



MAPS

Methodology for Assessing
Procurement Systems

AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE CABO VERDE

2024





MAPS

Methodology for Assessing
Procurement Systems

República de Cabo Verde

Avaliação do sistema de contratação pública

Agosto de 2024



Exclusões de responsabilidade em matéria de propriedade intelectual

© Banco Africano de Desenvolvimento 2024

Este trabalho é um produto do pessoal do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento com contribuições externas. Os resultados, interpretações e conclusões expressos neste trabalho não reflectem necessariamente as opiniões do Banco Africano de Desenvolvimento, do seu Conselho de Administração ou dos governos que representam. O Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento não garante a exatidão, integridade ou atualidade dos dados incluídos neste trabalho e não assume a responsabilidade por quaisquer erros, omissões ou discrepâncias na informação, nem a responsabilidade relativamente à utilização ou não utilização da informação, métodos, processos ou conclusões apresentados. As fronteiras, cores, denominações e outras informações apresentadas em qualquer mapa deste trabalho não implicam qualquer juízo por parte do Banco Africano de Desenvolvimento relativamente ao estatuto legal de qualquer território ou ao endosso ou aceitação de tais fronteiras. Nada neste documento constituirá ou será interpretado ou considerado como uma limitação ou renúncia aos privilégios e imunidades do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento, todos eles especificamente reservados.

O material contido neste trabalho está sujeito a direitos de autor. Uma vez que o Banco Africano de Desenvolvimento encoraja a disseminação dos seus conhecimentos, o leitor pode copiar, descarregar ou imprimir este material para seu próprio uso, e pode incluir excertos desta publicação nos seus próprios documentos, apresentações, blogues, sítios da internet e materiais didáticos, desde que o Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento seja devidamente reconhecido como fonte e proprietário dos direitos de autor.

Quaisquer questões relativas a direitos e licenças, incluindo direitos subsidiários, devem ser dirigidas ao Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento, Avenue Joseph Anoma, 01 BP 1387 Abidjan 01, Costa do Marfim, telefone (Standard): +225 2720263900.



Agradecimentos

A avaliação do sistema de contratação pública de Cabo Verde utilizando a metodologia MAPS 2018 foi iniciada a pedido do Governo de Cabo Verde (GdCV), através do Ministério das Finanças. A avaliação foi efectuada conjuntamente pela Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP) e pelo Banco Africano de Desenvolvimento (BAD).

A Equipa de Avaliação agradece o valioso apoio político prestado pelo Ministro das Finanças, Olavo Avelino Garcia Correia, e a ampla cooperação da equipa ARAP liderada por Samira Duarte (Presidente da Comissão Executiva). A equipa ARAP, composta por Aécio Ferreira (ponto focal), Indira Cardoso, Salvador Correia e Adilson Semedo, prestou informações e apoio muito valioso na gestão das actividades ao longo da avaliação.

A avaliação foi conduzida pela equipa do BAD, liderada por William Dakpo (Coordenador Regional de Contratação Pública), e composta por Amílcar Bilale (Coordenador Regional de Contratação Pública) e Daniel Osei-Boakye (Especialista Sénior em Contratação Pública). A equipa independente de avaliação foi constituída por uma equipa de peritos recrutados pelo BAD, composta por João de Almeida (Consultor Líder, Avaliador MAPS certificado), Tiago Neto Leite (Consultor Internacional, Avaliador MAPS certificado) e Solange Furtado (Consultora Nacional).

A Equipa de Avaliação agradece os contributos fornecidos por numerosos funcionários e peritos do GovCV, do Tribunal de Contas, da Inspeção Geral de Finanças, dos operadores económicos, dos parceiros de desenvolvimento, das organizações da sociedade civil e de todas as entidades adjudicantes.

A Equipa de Avaliação agradecer os valiosos comentários e contribuições dos seguintes revisores: Sr. Laurent Mehdi Brito e Sra. Fatou Ndeye do Banco Mundial, Sr. Stephan Van Praet da Delegação da União Europeia em Cabo Verde.

Por último, a Equipa de Avaliação agradece o valioso apoio e orientação da Direção do Banco Africano de Desenvolvimento, em particular de Swazi Tshabalala, Vice-Presidente Sénior, Frank Mvula, Diretor do Departamento de Serviços Fiduciários e Inspeção, Clement Ahoosi, Gestor de Aquisições, Ashraf Ayad, Responsável de Políticas, e do Sr. Joseph Martial Ribeiro, Gestor Nacional para Cabo Verde.



Índice

Exclusões de responsabilidade em matéria de propriedade intelectual.....	2
Agradecimentos.....	3
Acrónimos.....	6
Sumário executivo.....	7
Visão geral da conformidade.....	12
1. Introdução.....	15
2. Análise do contexto nacional.....	20
2.1. Situação política, económica e geoestratégica do país.....	20
2.2. O sistema de contratação pública e a sua relação com a gestão das finanças públicas e a governação pública.....	22
2.3. Objectivos de política nacional e objectivos de desenvolvimento sustentável.....	26
2.4. A reforma da contratação pública.....	27
3. Avaliação.....	28
3.1. Pilar I - Quadro jurídico, regulamentar e de política.....	29
Indicador 1. O quadro jurídico dos contratos públicos respeita os princípios enunciados e cumpre as obrigações aplicáveis.....	29
Indicador 2. Os regulamentos e instrumentos de execução suportam o quadro jurídico.....	61
Indicador 3. Os quadros jurídico e político promovem o desenvolvimento sustentável do país e o cumprimento das obrigações internacionais.....	71
3.2. Pilar II - Quadro institucional e capacidade de gestão.....	74
Indicador 4. A contratação pública está integrado no sistema de gestão das finanças públicas.....	74
Indicador 5. O país dispõe de uma instituição responsável pela função pela regulação das compras públicas.....	79
Indicador 6. As entidades adjudicantes e as suas competências estão claramente definidas.....	97
Indicador 7. Os contratos públicos estão integrados num sistema de informação eficaz.....	103
Indicador 8. O sistema de contratação pública tem uma forte capacidade para se desenvolver e melhorar.....	112
3.3. Pilar III - Operações de contratação pública e práticas de mercado.....	119
Indicador 9. As práticas de contratação pública atingem os objectivos declarados.....	119
Indicador 10. O mercado público está a funcionar plenamente.....	129
3.4. Pilar IV - Responsabilidade, integridade e transparência do sistema de contratos públicos.....	132
Indicador 11. A transparência e o envolvimento da sociedade civil reforçam a integridade na contratação pública.....	132



Indicador 12. O país dispõe de sistemas eficazes de controlo e auditoria	135
Indicador 13. Os mecanismos de recurso em matéria de contratos públicos são eficazes e eficientes	146
Indicador 14. O país tem medidas de promoção da ética e prevenção da corrupção em vigor	151
4. Recomendações consolidadas	164
5. Planeamento estratégico	165
6. Validação	168
Anexos/Apêndices	169



Acrónimos

ARAP	Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
DGPCP	Direção Geral do Património e da Contratação Pública (Direção Geral de Compras e Contratação Pública)
GdCV	Governo de Cabo Verde
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
TC	Tribunal de Contas (Tribunal de Contas)
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
PE	Entidade adjudicante
PPC	Código da Contratação Pública
SOE	Empresa Estatal
UGA	Unidade de Gestão de Aquisições (Unidade Ministerial de Compras)
UGAC	Unidade de Gestão de Aquisições Centralizadas (Central de Compras - Ministério das Finanças)



Sumário executivo

A Avaliação MAPS, que teve início no terreno em abril de 2023¹, abrangeu a administração central, a administração local, as empresas públicas e outros organismos de direito público.

O **objetivo de desenvolvimento da avaliação**, que foi acordado entre o Governo de Cabo Verde (GdCV) e os Parceiros de Desenvolvimento envolvidos no exercício, é ajudar o país a melhorar o seu sistema de compras públicas. Torná-lo mais transparente, eficiente, favorável à concorrência e responsável com vista a reforçar o seu desempenho, garantir a melhor utilização possível dos dinheiros públicos e prestar melhores serviços à comunidade.

A última **reforma** significativa do sistema ocorreu em 2015 mas, como se pode agora constatar pelos resultados desta avaliação, incidiu sobretudo nas questões que integram os Pilares I e II da MAPS, ou seja, o quadro legal e o quadro institucional, descurando porventura uma intervenção mais robusta nas áreas correspondentes aos Pilares III e IV, ou seja, as operações de contratação pública e a responsabilização dos agentes, a integridade e a transparência. Grande parte das lacunas hoje identificadas no sistema não foram tratadas nessa reforma e, mesmo quando esta produziu resultados de elevada qualidade técnica, por exemplo, o Código da Contratação Pública (CCP) e o Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA), não foi seguida de programas, medidas e realizações na gestão dos contratos públicos. Desde 2015, o sistema amadureceu e ganhou qualidade do ponto de vista técnico, jurídico e organizacional. Ainda assim, não deu prioridade à eficiência económica da contratação pública, o que hoje se reflete em lacunas ao nível da escassez de dados quantitativos e estatísticos necessários à caracterização do mercado público, da ausência de gestão das compras por categorias de bens, serviços e obras, da falta de monitorização baseada em indicadores chave de desempenho ou da completa irrelevância dos resultados da contratação pública - em termos de custos e do nível de satisfação do cliente público e dos seus beneficiários - quando se trata de avaliar o desempenho dos funcionários públicos.

Como previsto no início da avaliação MAPS, este relatório oferece recomendações baseadas em evidências para a priorização do governo na modernização das compras públicas. Estas recomendações visam atingir três objectivos principais: (i) a gestão eficaz dos riscos em todas as fases do ciclo das aquisições públicas; (ii) o reforço dos quadros de responsabilização que ligam o governo, os agentes económicos e a sociedade civil; e (iii) a incorporação mais abrangente das aquisições públicas no sistema global de gestão integrada das finanças públicas.

A presente secção destaca as principais conclusões de cada um dos quatro pilares e propõe um conceito orientador para a próxima reforma do sistema.

Pilar I: Quadro jurídico, regulamentar e político

O quadro jurídico da contratação pública em Cabo Verde está profundamente enraizado nos princípios da família do Direito Civil e reflecte a influência do direito português e europeu da contratação pública, sendo a Constituição a fonte de direito primordial. O sistema, que se rege essencialmente pelo Código da

¹ A preparação e a redação da Nota Concetual da avaliação começaram em outubro de 2022 e o seminário de lançamento teve lugar na Praia em abril de 2023.



Contratação Pública (CCP), pelo Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA) e pelo Regulamento dos Contratos Públicos Electrónicos (e-CP), é um testemunho do empenho do país no rigor jurídico e na transparência processual.

No domínio do quadro jurídico e da conformidade, o CCP surge como um instrumento fundamental, abrangendo uma vasta gama de contratos públicos e sublinhando a importância da transparência, da participação aberta e da concorrência leal. O sistema, embora robusto, enfrenta desafios, nomeadamente no que respeita ao equilíbrio entre as preferências domésticas e os contratos públicos internacionais, o que pode aumentar os obstáculos ao comércio. Está em vigor um critério de elegibilidade rigoroso, que desqualifica as entidades com base em factores como a insolvência, as condenações penais e o incumprimento fiscal, garantindo assim a integridade da participação no processo de adjudicação.

Esta avaliação sublinha a necessidade imperiosa de rever os documentos normalizados de contratação, garantindo a sua compatibilidade com os sistemas electrónicos de contratação pública (e-GP) que está a ser gradualmente adotado pelas entidades adjudicantes.

Com interesse para os Contratos Públicos Sustentáveis, a agenda estratégica do governo dá prioridade aos avanços económicos, sociais e ambientais nas políticas de contratos públicos, com o objetivo de promover o crescimento económico nacional e apoiar as indústrias locais, aderindo simultaneamente a práticas ambientalmente sustentáveis. No entanto, o atual quadro jurídico e político revela limitações, nomeadamente porque não existe uma estratégia e uma política pormenorizadas em matéria de contratos públicos sustentáveis (CPS), incluindo algumas definições e orientações básicas necessárias para o cálculo dos custos do ciclo de vida, com respeito pela concorrência. Esta lacuna expõe a necessidade de alterações jurídicas para adotar plenamente uma contratação pública sustentável.

É igualmente importante que sejam adoptados alguns actos regulamentares já previstos na legislação em vigor, como os relativos à lista de operadores económicos não elegíveis ou à revisão dos preços contratuais.

Em conclusão, a avaliação do Pilar I do sistema de contratação pública de Cabo Verde revela a maturidade do quadro jurídico, ao mesmo tempo que identifica algumas áreas críticas para melhoria. Defende um enfoque no aperfeiçoamento das disposições legais existentes, adaptando-se ao digital através do e-GP, não deixando de advertir para a necessidade de evitar o excesso de regulamentação para manter a eficiência do sistema. As recomendações incluem a atualização dos manuais existentes para refletir as alterações legislativas, a formação especializada para os profissionais do direito, o aperfeiçoamento dos documentos normalizados de contratação e das cláusulas contratuais, bem como alterações legais para colmatar as lacunas identificadas, em especial no domínio da contratação pública sustentável.

Pilar II: Quadro institucional e capacidade de gestão

Esta parte da avaliação aprofunda os aspetos relativos à Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP), a eficácia dos programas de formação e o quadro jurídico e operacional, oferecendo perspectivas e recomendações de melhoria.

A ARAP é uma pedra angular no panorama nacional dos contratos públicos, com a responsabilidade de emitir orientações, auditar os sistemas e procedimentos de contratos públicos e exercer funções de



regulamentação. Apesar do seu papel fundamental, a ARAP enfrenta desafios na profissionalização das Unidades de Gestão de Contratos Públicos e no aumento da transparência. A sua estrutura e financiamento foram estrategicamente concebidos para apoiar a sua independência, com uma liderança composta por um Conselho de Administração de três membros e estratégias financeiras para reduzir a dependência do orçamento do Estado. No entanto, a organização defende que é necessária mais formação especializada e funções claramente definidas no âmbito do sistema de aquisições. Um certo desequilíbrio na alocação dos recursos humanos disponíveis na ARAP, que favorece as funções de gestão inetrn e apoio administrativo em detrimento das funções relativas ao desempenho das suas competências (produção), carece de ser mitigado com vista a reduzir potenciais ineficiências.

A introdução de avaliação dos conhecimentos adquiridos como requisito de conclusão com êxito das acções de formação no domínio dos contratos públicos constitui um avanço significativo. No entanto, a atual abordagem de avaliação da formação, baseada principalmente no feedback dos participantes, carece de um mecanismo de avaliação independente. A formação, baseada no Manual de Boas Práticas de Contratação Pública e no Código dos Contratos Públicos, dá ênfase a aspectos essenciais como a formação de contratos mas há que lançar programas de formação desenhados para tratar os aspetos relativos a integridade. O Plano Estratégico da ARAP 2022-2026 sublinha a falta de técnicos formados e de especialização nos processos de aquisição, o que afecta a eficiência dos procedimentos de concurso mais complexos.

A eficácia do sistema nacional de contratos públicos é prejudicada pela ausência de uma estratégia e de uma política nacionais abrangentes em matéria de contratos públicos, o que conduz a uma falta de orientação clara ou de metas quantificáveis de desempenho. A abordagem em matéria de contratos públicos está predominantemente centrada na gestão orçamental e no controlo da despesa pública, não sendo dada a devida atenção à análise económica da eficiência ou desempenho dos contratos públicos. A resolução destas questões exige melhorias jurídicas e operacionais substanciais, incluindo a revisão das definições legais relevantes, o reforço da capacidade das unidades especializadas de gestão das aquisições, a clarificação das competências, a atribuição de poderes de gestão em matéria de aquisições e o reforço da tomada de decisões e dos recursos afetos a uma central de compras.

O Código da Contratação Pública (CCP) e o Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA) são fundamentais, abrangendo várias entidades públicas e detalhando as fases pré-contratual e de execução. Recomenda-se a alteração do n.º 3 do artigo 61.º do CCP para acrescentar um prazo razoável, por exemplo, de 5 (cinco) dias úteis a contar da aprovação, para a publicação dos planos anuais de aquisições no e-Compras e reforçar a publicação dos planos de aquisições de todas as entidades através do sistema de aquisições electrónicas e do portal dos contratos públicos. Também é importante fazer a transição do sistema de plano anual de aquisições baseado em Excel para uma plataforma online mais sofisticada. É igualmente proposto o desenvolvimento de um sistema de avaliação do desempenho dos contratos públicos com indicadores-chave de desempenho alinhados com uma estratégia e uma política nacionais de contratos públicos. Devfe também proceder-se à revisão e atualização das práticas e regulamentos em matéria de contratos públicos, incluindo a revisão do "Manual de Boas Práticas de Contratos Públicos".

Em conclusão, embora o compromisso da ARAP com a conformidade, transparência e governação ética seja louvável, é de suma importância promover uma abordagem abrangente que aborde os aspectos técnicos, jurídicos e políticos da reforma, visando um sistema de contratação pública mais eficiente e



transparente em Cabo Verde. A orientação para o mercado e para o desempenho traduzido em resultados deve ser promovida para levar o sistema do país para o próximo nível.

Pilar III: Operações de contratação pública e práticas de mercado

A análise deste pilar começa com a exploração das práticas prevalecentes na consulta do mercado antes do lançamento formal dos procedimentos de aquisição, revelando um enfoque predominante na estimativa de preços em detrimento de uma avaliação holística das necessidades de aquisição e de um exercício adequado de aprovisionamento. Esta abordagem gera incoerências na articulação dos requisitos de aquisição, particularmente acentuadas no contexto da adjudicação direta de contratos que ultrapassam o limiar de 300 000,00 CVE. Estas incoerências precipitam modificações frequentes e exigem processos de aprovação adicionais, impedindo assim a eficácia do sistema de aquisições.

Uma deficiência saliente na estratégia de contratação é a ausência flagrante de considerações de sustentabilidade. Os critérios de sustentabilidade estão manifestamente ausentes nas avaliações das propostas e o processo de aquisição, embora em geral considerado eficiente, apresenta uma ênfase desproporcionada no fator preço/custo, marginalizando assim os aspectos de sustentabilidade ambiental e social. A utilização limitada de procedimentos bi físicos com a avaliação precedida de qualificação em aquisições complexas e a inadequação das justificações para a seleção dos métodos de aquisição, especialmente no caso de adjudicações diretas², constiuem áreas críticas de preocupação. A transparência no sistema de aquisições é marcadamente deficiente, evidenciada pelos meros 14% de contratos que são objeto de divulgação pública, um número que contrasta fortemente com as normas exigidas. A dependência do sistema baseados em procedimentos tramitados em papel de foma manual, juntamente com uma escassez pronunciada de dados estatísticos sobre contratos públicos e um envolvimento mínimo da sociedade civil, exacerbam estes desafios.

Esta avaliação analisou as relações entre o sistema de compras públicas e o sector privado, centrando-se na integração das micro, pequenas e médias empresas (MPME) no âmbito das reformas dos contratos públicos e concluiu que, apesar de terem lançado iniciativas como as consultas públicas e a formação dos operadores económicos em contratação pública, existe um défice perceptível no apoio governamental às MPME. O sector privado debate-se com desafios que incluem o acesso restrito ao financiamento, ambiguidades em torno dos critérios de adjudicação e ineficiências nos mecanismos de resolução de conflitos. A subutilização do "Registo de Fornecedores" na contratação pública, com um número muito limitado de fornecedores registados, indicia uma dificuldade mais ampla de participação do sector privado.

Estes desafios são em parte causados pela ausência de orientação estratégica global em matéria de contratos públicos. A falta de estratégias sectoriais específicas ou de documentos de política pertinentes para os contratos públicos assinala restrições significativas que impedem o acesso do sector privado às oportunidades de contratos públicos. Para suprir estas dificuldades, é necessário um estudo exaustivo que

² Referimo-nos aqui à falta de justificação das chamadas causas materiais que permitem a escolha do ajuste direto - por exemplo, aquisições urgentes motivadas por circunstâncias imprevisíveis - e não à justificação ou fundamentação da escolha deste método de contratação com base no critério do valor, que, por definição, não exige qualquer outra justificação, apenas a verificação de que o valor estimado do contrato se encontra dentro do limiar fixado por lei para o efeito.



envolva os operadores económicos para formular estratégias sectoriais específicas alinhadas com os objectivos gerais de desenvolvimento do país.

A avaliação destacou algumas questões fundamentais, incluindo a escassez de análises e estudos de mercado para orientar as aquisições, a definição ambígua de requisitos e resultados e a ausência generalizada dos critérios de sustentabilidade nos processos de aquisição. O desvio face ao conteúdo pré-existente dos documentos normalizados de contratação e a falta de adesão a práticas obrigatórias podem culminar na adoção de métodos informais e na definição de critérios nebulosos para determinar os valores das aquisições. O procedimento de adjudicação por ajuste direto carece frequentemente de uma justificação sólida no que respeita às razões materiais da sua escolha e é dada uma ênfase indevida ao preço em detrimento de outros factores, como a sustentabilidade, apesar das disposições legais que defendem a proteção do ambiente.

Há necessidade de empreender reformas substanciais no sistema de aquisições de Cabo Verde para aumentar a eficiência, a transparência e o cumprimento dos procedimentos estabelecidos e dos critérios de sustentabilidade. Espera-se que o reforço das capacidades dos compradores públicos na realização de estudos de mercado e consultas marque a próxima fase do sistema. Entretanto, a utilização de documentos-modelo nos contratos por ajuste direto deve ser incentivada através de iniciativas específicas de formação e reforço das capacidades, e aplicada. Considera-se essencial o estabelecimento de uma política ou estratégia de contratos públicos sustentáveis, com destaque para a aplicação prática de critérios de sustentabilidade nos processos de contratação. Esta estratégia deve ser congruente com os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável. Tornou-se também evidente a necessidade de sensibilizar para os méritos dos procedimentos de contratação em várias fases, garantindo a seleção de concorrentes qualificados, bem como a importância de fundamentar ou justificar as escolhas dos métodos de contratação. Por último, devem ser envidados esforços no sentido de estabelecer critérios de adjudicação e modelos de avaliação claros e na necessidade de manter uma reavaliação regular das sobreavaliações de preços.

Pilar IV: Responsabilidade, integridade e transparência do sistema de contratos públicos

O Pilar IV revela uma paisagem complexa e matizada no sistema de contratos públicos de Cabo Verde, necessitando de uma combinação de intervenções estratégicas e reformas políticas. Esta análise aprofunda os meandros das práticas actuais e dos quadros legislativos, descobrindo áreas onde a melhoria não é apenas benéfica, mas essencial.

No domínio da consulta pública e do envolvimento da sociedade civil, em especial no que se refere ao CCP e ao RJCA, existe uma notável atitude proactiva. No entanto, este facto é atenuado por lacunas significativas na inclusão e formação das Organizações da Sociedade Civil (OSC). A sub-representação e subvalorização das contribuições das OSC no escrutínio das políticas e práticas de contratação pública surgem como questões críticas. A ausência de uma abordagem estruturada para capacitar estas organizações, associada a uma colaboração insuficiente entre as OSC, as autoridades reguladoras e as entidades que supervisionam as políticas nacionais de contratação pública, constitui uma área fundamental a desenvolver. As insuficiências do portal eCompras durante a transição para um sistema de contratação eletrónica e a escassez de dados abrangentes sobre o mercado de contratos públicos agravam



ainda mais estas lacunas. Para as superar, é imperativo o desenvolvimento de um programa de reforço das capacidades das OSC e a melhoria da transparência e da gestão dos dados.

Relativamente ao quadro legal e regulamentar, é de louvar o alinhamento da legislação cabo-verdiana com os princípios da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC). No entanto, a implementação prática destes princípios enfrenta obstáculos, particularmente na aplicação da lei. O Gabinete de Contra-Ordenações da ARAP, criado em 2021, apresenta desafios de aplicação, como evidenciado pelo sítio Web da ARAP desatualizado. A falta de uma duração máxima definida para as sanções de exclusão ou impedimento de participação dos operadores económicos em procedimentos de contratação pública e os atrasos na aplicação da lei sublinham a necessidade de mecanismos de participação e integridade mais robustos. O aumento da transparência, da boa compreensão do sistema jurídico e do processo de recurso, juntamente com o reforço dos recursos humanos do CRC, são passos estratégicos para resolver estas questões.

A avaliação também revela lacunas de conformidade no domínio do registo de fornecedores, a necessidade de uma melhor proteção jurídica para os denunciadores de práticas ilegais e a necessidade imperativa de transparência em relação à propriedade efectiva dos contratantes, através do regime do beneficiário efectivo. O tratamento de dados estatísticos judiciais requer melhorias significativas, incluindo a criação de uma base de dados abrangente de decisões judiciais e sentenças judiciais com disponibilização de documentos editáveis para utilização pelos profissionais do setor e fins didáticos. A colaboração entre a ARAP, os órgãos judiciais e o meio académico na análise e divulgação das decisões judiciais relacionadas com os contratos públicos deve ser desenvolvida.

Além disso, sugere-se a adoção de uma estratégia e de um plano nacionais abrangentes de prevenção da corrupção, sublinhando a importância de incorporar os riscos de integridade nos planos de reforço das capacidades e de formar as OSC em matéria de contratos públicos. A recomendação de acelerar a implementação do e-procurement ao longo de todo o ciclo de vida dos contratos públicos e de formar uma "Coligação contra a Corrupção nos Contratos Públicos", liderada pelo CPC, é uma abordagem que oferece uma visão de futuro. Esta coligação, centrada na modernização dos contratos públicos com recurso à utilização de tecnologias como blockchain, a IA e a visualização de dados, está em conformidade com as necessidades contemporâneas de um sistema de contratos públicos eficiente.

Em conclusão, os resultados da avaliação no Pilar IV suscitam a necessidade de melhorar o sistema de adjudicação de contratos tornando-o mais inclusivo, transparente e eficiente, apoiado por um maior envolvimento da sociedade civil, por reformas jurídicas e regulamentares sempre que necessário e pela adoção de tecnologias modernas.

Visão geral da conformidade

O quadro seguinte apresenta uma panorâmica das conclusões da avaliação ao nível dos subindicadores. Cada sub-indicador é identificado em função das conclusões (conformidade total / lacunas identificadas / lacunas substanciais identificadas). Este quadro apresenta igualmente as bandeiras vermelhas ("red flags").



PILAR I		Conformidade total	Lacunas	Lacunas substanciais	Bandeiras vermelhas
1. O quadro jurídico dos contratos públicos cumpre os princípios acordados e respeita as obrigações aplicáveis.	1.a) - Âmbito de aplicação e cobertura do quadro jurídico e regulamentar	X	X	X	X
	1(b) - Procedimentos de aquisição	X	-	-	-
	1(c) - Regras e prazos de publicidade	X	-	X	X
	1(d) - Regras de participação	X	X	X	X
	1(e) - Documentação relativa ao concurso e especificações técnicas	X	-	X	X
	1(f) - Critérios de avaliação e de adjudicação	X	-	X	X
	1(g) - Apresentação, receção e abertura das propostas	X	X	X	X
	1(h) - Direito de contestação e de recurso	X	-	X	X
	1(i) - Gestão de contratos	X	-	X	X
	1(j) - Contratos públicos electrónicos (e-Procurement)	X	-	X	-
	1(k) - Normas para a conservação de registos, documentos e dados electrónicos.	X	-	-	-
1(l) - Princípios dos contratos públicos na legislação especializada	X	-	-	-	
2. Os regulamentos e instrumentos de execução apoiam o quadro jurídico.	2(a) - Regulamentação de execução para definir processos e procedimentos	X	X	X	X
	2(b) - Modelos de documentos de concurso para bens, obras e serviços	-	X	-	-
	2(c) - Condições-tipo dos contratos	X	-	X	-
	2(d) - Guia do utilizador ou manual para as entidades adjudicantes	-	X	-	-
3. O quadro jurídico reflecte os objectivos políticos secundários e as obrigações internacionais do país	3(a) - Contratos públicos sustentáveis (CPS)	-	-	X	-
	3(b) - Obrigações decorrentes de acordos internacionais	X	-	-	-

PILAR II		Conformidade total	Lacunas	Lacunas substanciais	Bandeiras vermelhas
4. O sistema de contratos públicos é integrado e bem integrado no sistema de gestão das finanças públicas.	4(a) - Planeamento das aquisições e ciclo orçamental	X	-	X	X
	4.b) - Procedimentos financeiros e ciclo de contratação	X	-	-	-
5. O país dispõe de uma instituição responsável pela função normativa/regulamentar.	5.a) - Estatuto e base jurídica da função normativa/regulamentar	X	-	-	-
	5.b) - Responsabilidades da função normativa/regulamentar	X	-	X	X
	5.c) - Organização, financiamento, pessoal e nível de independência e autoridade	X	-	X	-
	5(d) - Evitar conflitos de interesses	X	-	-	-



PILAR II		Conformidade total	Lacunas	Lacunas substanciais	Bandeiras vermelhas
6. As entidades adjudicantes e os seus mandatos estão claramente definidos.	6(a) - Definição, responsabilidades e poderes formais das entidades adjudicantes	X	-	X	X
	6(b) - Organismo centralizado de contratação pública	X	-	X	X
7. Os contratos públicos estão integrados num sistema de informação eficaz. ³	7(a) - Publicação de informações sobre contratos públicos apoiada por tecnologias da informação	-	-	X	X
	7(b) - Utilização da contratação pública eletrónica	X	-	X	-
	7(c) - Estratégias de gestão dos dados relativos aos contratos públicos	-	-	X	-
8. O sistema de contratos públicos tem uma forte capacidade para desenvolver e melhorar	8(a) - Formação, aconselhamento e assistência	X	X	X	-
	8(b) - Reconhecimento da contratação pública como profissão	-	-	X	X
	8(c) - Controlo do desempenho para melhorar o sistema	-	-	X	X

PILAR III		Conformidade total	Lacunas	Lacunas substanciais	Bandeiras vermelhas
9. As práticas de contratação pública atingem os objectivos declarados.	9(a) - Planeamento	-	-	X	X
	9(b) - Seleção e contratação	X	X	X	X
	9(c) - A gestão dos contratos na prática	X	-	X	X
10. O mercado dos contratos públicos está a funcionar plenamente.	10(a) - Diálogo e parcerias entre os sectores público e privado	X	-	-	-
	10(b) - Organização do sector privado e acesso ao mercado dos contratos públicos	X	X	-	-
	10(c) - Principais sectores e estratégias sectoriais	-	-	X	X

PILAR IV		Conformidade total	Lacunas	Lacunas substanciais	Bandeiras vermelhas
11. A transparência e a participação da sociedade civil reforçam a integridade nos contratos públicos.	11(a) - Um ambiente propício à consulta pública e ao controlo	X	-	X	-
	11(b) - Acesso adequado e atempado do público à informação	-	-	X	-
	11(c) - Envolvimento direto da sociedade civil	-	-	X	-
12. O país dispõe de sistemas eficazes de controlo e auditoria.	12(a) - Quadro jurídico, organização e procedimentos do sistema de controlo	X	-	X	X
	12(b) - Coordenação dos controlos e auditorias dos contratos públicos	X	-	X	-
	12(c) - Aplicação e acompanhamento das conclusões e recomendações	-	-	X	-
	12(d) - Qualificação e formação para efetuar auditorias de contratos públicos	X	-	X	-

³ 3 critérios de avaliação não foram avaliados. Para mais informações, consultar a Matriz.



PILAR IV		Conformidade total	Lacunas	Lacunas substanciais	Bandeiras vermelhas
13. Os mecanismos de recurso das decisões administrativas em matéria de contratos públicos são eficazes e eficientes.	13(a) - Processo de contestação e recurso	X	-	-	-
	13.b) - Independência e capacidade do organismo de recurso	X	-	X	X
	13.c) - Decisões do órgão de recurso	X	-	-	-
14. O país dispõe de medidas de promoção da ética e anti-corrupção.	14(a) - Definição legal de práticas proibidas, conflitos de interesses e responsabilidades, obrigações de prestação de contas e sanções associadas	X	-	-	X
	14 b) - Disposições sobre práticas proibidas nos documentos de concurso	X	-	-	-
	14(c) - Sistemas eficazes de sanções e de execução	X	-	-	X
	14(d) - Quadro anti-corrupção e formação em matéria de integridade	-	-	X	X
	14(e) - Apoio às partes interessadas para reforçar a integridade nos contratos públicos	-	-	X	-
	14(f) - Mecanismos seguros para a comunicação de práticas proibidas ou comportamentos pouco éticos	-	-		X
	14(g) - Códigos de conduta/códigos de ética e regras de divulgação financeira	X	-	X	X

1. Introdução

Antecedentes

O Governo de Cabo Verde (GdCV) solicitou ao Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) que apoiasse o país, liderando uma avaliação exaustiva do seu sistema de contratação pública. A avaliação que este relatório apresenta foi efectuada com o pleno envolvimento de todas as partes interessadas e parceiros de desenvolvimento, utilizando a Metodologia de Avaliação dos Sistemas de Contratação Pública (MAPS), Versão 2018. A avaliação pretende lançar as bases para a melhoria do sistema de contratação pública de Cabo Verde, dando continuidade à modernização que teve início em 2008 e foi continuada através da promulgação de leis e regulamentos relativos à contratação pública em 2010, 2012, 2015 e 2021.

Contexto estratégico e justificação

Embora a última grande reforma do sistema de contratação pública tenha sido a que levou à aprovação do Código da Contratação Pública (CCP) e do Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJAC) em 2015, sendo, portanto, relativamente recente, o GdCV está ciente de que o sistema carece de melhorias e que estas melhorias, embora continuem a ter uma importante componente jurídica, passarão também por colmatar lacunas identificadas em termos de capacidade de gestão, de funcionamento e de práticas de mercado e, não menos importante, em termos de responsabilização, integridade e transparência do sistema de contratação pública.



O sistema de contratação pública cabo-verdiano tem sido avaliado ao longo dos anos pelos parceiros de desenvolvimento, mas agora, com esta avaliação, o país pretende obter uma visão holística através da aplicação de uma metodologia mundialmente reconhecida como adequada e fiável para, em primeiro lugar, melhorar o que há a melhorar para o bem do país e dos seus cidadãos e, em segundo lugar, colher os benefícios em termos de avaliação do risco-país à medida que as recomendações forem implementadas e reconhecidas pelos parceiros para o desenvolvimento.

Objetivo de desenvolvimento

O objetivo geral da avaliação consiste em apoiar o GdCV no desenvolvimento de um sistema de contratos públicos transparente, eficaz, competitivo e responsável, reforçando a capacidade das instituições responsáveis pela celebração e execução dos contratos públicos. O objetivo final é melhorar o desempenho do Sistema de Contratação Pública e garantir melhores resultados na utilização dos recursos públicos e na prestação de serviços aos cidadãos. Espera-se que a avaliação da capacidade institucional, organizacional e dos recursos humanos no domínio dos contratos públicos contribua também para a agenda da reforma dos contratos públicos.

São objectivos principais da avaliação:

- avaliar os pontos fortes, os pontos fracos e as lacunas do sistema de contratos públicos de Cabo Verde tendo como padrão as melhores práticas e normas internacionalmente reconhecidas;
- avaliar a capacidade profissional dos actores e o nível de participação da sociedade civil;
- avaliar o nível de sustentabilidade dos contratos públicos;
- avaliar os mecanismos de prevenção e de luta contra a corrupção e de promoção da boa governação;
- fornecer orientações baseadas em factos, com base nas quais o governo pode dar prioridade aos esforços de reforma e modernização das compras públicas a fim de permitir: (i) gerir eficazmente os riscos ao longo do ciclo de vida dos contratos públicos; (ii) reforçar os mecanismos de responsabilização entre o governo, os operadores económicos e a sociedade civil; e (iii) uma maior integração dos contratos públicos no sistema global de gestão integrada das finanças públicas.

Necessidade de uma avaliação aprofundada

Embora a última reforma do sistema tenha sido realizada não há muito tempo, estava sobretudo centrada na modernização do quadro jurídico e talvez menos noutros aspectos estruturais do sistema que é agora importante avaliar. Para além disso, será também interessante avaliar o próprio quadro legal à luz dos padrões internacionais implícitos nos indicadores MAPS. A avaliação, através dos indicadores que inclui, fornece diagnósticos e pistas de modernização em áreas que incluem, mas não se limitam, às compras públicas electrónicas, às compras públicas sustentáveis e às compras públicas de inovação, à profissionalização dos compradores públicos e privados e à participação da sociedade civil.

Âmbito e metodologia

A avaliação foi efectuada nos domínios temáticos correspondentes aos quatro pilares da MAPS, ou seja, (i) quadro jurídico, regulamentar e político; (ii) quadro institucional e capacidade de gestão; (iii) operações de aquisição e práticas de mercado; e (iv) responsabilização, integridade e transparência.



A avaliação centrou-se nos pontos fortes, pontos fracos e lacunas do sistema de contratos públicos em Cabo Verde e comparou-o com as melhores práticas e padrões internacionais. A avaliação abrangeu o governo central, o governo local e as empresas públicas e os organismos de direito público.

A Equipa de Avaliação abordou todos os indicadores quantitativos obrigatórios e recomendados utilizando dados recolhidos através de (i) análise de casos/ficheiros de contratos públicos, (ii) um inquérito ao sector privado e (iii) entrevistas com organizações da sociedade civil.

Tal como previsto no início da presente avaliação, está prevista a realização, a curto prazo, de um módulo suplementar sobre a contratação pública eletrónica.

O Comité de Pilotagem da Avaliação MAPS [MAPS Assessment Steering Committee (MASC)], liderado pela ARAP, foi criado com representantes das partes interessadas envolvidas nos contratos públicos, incluindo entidades adjudicantes de todos os níveis governamentais, organismos de controle e supervisão, sector privado, sociedade civil e universidades.

A avaliação foi efectuada em três fases:

1. Planeamento e preparação:

- Consulta do GdCV e da ARAP;
- Criação da equipa de avaliação.

2. Fase de avaliação:

- Análise dos documentos que constituem os quadros jurídico e regulamentar e de outros documentos políticos pertinentes;
- Recolha de outros dados qualitativos relevantes;
- Recolha de dados concretos, conforme exigido pelo MAPS, para indicadores quantitativos sob a forma de informações estatísticas relativas ao desempenho dos contratos públicos
- Realização de análises de dados em relação aos indicadores MAPS
- Formulação de conclusões e recomendações

3. Fase de apresentação de relatórios:

- Preparação do Projeto de Relatório de Avaliação da MAPS de Cabo Verde
- Partilha do projeto de relatório
- Preparação do relatório de avaliação final

Principais actividades realizadas

O BAD financiou o Ministério das Finanças (MINFIN) para efetuar a avaliação. A ARAP contratou a Equipa de Avaliadores, composta por um Consultor Internacional de Contratação Pública (Consultor Principal) que liderou a análise, um Consultor Nacional de Contratação Pública e um Consultor Internacional de Contratação Pública que se concentrou na recolha de dados e na sua análise quantitativa.

A avaliação começou com uma reunião inicial realizada entre a Equipa de Avaliação (composta pelos representantes do BAD e dos Consultores) com o ARAP e seguiu as actividades enumeradas na nota concetual, designadamente:



- Missão de arranque e workshop de lançamento: teve lugar entre 20 e 24 de março de 2023 e incluiu um extenso programa de reuniões⁴ com as principais partes interessadas, ou seja, ARAP, órgãos de supervisão, entidades adjudicantes - ministérios, governo local e empresas estatais, sector privado e sociedade civil, associações profissionais (advogados, engenheiros e arquitectos), academia. A missão terminou com o Workshop de Lançamento, presidido pelo Secretário de Estado das Finanças Alcindo Hemitério da Cruz Mota, em nome do Ministro das Finanças, e com a participação de cerca de 100 representantes das partes interessadas acima mencionadas;
- Missão de Recolha de Dados: Para completar a recolha de informação, qualitativa e quantitativa, feita desde o início da avaliação - e que incluiu uma quantidade muito significativa de pesquisa documental pelos Consultores com o apoio da ARAP e do BAD - foi realizada uma missão de Recolha de Dados entre 19 e 22 de junho de 2023. No caso da informação quantitativa sobre as entidades adjudicantes, optou-se por abordar as organizações com maior dificuldade em recolher e partilhar a informação solicitada. No que respeita à informação qualitativa, optou-se por organizar um conjunto de reuniões para um debate técnico sobre as primeiras impressões dos Avaliadores e solicitar informação adicional - nomeadamente informação estatística sobre a atividade - junto de algumas entidades, como por exemplo o Tribunal de Contas, a Inspeção Geral de Finanças, a DGPCP e a UGAC;
- Missão de validação e Workshop: Esta missão incluiu várias sessões de trabalho para afinar alguns dos tópicos da avaliação realizada - e reflectidos na matriz de indicadores - e o Workshop de Validação, no dia 7 de novembro de 2023, presidido pelo Secretário de Estado das Finanças, Alcindo Hemitério da Cruz Mota, em representação do Ministro das Finanças, e que contou com a presença de cerca de 100 representantes das partes interessadas. A Equipa de Avaliação fez uma apresentação sobre as principais conclusões, lacunas e recomendações, seguida de um período de discussão com as partes interessadas, que puderam assim comentar e dar feedback que foi incorporado no projeto de relatório de avaliação.

Desde o início da avaliação o BAD, a ARAP e os Consultores, realizaram reuniões de coordenação por videoconferência, quinzenalmente entre o início da avaliação e a missão de validação e, posteriormente, sempre que convocada por qualquer das Partes.

Principais fontes de informação

- Documentos que constituem o quadro jurídico e regulamentar, obtidos principalmente através de pesquisa documental;
- Registos de aquisições das entidades adjudicantes incluídas na amostra: de acordo com os parágrafos 27 e 28 da metodologia MAPS (2018), foi selecionada uma amostra de casos para análise dos procedimentos de contratação efectiva, procurando uma representação ilucidativa da realidade em Cabo Verde, tanto em termos de distribuição de contratos, entre empreitadas de obras, aquisição de bens e prestação de serviços, como relativamente ao nível de governo das

⁴ Tendo em conta que a maioria das Partes Interessadas não dispunha de muita informação sobre a Metodologia MAPS e com o objetivo de facilitar a identificação (i) dos temas a abordar, (ii) da informação necessária para tratar os indicadores mais relevantes para cada tipo de entidade abordada e (iii) do calendário e formato em que a informação deveria ser partilhada com a Equipa de Avaliação, foram elaboradas Briefing Notes (uma geral sobre a metodologia e 7 específicas por tipo de entidade, por exemplo, organismos de controlo, empresas públicas, entidades adjudicantes, sociedade civil, etc.).



entidades adjudicantes. Foram analisados 167 casos (procedimentos de formação de contratos públicos), distribuídos por 11 entidades adjudicantes (EAs). Durante o processo de recolha de dados, as entidades adjudicantes foram informadas sobre os objectivos da avaliação, especialmente no que diz respeito às operações de aquisição e às práticas de mercado. Os dados foram recolhidos principalmente através de meios electrónicos. No entanto, durante uma missão no terreno, a Equipa de Avaliação validou a informação através de controlos por amostragem.

- Entrevistas: durante a missão de lançamento e a missão de recolha de dados, foi realizado um número significativo de entrevistas com as partes interessadas relevantes para efeitos de avaliação, incluindo as OSC.
- Workshops: foram realizados dois workshops, um para lançar formalmente a avaliação e convidar todas as partes interessadas a participar e outro para validar as conclusões e os projectos de recomendações elaborados pela Equipa de Avaliação.
- Inquérito ao sector privado: A análise foi complementada com um inquérito baseado na Internet (inquérito ao sector privado), que recebeu 18 respostas. O inquérito foi distribuído por correio electrónico com o apoio das duas Câmaras de Comércio. Posteriormente, foram distribuídos vários anúncios e apelos à participação pelos interessados. Um resumo da análise das respostas está disponível no Anexo X.



2. Análise do contexto nacional

Cabo Verde é um arquipélago composto por dez ilhas, nove das quais são habitadas e um território de 4.033 km², situado no Oceano Atlântico, a cerca de 500 km da costa ocidental de África. Tem uma população estimada em 491.233 pessoas (Censo 2021), e apenas 10% do seu território é classificado como terra arável, sendo os seus recursos minerais limitados. A fragmentação do seu território cria problemas significativos de conectividade, bem como desafios à prestação de serviços, incluindo o abastecimento de energia e de água e a prestação de serviços de educação e de saúde às populações. Cabo Verde tem assistido a um progresso económico significativo desde 1990, impulsionado em grande parte pelo rápido desenvolvimento do turismo (25% do PIB), juntamente com um desenvolvimento social considerável graças a políticas sociais desenvolvidas desde a década de 1970. As perspectivas continuam incertas devido à pandemia de COVID-19, a uma seca prolongada que começou em 2016 e aos efeitos da invasão da Ucrânia pela Rússia⁵. Prevê-se que o crescimento económico permaneça abaixo dos níveis anteriores à COVID-19, com 5,1% em 2022 e 5,7% em 2023, impulsionado por investimentos em energias renováveis, economia azul, economia digital e uma recuperação gradual do turismo.



2.1. Situação política, económica e geoestratégica do país

Cabo Verde goza de estabilidade política sustentada por instituições democráticas sólidas. A realização de eleições livres e justas a nível nacional e local e as transições democráticas pacíficas são a norma. Nas eleições legislativas de 18 de abril de 2021, o partido no poder, Movimento para a Democracia (MpD), obteve a maioria absoluta, com 39 lugares num Parlamento de 72 membros. Após as eleições

⁵ Redação acordada nas Reuniões Anuais do Banco Africano de Desenvolvimento de 2022, no Gana - Argélia, China, Egito e África do Sul apresentaram uma reserva e propuseram "Conflito Rússia-Ucrânia".



presidenciais de outubro de 2021, José Maria Neves, do Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV), na oposição, foi eleito Presidente da República de Cabo Verde. O país continua a ocupar os primeiros lugares em África em termos de governação e transparência e preservou o seu estatuto de democracia estável com um sistema multipartidário funcional. Cabo Verde tem um bom desempenho nos principais índices de governação, ocupando o 10.º lugar/54 países no CPIA do Banco de 2020; 39.º/180 em 2021 no Índice de Perceção da Corrupção; e é o 2.º/54 países no Índice Ibrahim de Governação em África (IIAG) de 2020.

Apesar dos significativos choques exógenos, a economia de Cabo Verde continua a ser resiliente. Cabo Verde, por ser uma economia dependente do turismo, foi duramente atingido pelo choque da COVID-19. O crescimento foi estimado em 7,1% em 2021, após uma contração de 14,8% em 2020, devido aos efeitos da COVID-19 nas cadeias de abastecimento globais de viagens e turismo. A inflação subiu para 1,8% em 2021, de 0,6% em 2020, impulsionada pelos elevados preços da energia e pelo aumento da procura interna. O défice orçamental diminuiu de 9% do PIB em 2020 para 8,6% em 2021 e foi coberto por empréstimos em condições favoráveis, empréstimos internos e a utilização da dotação de 32,2 milhões de DSE. A balança corrente diminuiu de 15,9% do PIB em 2020 para 13,1% em 2021. O crédito à economia cresceu 6,0% em termos homólogos em 2021, apoiado pela linha de crédito COVID-19 de 400 milhões de euros. A COVID-19 aumentou os riscos orçamentais e a dívida pública aumentou de 114% do PIB em 2019 para 143% em 2021, devido aos elevados pagamentos de juros sobre a dívida interna e ao aumento dos défices orçamentais devido às despesas relacionadas com a COVID-19.

As perspectivas a médio prazo são positivas, com o PIB cabo-verdiano a crescer em média 5% entre 2019-2021, devido ao aumento da atividade da indústria, das pescas, do comércio e do turismo. Do lado da procura, o consumo público, o investimento privado e as exportações destacam-se como os principais factores de crescimento. A despesa total desceu de 31,4% do PIB em 2014 para 30,9% do PIB em 2018. Prevê-se que o défice orçamental diminua para menos de 2,4% do PIB em 2019-2021, à medida que a consolidação orçamental ganha impulso. O rácio da dívida pública de Cabo Verde diminuiu pelo segundo ano consecutivo, passando de 128,4% do PIB em 2016 para 127% em 2017 e 123,9% em 2018, prevendo-se que atinja 121,4% do PIB em 2019.

De acordo com a Avaliação Institucional e de Desempenho do País (CPIA) do BAD, Cabo Verde ocupa o 10º lugar entre 54 países, com uma pontuação de 4,2 em 2018, depois de ter sido classificado em 4,09 em 2014. Foram feitas melhorias importantes nas classificações da CPIA para gestão económica e governação, embora o desempenho em políticas estruturais, inclusão social e equidade, infraestruturas e integração regional tenha permanecido abaixo da média continental. A Freedom House classificou Cabo Verde consistentemente como uma economia livre nos últimos cinco anos, reflectindo a forte qualidade das suas instituições. O país está relativamente livre de corrupção e passou de 43º/175 em 2014 para 39º/180 em 2021 no Índice de Perceção da Corrupção da Transparência Internacional. O desempenho de Cabo Verde no Índice Ibrahim de Governação em África (IIAG) desceu de 2º/52 em 2014 para 3º/54 países inquiridos em 2018 devido a uma ligeira deterioração da eficácia da governação a nível local e dos regulamentos para o desenvolvimento do sector privado.

As reformas estruturais em Cabo Verde têm por objetivo melhorar o ambiente empresarial, resolver as ineficiências do mercado de trabalho e aumentar o acesso ao financiamento. As autoridades estão a elaborar uma nova estratégia de desenvolvimento quinquenal com base no plano de desenvolvimento a longo prazo recentemente concluído (Cabo Verde Ambition 2030). Os principais domínios prioritários



incluem (i) a conclusão das reformas das empresas públicas, nomeadamente através da privatização, e a melhoria da eficiência das que permaneçam públicas; (ii) a facilitação do acesso ao financiamento, em especial para as pequenas e médias empresas; e (iii) a melhoria do ambiente empresarial em geral. Outras reformas incluem medidas de adaptação e de atenuação das alterações climáticas, nomeadamente progressos no sentido de atingir o objetivo de 50% do consumo energético baseado em fontes de energias renováveis até 2030. Além disso, o desenvolvimento de parques tecnológicos também apoiará os esforços para aumentar a digitalização - outra prioridade fundamental para o governo.

As realizações de Cabo Verde na redução da pobreza nas últimas décadas têm sido bastante significativas, com a percentagem da população que vive abaixo da linha de pobreza internacional de US\$ 1,90 (PPP) por dia a diminuir de 16% em 2000 para 3% em 2019. No entanto, o governo utiliza normalmente a taxa de pobreza nacional de 5,5 dólares por dia⁶ para determinar o nível de pobreza no país. O compromisso de longo prazo de Cabo Verde na luta contra a pobreza levou ao declínio das taxas nacionais de pobreza de 49% em 1990 para 28% em 2019. No entanto, devido ao impacto da pandemia, a taxa nacional de pobreza aumentou para 35% em 2020, o que significa um aumento de 7% no número de pessoas em situação de pobreza no espaço de um ano, invertendo os recentes progressos realizados na luta contra a pobreza. No entanto, como resultado da resposta do governo para amortecer os efeitos da pandemia e dos esforços de recuperação pós-pandemia, houve um ligeiro declínio nas taxas de pobreza de 35% em 2020 para 33% em 2022.

Apesar destes ganhos na redução da pobreza, existem desigualdades espaciais e de género; trinta e três por cento (33%) dos agregados familiares chefiados por mulheres são pobres, em comparação com 21% dos agregados familiares chefiados por homens (INE, 2015). Do mesmo modo, a taxa de pobreza é de aproximadamente 15% nas zonas urbanas contra 41% nas zonas rurais e tende a ser mais baixa nas ilhas com melhores infra-estruturas turísticas (Sal e Boa Vista) quando comparada com as médias nacionais. Em resposta a estes desafios persistentes em matéria de pobreza, o Governo reforçou o seu sistema de proteção social, aumentando a cobertura do Cadastro Social Único (CSU). O governo está a utilizar sistemas baseados nas TIC, dinheiro móvel e plataformas electrónicas para chegar às famílias vulneráveis, às mulheres e às empresas lideradas por jovens afectadas pela pandemia da forma mais eficiente. Este é um exemplo de como a governação eletrónica apoia a redução da pobreza e a inclusão. O Governo estabeleceu o ambicioso objetivo de erradicar a pobreza extrema até 2026, através da criação de um fundo social para fazer face aos desafios emergentes e prementes da pobreza.

2.2. O sistema de contratação pública e a sua relação com a gestão das finanças públicas e a governação pública

Os quadros jurídicos e institucionais, na medida em que contêm elementos obrigatórios e permanentes que caracterizam os direitos e obrigações e atribuem papéis e responsabilidades aos principais actores envolvidos, são os que mais facilmente podem ser resumidos para caracterizar um sistema nacional de contratos públicos.

O quadro jurídico e a sua evolução recente

⁶ Em termos de paridade de poder de compra, por pessoa e por dia, a preços de 2015. A definição de pobreza extrema do governo é coerente com as normas internacionais.



Antes da reforma de 2015, ano em que o Código da Contratação Pública (CCP) foi aprovado e entrou em vigor, o quadro legislativo que regulava os contratos públicos era caracterizado por uma dispersão de textos legais destinados a regular certos tipos específicos de contratos públicos e temas, por vezes sem unidade e coerência sistemática. Os seguintes textos jurídicos constituíam o núcleo principal do quadro jurídico no período anterior ao CCP:

- A Lei n.º 17/VII/2007, de 10 de setembro (Lei dos Contratos Públicos, 2007) e o Decreto-Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro (Regulamento dos Contratos Públicos, 2009), que regulavam o processo de formação de contratos para a aquisição de bens, serviços e serviços de consultoria, mas que deixavam por regulamentar toda a fase de execução desses contratos;
- Decreto-Lei n.º 54/2010, de 29 de novembro, relativo à formação e execução de contratos de empreitada de obras públicas.

Especificamente no domínio das concessões,

- Decreto-Lei nº 34/2005, de 30 de maio, que estabelece as bases gerais do regime da Concessão da Exploração de Institutos Públicos, Empresas Públicas, Meios de Produção e outros Meios Públicos;
- Decreto-Lei n.º 35/2005, de 30 de maio, que estabelece as bases gerais do regime de Concessões de Obras Públicas e Exploração de Bens Públicos;
- Existiam vários regimes especiais de concessões (nomeadamente no que se refere às concessões de serviços públicos de aeroportos, portos e jogos de azar).

A peça central do quadro legal atual - o Código da Contratação Pública (CCP) - foi promulgado em 2015 como resultado de uma reforma que visava modernizar e simplificar o sistema de contratos públicos do país. O CCP estabelece os princípios fundamentais que devem orientar todos os intervenientes no mercado e define um quadro institucional que se tem vindo a consolidar ao longo dos últimos anos. Os procedimentos de formação de contratos disponíveis, os critérios de adjudicação e o processo para a sua escolha, a transparência e as salvaguardas relacionadas com a integridade, os prazos, bem como o mecanismo de oposição às decisões administrativas oferecido aos proponentes prejudicados, são exemplos de alinhamento com as boas práticas internacionais. No entanto, tal como explicado ao longo desta avaliação MAPS, foram reveladas algumas lacunas e deficiências na implementação prática das políticas e na aplicação das disposições legais⁷, por um lado, e algumas questões relacionadas com o desenvolvimento do sistema, por outro.

A lista dos principais actos legislativos sobre contratação pública e matérias conexas em vigor no país dá uma ideia geral sobre os temas cobertos. Para além da peça central, que é o CCP aprovado pela Lei n.º 88/VIII/2015, destacam-se os seguintes diplomas legais:

- Decreto-Lei 46/2015 – que aprova a constituição, organização e regime jurídico das Unidades de Gestão de Aquisições (UGAs) e da Central de Compras (Unidade de Gestão de Aquisições Centralizadas - UGAC);
- Decreto-Lei 50/2015 – que aprova o "Regime Jurídico dos Contratos Administrativos" e regula os aspetos relacionados com a execução dos contratos públicos (não cobertos pelo CCP);

⁷ A "lei na prática" em oposição à "lei nos livros".



- Decreto-Lei 55/2015 – que aprova os estatutos da Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP);
- Portaria n.º 60/2015 – que aprova os documentos tipo de contratação a adotar como referência nos procedimentos de contratação pública, incluindo o convite à apresentação de propostas, o programa de concurso/instruções aos concorrentes, o caderno de encargos e os termos de referência a adotar nos procedimentos de formação de contratos de empreitada, de aquisição de bens e prestação de serviços, de concessão de obras e serviços públicos e de empreitadas de obras públicas, conforme aplicável. Além disso, a ARAP disponibiliza modelos destes contratos no seu sítio Web.
- Decreto-Lei n.º 28/2021 – que aprova os estatutos da Comissão de Resolução de Conflitos (CRC);
- O Decreto-Lei n.º 11/2023 - que aprova o regime jurídico da plataforma e-GP e a tramitação dos procedimentos de formação de contratos públicos através da mesma.

Registaram-se progressos significativos na melhoria da gestão das finanças públicas e dos contratos públicos, embora a capacidade institucional continue a colocar grandes desafios. O quadro institucional e jurídico da gestão das finanças públicas (GFP) foi reforçado desde a última avaliação da Desp+esa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em 2015, principalmente devido à aprovação da Lei de Gestão das Finanças Públicas de 2018 e da nova Lei do Tribunal de Contas. Além disso, um Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira (SIGOF) foi totalmente implementado e é utilizado por todos os ministérios.

No que diz respeito à contratação pública, é consensual a necessidade de modernizar o sistema, implementando um sistema de contratação eletrónica completo que interaja com o SIGOF, para fomentar a concorrência e promover a melhoria da relação qualidade-preço, para reduzir significativamente a contratação direta, bem como a necessidade urgente de promover a formação e a profissionalização dos compradores públicos.

Entidades adjudicantes

O CCP estabelece um quadro detalhado para as entidades adjudicantes do país, conforme descrito no seu artigo 5º. Estas entidades incluem o Estado e os serviços da Administração Direta, as Autarquias Locais, os Institutos Públicos (incluindo fundações públicas e entidades reguladoras), as empresas públicas e as associações públicas (tanto as entidades exclusivamente públicas como as mistas público-privadas, financiadas ou geridas principalmente pelas entidades acima mencionadas). A Reforma de 2015 clarificou ainda mais a estrutura organizacional e as competências necessárias para as operações de contratação pública, salientando a importância de unidades especializadas em cada entidade adjudicante para gerir os processos de contratação, desde o planeamento até à execução do contrato. No centro deste quadro está o conceito de Unidade de Gestão de Aquisições (UGA), definida como uma entidade funcional, não estrutural, responsável pela gestão dos procedimentos de contratação. O n.º 2 do artigo 66.º do CCP especifica que, no âmbito da Administração Pública Central e para aquisições não agrupadas, estas entidades são designadas por Unidade de Gestão de Aquisições (UGA), sendo os procedimentos agrupados tramitados pela Unidade de Gestão Centralizada de Aquisições (UGAC). O Regulamento das



Unidades de Gestão de Aquisições, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 46/2015, obriga a que cada entidade contratante crie uma UGA, que deve ser acreditada pela ARAP antes de iniciar a atividade. As UGA são incumbidas de várias responsabilidades, incluindo a elaboração de propostas de contratação, a manutenção de registos de aquisições, a escolha dos procedimentos de aquisição e a gestão do processo de licitação. As competências destas unidades de aprovisionamento, tal como descritas no artigo 11º, abrangem uma série de actividades destinadas a garantir práticas de aprovisionamento transparentes e eficientes. Estas incluem a preparação e apresentação de planos de aquisição para aprovação, a manutenção e apresentação de registos de aquisição à ARAP e à Direção-Geral do Património e dos Contratos Públicos (DGPCP), a escolha dos métodos de aquisição e a gestão de todo o processo de concurso, desde a preparação dos documentos até à notificação dos concorrentes. Além disso, as UGA apoiam a produção de relatórios semestrais de aquisições e prestam os esclarecimentos necessários a pedido da ARAP. Esta abordagem estruturada tem como objetivo profissionalizar as funções de aquisição e melhorar a responsabilidade e a eficácia da aquisição pública em Cabo Verde.

Autoridade reguladora independente dos contratos públicos

A Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP) é uma autoridade administrativa independente com funções de regulação e goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, garantindo a sua independência operacional. O quadro jurídico que rege as autoridades reguladoras independentes, designadamente a Lei nº 14/VIII/2012, destaca as funções essenciais de regulação, supervisão e sanção. As actividades da ARAP estão sujeitas à supervisão da Assembleia Nacional, assegurando um equilíbrio entre a independência funcional e a responsabilidade. Os estatutos da ARAP definem oito áreas principais de competências: aconselhamento, auditoria, regulamentação, formação e acreditação, informação e publicidade, sancionamento e atuação como um órgão de recurso não judicial independente (mecanismo de revisão de decisões administrativas). Estas competências englobam um vasto leque de funções, desde a realização de auditorias e a emissão de normas técnicas até à formação de funcionários do sector dos contratos públicos e à resolução de litígios em matéria de contratos públicos. A estrutura organizacional da ARAP inclui um Conselho de Administração, um Revisor Oficial de Contas, um Conselho Consultivo e o Comité de Resolução de Conflitos (CRC), que é o órgão de recurso mencionado. Através do seu quadro regulamentar abrangente e das suas diversas competências, a ARAP desempenha um papel crucial na manutenção da integridade e da eficiência do sistema de contratos públicos em Cabo Verde. A sustentabilidade financeira da ARAP é alcançada através de vários fluxos de receitas, incluindo taxas de serviço, taxas relacionadas com contratos, dotações do orçamento do estado e valores resultantes da aplicação de coimas no quadro da competência sancionatória.

Organismos de supervisão e de controlo

A legislação nacional define os organismos responsáveis pela supervisão da função de aquisição no país. As principais instituições envolvidas nesta supervisão incluem organismos de controlo externo e interno. O Tribunal de Contas de Cabo Verde (TCCV) funciona como a Instituição Suprema de Auditoria, desempenhando um papel fundamental no controlo externo *a priori* e *ex-post* dos processos de aquisição. Outro órgão de controlo externo significativo é a agência reguladora ARAP (ver acima), que tem a tarefa de monitorizar e auditar as actividades de aquisição para garantir a conformidade com os regulamentos estabelecidos.

No que se refere ao controlo interno, a Inspeção-Geral das Finanças é responsável pela supervisão da gestão financeira e dos contratos públicos nas instituições públicas. Adicionalmente, a Direção-Geral de



Contratos Públicos e Aprovisionamento (DGPCP) está envolvida nos mecanismos de controlo interno para garantir a integridade e eficiência do sistema de aprovisionamento. Em conjunto, estas instituições formam um quadro abrangente para a supervisão e regulamentação dos contratos públicos em Cabo Verde.

Outras partes interessadas

Para além das entidades diretamente envolvidas na regulação, operação e monitorização e controlo do sistema - entidades adjudicantes⁸, operadores económicos e a autoridade reguladora e órgãos de controlo interno e externo - as principais partes interessadas envolvidas no sistema de contratação pública de Cabo Verde incluem instituições de formação, organismos profissionais de contratação⁹, e representantes do sector privado¹⁰ e da sociedade civil. Além disso, as instituições de investigação, o meio académico, os meios de comunicação social e os parceiros internacionais envolvidos em actividades de contratação contribuem para a eficácia e supervisão abrangente do sistema de contratação pública de Cabo Verde. Estas entidades estiveram envolvidas na avaliação da MAPS através da sua participação como membros do seu Comité de Pilotagem¹¹.

2.3. Objectivos de política nacional e objectivos de desenvolvimento sustentável

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (PEDS II)¹² operacionaliza o Programa do Governo da X Legislatura e a Agenda Estratégica de Cabo Verde para o Desenvolvimento Sustentável 2030. Com o PEDS II, a ambição do Governo até 2026 é fazer de Cabo Verde uma democracia avançada, uma economia dinâmica, digitalizada e diversificada, uma nação inclusiva, integrada na CEDEAO, com prosperidade partilhada e elevado prestígio internacional.

As mudanças que o PEDS II deve promover e os progressos a realizar serão implementados através de 28 programas distribuídos por quatro pilares. O Pilar Económico, com 13 programas que respondem ao objetivo estratégico de assegurar a recuperação económica, a consolidação orçamental e o crescimento sustentável, a diversificação e a transformação de Cabo Verde num País Plataforma. O Pilar Social, com 5 programas que cumprem o objetivo estratégico de promover o desenvolvimento social através do capital humano, inclusão e mobilidade, redução das desigualdades, erradicação da pobreza extrema e igualdade de género. O Pilar do Ambiente, com 3 programas que cumprem o objetivo estratégico de garantir água e saneamento para todos, ação climática e resiliência, qualidade ambiental e valorização da biodiversidade e geodiversidade. O Pilar da Soberania, com 7 programas que cumprem o objetivo estratégico de consolidar a soberania nacional, aprofundar a valorização da democracia, da diáspora e do prestígio

⁸ Todos os níveis da administração pública, ou seja, administração central e sub-central, e outras entidades (incluindo empresas públicas e organismos de direito público).

⁹ Advogados, engenheiros, arquitectos.

¹⁰ Câmaras de Comércio e representantes das pequenas e médias empresas.

¹¹ O Comité de Pilotagem da Avaliação MAPS foi criado pelo Despacho Ministerial n.º 114/2022, emitido pelo Vice-Primeiro-Ministro e Ministro das Finanças e das Empresas em 16 de dezembro de 2022.

¹² <https://peds.gov.cv/caboverde4dev/en/>



internacional de Cabo Verde e promover a integração regional e a inserção dinâmica de Cabo Verde no Sistema Económico Mundial.

No entanto, o PEDS II é completamente omissivo em matéria de contratos públicos.

2.4. A reforma da contratação pública

Antes da reforma de 2015, o quadro legislativo que regula os contratos públicos era caracterizado por uma dispersão de textos jurídicos destinados a regular tipos específicos de contratos públicos e temas, por vezes sem unidade e coerência sistemática.

Os seguintes textos jurídicos constituíam a parte principal do quadro jurídico no período anterior ao Código:

- a Lei n.º 17/VII/2007, de 10 de setembro (Lei dos Contratos Públicos, 2007) e o Decreto-Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro (Regulamento dos Contratos Públicos, 2009), que abrangiam o processo de formação de contratos para a aquisição de bens, serviços e serviços de consultoria, mas deixavam por regulamentar a execução desses contratos.
- o Decreto-Lei n.º 54/2010, de 29 de novembro, relativo à formação e execução de contratos de empreitada de obras públicas.
- Especificamente no domínio das concessões, o Decreto-Lei n.º 34/2005, de 30 de maio, que estabelecia as bases gerais do regime da Concessão da Exploração de Institutos Públicos, Empresas Públicas, Meios de Produção e outros Meios Públicos;
- Decreto-Lei n.º 35/2005, de 30 de maio, que estabelecia as bases gerais do regime de Concessões de Obras Públicas e Exploração de Bens Públicos;
- Existiam vários regimes especiais de concessões (nomeadamente no que se refere às concessões de serviços públicos de aeroportos, portos e jogos de azar).

De um modo geral, do ponto *de vista* da "*letra da lei*", o quadro jurídico dos contratos públicos está agora bem estruturado em termos de hierarquia dos actos jurídicos e incorpora o núcleo das normas e princípios que estão normalmente presentes nos sistemas de contratos públicos mais modernos. A peça central do quadro jurídico - o Código da Contratação Pública (CCP) - foi promulgado em 2015 como resultado de uma reforma que teve como objetivo modernizar e simplificar o quadro jurídico. Esta lei estabelece os princípios fundamentais que devem orientar todos os actores do mercado e define um quadro institucional que se tem vindo a consolidar nos últimos anos. Os procedimentos de formação de contratos disponíveis, os critérios de adjudicação e o processo para a sua escolha, a transparência e as salvaguardas relacionadas com a integridade, os prazos, bem como o mecanismo de reclamação oferecido aos proponentes que se considerem prejudicados, são exemplos de alinhamento com as boas práticas internacionais. No entanto, previa-se que uma avaliação MAPS pudesse revelar, como de facto revelou, algumas lacunas e deficiências na implementação prática das políticas e na aplicação concreta das disposições legais.

A lista dos principais actos legislativos sobre contratação pública e matérias conexas em vigor no país dá uma ideia geral sobre os temas abordados. Para além da peça central, que é o CCP, aprovado pela Lei n.º 88/VIII/2015, destacam-se os seguintes diplomas legais:



- Decreto-Lei nº 46/2015 - aprova a constituição, organização e regime jurídico das Unidades Ministeriais de Compras (UGAs) e da Central de Compras (UGAC);
- Decreto-Lei n.º 50/2015 - aprova o "Regime Jurídico dos Contratos Administrativos", incidindo sobre os aspetos relacionados com a execução dos contratos públicos;
- Decreto-Lei nº 55/2015 - aprova os estatutos da Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP);
- Decreto-Lei 28/2021 - aprova os estatutos da Comissão de Resolução de Conflitos (CRC);
- O Decreto-Lei n.º 11/2023, de 17 de fevereiro, aprova o regime jurídico da plataforma e-GP e o processamento da formação de contratos públicos através da mesma. Para além disso, a tendência para a contratação de concessões de obras e serviços, bem como de parcerias público-privadas, pode também implicar a exposição a riscos acrescidos que a avaliação da MAPS pode, em certa medida, antecipar. .

A ARAP encomendou um Diagnóstico sobre a aplicação do Código da Contratação Pública (CCP) e do Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA), bem como dos documentos normalizados de contratação, desde a sua aprovação em 2015 até à data de conclusão do estudo, ou seja, maio de 2021. O Diagnóstico confirmou que o CCP e o RJCA representaram uma evolução significativa do quadro legislativo cabo-verdiano em matéria de contratação pública, o que permitiu ao país atingir um patamar muito superior ao das leis que revogaram.

Os autores do estudo recomendam a manutenção do CCP e do RJCA como leis de enquadramento no domínio da contratação pública (em sentido lato). No entanto, identificam também vários aspectos e questões que exigem aperfeiçoamentos específicos a introduzir através da revisão do CCP e do RJCA, nas seguintes áreas: âmbito subjetivo e objetivo dos diplomas legais, procedimentos de formação dos contratos, contratação eletrónica, execução dos contratos, função reguladora, contencioso e contra-ordenações).

O objetivo geral de desenvolvimento da avaliação é agora, com a presente Avaliação MAPS concluída, apoiar o GdCV no desenvolvimento de um sistema de contratos públicos mais transparente, eficaz, competitivo e responsável, reforçando a capacidade das instituições responsáveis pelos contratos públicos. O objetivo final é melhorar o desempenho do Sistema de Contratação Pública do país e garantir a otimização dos resultados obtidos com a utilização dos fundos públicos, incluindo a melhoria da prestação de serviços aos cidadãos.

3. Avaliação

Esta secção do relatório principal analisa as conclusões da avaliação em relação a cada um dos pilares e indicadores, com base na análise qualitativa do sistema e na aplicação de indicadores quantitativos, tal como definidos na metodologia MAPS. Descreve os principais pontos fortes e fracos e identifica as áreas que apresentam lacunas materiais ou substanciais e que requerem medidas para melhorar a qualidade e o desempenho do sistema. As lacunas substanciais são classificadas em categorias de acordo com o risco que podem representar para o sistema e são recomendadas acções para resolver estas deficiências.



Os resultados pormenorizados da avaliação, abrangendo cada sub-indicador e cada critério, constam da Matriz no Volume II do presente relatório. Todos os outros materiais de apoio e documentação de suporte a esta análise são apresentados no Volume III do presente relatório. A Equipa de Avaliação utilizou as orientações e os critérios de avaliação apresentados na Metodologia de Avaliação dos Sistemas de Aquisições (MAPS 2018).

3.1. Pilar I - Quadro jurídico, regulamentar e de política

O primeiro pilar avalia o quadro jurídico, regulamentar e político da contratação pública. Identifica as regras e procedimentos formais que regem os contratos públicos e avalia a sua comparação com as normas internacionais. A aplicação prática e o funcionamento deste quadro são objeto avaliação nos pilares II e III. Os indicadores do Pilar I abrangem os desenvolvimentos e inovações recentes que têm sido cada vez mais utilizados para tornar os contratos públicos mais eficientes. O Pilar I também tem em conta as obrigações internacionais do estado e os objectivos políticos nacionais para garantir que os contratos públicos estejam à altura do seu importante papel estratégico e contribuam para a sustentabilidade.

Indicador 1. O quadro jurídico dos contratos públicos respeita os princípios enunciados e cumpre as obrigações aplicáveis

O indicador abrange os diferentes instrumentos jurídicos e regulamentares estabelecidos a vários níveis, desde o nível mais elevado (leis e decretos leis) até aos regulamentos pormenorizados e documentos normalizados de contratação.

- **Síntese do indicador**

O sistema cabo-verdiano de contratos públicos, influenciado pelas leis portuguesa e europeia, como o sistema jurídico nacional, pertence à família do Direito Civil. A Constituição é a lei suprema, orientando todas as outras leis e regulamentos, incluindo as relacionadas com os contratos públicos. Os principais instrumentos legais neste domínio são o Código da Contratação Pública (CCP), o Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA), o Estatuto da ARAP (a Autoridade Reguladora), o Estatuto da Comissão de Resolução de Conflitos (CRC) e o Regulamento sobre os contratos públicos electrónicos (e-GP).

O CCP abrange vários tipos de contratos públicos, incluindo as empreitadas de obras públicas, as aquisições de bens e serviços e as parcerias público-privadas. Todos os actos legislativos estão acessíveis online, garantindo a transparência. Os métodos de adjudicação, ordenados por grau de competitividade, vão desde o concurso público até à adjudicação direta, que pode ser adoptada com base no valor do contrato ou em critérios materiais de escolha.

A transparência é primordial na adjudicação de contratos, exigindo anúncios de concurso públicos e documentos de contratação acessíveis. O CCP impõe procedimentos e critérios específicos para a apresentação de propostas, privilegiando a participação aberta e a concorrência leal. No entanto, as preferências pelos proponentes nacionais nos concursos internacionais podem criar barreiras comerciais.

A elegibilidade para a participação nos procedimentos de contratação é estritamente regulamentada, desqualificando as entidades com base em factores como a insolvência, condenações penais e falta de



pagamento de impostos. Os documentos normalizados de contratação, aprovados pelas autoridades governamentais competentes, são obrigatórios. As especificações técnicas devem ser claras e imparciais, com preferência pelas normas nacionais.

Os critérios de adjudicação incluem o preço mais baixo e a proposta economicamente mais vantajosa. O cálculo do custo do ciclo de vida não é explicitamente mencionado, mas é implicitamente permitido. A lei garante a segurança e a confidencialidade das propostas e exige a abertura de concursos públicos para os contratos mais relevantes do ponto de vista do valor.

Estão disponíveis várias opções de recurso para as partes lesadas, incluindo reclamações diretas à entidade responsável, recursos ao CRC da ARAP e o recurso judicial. O CCP permite a impugnação das decisões de contratação, facilitando a correção de erros. O RJCA prevê a arbitragem em litígios de contratos administrativos e define os poderes das entidades adjudicantes, incluindo a modificação do contrato em condições específicas.

Por último, embora a implementação do sistema e-GP tenha enfrentado desafios, estes não se devem a deficiências legais ou regulamentares. O sistema, alinhado com as melhores práticas internacionais, enfatiza os princípios de integridade, segurança e interoperabilidade. A transição em curso para o e-GP destaca o seu futuro papel como o principal método de tramitação da contratação pública em Cabo Verde.

A avaliação do sistema de contratação pública de Cabo Verde revela várias lacunas críticas que comprometem a sua eficiência, transparência e conformidade com as melhores práticas. As principais questões identificadas incluem inconsistências processuais, interfaces tecnológicas desactualizadas e pouco amigáveis para o utilizador e disposições legais ambíguas.

Uma das principais preocupações prende-se com a contratação de serviços de consultoria ao abrigo do Código da Contratação Pública (CCP), nomeadamente o procedimento especial supérfluo previsto no CCP que contrasta com o procedimento geral aplicado a outros serviços, conduzindo a ineficiências. Além disso, o n.º 6 do artigo 155.º do CCP¹³ introduz ambiguidade ao isentar os contratos celebrados com quadros qualificados para a execução de trabalhos de carácter intelectual e continuado da aplicação das disposições do CCP, mas continuando também a exigir, nesses casos, o respeito pelos princípios gerais da

¹³A Lei n.º 20/X/2023, de 24 de março (*Regime Jurídico do Emprego Público*) consagra nos seus artigos 85.º e seguintes aquilo a que chama uma "forma especial de vinculação à Administração Pública", que consiste basicamente na opção pela celebração de "*contratos de prestação de serviços para o exercício de funções públicas*" [n.º 2 do artigo 86.º] em alternativa aos regimes normais i.e. a "carreira" e o "emprego". O artigo 85.º prevê que os contratos de prestação de serviços são "*celebrados para a prestação de trabalho não subordinado num órgão ou serviço, sem sujeição à respectiva disciplina e direção, ou horário de trabalho*", o que se enquadra nas definições constantes do CPP relativas à "*aquisição de serviços*" [artigo 2.º e alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º] e à "*aquisição de serviços de consultoria*" [artigo 2.º e alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º]. No entanto, estes contratos de prestação de serviços - que podem ser celebrados sob a forma de *contrato de tarefa* (o objeto é uma tarefa específica identificada e o contrato dura até à sua realização prevista ou efectiva) ou *de contrato a prazo* (o objeto é a prestação de um tipo de serviços durante toda a vigência do contrato) - só podem ser realizados se se verificarem cumulativamente os seguintes requisitos [n.º 1 do artigo 86: (a) tratar-se de trabalho não subordinado para o qual se revele inconveniente, (b) ser cumprido o regime jurídico da aquisição de serviços e (c) o prestador de serviços ter a sua situação fiscal e contributiva regularizada. Assim, parece-nos que a alínea b) do n.º 1 do artigo 86.º remete para o Código dos Contratos Públicos no que respeita ao cumprimento destes contratos de prestação de serviços para o exercício de funções públicas e para o Código dos Contratos Públicos, aprovado pela Lei n.º 88/VIII/2015 Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 50/2015.



contratação pública constantes do Título I, Capítulo II do CCP. A disposição relativa à adjudicação por ajuste direto prevista no n.º 7 do artigo 155.º, baseada unicamente no critério relativo ao valor estimado do contrato a celebrar, afasta-se das regras típicas que consideram tanto os critérios relativos ao valor como os critérios materiais, o que prejudica a lógica da adjudicação por ajuste direto.

O portal de contratos públicos "e-Compras" constitui outra área de preocupação. A sua secção de Legislação não é de fácil utilização e contém textos legais desactualizados ou irrelevantes, necessitando de melhorias significativas. O n.º 2 do artigo 119.º do CCP, que permite a fixação de prazos reduzidos para a apresentação de propostas no procedimento de concurso público, no caso de excepcional urgência fundamentada pela entidade adjudicante, pode afetar negativamente a concorrência e a possibilidade de preparação adequada das propostas pelos concorrentes. Além disso, o n.º 4 do Artigo 99 do CCP limita potencialmente o comércio internacional ao permitir favorecer propostas apresentadas por operadores económicos cabo-verdianos ou incluindo bens extraídos, produzidos ou cultivados em Cabo Verde, o que pode ser visto como uma medida protecionista.¹⁴

A ambiguidade da redação do n.º 1, alínea c), do artigo 70.º do CCP, no que se refere ao estatuto dos proponentes ou candidatos, exige igualmente uma clarificação legislativa. Além disso, sugere-se a alteração do artigo 70.º para incluir critérios de desqualificação no caso de se terem verificado infracções como o terrorismo e o tráfico de seres humanos.

A ausência de disposições específicas que regulem a possibilidade de participação das empresas públicas em procedimentos de contratação pública como proponentes ou candidatas e a falta de clareza jurídica devido à omissão do "anúncio" entre os tipos de documentos de contratação constitui lacunas significativas.

A abordagem atual para calcular e avaliar os custos do ciclo de vida não é clara, faltando orientações específicas para as entidades adjudicantes.

A presença do Ministério Público nos actos públicos de abertura das propostas em concursos é considerada ineficaz e o papel deste organismo no processo de adjudicação deve ser revisto.

É necessária uma alteração profunda na Secção II (Ato Público) do Capítulo I do Título IV do CCP, a fim de se adaptar o sistema à contratação pública electrónica (e-GP).

O artigo 186.º do Código de Processo Civil (CPP) exige um alinhamento mais claro com o n.º 1 do artigo 42.º do RJCA, nomeadamente no que respeita aos prazos de suspensão. A análise também destaca a necessidade de melhorar os documentos de contratação, especialmente exacerbada com a introdução do e-GP.

A confidencialidade, atualmente salvaguardada apenas pelo artigo 89.º do CCP, permite que os proponentes solicitem a confidencialidade dos documentos que integram a proposta. No entanto, afigura-se necessário um sistema diferente para o tratamento das informações confidenciais nas várias fases dos procedimentos, sendo sugeridas alterações ao n.º 1, alínea g), do artigo 41.º e ao n.º 2 do artigo 46.º e a revogação da alínea b) do artigo 55.º do Estatuto da Comissão de Resolução de Conflitos (ECRC).

¹⁴ A Equipa de Avaliação não encontrou quaisquer casos de aplicação prática da potencial barreira ao comércio internacional resultante da combinação do n.º 4 do artigo 99.º com o artigo 13.º do CPP



A ausência de funções definidas para os gestores de contratos e de carreiras especializadas no domínio dos contratos públicos enfraquece significativamente o modelo de gestão das compras públicas. Este facto aumenta os riscos devido a um controlo insuficiente da execução dos contratos. Além disso, o n.º 3 do artigo 22.º do RJCA limita a modificação dos contratos sem ter em conta os potenciais impactos nos preços, o que pode afetar negativamente as condições de aquisição da entidade adjudicante.

O artigo 24.º do RJCA deve ser alterado para contemplar as obrigações de publicação das alterações significativas dos contratos. O artigo 39.º, n.º 1, alínea f), do CCP deve ser revisto para limitar as adjudicações diretas de forma a salvaguardar a concorrência e o interesse público. Além disso, a falta de integração entre a informação sobre contratos públicos e os sistemas de gestão das finanças públicas, tal como salientado no n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei 11/2023, constitui um desafio.

Por último, a ausência de uma estratégia clara de contratação pública eletrónica e a incongruência dos esforços de transformação digital no âmbito do sistema de contratação pública realçam a necessidade urgente de uma abordagem coesa e abrangente para modernizar e racionalizar os processos de contratação em Cabo Verde.

A avaliação exaustiva do sistema de contratação pública de Cabo Verde conduziu a várias recomendações destinadas a aumentar a eficiência, a justiça e a conformidade com as melhores práticas internacionais. Estas recomendações, derivadas da identificação de lacunas substanciais, são propostas para mitigar os riscos associados e melhorar o panorama geral dos contratos públicos.

Uma das principais sugestões diz respeito à abolição do procedimento especial para a contratação de serviços de consultoria. Para o efeito, seria necessário revogar o Capítulo VI do Título IV do Código da Contratação Pública (CCP) e alterar as disposições conexas. Além disso, a fim de respeitar os princípios da igualdade e promover a concorrência, aconselha-se a revogação do n.º 6 do artigo 155. Esta ação é recomendada independentemente da manutenção do Capítulo VI, que estabelece um procedimento específico para os contratos de serviços de consultoria.

A Equipa de Avaliação sugere ainda a eliminação da exigência de justificação ou fundamentação particular para a decisão de escolha do procedimento de ajuste direto como prevista no n.º 7 do artigo 155. Tal deve-se ao facto de, nos termos gerais do artigo 30.º do CCP, não ser necessária qualquer justificação quando a escolha do procedimento se baseia no valor estimado do contrato. A adoção do ajuste direto em função do valor estimado do contrato deve assim dispensar a necessidade de qualquer justificação adicional que não tenha a ver com o valor do contrato.

Para fazer face a situações de urgência excecional, propõe-se o aditamento de uma secção ao CCP que permita a redução de determinados prazos processuais nas circunstâncias identificadas. Tal incluiria a não aplicação de alguns requisitos, como os previstos nas regras relativas aos relatórios preliminar e final, mantendo os elementos essenciais do processo de contratação pública.

O Governo é encorajado a avaliar o impacto económico dos obstáculos ao comércio internacional impostos pelo artigo 13º e pelo nº 4 do artigo 99º do CCP. Dependendo das conclusões, estas disposições legais podem ser revogadas ou alteradas para reduzir a descricionariedade concedida às entidades adjudicantes, clarificando assim os termos e condições desta medida de proteção.

Além disso, o relatório sugere a atualização da alínea c) do n.º 1 do artigo 70.º do CCP para excluir os candidatos ou proponentes cujo membro ou membros da direção ou administração estejam impedidos



de participar na contratação pública. Recomenda também o alargamento das causas de impedimento previstas no artigo 70º do CCP, de modo a incluir condenações por crimes graves, conflitos de interesses e tentativas provadas de distorção da concorrência.

A Equipa de Avaliação propõe que se considere a possibilidade de incluir no CCP uma disposição que permita a participação tanto de empresas públicas como de outras entidades públicas enquanto proponentes ou candidatas, explicitando simultaneamente as garantias necessárias para, mesmo nesse cenário, se salvaguardar a concorrência leal e a ausência de conflitos de interesses. Esta medida faria parte de um esforço mais alargado de modernização legislativa. Além disso, aconselha-se o aditamento de uma cláusula ao artigo 146.º do CCP para clarificar as regras de prevalência em caso de não conformidade.

A introdução de disposições relativas ao cálculo dos custos do ciclo de vida (CCV) no CCP é outra recomendação fundamental. Tal facilitaria a utilização dos custos do ciclo de vida na avaliação da proposta economicamente mais vantajosa, incorporando uma gama completa de custos, incluindo os impactos ambientais.

A revogação do n.º 2 do artigo 121.º do CCP e, conseqüentemente, da Diretiva ARAP 2/2018 de 12 de junho, é aconselhada devido à sua falta de valor acrescentado e potencial ineficiência. De igual modo, a sessão pública de abertura de propostas deve ser abolida com a adoção plena da contratação eletrónica (e-GP).

São sugeridas alterações a vários artigos do CCP e do RJCA para abordar questões relacionadas com os contratos anuláveis, a confidencialidade da informação durante a tramitação e pendência dos recursos e as limitações às modificações contratuais para evitar desequilíbrios económicos.

A obrigação de publicar todas as alterações dos contratos, prevista no artigo 24.º do RJCA, deve ser alargada e rigorosamente aplicada, com sanções em caso de incumprimento.

Por último, o Ministério das Finanças e a ARAP são instados a incluir nos seus planos para 2024 a adoção do processamento eletrónico para as decisões de aquisição e autorização de despesas. Recomenda-se a supressão da homologação dos documentos de concurso pela DGPCP, a fim de racionalizar os processos.

- **Conclusões**

Âmbito de aplicação e cobertura do quadro jurídico e regulamentar

O sistema jurídico cabo-verdiano faz parte da família *do Civil Law* e, no que respeita aos contratos públicos, encontra as suas mais importantes fontes de influência no direito português¹⁵ e no direito europeu dos contratos públicos. O sistema jurídico cabo-verdiano está muito bem estruturado e a **hierarquia das leis**, tal como definida pela Constituição, tem o seu nível mais elevado na própria Constituição da República de Cabo Verde (CRCV) a ela se subordinando, nos níveis subalternos, as Leis da Assembleia Nacional e os Decretos-Lei do Governo. No que respeita ao **Direito Internacional**, o artigo 12º da CRCV estabelece que

¹⁵ Existem muitas características comuns entre os sistemas jurídicos dos países que integram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.



o direito internacional geral ou comum faz parte integrante da ordem jurídica cabo-verdiana enquanto vigorar na ordem jurídica internacional e vigora na ordem jurídica cabo-verdiana após a sua publicação oficial e entrada em vigor na ordem jurídica internacional e enquanto vincular internacionalmente o Estado de Cabo Verde.

Os **diplomas legais mais relevantes no domínio da contratação pública** são o Código da Contratação Pública (CCP)¹⁶ que abrange toda a fase de formação do contrato (até à adjudicação e assinatura do contrato), o Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA)¹⁷ que abrange a execução dos contratos públicos, o Estatuto da ARAP¹⁸, o Estatuto da Comissão de Resolução de Conflitos (ECRC)¹⁹ e o Regulamento dos Contratos Públicos Electrónicos (e-GP).²⁰

O **âmbito de aplicação do CCP** abrange a formação de contratos de empreitada de obras públicas, locação e aquisição de bens, aquisição de serviços, aquisição de serviços de consultoria, concessões de obras públicas e de serviços públicos. (CCP, artigo 3.º/1). O **quadro** seguinte apresenta uma visão resumida do âmbito e da cobertura do CCP e do que pode ser considerado globalmente uma lei bem concebida para regular a fase pré-contratual.

CÓDIGO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE 2015 (CCP)		
Fase do ciclo de contratação e âmbito das normas	Distribuição de conteúdos na lei títulos / capítulos / secções / disposições	
Principais definições, âmbito de aplicação, princípios e regras gerais	Título I	Princípios e regras gerais Capítulo I - Objeto e âmbito de aplicação Capítulo II - Princípios relativos à contratação pública Capítulo III - Regulação da contratação pública Capítulo IV - Publicidade
Cobertura do ciclo de vida do contrato <i>(Até à decisão de adjudicação e à assinatura do contrato)</i>	Título II	Tipos e escolha de procedimentos (métodos de aquisição) Capítulo I - Tipos de procedimentos Capítulo II - Escolha do procedimento Capítulo III - Documentos do procedimento
	Título III	Formação dos contratos Capítulo I – Diligências administrativas prévias Capítulo II - Regras de participação nos procedimentos (elegibilidade) Capítulo III - Candidaturas Capítulo IV - Proposta Capítulo V - Apresentação das candidaturas e das propostas Capítulo VI - Avaliação e exclusão das propostas e adjudicação Capítulo VII - Caução

¹⁶ Aprovado pela Lei n.º 88/VIII/2015, de 14 de abril.

¹⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 50/2015, de 23 de setembro.

¹⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 55/2015, de 9 de outubro.

¹⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 28/2021, de 5 de abril).

²⁰ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 17 de fevereiro.



		Capítulo VIII – Celebração do contrato
	Título IV	Tramitação do procedimento Capítulo I - Concurso público Capítulo II - Concurso público em duas fases Capítulo III – oncurso limitado por prévia qualificação Capítulo IV - Concurso restrito Capítulo V - Ajuste direto Capítulo VI - Contratação de serviços de consultoria Capítulo VII - Acordos-quadro
	Título V	Impugnações administrativas
	Título VI	Contra-ordenações
	Título VII	Disposições finais e transitórias

Para além dos contratos públicos mais utilizados - para o fornecimento de bens e aquisição de serviços e de obras - o sistema jurídico de Cabo Verde também oferece disposições legais e regulamentares no domínio das **parcerias público-privadas (PPP) e concessões**. O artigo 2.º do CCP estabelece as definições legais de concessão de obras e de concessão de serviços. **A concessão de obras públicas** é um contrato que, embora tenha as mesmas características que um contrato de obras públicas, tem como contrapartida o direito de explorar uma obra pública, acompanhada ou não do pagamento de um preço, enquanto a **concessão de serviços públicos** é um contrato para o lançamento e a exploração temporária de um serviço, por conta e risco do concessionário, acompanhada ou não do pagamento de um preço. As disposições do CCP que abordam as PPP e as concessões incluem, entre outras, as relativas à aplicabilidade [Artigo 3(1)(e)(f)]: O CCP aplica-se a contratos de concessão de obras públicas e de serviços públicos; Procedimentos de concurso [Artigo 30(5)]: Obriga a um concurso público em duas fases ou a um concurso limitado com base na qualificação prévia para a formação de contratos de concessão, Aprovação do Governo [Artigo 58(1)]: Necessidade de aprovação do Ministério das Finanças para a viabilidade, estrutura e especificações do projeto antes de iniciar a formação do contrato; Restrições à candidatura [Artigo 70(1)(f)]: Proíbe candidatos condenados por crimes como corrupção ou fraude, especialmente em contratos relacionados com a construção; Requisitos de qualificação [Artigo 73(2)]: Exige certificações ou licenças adequadas para contratos de obras públicas ou concessões; Estabilidade financeira [Artigo 76(2)]: Exige prova da capacidade financeira dos participantes em concessões de obras públicas ou de serviços; Elementos essenciais do contrato [Artigo 111(2)]: Enumera os elementos obrigatórios nos contratos de concessão, incluindo a licença do empreiteiro e os detalhes do projeto; e Prazos de apresentação (Artigo 119): Estabelece prazos para a apresentação de propostas, variando de acordo com o âmbito nacional e internacional.

No entanto, o regime jurídico das **Parcerias Público-Privadas (PPP)** em Cabo Verde é regido, sobretudo, pelo Decreto-Lei n.º 63/2015, de 13 de novembro. Este diploma estabelece as regras gerais de participação do Estado nas PPP, englobando fases como a definição de prioridades, conceção, preparação, audição e consulta pública, concurso, adjudicação, modificação, fiscalização, acompanhamento integral e cessação das PPP. Nos termos do artigo 3.º deste decreto-lei, uma PPP é definida como uma relação jurídica formada por um contrato ou uma série de contratos em que entidades privadas, designadas por parceiros privados, se comprometem a assumir um compromisso de longo prazo com um parceiro público.



Este compromisso visa a satisfação de uma necessidade colectiva e inclui responsabilidades de financiamento, investimento e operação suportadas principalmente pelo parceiro privado. Para além disso, esta relação pode envolver pagamentos por parte do parceiro público, a atribuição de riscos ao parceiro privado e a execução de obras e serviços altamente especializados. Em linha com o CCP, o Decreto-Lei n.º 63/2015, no seu artigo 2.º, n.º 2, estabelece que os parceiros privados devem ser entidades que assegurem idoneidade, qualificação técnica e capacidade financeira, satisfazendo requisitos específicos em cada processo de contratação pública e o artigo 17.º, n.º 1, sublinha que o procedimento de formação do contrato de PPP deve obedecer às regras estabelecidas no Código da Contratação Pública. O Decreto-Lei n.º 57/2016, de 9 de novembro de 2016, criou a Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado (UASE) no âmbito do Ministério das Finanças. A UASE, reestruturada através do Decreto-Lei n.º 76/2021, de 2 de novembro de 2021, desempenha um papel central no apoio ao Ministro na gestão das funções acionistas do Estado, na supervisão do sector empresarial público, na interação com os reguladores independentes e na liderança dos processos de privatização e PPP.

Todos os actos legislativos emanados da Assembleia Nacional e do Governo são publicados e de livre acesso no **Boletim Oficial** online (<https://kiosk.incv.cv/>). O site da **ARAP** (<https://arap.cv/>) publica leis, decretos-lei, decretos regulamentares, resoluções, ordens ministeriais e diretivas emitidas pelo Conselho de Administração da ARAP. Foram publicados oito textos legais (apenas) no portal dos contratos públicos (www.mf.gov.cv/web/ecompras), e esta secção necessita de melhorias significativas.

Procedimentos de formação dos contratos

O Título II do CCP (Tipos e escolha de procedimentos) inclui um conjunto abrangente de regras que regem **os procedimentos de formação dos contratos**. O Capítulo I enumera os tipos de métodos/procedimentos de contratação²¹; o Capítulo II fornece critérios e requisitos para a escolha do método/procedimento de contratação a utilizar em cada aquisição concreta, e o Capítulo III enumera e define o conteúdo obrigatório dos documentos de procedimento a utilizar em cada caso. A **escolha do método/procedimento de formação específico** a seguir baseia-se em dois critérios possíveis, ou seja, (i) o *valor estimado do contrato* de acordo com os seguintes limiares ou (ii) a escolha do método/procedimento de formação com base nos chamados *critérios materiais* (não relacionados com o valor estimado do contrato).

O CCP prevê **cinco métodos/procedimentos de formação de contratos** hierarquicamente enumerados, do mais aberto para o mais restrito em termos de concorrência, a saber: (i) Concurso público; (ii) Concurso público em duas fases; (iii) Concurso limitado por prévia qualificação; (iv) Concurso restrito; (v) Ajuste direto.

A escolha entre o concurso público, o concurso limitado e o ajuste direto depende dos limiares de valor estimado do contrato a celebrar, tal como resumido no quadro seguinte:

²¹ A expressão "métodos de contratação" não é utilizada nos regimes jurídicos de contratação pública de influência comunitária e portuguesa. Em vez disso, a expressão dominante é "*procedimentos de contratação*", o que é um exemplo da influência da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE e do Código dos Contratos Públicos português.



Quadro 1 Métodos de adjudicação, limiares, prazos e base jurídica

Equivalente GPA	CABO VERDE	LIMIARES (CVE / USD)	Prazos mínimos*	Base jurídica
Open tendering	CONCURSO PÚBLICO	<p>≥ 10.000.000 - contrato de obras públicas</p> <p>≥ 5.000.000- Contratos de fornecimento de bens e serviços</p>	<p>Concurso público nacional *</p> <p>35 dias - contratos de empreitada de obras públicas, concessões de obras públicas ou contratos públicos de serviços</p> <p>20 dias - Contratos de fornecimento de bens e serviços</p> <p>Concurso público internacional *</p> <p>45 dias - contratos de empreitada de obras públicas, concessões de obras públicas ou contratos públicos de serviços</p> <p>30 dias - Contratos de fornecimento de bens e serviços</p>	Art. 30 (2) PPC Art.119 PPC
	CONCURSO PÚBLICO EM DUAS FASES	<p>Sem limiar/limite financeiro</p> <p>Independentemente do valor: contrato de concessão de serviços públicos*</p>	<p>Pedido de primeira proposta técnica</p> <p>Apresentação da segunda proposta técnica e da proposta financeira:</p> <p>35 dias - contratos de empreitada de obras públicas, concessões de obras públicas ou de serviços públicos</p> <p>20 dias - Contratos de fornecimento de bens e serviços</p> <p>Concurso público internacional</p> <p>45 dias - contratos de empreitada de obras públicas, de concessão de obras públicas ou de prestação de serviços públicos</p> <p>30 dias - Contratos de fornecimento de bens e serviços</p>	Art. 30.º, n.º 5, do CCP Art. 131º, 137º, nº 2, CCP
Selective tendering	CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO	<p>>5.000.000- serviços de consultoria</p> <p>Independentemente do valor: contrato de concessão de serviços públicos *</p>	<p>Para o pedido de participação: 15 dias</p> <p>Para apresentação da proposta:</p> <p>Concurso público nacional</p> <p>30 dias - contratos de empreitada de obras públicas, concessões de obras públicas ou de serviços públicos</p>	Art. 30.º, n.º 5, do CCP Art.141 PPC Art. 147.º do CCP Art.155 PPC



Equivalente GPA	CABO VERDE	LIMIARES (CVE / USD)	Prazos mínimos*	Base jurídica
			<p>15 dias- contrato de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços</p> <p>Concurso público internacional</p> <p>40 dias -contratos de empreitada de obras públicas, de concessão de obras públicas ou de serviços públicos</p> <p>25 dias- contrato de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços</p>	
Limited tendering	<p>CONCURSO RESTRITO</p> <p>AJUSTE DIRETO</p>	<p>≥3.500.000 e >10.000.000 - contratos de empreitada de obras públicas</p> <p>≥ 2.000.000 e > 5.000.000 - Contratos de fornecimento de bens e serviços</p> <p>Adjudicação direta</p> <p>< 3.500.000 - contratos de obras públicas</p> <p>< 2.000.000- Contratos de fornecimento de bens e serviços</p> <p>Adjudicação direta - procedimento simplificado</p> <p>≤ .300.000\$00- Contratos de fornecimento de bens e serviços</p>	10 dias	<p>Art. 30.º, n.º 4, do CCP</p> <p>Artigo 152.o PPC</p> <p>Art.153 PPC</p> <p>Art.154 PPC</p>



* Para a formação dos contratos de concessão de obras públicas ou de concessão de serviços públicos, deve ser adotado o concurso público em duas fases ou o concurso limitado por prévia qualificação, independentemente do valor estimado do contrato.

** Em caso de urgência excecional, devidamente fundamentada pela entidade adjudicante, o prazo de apresentação das propostas pode ser reduzido para dez dias, independentemente do tipo e do valor do contrato.

No que diz respeito aos **contratos de prestação de serviços de consultoria**, o artigo 161.º do CCP (Métodos de seleção das propostas) oferece os seguintes métodos: (i) Seleção com base na qualidade e no preço; (ii) Seleção com base na qualidade; (iii) Seleção com base num orçamento fixo (apenas aplicável no caso de ser possível determinar com precisão o orçamento dos serviços de consultoria); (iv) Seleção com base no preço (apenas possível de utilizar quando os serviços de consultoria requeridos são serviços normalizados ou de rotina regidos por regras bem definidas); e (v) Seleção com base nos antecedentes dos consultores.

Os Planos Anuais de Contratação Pública e o Plano Anual de Contratação Pública Agrupada devem ser publicados no portal de contratação pública alojado e gerido pelo Ministério das Finanças "eCompras"²². A publicação destes planos anuais é obrigatória e a violação desta obrigação constitui uma infração que pode ser punida através de coimas impostas pela ARAP (PPC, artigos 189.º e seguintes e Decreto sobre a Execução Orçamental de 2019). Artigo 21.º da Lei do Orçamento, 2019 e artigo 17.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental, 2019.

Regras e prazos de publicidade

As entidades adjudicantes têm a obrigação de assegurar que a sua decisão de celebrar um contrato e as decisões que tomam no decurso do processo, incluindo a decisão de adjudicação, sejam devidamente publicitadas ou levadas ao conhecimento de todas as partes interessadas (n.º 2 do artigo 11, CCP). Mais especificamente, os artigos 24.º, 25.º e 28.º do CCP estabelecem as obrigações de **publicidade e de acesso aos documentos** por parte dos interessados. O meio de publicidade predefinido é o portal dos contratos públicos, no qual são publicados os anúncios de concurso público - bem como os procedimentos de concurso público em duas fases e os procedimentos de pré-qualificação - sob a forma de anexos I, II e III. O artigo 24.º do CCP obriga à publicação dos **anúncios de concurso** no portal dos contratos públicos do Ministério das Finanças (<https://www.mf.gov.cv/web/ecompras>) e num sítio Web internacional, no caso de concursos internacionais. Todos os **documentos de concurso** devem ser publicados e descarregados do portal dos contratos públicos (www.mf.gov.cv) e também disponíveis nas instalações da entidade adjudicante (artigo 28.º do CCP). Os documentos de concurso podem ser fornecidos através da utilização de meios electrónicos de comunicação.²³

Para além de uma lista exaustiva de documentos que devem ser publicados, o seu **conteúdo mínimo obrigatório** está também explicitamente definido na lei. De facto, tudo deve ser publicado no portal dos contratos públicos, desde os planos anuais de contratação até aos documentos relevantes para cada

²² <https://www.mf.gov.cv/web/ecompras>

²³ Abordando as questões processuais na fase de formação dos contratos, importa referir que Cabo Verde se encontra atualmente numa fase de "dualidade" (papel/manual e e-GP), que deverá terminar até 18 de fevereiro de 2024, de acordo com o disposto no Decreto-Lei 11/2023.



procedimento de contratação. A lista inclui os documentos do concurso, em que se destacam as condições de realização do concurso ou as regras de condução do procedimento (programa do concurso), bem como a descrição do objeto do contrato, as especificações técnicas, os critérios de adjudicação ou de qualificação e o modelo de avaliação das propostas ou candidaturas, e as condições essenciais do contrato a celebrar (caderno de encargos).

O **prazo para apresentação de candidaturas e propostas** deve ser claramente indicado e estabelecido nos anúncios de concurso e nos documentos de concurso, tendo em conta a complexidade do contrato e o tempo necessário para a preparação das candidaturas e propostas, sem prejuízo dos prazos mínimos estabelecidos na lei para cada tipo de procedimento (artigo 94.º do CCP). Os prazos mínimos estão sintetizados na Tabela 1 supra, sendo de salientar que são "mínimos", pelo que a entidade adjudicante pode sempre fixar prazos mais alargados se a complexidade da aquisição ou eventuais condições específicas de mercado o justificarem.

Regras de participação

A regra é a abertura à participação e não a limitação, o que exprime o princípio da livre, justa e ampla concorrência. Com este objetivo, o n.º 2 do artigo 8.º do CCP (Princípio da concorrência efectiva) prevê que "*Nos procedimentos de formação e contratação abrangidos pelo presente Código, deve ser garantido aos interessados em contratar o mais amplo acesso aos procedimentos pré-contratuais*".

No entanto, no que diz respeito aos **contratos públicos internacionais**, o princípio estabelecido no artigo 13.º do CCP conduz, em termos práticos, à possibilidade de incluir preferências a favor dos proponentes nacionais - por exemplo, cláusula de desempate, conteúdo local, preferência de preço, etc. – no programa de concurso. Além disso, as cláusulas e condições contratuais normalizadas relativas aos calendários de pagamento, aos meios de pagamento, à obrigação de oferecer garantias de concurso e de execução do contrato podem ser consideradas como desencorajadoras da participação dos operadores económicos no mercado dos contratos públicos. Estas regras e exigências constituem, portanto, **obstáculos ao comércio internacional** e a sua eficácia económica deve ser estudada.

O capítulo II do Título III do CCP contém as normas que regem **a participação nos procedimentos de formação** de contratos públicos. Estas regras abrangem vários aspectos, tais como as qualificações profissionais, a formação de consórcios, a utilização da capacidade de terceiros e a avaliação das capacidades técnicas e financeiras dos proponentes.

Relativamente às **exclusões**, o artigo 70º do CCP define as situações em que as pessoas singulares e colectivas estão impedidas de participar nos procedimentos de formação e se consideram inelegíveis, incluindo a verificação da situação de insolvência, de condenações penais relacionadas com a conduta profissional, barreiras legais, obrigações pendentes em matéria de segurança social e impostos em Cabo Verde ou nas respectivas jurisdições, e condenações por crimes como participação em organizações criminosas, corrupção, fraude ou branqueamento de capitais. Em todos os casos, é necessária uma decisão judicial definitiva para que se possa declarar verificado qualquer dos motivos de exclusão da participação em procedimentos de contratação pública, o que constitui uma garantia dos direitos económicos das pessoas singulares e colectivas. Os proponentes são obrigados a anexar às suas propostas duas declarações relativas aos motivos de exclusão e à aceitação incondicional do caderno de encargos: Anexo IV do PPC (Modelo de declaração de inexistência de impedimentos) e Anexo V do PPC (Modelo de declaração de aceitação do caderno de encargos).



Um aspeto da participação no mercado público²⁴ que deve ser corrigido é a ausência de disposições no CCP que estabeleçam o princípio de que a participação em procedimentos de contratação pública como candidatos ou proponentes ou na execução de contratos públicos, como contratantes, não deve basear-se, nem ser facilitada, por situações de conflito de interesses, nem distorcer a concorrência .

Documentação e especificações de aquisição

O artigo 40.º do CCP (Tipos de documentos) enumera os documentos de contratação que devem ser emitidos para a realização do procedimento de contratação. Os conteúdos mínimos de cada tipo de documento são definidos nas disposições seguintes: Artigo 43º (Convite), Artigo 44º (Programa de concurso e caderno de encargos), Artigo 117º (Anúncio do concurso), Artigo 118º (Programa do concurso - procedimentos de concurso público), Artigo 133º (Programa de concurso - Concurso público em duas fases), Artigo 140º (Programa de concurso - procedimentos de pré-qualificação), Artigo 146º (Convite para apresentação de propostas – concurso limitado por prévia qualificação), Artigo 150º (Convite para apresentação de propostas - concurso restrito) 152º (Prazo para a entrega das propostas).

De acordo com o artigo 42/1 do CCP, os documentos normalizados de procedimento devem ser aprovados pelo membro do Governo responsável pelas finanças ou pelas obras públicas, mediante proposta da ARAP. A utilização dos documentos de procedimento é obrigatória e apenas as disposições especiais (cláusulas) relativas ao contrato específico a executar podem ser introduzidas pela entidade adjudicante (artigo 42/2, CCP).

As especificações técnicas devem descrever de forma clara, imparcial e precisa o serviço e/ou os bens a fornecer, o local de fornecimento ou de entrega ou de instalação dos bens, os prazos de fornecimento do serviço ou de entrega dos bens, os requisitos mínimos aplicáveis e quaisquer termos e condições pertinentes, incluindo a definição de quaisquer ensaios, normas e métodos a utilizar para avaliar a conformidade dos fornecimentos previstos no acordo (n.º 3 do artigo 45, CCP).

O n.º 6 do artigo 45.º do CCP acrescenta que *"Não é permitido fixar especificações técnicas que mencionem produtos de uma dada marca ou proveniência ou mencionar processos de fabrico particulares, cujo efeito seja o de favorecer ou eliminar determinadas empresas ou produtos, sendo igualmente proibido utilizar marcas, patentes ou tipos de marca ou indicar uma origem ou produção determinada, salvo quando haja impossibilidade de descrição das especificações, caso em que é permitido o uso daquelas referências, acompanhadas da expressão "ou equivalente"*". As especificações funcionais e relacionadas com o desempenho (em princípio, mais neutras do ponto de vista tecnológico) não são explicitamente mencionadas como tal, mas devem ser consideradas como permitidas pelo espírito do CCP e pela redação do n.º 3 do artigo 45. O n.º 4 do artigo 45.º do CCP dá uma clara preferência às especificações técnicas nacionais, mas não exclui a "transposição" de normas de origem internacional: *" As especificações técnicas são estabelecidas tomando como referência: a) Especificações técnicas nacionais em matéria de conceção e de utilização dos produtos; e b) Outros documentos, tais como as normas nacionais que transponham normas aceites internacionalmente, ou, na falta destas, outras normas ou condições internas de homologação técnica."*

²⁴ O "mercado público" é constituído pelas entidades adjudicantes, do lado da procura, e pelos operadores económicos privados, do lado da oferta.



O artigo 52.º do CCP regula os esclarecimentos relativos aos documentos do concurso. A entidade que supervisiona o processo pode, por sua iniciativa ou a pedido dos interessados, prestar os esclarecimentos necessários para garantir uma compreensão completa dos documentos. Estes esclarecimentos, que permanecem anónimos, devem ser emitidos até o fim do primeiro terço do prazo fixado para a apresentação das propostas. As partes interessadas podem solicitar esclarecimentos adicionais dentro do mesmo prazo.

CrITÉrios de avaliação e de adjudicação

A entidade adjudicante pode escolher um dos seguintes critérios de adjudicação: (i) o preço mais baixo, no âmbito do qual apenas são avaliados os atributos de preço, e (ii) a proposta economicamente mais vantajosa (MEAT), no âmbito da qual são avaliados os atributos de preço e não preço (artigo 99.º do CCP). O critério de adjudicação deve ser explicitamente definido nos documentos do concurso e aplicado pelo júri. Além disso, o n.º 1 do artigo 95.º do CCP prevê explicitamente que " As propostas são analisadas e avaliadas em função do critério de adjudicação definido nos documentos do procedimento e a respetiva ponderação", não deixando qualquer margem de discricionariedade ao júri, que tem de fundamentar todas as suas decisões. A falta de fundamentação adequada é motivo suficiente para a anulação do procedimento.

Tanto os atributos de preço como os não relacionados com o preço podem ser considerados para definir o critério de adjudicação (artigo 99.º do PPC). Embora o conceito de **custo do ciclo de vida** (CCV) não seja explicitamente mencionado no PPC, as disposições seguintes oferecem espaço para a sua utilização na conceção dos documentos de concurso (especialmente nos critérios de adjudicação): O artigo 31.º do CCP (valor do contrato) prevê que "(...) *o valor do contrato corresponde ao valor económico total de que o adjudicatário pode beneficiar, isento de quaisquer impostos. 2. O valor económico a que se refere o número anterior abrange o preço a pagar pela entidade contratante, durante o período de vigência do contrato, incluindo eventuais prorrogações, renovações ou opções, bem como quaisquer contraprestações ou vantagens, ainda que sem carácter pecuniário, de que o adjudicatário beneficie em virtude da celebração do contrato.*". Assim, o CCV pode considerar-se uma das aplicações práticas possíveis do critério da proposta economicamente mais vantajosa, na medida em que os atributos não relacionados com o preço podem ser tidos em conta na avaliação das propostas.

Artigo 161.º (Métodos de seleção de propostas na contratação de serviços de consultoria) *Para a selecção das propostas devem ser utilizados os seguintes métodos: a) Seleção com base na qualidade e preço; b) Seleção com base em qualidade; c) Seleção baseada em orçamento fixo; d) Seleção baseada em preço; e e) Seleção baseada nos antecedentes dos consultores.* A lei estabelece as condições em que a seleção de serviços de consultoria pode basear-se exclusivamente em atributos de preço (Seleção com base num orçamento fixo e Seleção com base no preço). Os métodos de seleção não exclusivamente baseados em atributos de preço são a maioria. Quando o critério de seleção combina qualidade e preço, a ponderação atribuída à qualidade e ao preço deve ser especificada no documento de concurso adequado e determinada caso a caso, de acordo com a natureza do serviço a prestar, mas dentro dos seguintes limites: 70% a 80% para a qualidade (atributos não relacionados com o preço) e 30% e 20% para os atributos relacionados com o preço.

Na aquisição de serviços de consultoria, a seleção baseada na qualidade e no preço será o método preferido. (CCP, artigo 162.º - Seleção com base na qualidade e no preço).



Apresentação, receção e abertura das propostas

O artigo 120.º do CCP prevê que as propostas apresentadas sejam abertas, em sessão pública, no local, data e hora fixados no anúncio e no programa do concurso, devendo a sessão ter lugar imediatamente após o termo do prazo para apresentação das propostas. O ato público de abertura das propostas é descrito em pormenor no artigo 122.º do CCP (Abertura das propostas - concursos públicos). O n.º 2 do artigo 121.º do CCP determina que o **Procurador-Geral da República, ou um seu representante, deve assistir ao ato público de abertura das propostas** nos procedimentos para a celebração de contrato de empreitada de obras públicas cujo valor estimado ou preço base seja igual ou superior a 10.000.000\$00 (dez milhões de escudos).

Embora não faça muito sentido falar de um ato público de abertura de propostas num ambiente de contratação pública eletrónica, o Decreto-Lei n.º 11/2023 regula este ato [artigo 1.º, n.º 2, alínea e), artigo 32.º, alínea e)] mas, sem surpresa, o n.º 3 do artigo 36.º apenas menciona a "abertura de candidaturas ou propostas", sem detalhar em que consiste este "ato público". Todas as disposições legais "*sensíveis ao e-GP*" terão de ser interpretadas de forma actualizada (o que, em alguns casos, será difícil) ou, o que é aconselhável, rapidamente adaptadas à nova realidade. Também o requisito de elaboração e manutenção de atas de abertura de concursos (artigo 122.º do CCP) não é aplicável na contratação pública eletrónica por ser desnecessária.

Os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 11/2023 derrogarão a maior parte da Secção II (Ato Público) do Capítulo I do Título IV do CCP quando o n.º 2 do artigo 70.º deixar de ser aplicável (fim do período de dupla modalidade papel/eletrónica), ou seja, em 18 de fevereiro de 2024, se este decreto não tiver sido alterado até essa data.

A **segurança e a confidencialidade das propostas** estão previstas na lei na fase em que faz sentido, ou seja, até à data e hora da abertura das propostas. O artigo 93.º do CCP estabelece que, uma vez recebidas as candidaturas e as propostas pela entidade responsável pela condução do procedimento, esta deve conservá-las em local fechado à chave até à data da sua abertura pública pelo júri. A entidade responsável pela condução do procedimento deve manter um registo das propostas apresentadas e do dia e hora em que foram recebidas.

Também aqui, o ambiente eletrónico trará alterações, não quanto objetivo legal de não permitir a divulgação das propostas e dos documentos que as compõem antes da data e hora fixadas para o efeito, mas quanto aos meios usados para o garantir - hoje o ato material do júri de abertura das propostas, no futuro a utilização das chaves de descodificação de todos os membros do júri na plataforma (as propostas só são abertas com a utilização da última das chaves de descodificação).

Artigo 89.º do PPC (Confidencialidade dos documentos de candidatura e de proposta) "*1. Durante o primeiro terço do prazo para a apresentação das candidaturas e das propostas, o interessado em concorrer pode requerer à entidade responsável pela condução do procedimento a confidencialidade, na medida do estritamente necessário, dos documentos que integram a proposta, por os mesmos conterem segredos técnicos, de indústria, comerciais, militares ou outros juridicamente atendíveis. 2. A entidade responsável pela condução do procedimento, decide sobre o pedido de confidencialidade, notificando essa decisão a todos os interessados no procedimento ao fim do segundo terço do prazo para a apresentação das propostas. 3. No caso da entidade responsável pela condução do procedimento não autorizar expressamente a confidencialidade da proposta no prazo referido no número anterior, considera-se não*



declarada a confidencialidade dos documentos da proposta. 4. A confidencialidade da proposta pode ser levantada a qualquer momento no decurso do procedimento, caso os motivos que conduziram a tal confidencialidade deixem de se verificar."

Consciente do potencial conflito entre o sacrossanto valor da transparência na contratação pública e a proteção de informação sensível do ponto de vista da concorrência, como sejam os segredos técnicos, industriais, comerciais, militares e outros legalmente protegidos, o legislador nacional optou por uma solução equilibrada que não gerou qualquer litígio na contratação pública (*perspetiva da transparência*) nem foi apontada como causa de inibição do potencial interesse dos operadores económicos nas oportunidades oferecidas pelo mercado público nacional (*perspetiva da concorrência*).

Assim, o regime jurídico plasmado no artigo 89.º CCP (i) respeita o juízo do "interessado" sobre se é ou não do seu interesse proteger como confidencial alguma informação contida na sua proposta, (ii) limita a confidencialidade, se concedida pela entidade adjudicante, ao estritamente necessário²⁵ e (iii) determina que tanto o pedido do interessado como a decisão da entidade adjudicante sejam fundamentados de acordo com um princípio geral do Direito Administrativo cabo-verdiano.²⁶

Direito de impugnação e recurso

As partes interessadas que se considerem lesadas por actos ou omissões da entidade adjudicante têm à sua disposição vários mecanismos de recurso. As impugnações podem ser feitas (i) através da apresentação de uma **reclamação à entidade** que praticou o ato ou omitiu a sua prática e (ii) através da apresentação de um **recurso à Comissão de Resolução de Litígios (CRC) da ARAP**. Os recursos administrativos previstos no n.º 1 do artigo 182.º do CCP são facultativos, na medida em que não constituem requisito ou condição prévia para a interposição de um **recurso judicial**. As decisões do Comité de Resolução de Conflitos (CRC) podem ser objeto de recurso judicial.

As reclamações e os recursos administrativos suspendem os efeitos (i) da negociação do contrato ou (ii) da decisão de adjudicação ou da assinatura do contrato, consoante a fase do procedimento.

O artigo 181.º, n.º 1, do CCP prevê que as decisões administrativas (por exemplo, a escolha do método/procedimento de formação do contrato a seguir, o critério de adjudicação e o modelo de avaliação estabelecido pela entidade adjudicante, etc.) tomadas no âmbito de procedimentos de formação de contratos podem ser impugnadas. O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que os documentos do concurso também podem ser impugnados, o que deve ser considerado positivo, pois proporciona uma oportunidade para analisar e evitar a acumulação de erros e dificuldades, se os problemas detectados puderem ser corrigidos numa fase inicial do procedimento.

As reclamações contra as deliberações do júri tomadas na **sessão pública de abertura das propostas** devem ser apresentadas durante essa sessão e podem ser feitas por declaração ditada para a ata ou por requerimento escrito. As reclamações contra outros actos devem ser apresentadas no prazo de **cinco dias**

²⁵ Em conformidade com a melhor doutrina em matéria de transparência nos contratos públicos (apenas até certo ponto em potencial oposição aos valores da concorrência, por exemplo, proteção dos segredos comerciais ou da "vida interna da empresa");

²⁶ Artigos 95º, alínea d), e), e 142º, alínea a), c), do Código do Procedimento Administrativo.



a contar da sua notificação e os recursos para a Comissão de Resolução de Litígios da ARAP devem ser apresentados no prazo de **dez dias** a contar da notificação dos actos (artigo 184.º do CCP).

Tanto as reclamações como os recursos devem ser **decididos no prazo de dez (10) dias** a contar da data da sua apresentação ou, se for caso disso, do termo do prazo para as partes prejudicadas apresentarem as suas posições. [Artigo 188.º, n.º 3, do CCP].

O artigo 53.º do CRC determina que as deliberações e os relatórios do CRC relativos aos recursos administrativos interpostos devem ser publicados no sítio web da ARAP, podendo ser determinados outros meios de comunicação. A prática demonstra que as deliberações da CRC são prontamente publicadas no sítio Web da ARAP.

Gestão de contratos

Para além do estipulado nos próprios contratos, as entidades adjudicantes, uma vez tornadas contraentes, dispõem ainda dos poderes previstos no artigo 5.º (Poderes do contraente público) do Decreto-Lei n.º 50/2015, relativo ao Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA). Este diploma permite ao contraente público, salvo nos casos em que a natureza do contrato ou as exigências legais determinem o contrário, exercer determinados direitos previstos no contrato e na lei aplicável. Entre esses direitos contam-se o de dirigir o modo de entrega, fiscalizar a execução do contrato, proceder a alterações unilaterais do conteúdo e do modo de execução do contrato por razões de interesse público, aplicar sanções por incumprimento ou falta de cumprimento da outra parte e rescindir unilateralmente o contrato.

É importante notar que a supervisão da execução do contrato é uma responsabilidade atribuída à entidade adjudicante como um todo, em vez de ser específica de qualquer função ou unidade orgânica. Neste contexto, o Regulamento das **Unidades de Gestão de Aquisições (UGA)**, aprovado pelo Decreto-Lei 45/2015, não confere qualquer autoridade especial a estas unidades para além da adjudicação inicial do contrato. Esta limitação sugere que a atenção à gestão dos contratos só pode surgir em cenários de infracções significativas ou danos irreversíveis. Para mitigar tais riscos de forma eficaz, é aconselhável estabelecer o papel de um gestor de contratos, idealmente como parte do desenvolvimento de um grupo profissional dedicado à contratação pública.

O sistema de contratação pública em Cabo Verde, conforme delineado no Decreto-Lei 50/2015 e quadros legais conexos, estabelece diretrizes específicas para a modificação de contratos e suas consequências.

As **modificações objectivas**²⁷ dos contratos estão reguladas pelo artigo 22º do RJCA, que permite alterações em determinadas condições. Os contratos podem ser alterados se houver uma modificação anormal e imprevisível das circunstâncias que serviram de base ao contrato, desde que estas não estejam cobertas por riscos específicos do contrato. Em alternativa, as alterações podem ser efectuadas por razões de interesse público devido a novas exigências ou a uma reavaliação das circunstâncias existentes. É importante que as modificações não alterem o objeto principal do contrato nem distorçam a concorrência, tal como salvaguardado pelo artigo 22º, nº3 do RJCA.

²⁷ Estas dizem respeito ao objeto do contrato ou às suas cláusulas e condições, por oposição às chamadas "modificações subjectivas", que têm a ver com as partes contratantes e a sua posição em relação ao contrato em termos de direitos e deveres. Exemplos destas últimas são a subcontratação ou a cessão de uma posição contratual.



Além disso, o quadro legal impõe limitações às alterações dos contratos. De acordo com o n.º 4 daquele preceito, as alterações que não resultem de uma alteração das circunstâncias só são admissíveis se não tiverem alterado a ordem das propostas no processo inicial de formação do contrato. A exceção a esta regra é quando a natureza de longo prazo do contrato e a passagem do tempo justificam a alteração.

Relativamente às consequências das alterações contratuais, o artigo 23º reconhece o direito da contraparte ao restabelecimento do equilíbrio financeiro. Esta disposição aplica-se se a alteração se dever a uma modificação anormal e imprevisível resultante de decisões da entidade adjudicante fora do seu controlo contratual, ou por razões de interesse público. Se as alterações não forem abrangidas pela alínea a) do artigo 23.º, a parte afetada tem direito a uma alteração do contrato ou a uma compensação financeira com base em critérios de equidade.

O quadro jurídico aborda igualmente a publicação das alterações contratuais. O artigo 24º obriga à publicação dos actos ou acordos administrativos que impliquem modificações objectivas do contrato e que representem um valor acumulado superior a 15% do preço contratual. Embora a lei não especifique os meios de comunicação para esta publicação, presume-se que devem ser os mesmos que os utilizados para publicitar a decisão de adjudicação e o contrato. Apesar disso, as consequências da não publicação de tais alterações não são explicitamente indicadas na lei.

Por último, o quadro legal trata da **cessão da posição contratual** e da **subcontratação**. Durante a execução do contrato, a cessão da posição contratual e a subcontratação carecem de autorização do contraente público. Esta depende da apresentação de uma proposta fundamentada e de todos os documentos necessários para comprovar que o cessionário ou subcontratante cumpre os requisitos inicialmente estabelecidos na fase de formação do contrato. Nos contratos de empreitada de obras públicas, a lei aborda os "*trabalhos a mais*" - trata-se de trabalhos imprevisíveis necessários à execução do contrato, os quais não podem exceder 25% do preço inicial do contrato. Além disso, está prevista a inclusão de trabalhos ou serviços complementares que, por circunstâncias imprevisíveis, se tornem necessários e sejam técnica ou economicamente inseparáveis do contrato inicial.

Globalmente, estas normas garantem uma abordagem equilibrada, justa e transparente na gestão das alterações e imprevisíveis nos contratos públicos em Cabo Verde.

O sistema de contratação pública em Cabo Verde, tal como definido no Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA), incorpora disposições relativas à arbitragem nos contratos administrativos. Este regime rege-se por dois artigos fundamentais do RJCA - os artigos 46.º e 47.º - bem como por disposições específicas para os contratos de empreitada de obras públicas, nos termos do artigo 200º.

O artigo 46.º do RJCA, conhecido como "*cláusula compromissória*", valida as cláusulas dos contratos administrativos que remetem os litígios para árbitros. Assim, garante-se que os eventuais diferendos decorrentes destes contratos possam ser legitimamente resolvidos através da arbitragem. O artigo 47.º, intitulado "*Tribunal arbitral*", especifica ainda que os litígios submetidos a um tribunal arbitral devem ser acompanhados de uma cláusula compromissória assinada antes do termo do prazo de exercício dos direitos. Este artigo estabelece ainda que, para os litígios de valor não superior a 20 milhões de escudos, pode ser nomeado um único árbitro, agilizando o processo de arbitragem para os litígios de menor valor.

Relativamente aos contratos de empreitada de obras públicas, o artigo 200º introduz uma regra única. Nos casos em que se opte pela arbitragem para a resolução do litígio, o processo arbitral é enviado à



entidade competente em matéria de obras públicas para registo. O membro do Governo responsável pelas infra-estruturas é então encarregado de determinar os termos da execução da decisão pelas autoridades administrativas, embora os tribunais continuem a ser competentes para a execução das obrigações do empreiteiro. Além disso, uma cópia da decisão do tribunal arbitral é enviada ao juiz competente para facilitar o processo de execução, bem como à autoridade responsável pela fiscalização das obras públicas.

Em resumo, o sistema de contratos públicos de Cabo Verde dá às partes nos contratos administrativos o poder de resolverem os litígios através da arbitragem. O RJCA estipula diretrizes claras para invocar cláusulas de arbitragem e estabelecer tribunais arbitrais, com disposições específicas para litígios de menor dimensão e contratos de obras públicas. Estas medidas têm como objetivo assegurar uma abordagem eficiente e estruturada da resolução de litígios no âmbito dos contratos administrativos.

O Código de Processo Civil é aplicável à execução das sentenças relativas a contratos públicos. A Lei n.º 76 / VI / 2015, de 16 de agosto, estabelece no seu artigo 35.º que a decisão arbitral é considerada definitiva logo que deixe de estar sujeita a anulação – a qual só pode ser requerida perante o Supremo Tribunal de Justiça no prazo de um mês a contar da sua notificação - e tem a mesma força executiva que uma sentença de um tribunal de primeira instância.

Cabo Verde aderiu em 22 de março de 2018 à Convenção de Arbitragem de Nova Iorque sobre o Reconhecimento e a Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras (Convenção de Nova Iorque, assinada em 10 de junho de 1958), pelo que as sentenças arbitrais estrangeiras têm valor de título executivo no sistema jurídico nacional.

Contratação pública eletrónica (e-Procurement)

Decorreram oito anos desde a entrada em vigor do artigo 199.º do CCP, que determinou a criação de um sistema eletrónico de contratação pública (e-GP) para facilitar os procedimentos de formação de contratos através de uma plataforma eletrónica. No entanto, o Decreto-Lei n.º 11/2023, de 17 de fevereiro (doravante designado por "e-GP"), começa por adiar, no n.º 3 do artigo 2.º, o tratamento eletrónico da decisão de contratar, da autorização de despesa e da aprovação de peças procedimentais até que seja desenvolvida a infraestrutura técnica necessária.

A Agenda Estratégica para a Modernização do Estado e da Administração Pública, intitulada "*Fazer Acontecer*", ratificada pela Resolução 59/2022 de 27 de maio, não menciona explicitamente o e-GP. No entanto, define objectivos estratégicos e medidas cruciais para a funcionalidade e eficácia do e-GP. Entre eles, destaca-se o compromisso de "*Assegurar a interoperabilidade e a integração dos diversos sistemas de informação da Administração Pública*", objetivo que depende da existência de condições técnicas adequadas. A agenda enfatiza os princípios e referências que definem as soluções contemporâneas de e-GP, centrando-se na privacidade (especialmente no que respeita aos não participantes nos procedimentos), na segurança da informação e na autenticação. São particularmente significativos os princípios da integridade e segurança (artigo 6.º das e-GP) e da interoperabilidade (artigo 7.º das e-GP), juntamente com toda a Secção V que cobre matérias relativas à segurança e integridade dos dados.

Os desafios encontrados na implementação das e-GP não reflectem as deficiências a este nível. O quadro jurídico está em conformidade com as melhores práticas mundiais. Prevê-se que, após a fase de transição descrita no artigo 70.º das e-GP, durante a qual coexistem métodos tradicionais, de contratação pública



em papel, e electrónicos, o e-GP passe a ser o único modo de formação dos contratos públicos. A lei não estabelece quaisquer limitações à intenção holística do sistema de contratação pública electrónica (aplicável a todos os contratos públicos e a todas as entidades adjudicantes).

- **Lacunas**

Foram identificadas as seguintes lacunas:

Âmbito de aplicação do CCP (bens, obras e serviços, incluindo serviços de consultoria para todos os contratos que utilizem fundos públicos): O CCP regula a contratação de **serviços de consultoria** como um procedimento especial em capítulo autónomo (cfr. artigo 29.º, n.º 1, ponto 1, do CCP). Concordamos com a recomendação feita no *Diagnóstico da Aplicação do Código da Contratação Pública do Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA) e respectivos Documentos Normalizadores* (doravante Diagnóstico) de que deve ser abolido o procedimento especial para a contratação de serviços de consultoria e de que a aquisição de serviços de consultoria deve estar sujeita ao procedimento geral utilizado para os outros serviços. Deixamos de concordar com a sugestão apresentada no mesmo *Diagnóstico* no sentido de incluir no n.º 4 do artigo 155.º do CCP a indicação de que, nos casos aí previstos, o procedimento segue o concurso limitado regulado no Capítulo IV do Título IV do CCP, com as necessárias adaptações, uma vez que tal solução não parece oferecer qualquer ganho em termos de transparência nem de concorrência quando comparada com o ajuste direto.

O n.º 6 do artigo 155.º do CCP (Regime aplicável à contratação de serviços de consultoria) estabelece que os contratos celebrados com **pessoal qualificado** para a execução de trabalho intelectual e contínuo estão isentos da aplicação do regime do CCP, devendo (apenas) respeitar os princípios gerais da contratação pública, nos termos do Capítulo II do Título I, e demais legislação aplicável. Como referido no *Diagnóstico*, a não aplicação do regime do CCP (disposições concretas), ao mesmo tempo que sujeita a entidade adjudicante ao respeito pelos princípios da contratação pública, não é clara e deixa sem resposta as seguintes perguntas²⁸: como é que esta solução se concretizaria? Quais são os mecanismos de controlo do respeito dos princípios nos casos em que as disposições foram derrogadas? Quem, quando e como será efectuado o controlo do respeito dos princípios e com que consequências práticas?

O n.º 7 do artigo 155.º do CCP prevê a adoção do **procedimento de ajuste direto para a formação de contratos de prestação de serviços de consultoria até dois milhões de contos**, mediante **despacho fundamentado**, o que constitui uma abordagem assente numa metodologia diferente da consagrada nas regras gerais aplicáveis à escolha dos procedimentos, que distinguem claramente o critério do valor dos critérios materiais. A presente disposição assenta no critério do valor, pelo que não deve ser exigida fundamentação especial para a opção pelo ajuste direto (adequada no caso de se usar um critério material).

É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional²⁹ e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de acções adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

²⁸ A falta de jurisprudência dos tribunais em matéria de contratos públicos limita o tratamento deste tipo de questões ao debate académico.

²⁹ A Assembleia Nacional é o parlamento do país.



Publicação de leis, regulamentos e políticas: O portal de contratação pública "e-Compras" - através do qual os utilizadores podem aceder à plataforma de contratação pública eletrónica em funcionamento - contém uma secção de Legislação que carece de melhorias significativas, pois (i) a informação não está colocada em local de fácil consulta pelos utilizadores e (ii) reproduz atualmente oito (8) diplomas legais, incluindo um que foi revogado (o Regulamento da UGA de 2010), o Código da Contratação Pública na sua versão original (que se encontra, por isso, desatualizado e não reflecte as alterações entretanto introduzidas) e a Lei do Orçamento do Estado para 2019 (que, apesar de conter uma alteração ao CCP - artigo 193.º - não é a única e deveria ser apresentada com um pequeno texto de enquadramento (bastando reproduzir a página de rosto do Boletim Oficial e a(s) página(s) onde se encontra o conteúdo relevante).

Publicação de oportunidades e prazos: O n.º 2 do artigo 119.º do CCP prevê que "em caso de urgência excepcional devidamente fundamentada pela entidade adjudicante, o prazo para a apresentação das propostas pode ser reduzido para dez dias (10), independentemente do tipo e do valor do contrato."

Embora exista um requisito explícito de fundamentação da decisão, o facto de a **entidade adjudicante poder qualificar a situação como de "urgência excepcional" numa base discricionária** pode prejudicar a objetividade do julgamento. Além disso, não faz sentido reduzir o prazo e os prazos para a apresentação das propostas (o que afecta diretamente a concorrência e pode prejudicar a capacidade de preparação de propostas adequadas) e não tornar mais leves e/ou mais rápidas outras características processuais. É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de acções adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

Barreiras à participação no mercado dos contratos públicos (contratos públicos internacionais): O n.º 4 do artigo 99.º do CCP introduz uma potencial barreira ao comércio internacional ao permitir que "*Na proposta economicamente mais vantajosa podem ainda ser previstos factores que estabeleçam uma maior ponderação às propostas que apresentem bens produzidos, extraídos ou cultivados em Cabo Verde, ou relativamente a serviços prestados ou prestações efetuadas por entidades com nacionalidade cabo-verdiana ou com sede em território cabo-verdiano.*"³⁰ .

Requisitos de elegibilidade e exclusões por actividades criminosas ou corruptas, bem como a exclusão administrativa: A redação da alínea c) do n.º 1 do artigo 70.º do CCP suscita dúvidas quanto ao facto de o estatuto dos proponentes ou candidatos (pessoas colectivas) ser determinado pelo estatuto dos membros dos seus órgãos sociais, o que parece ser a solução razoável. A revisão legislativa é necessária para evitar dúvidas de interpretação. A lista de motivos de inibição de direitos prevista no artigo 70.º do CCP poderia ser alargada a outras situações, como as relacionadas com crimes de terrorismo e financiamento do terrorismo, trabalho infantil e tráfico de seres humanos. É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de acções adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

³⁰ Ver nota de rodapé 9 supra.



Regras para a participação das empresas públicas: Se é certo que o artigo 10.º da Lei n.º 104/VIII/2016 (Princípios e Regras do Setor Público Empresarial) constitui uma boa base para o estabelecimento de um regime seguro de participação das empresas públicas na contratação pública, aqui na qualidade de concorrentes ou de candidatos, também nos parece que, para aumentar a certeza e a segurança jurídicas, a solução carece de ser replicada no Código da Contratação Pública e no Regime Jurídico dos Contratos Administrativos, através da inserção de uma norma expressa sobre a matéria. É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de acções adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

Conteúdo mínimo dos documentos de concurso: O "anúncio" não faz parte do elenco dos documentos de concurso (artigo 40.º do CCP). Contudo, por razões de clareza jurídica, deve ser incluído, especialmente devido à precedência entre as regras do programa do concurso e as disposições do anúncio [artigo 118.º, n.º 2, do CCP]. Como se verificou em vários casos da amostra analisada no Indicador 9, não são raras as divergências ou dúvidas interpretativas quando os interessados estão na posse dos vários documentos do concurso - quanto mais clara for a regra de precedência em caso de inconsistência ou divergências, mais segura será a solução. O capítulo III do título IV do CCP não contém qualquer disposição que estabeleça a regra de precedência em caso de não conformidade entre as disposições do anúncio de concurso, do convite e do programa. É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de acções adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

Atributos de preço e não preço e/ou a consideração do custo do ciclo de vida : A lei carece de disposições explícitas que descrevam o(s) método(s) que a entidade adjudicante deve utilizar para determinar e quantificar os custos do ciclo de vida (por exemplo, a consideração do valor atual líquido) e os dados que os proponentes devem fornecer para fazer esta determinação. É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de acções adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

Ato público de abertura das propostas: A participação do representante do Ministério Público no ato público de abertura dos concursos não acrescenta valor ao processo. Pelo contrário, resulta frequentemente numa ineficácia dos recursos ou num incumprimento sistemático. Esta situação deve-se a vários factores. Em primeiro lugar, o testemunho de um facto suscetível de constituir uma violação da lei, quer se trate de um ato ou de uma omissão, quer seja de natureza administrativa ou penal, não exige a presença do Ministério Público. A responsabilidade é dos intervenientes, que têm o direito de apresentar queixas ou denunciar estes factos ao Ministério Público. Além disso, o papel do Ministério Público não é o de efetuar uma fiscalização preventiva, mas sim o de responder às queixas apresentadas por aqueles que se sentem lesados. É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de acções adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

Mecanismo de recurso de decisões administrativas: O artigo 186.º do CCP deve ser analisado em conjugação com o n.º 1 do artigo 42.º do RJCA, que regula a anulação de contratos com fundamento em



vícios procedimentais. Este artigo do RJCA faz referência aos "*prazos de suspensão previstos no artigo 186.º do Código dos Contratos Públicos*", no entanto, a norma do artigo 186.º do CCP não contempla prazos de suspensão, mas sim a suspensão da eficácia dos (i) actos de negociação do contrato, (ii) de adjudicação do contrato e (iii) de celebração do contrato em resultado da apresentação de reclamações e recursos administrativos. Por razões de clareza e segurança jurídica, a redação deve ser melhorada. É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de acções adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

Questões que são objeto de revisão: Como se observou na análise da amostra de processos de contratação (Indicador 9), a qualidade dos documentos de concurso é uma questão que deve ser ponderada em termos de medidas de melhoria do sistema e que não se espera que a manutenção do sistema de controlo prévio pela DGPCP - cuja revogação se recomenda [ver 12 (a) (a)] - alguma vez venha a resolver. Como (primeira) alternativa, deve ser considerada a melhoria dos documentos normalizados dos procedimentos, o que deve ser feito também em sintonia com a introdução do e-GP e sua generalização. Esta melhoria, aliada à possibilidade de impugnação destes documentos, parece adequada para introduzir melhorias significativas no sistema. Há, no entanto, uma dificuldade a resolver: o CCP não regula especificamente esta matéria (nomeadamente no que respeita aos prazos de interposição de recursos e decisões e aos efeitos desses recursos), ao contrário do que sucede com as decisões administrativas tomadas no âmbito dos procedimentos de formação de contratos, pelo que esta lacuna deve ser colmatada. É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de acções adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

Confidencialidade e divulgação de informações sensíveis específicas: As regras que regem a confidencialidade de uma proposta ou, mais exatamente, de algumas das informações nela contidas, são definidas no artigo 89º do Código da Contratação Pública (CCP). De acordo com esta disposição, um proponente pode solicitar à autoridade responsável pelo procedimento que salvegarde a confidencialidade dos documentos do concurso, mas apenas na medida do absolutamente necessário e com base no facto de esses documentos incluírem segredos técnicos, industriais, comerciais, militares ou outros permitidos por lei. Por outro lado, a fundamentação atual não permite estabelecer um regime diferenciado de tratamento da informação confidencial durante a fase de recurso, distinto do processo implementado antes do recurso. Assim, propõe-se a alteração dos artigos 41º (1) (g) e 46º (2) dos estatutos da Comissão de Resolução de Conflitos (CRC) e a revogação do artigo 55º (b). Além disso, a notificação prévia da supressão da confidencialidade é obrigatória para as pessoas afectadas, garantindo-lhes a oportunidade de evitar a publicação.

Gestão/gestor de contratos: Nem o Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA) nem o Código da Contratação Pública (CCP) previram o papel e a função do gestor de contratos, o que, juntamente com a ausência de um quadro especial e de uma carreira para os compradores públicos, torna o modelo de gestão contratual muito fraco e vulnerável a riscos significativos decorrentes da falta de recursos especializados que acompanhem diariamente a execução dos contratos no âmbito das operações da entidade adjudicante. Uma alteração legislativa para criar a função de "*gestor de contratos*" está incluída na lista de actos legislativos mencionados no Ind 2(a) (a). É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia



Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de ações adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

Condições de alteração dos contratos: O n.º 3 do artigo 22.º do RJCA contém apenas dois limites à modificação objetiva do contrato: (i) "não deve conduzir a uma alteração do objeto do contrato"; e (ii) "não deve constituir um meio de impedir ou falsear a concorrência". Não é feita qualquer referência ao possível impacto em termos de preço do contrato, que poderia resultar num agravamento evitável das condições de aquisição para a entidade adjudicante.

O artigo 24.º do RJCA faz depender a obrigação de publicação da modificação objetiva da verificação de um impacto (agravamento) face ao preço contratual inicial de 15% e, além disso, é omissivo quanto à consequência da não publicação do ato administrativo ou do acordo através do qual é introduzida uma modificação ao contrato. Ambas as situações devem ser corrigidas, a primeira deixando de condicionar a obrigação de publicação a qualquer montante de impacto financeiro (reproduzindo exatamente as mesmas regras da publicação da decisão de adjudicação e do contrato adjudicado) e a segunda tornando claro que a publicidade é feita através do mesmo meio de comunicação utilizado para o anúncio de adjudicação do contrato.

O disposto na **alínea f) do n.º 1 do artigo 39.º do CCP** deve ser revisto no sentido de limitar o recurso ao ajuste direto de forma a pôr em causa a concorrência quando as circunstâncias não impeçam e o interesse público não seja prejudicado se a entidade adjudicante voltar ao mercado e abrir um novo procedimento para realizar os "trabalhos a mais" necessários. Ao permitir esta adjudicação direta, independentemente do valor, e sem mencionar o regime específico do n.º 1 do artigo 135.º do RJCA, é possível que surjam dúvidas ao intérprete sobre se a utilização de um regime exclui o outro, se é cumulativo, em que medida, etc. Claro que, em caso de conflito, sempre se poderá argumentar que o CCP tem supremacia sobre o RJCA do ponto de vista formal, uma vez que o primeiro é aprovado por uma lei da Assembleia da República e o segundo por um decreto-lei do Governo. Em todo o caso, a questão deve ser ponderada e a clarificação introduzida na lei. É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de ações adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

Soluções de contratação pública eletrónica que abrangem o ciclo da contratação: Uma das aplicações mais importantes da chamada "interoperabilidade" é a que estabelece a ligação entre os sistemas de informação e gestão da contratação pública e os de gestão das finanças públicas (GFP), o que está precisamente excepcionado no n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei 11/2023;

Para além da ausência de uma estratégia nacional coerente e de um roteiro para a adoção generalizada da contratação pública eletrónica (e-GP), é preocupante que o sistema de contratação pública, predominantemente representado pelo Ministério das Finanças e pela ARAP, esteja a progredir em termos de transformação digital de uma forma desligada da Agenda Estratégica para a Modernização do Estado e da Administração Pública. Este desalinhamento necessita de correção imediata.



- **Recomendações**

A análise das lacunas acima descritas levou a Equipa de Avaliação a formular as seguintes recomendações com vista a eliminar ou reduzir substancialmente os riscos associados:

Âmbito do CCP (bens, obras e serviços, incluindo serviços de consultoria para todos os contratos que utilizem fundos públicos):

- O **procedimento especial para a contratação de serviços de consultoria** deve ser abolido através da revogação do Capítulo VI do Título IV do CCP e da alteração de todas as disposições que se referem aos "contratos de serviços de consultoria";
- Os princípios da igualdade e da promoção da concorrência aconselham a **revogação do n.º 6 do artigo 155.º do CCP**, ainda que se mantenha o Capítulo VI do Título IV (Contratação de serviços de consultoria), que estabelece um procedimento específico para a formação deste tipo de contratos;
- Não havendo fundamentação para a coexistência do critério do valor com a necessidade especial de justificação (uma decisão fundamentada apenas seria necessária para explicar como um critério material para a escolha do procedimento se aplicava à situação concreta), sugere-se a **eliminação da exigência de justificação para a escolha do procedimento de ajuste direto prevista no n.º 7 do artigo 155.º do CCP**, uma vez que, nos termos gerais do artigo 30.º do CCP, a escolha do procedimento segundo o critério do valor do contrato não carece de qualquer justificação.

Publicação de oportunidades e prazos: Considerar a possibilidade de aditar um artigo ou uma secção ao CCP que permita reduzir alguns **prazos processuais em casos de urgência excepcional** (e não apenas o prazo de apresentação das propostas), bem como a não aplicação de certos requisitos, como os previstos nas regras relativas ao relatório preliminar e ao relatório final, mantendo os aspectos essenciais do procedimento de contratação pública, nomeadamente a abordagem do mercado através de um anúncio e não de um convite. Em suma, criar uma espécie de "**concurso público urgente**".

Obstáculos à participação no mercado dos contratos públicos (contratos públicos internacionais): O governo deve avaliar o impacto económico real da **barreira ao comércio internacional** constituída pelos **artigos 13.º e 99.º, n.º 4, do CCP** e, em função do resultado, decidir revogar esta disposição legal, caso a barreira não tenha valor acrescentado para a economia nacional e para o sistema de contratos públicos do país ou, pelo menos, a sua alteração para reduzir a margem de manobra e a discricionariedade permitida às entidades adjudicantes, especificando os principais termos e condições que regem a utilização desta medida de proteção, por exemplo definindo a forma como os bens e serviços produzidos localmente, a nacionalidade das pessoas singulares e a taxa máxima de preferência são tidos em conta no critério de adjudicação/modelo de avaliação, etc.

Requisitos de elegibilidade e exclusões por actividades criminosas ou corruptas e por exclusão administrativa:

- Acrescentar ao artigo 70.º, n.º 1, alínea c), do CCP a disposição segundo a qual os candidatos ou proponentes ficam impedidos de participar em procedimentos de contratação pública se **os**



membros dos seus órgãos de direção ou de administração, no pleno exercício das suas funções, estiverem eles próprios impedidos;

- Incluindo, entre as **causas de impedimento de participação** previstas no artigo 70.º do CCP, a condenação por crimes de terrorismo e financiamento do terrorismo, de trabalho infantil e de tráfico de seres humanos, a existência de conflito de interesses, a tentativa do candidato ou concorrente de influenciar a decisão de contratar, a existência de fortes indícios de que o candidato ou concorrente tenha actuado com o intuito de falsear a concorrência e a verificação de deficiências significativas ou persistentes em anterior contrato público.
- A revisão deste artigo 70.º do CCP deve também incluir **a criação de um regime de “relevação de impedimentos” (self-cleaning)** e a **atualização do Anexo IV do CCP** para refletir estas alterações.

Regras de participação das empresas públicas: Deve ser incluída no CCP uma regra expressa sobre as **condições de participação das empresas públicas** e de outras entidades públicas que estejam em condições de atuar no mercado, de modo a garantir que essa participação não se baseia em conflitos de interesses e não distorce a concorrência. Este aditamento deve ser considerado no âmbito da próxima revisão legislativa e da promulgação do pacote de actos regulamentares em falta (ver Indicador 2 (a) (a) abaixo: ato regulamentar relativo à lista de operadores económicos não elegíveis; atualizações de preços contratuais).

Conteúdo mínimo dos documentos de concurso: Aditamento de um n.º 3 ao artigo 146.º do CCP que estabeleça **as regras de prevalência em caso de divergência entre os vários documentos do concurso**. As regras do convite devem prevalecer sobre as disposições do anúncio, e as regras do programa de concurso prevalecem sobre as regras do convite, exceto no que respeita às questões processuais que são reguladas no convite, caso em que prevalecem as regras deste último documento.

Atributos de preço e não preço e/ou a consideração do custo do ciclo de vida: Introduzir no PPC as **disposições necessárias para utilizar com segurança o custo do ciclo de vida (CCV)** no âmbito do critério de adjudicação baseado na proposta economicamente mais vantajosa. Entre outros aspectos, estas regras devem oferecer uma orientação prática segura para a construção do modelo de avaliação, tendo em conta (naturalmente) os custos relacionados com a aquisição propriamente dita, mas acrescentando os custos de utilização, como o consumo de energia, os consumíveis, os custos de manutenção e assistência técnica, os custos de fim de vida, os custos de fim de vida, como os custos de recolha e reciclagem, os custos atribuídos às externalidades ambientais associadas ao bem, serviço ou obra durante o seu ciclo de vida, desde que seja possível determinar e confirmar o seu valor monetário, que podem incluir o custo das emissões de gases com efeito de estufa e outras emissões poluentes, bem como outros custos de mitigação das alterações climáticas.

Ato de abertura de propostas: Revogar o n.º 2 do artigo 121.º do CCP e, conseqüentemente, a Diretiva n.º 2/2018 da ARAP, de 12 de junho, porquanto a **participação do representante do Ministério Público no ato público de abertura de propostas** não acrescenta valor, tornando-se assim mais uma fonte de ineficiência na aplicação dos recursos ou uma potencial fonte de incumprimento sistemático. Este ato público, prevista no capítulo I do título IV do CCP, deve ser abolido quando as compras electrónicas passarem a ser a única forma de celebração de contratos públicos.



Mecanismo de revisão das decisões administrativas: Alterar o n.º 1 do artigo 42.º do RJCA, de modo a clarificar que os contratos são anuláveis quando tenham sido celebrados durante a suspensão dos actos previstos no artigo 186.º do CCP.

- **As regras processuais relativas à impugnação dos documentos do concurso** devem ser acrescentadas para regular (i) quais os documentos do concurso que podem ser impugnados - em princípio, apenas excluiríamos o anúncio; (ii) até quando no decurso do procedimento. Relativamente a este último ponto, sugere-se que a impugnação seja possível até à assinatura do contrato, uma vez que é neste momento que se esgota o poder dos documentos do concurso para moldar o procedimento.
- Alterar o n.º 1, alínea g), do artigo 41.º e o n.º 2 do artigo 46.º do CCP, a fim de **excluir a possibilidade de tratar informações como confidenciais na fase de recurso nos casos em que essas informações não tenham sido tratadas como tal anteriormente**, ou seja, durante o decurso do procedimento em que surgiu a causa da reclamação ou impugnação, e torná-los compatíveis com o artigo 89.º do CCP (confidencialidade da proposta e dos seus documentos), que deve também incluir um novo número que estabeleça o dever de notificar as partes interessadas da decisão de levantar a confidencialidade dos elementos da proposta;
- **Revogar a alínea b) do artigo 55.º do CRC**, que cria uma taxa aplicável a uma situação que não deveria existir de todo - a concessão de confidencialidade na fase de recurso. E mesmo antes disso não há razão para aplicar uma taxa pela proteção da confidencialidade, quando a mesma seja legalmente aceitável.

Confidencialidade e divulgação de informação sensível específica (sugestão de melhoria): Ponderar a necessidade de revisão do n.º 4 do artigo 89.º do CCP, de modo a estabelecer que a Entidade Responsável pela Condução do Procedimento deve notificar as partes interessadas da decisão de levantamento da confidencialidade.

Gestão/gestor de contratos: Incluir a **função de gestor de contratos** no CCP, em combinação com (i) a introdução de uma carreira especial de gestor de contratos públicos e (ii) o reforço da formação específica para compradores públicos e gestores de contratos públicos.

Condições de alteração dos contratos

Alterar a redação do n.º 3 do artigo 22.º do RJCA para incluir a possibilidade de limitar o valor das modificações a um valor máximo por referência ao preço inicial do contrato e para impedir que a modificação do contrato altere o equilíbrio económico do contrato, colocando o co-contratante numa situação mais favorável do que antes da modificação do contrato.

Rever o artigo 24.º do RJCA para garantir que a obrigação de publicitação é extensível a todas as modificações contratuais, objectivas e subjectivas, independentemente das implicações financeiras dessas alterações e da sua proporcionalidade face ao valor contratual inicial. Além disso, deve ser especificado que os métodos de comunicação para tais divulgações serão alinhados com os utilizados para anunciar a adjudicação e finalização do contrato. Além disso, propõe-se que seja explicitamente estipulada a pena de nulidade para quaisquer alterações contratuais que não sejam devidamente publicitadas.



Rever a redação da alínea f) do n.º 1 do artigo 39.º, tendo em conta as situações em que também se aplica o n.º 1 do artigo 135.º do RJCA, com o objetivo de **limitar, tanto quanto possível, o recurso ao ajuste direto** em situações que seriam melhor resolvidas através da "reabertura do mercado" e do lançamento de um novo procedimento de contratação;

Soluções de contratação pública eletrónica que abranjam todo o ciclo de contratação: Apesar do disposto no n.º 3 do artigo 2.º, o Ministério das Finanças e a ARAP devem incluir nos seus planos de actividades e orçamento para 2024 a adoção das medidas e dos investimentos necessários para **garantir que o processamento eletrónico (i) das decisões de contratação e (ii) da autorização da despesa** sejam possíveis muito rapidamente (em prazo a anunciar publicamente). A "*Homologação dos documentos de concurso*" (pela DGPCP) não é aqui incluída porque recomendamos a sua abolição [ver 12 (a) (a)].

Resumo das lacunas substanciais e recomendações do Indicador 1

Lacuna substancial	Classificação dos riscos e bandeiras vermelhas	Recomendações
1 (a) (b)		
<ul style="list-style-type: none"> – O CCP prevê um procedimento específico de formação de contratos para aquisição de serviços de consultoria (artigos 155 e segs.), cuja utilidade se questiona; – O n.º 6 do artigo 155.º do CCP isenta os contratos para execução de trabalho intelectual e contínuo com pessoal qualificado das disposições específicas do CCP, mas impõe a adesão aos princípios gerais dos contratos públicos (apenas); – O n.º 7 do artigo 155.º do CCP prevê a adoção do procedimento de ajuste direto para a formação de contratos de prestação de serviços de consultoria até dois milhões de escudos, mediante despacho fundamentado. 	Bandeira vermelha	<ul style="list-style-type: none"> – O procedimento específico para a contratação de serviços de consultoria (do Título IV, Cap VI) deve ser abolido; – O n.º 6 do artigo 155.º do CCP deve ser revogado; – Eliminar a exigência de justificação da escolha do procedimento de ajuste direto prevista no n.º 7 do artigo 155.
1(c)(b)		
O n.º 2 do artigo 119.º do CCP estabelece que, em caso de necessidade urgente justificada pela entidade adjudicante, o prazo de apresentação de propostas pode ser reduzido	Bandeira vermelha	Considerar a possibilidade de acrescentar uma disposição ao CCP que permita reduzir alguns prazos processuais em casos de urgência excepcional (e não apenas o prazo para a



<p>para dez dias, independentemente do tipo ou do valor do contrato. Esta disposição, ao mesmo tempo que exige uma justificação, dá à entidade a discricionariedade para considerar uma situação como "excecionalmente urgente", comprometendo potencialmente a objetividade. Além disso, a redução dos prazos de apresentação de propostas, que tem impacto na concorrência e na preparação das propostas, sem racionalizar outros aspectos processuais, não parece razoável.</p>		<p>apresentação de propostas), bem como a não aplicação de determinados requisitos processuais.</p>
<p>1(d)(c)</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • A redação do n.º 1, alínea c), do artigo 70.º do CCP suscita dúvidas quanto ao facto de o estatuto dos proponentes ou candidatos (pessoas colectivas) ser determinado pelo estatuto dos membros dos seus órgãos sociais • A lista de motivos de inibição de direitos prevista no artigo 70.º do CCP a prática de crimes de terrorismo e financiamento do terrorismo, trabalho infantil e tráfico de seres humanos. 	<p style="text-align: center;">Bandeira vermelha</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rever o artigo 70.º, n.º 1, alínea c), do CCP, que estabelece que os candidatos ou proponentes estão impedidos de participar em procedimentos de contratação se os membros dos seus órgãos de gestão ou administração, no pleno exercício das suas funções, estiverem impedidos de participar em procedimentos de contratação; • Incluir, entre as causas de impedimento à participação previstas no artigo 70.º do CCP, a condenação pelos crimes de terrorismo e financiamento do terrorismo, trabalho infantil e tráfico de seres humanos, a existência de conflito de interesses, a tentativa do candidato ou concorrente de influenciar a decisão de contratar, a existência de fortes indícios de que o candidato ou concorrente agiu com a intenção de falsear a



		<p>concorrência e a verificação de deficiências significativas ou persistentes num contrato público anterior.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prever uma solução de relevação (self-cleaning) para alguns dos impedimentos consagrados no artigo 70º do CCP; • Adaptar o Anexo IV do CCP para refletir as alterações acima referidas.
1(d)(d)		
Não existem disposições específicas no CCP, nem em qualquer outro ato legislativo, que regulem os termos e as condições de participação das empresas públicas no mercado dos contratos públicos como proponentes.	Bandeira vermelha	Deve ser incluída CCP uma regra expressa sobre as condições de participação das empresas públicas e de outras entidades públicas que estejam em condições de atuar no mercado, de modo a garantir que essa participação não se baseie em conflitos de interesses e não distorça a concorrência.
1(e)(a)		
<ul style="list-style-type: none"> – O "anúncio" não figura entre os tipos de documentos do procedimento (artigo 40.º do CCP); – O capítulo III do título IV do CCP não contém qualquer disposição que estabeleça a regra de precedência em caso de divergência entre as disposições do anúncio de concurso, do convite e do programa. 	Bandeira vermelha	Rever o artigo 146.º do CCP, aditando um n.º 3 que estabeleça as regras de precedência em caso de divergência entre os vários documentos do procedimento.
1(f)(b)		
A lei não contém disposições explícitas que descrevam o(s) método(s) que a entidade adjudicante deve utilizar para determinar e quantificar os custos do ciclo de vida.	Bandeira vermelha	Sugere-se que a próxima revisão do CCP introduza as disposições necessárias para uma utilização harmoniosa do CCL no âmbito do critério de adjudicação baseado na proposta economicamente mais vantajosa.



1(g)(a)		
<p>– A participação do representante do Ministério Público nos actos públicos de abertura dos concursos não parece carescentar valor</p> <p>– A Secção II (Ato Público) do Capítulo I do Título IV do CCP necessita de uma alteração profunda para se adaptar ao e-GP, uma vez que este é o único método de celebração de contratos.</p>	Bandeira vermelha	<p>– Revogar o n.º 2 do artigo 121.º do CCP e a Diretiva ARAP 2/2018 de 12 de junho;</p> <p>– O ato público de abertura de propostas, tal como configurado no Capítulo I do Título IV do CCP, deve ser abolido quando a contratação pública eletrónica se tornar a única forma de celebração de contratos públicos e as disposições pertinentes do CCP devem ser revistas.</p>
1(g)(b)		
Vide 1(g)(a)	Bandeira vermelha	Vide 1(g)(a)
1(h)(b)		
<p>O n.º 1 do artigo 42.º do RJCA remete para os "prazos de suspensão previstos no artigo 186.º do Código dos Contratos Públicos", no entanto, a norma do artigo 186.º do CCP não contempla prazos de suspensão, mas sim a suspensão da eficácia dos (i) actos de negociação do contrato, (ii) de adjudicação do contrato e (iii) de celebração/assinatura do contrato.</p>	Bandeira vermelha	<p>Alterar o n.º 1 do artigo 42.º do RJCA, de modo a clarificar que os contratos são anuláveis quando tenham sido celebrados durante a vigência da suspensão dos actos previstos no artigo 186.º do CCP.</p>
1(h)(c)		
<p>O CCP não regula especificamente a impugnação de documentos de procedimentos (prazos para a apresentação de recursos e tomada de decisão, efeitos desses recursos, etc).</p>	Bandeira vermelha	<p>As regras processuais em falta relativas à impugnação dos documentos do procedimento devem ser acrescentadas para regular (i) quais os documentos do procedimento que podem ser impugnados - em princípio, apenas excluiríamos o anúncio; (ii) prazo para impugnar no decurso do procedimento.</p>
1(h)(e)		
<p>Não há justificação para introduzir um sistema de tratamento de informações confidenciais na fase de recurso que seja diferente do que vigora</p>	Bandeira vermelha	<p>– Alterar o nº 1, alínea g), do artigo 41º e o nº 2 do artigo 46º para os tornar compatíveis com o artigo 89º do CCP;</p>



nas fases anteriores do procedimento.		<ul style="list-style-type: none"> – Revogar o artigo 55.º, alínea b), do Estatuto da CRC; – Aditar ao artigo 89.º, n.º 4 do CCP o dever da entidade adjudicante de notificar as partes interessadas da decisão de levantar a confidencialidade dos elementos da proposta.
1(i)(a)		
Nem o Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA) nem o Código da Contratação Pública (CCP) previram o papel e a função do gestor de contratos públicos.	Bandeira vermelha	<p>Incluir a função de gestor de contratos no CCP:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Criação de uma carreira especial de comprador público; – Reforço da formação específica para compradores públicos.
1(i)(b)		
<ul style="list-style-type: none"> – Artigo 22º, nº 3 RJCA não menciona o preço quando trata dos limites objetivos das alterações contratuais; – Artigo 24º RJCA manda publicar alterações contratuais quando o preço suba 15% face ao inicial, limite quantitativo que não parece fazer sentido; – Artigo 39º, nº 1, al. f) do CCP permite o recurso ao ajuste direto para realização de “trabalhos adicionais” sem remeter para o regime do Artigo 135º, nº 1 do RJCA 	Bandeira vermelha	<ul style="list-style-type: none"> – Alterar a redação do nº 3 do artigo 22º do RJCA; – Alterar o artigo 24º do RJCA; – Rever a redação do n.º 1, alínea f), do artigo 39.
1(j)(a)		–
"(...) o processamento eletrónico da decisão de contratar, da autorização da despesa e da aprovação dos documentos do procedimento (...)." estão fora do âmbito de aplicação do Decreto-Lei 11/2023, pelo que não são abrangidos pelo sistema e-GP "até que sejam criadas condições técnicas".	Lacuna substancial de risco médio	O Ministério das Finanças e a ARAP devem incluir nos seus planos de actividades e no seu orçamento a adoção das medidas e dos investimentos necessários para garantir que o processamento eletrónico (i) das decisões de adjudicação de contratos e (ii) da autorização de despesas seja disponibilizado às entidades



		adjudicantes rapidamente.	muito
--	--	------------------------------	-------

Indicador 2. Os regulamentos e instrumentos de execução suportam o quadro jurídico

Este indicador verifica a existência, a disponibilidade e a qualidade dos regulamentos de execução, dos procedimentos operacionais, dos manuais, dos modelos de documentação relativa aos contratos públicos e das condições-tipo dos contratos. Idealmente, a legislação de nível superior fornece o quadro de princípios e políticas que regem os contratos públicos. Os regulamentos de nível inferior e os instrumentos mais pormenorizados complementam a lei, tornam-na operacional e indicam como aplicar a lei a circunstâncias específicas.

- **Síntese do indicador**

O Código da Contratação Pública (CCP) e os seus actos de execução, nomeadamente o Estatuto da ARAP (Decreto-Lei 55/2015), constituem a pedra angular do sistema de contratos públicos de Cabo Verde. Merecem também destaque o Regulamento das Unidades de Gestão de Aquisições (Decreto-Lei 46/2015) e o Regulamento de Acreditação das Unidades de Gestão de Aquisições (Regulamento 1/2015). A reforma de 2015 foi um marco significativo, introduzindo os Documentos de Procedimento Normalizados (Portaria 60/2015) que melhoraram o quadro jurídico do sistema. A avaliação deste quadro destaca a sua clareza, exaustividade e alinhamento bem estruturado com respeito pela hierarquia das normas. A acessibilidade à legislação e aos regulamentos é eficientemente facilitada através do sítio web da ARAP e do Jornal Oficial online, com diferentes entidades responsáveis pela manutenção da regulamentação, e a ARAP desempenhando um papel crucial nas funções regulamentares.

Os modelos de documentos de procedimento para a formação de contratos de aquisição de bens, serviços e obras, tal como previsto no artigo 42.º do CCP e aprovado Portaria n.º 60/2015, são fundamentais para o processo de contratação pública. Estes documentos, que abrangem uma variedade de métodos de contratação e tipos de contratos, são obrigatórios, embora não se prevejam sanções em caso de incumprimento. A avaliação sublinha a necessidade de rever estes documentos, especialmente para que se tornem compatíveis com os sistemas electrónicos de contratação pública (e-GP). A ARAP é responsável por propor estas revisões, assegurando que os documentos permanecem relevantes e atualizados.

Em termos de cláusulas contratuais-tipo, o CCP estipula a utilização de cadernos de encargos e de contratos-tipo para várias categorias de contratos. Os elementos essenciais destes documentos de referência devem ser incluídos nos contratos para garantir a sua validade. Embora estas condições contratuais normalizadas estejam em conformidade com as normas internacionais, a avaliação concluiu que necessitam de ser actualizadas para serem mais precisas e pertinentes.

Por último, a contribuição da ARAP para facilitar a aplicação das normas legais e das melhores práticas é evidente no desenvolvimento de vários manuais. Estes guias ajudam os profissionais durante todo o processo de aquisição, desde o planeamento até à adjudicação e registo do contrato. Os principais recursos incluem o **Manual de Boas Práticas** de Contratação Pública e o **Manual do Júri** dos



Procedimentos de Contratação Pública, que fornecem orientações abrangentes sobre o panorama da contratação.

Em conclusão, a avaliação reconhece a sofisticação e o avanço da lei de contratação pública de Cabo Verde. Sugere um enfoque no aperfeiçoamento das disposições legais existentes e na adaptação aos desenvolvimentos digitais, evitando o excesso de regulamentação e melhorando a eficiência e eficácia do sistema.

Na avaliação do sistema de contratos públicos de Cabo Verde, foram identificadas várias lacunas importantes, que reflectem áreas em que são essenciais melhorias.

Em primeiro lugar, a necessidade de promulgar os actos de execução em falta é evidente em três áreas específicas: o procedimento de gestão da lista de operadores económicos não elegíveis/excluídos, a actualização das regras de preços nos contratos de empreitada de obra pública e a criação de uma função de "*gestor de contrato*" com uma carreira específica de comprador público.

Em segundo lugar, não existe uma funcionalidade editável nos documentos disponíveis no portal em linha do Jornal Oficial. Esta limitação prejudica a produtividade dos profissionais do direito e dos gestores e participantes nos procedimentos de contratação pública que dependem destes documentos para obter citações exactas e referências literais. O acesso livre e ilimitado a estes documentos é também crucial para manter os melhores níveis de conformidade legal no sistema.

A acessibilidade das decisões dos tribunais é limitada, o que complica a interpretação dos diplomas legais relativos aos contratos públicos. Este desafio realça a necessidade de mais investigação académica e da promoção de estudo e investigação nos domínios relacionados para melhor compreender e aplicar a legislação em matéria de contratos públicos.

Os actuais documentos normalizados de procedimento devem ser revistos e actualizados para simplificar a sua estrutura. A mera reprodução das regras jurídicas ao nível dos documentos normalizados deve ser evitada, a menos que seja necessária em casos específicos. Além disso, é essencial adaptar estes documentos ao ambiente do e-GP, especialmente porque se prevê que o e-GP se torne o único meio de formação de contratos a partir de 18 de fevereiro de 2024.

É também notória a ausência de Documentos Normalizados de Procedimento sectoriais e de cláusulas normalizadas para contratos em vários domínios, como as TIC, os serviços jurídicos ou a aquisição de equipamentos complexos, como aeronaves ou navios.

As disposições do RJCA relativas à arbitragem, conhecida pela sua potencial eficiência e especialização para a resolução de litígios em contratos administrativos, oferecem uma alternativa viável aos tribunais,. No entanto, a eficácia desta abordagem depende da existência de centros de arbitragem estabelecidos e de árbitros experientes, pelo que é aconselhável manter a opção da arbitragem, mas explorar simultaneamente eventuais melhorias.

Por último, todos os manuais de contratação pública requerem melhorias e actualizações significativas, especialmente à luz das recentes alterações legislativas, das diretivas ARAP e da iminente transição para um ambiente de e-GP. Os materiais actuais não abordam adequadamente estas alterações e não facilitam a formação e a implementação no contexto das e-GP.



A análise do sistema de contratos públicos de Cabo Verde revela lacunas significativas que requerem atenção e acções específicas. Uma reforma legal holística³¹ é crucial, incluindo a promulgação de actos legais em falta e a atualização dos existentes, particularmente no que diz respeito à Lista de Operadores Económicos Não Elegíveis e aos regulamentos para ajustes de preços de contratos. Além disso, a criação de uma função de "gestor de contratos", juntamente com uma carreira especializada em contratos públicos, é vital para uma gestão eficaz das e-GP.

A revisão legislativa deve constar de um pacote único, incorporando uma Estratégia Nacional de Contratação Pública e melhorando a acessibilidade dos documentos e decisões relacionados com a contratação. Esta acessibilidade deve ser facilitada pela adopção de formatos de fácil utilização, disponibilização de ferramentas de pesquisa e de edição de texto e a integração de temas relativos aos contratos públicos nos currícula universitários.

Recomenda-se a simplificação dos documentos padronizados de procedimentos por redução do seu conteúdo ao mínimo necessário para garantir a conformidade legal e a sua adaptação ao e-GP. Uma plataforma de contratação interactiva, apoiada por chatbots e IA, pode simplificar a criação de documentos e o processo de contratação.

A atualização dos manuais existentes para refletir as alterações legislativas ocorridas desde 2015 e 2017, bem como a plena implementação das e-GP, são fundamentais. A formação especializada para os Juristas da administração pública deve centrar-se na fase pós-adjudicação dos contratos públicos, incluindo a execução dos mesmos.

Por último, o aperfeiçoamento das cláusulas-tipo dos contratos - como as relativas a preço e condições de pagamento, duração do contrato, plano de trabalho – e a redução aos seus elementos essenciais, bem como o desenvolvimento de modelos normalizados para acordos-quadro e contratos específicos nos setoresw mais relevantes poderão aumentar a clareza e qualidade da contratação.

- **Conclusões**

Implementação de regulamentos para definir processos e procedimentos

Os regulamentos³² estão principalmente relacionados ou mesmo produzidos em ligação com o Código da Contratação Pública (CCP) e incluem os principais actos de execução que foram promulgados em conformidade com este Código desde 2015.

O Estatuto da ARAP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 55/2015, de 9 de outubro, reveste-se de particular importância no contexto da reforma de 2015, marcada pela aprovação do CCP, sendo um diploma legal

³¹ No sentido em que se deve basear numa visão integral e equilibrada de todas as componentes do sistema e não necessariamente com a intenção de legislar em novas áreas ou de forma complexa. Uma vez concluído o estudo de alguns temas que não puderam ser aprofundados numa avaliação baseada na metodologia MAPS, deverá ser apresentado um pacote de revisões legislativas, tal como proposto nas recomendações e incluído nas linhas gerais do plano de ação. Deverá ser estabelecida uma parceria formal e duradoura com a academia e a comunidade jurídica nacionais neste domínio.

³² Expressão utilizada para designar os actos de execução do mesmo nível hierárquico ou de nível hierárquico inferior ao do ato de execução em causa.



que reforça claramente a natureza da ARAP enquanto entidade reguladora independente³³. Integrada na ARAP a Comissão de Resolução de Litígios (CRC) foi inicialmente regida pelo Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei de Execução 12/2015, que foi substituído pelo em vigor aprovado pelo Decreto-Lei 28/2021). Do ponto de vista do enquadramento institucional ou organizacional, são ainda de referir o Regime Jurídico das Unidades de Gestão das Aquisições, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 46/2015 (RUGA) e o Regulamento de Acreditação das Unidades Ministeriais de Compras, aprovado pelo Regulamento n.º 1/2015. . Juntamente com o Estatuto ARAP, as normas gerais de direito administrativo e as normas específicas do CCP que regem as entidades adjudicantes, os diplomas legais acima referidos constituem a base do quadro institucional do sistema nacional de contratação pública. Sem prejuízo das possíveis melhorias identificadas na presente avaliação, pode afirmar-se que as principais causas da maioria das lacunas identificadas no desempenho do sistema³⁴ não residem no sistema jurídico no seu todo. A reforma de 2015 incluiu também a emissão Portaria 60/2015 que aprovou os Documentos Normalizados de Concurso (DPC) ainda hoje em vigor.

O balanço global que a Equipa de Avaliação encontrou é positivo no que se refere à clareza e à exaustividade das normas. Como se pode constatar, a esmagadora maioria das disposições legais está bem redigida - quer do ponto de vista linguístico e formal, quer do ponto de vista substantivo, na medida em que cada texto legal deve ser avaliado no quadro do sistema em que se insere, aferindo em que medida se alinham em relações consistentes ao longo da hierarquia das fontes de direito brevemente descrita no Indicador 1. A este respeito, é de notar que o direito cabo-verdiano dos contratos públicos está maduro e é provavelmente a área mais avançada do direito público nacional, a par do direito constitucional.

A avaliação sobre a exaustividade da cobertura legal e regulamentar é também bastante positiva, não tendo sido identificadas áreas de falta de regulamentação primária. Mesmo quando são classificadas como substanciais, as lacunas dizem respeito a actos de execução que ainda não foram promulgados mas que estão explicitamente previstos na legislação em vigor. A ideia mobilizadora a retirar desta avaliação deve ser a de "*melhorar as disposições legais existentes e colmatar algumas lacunas*" sem cair no erro estratégico de regulamentar ou legislar em excesso.

O acesso a todo o acervo legislativo e regulamentar é, em geral, fácil, na medida em que os respectivos textos podem ser consultados a título gratuito, quer através do sítio Web da ARAP em www.arap.cv, quer através do Jornal Oficial online³⁵.

A responsabilidade pela manutenção da regulamentação cabe a diferentes entidades, de acordo com as competências que lhes são atribuídas por lei. No caso dos diplomas legais e respectivos diplomas de execução, a responsabilidade é do Governo ou da Assembleia da República, consoante as suas competências constitucionais. No caso dos regulamentos que são a expressão de uma função de regulação, a responsabilidade pela sua emissão e atualização cabe à ARAP, nos termos do artigo 13º (Competências Reguladoras) dos seus Estatutos.

³³ Que foi criada pelo Decreto-Lei 15/2008 de 8 de maio.

³⁴ Uma das dificuldades identificadas durante a avaliação foi precisamente a inexistência de um sistema de monitorização do desempenho baseado num conjunto de indicadores-chave (KPI) previamente acordados e destinados a avaliar, de forma permanente, os aspectos económicos, jurídicos, sociais e tecnológicos do do sistema.

³⁵ <https://incv.cv/>



Modelos de documentos de procedimento para formação de contratos de aquisição de bens, obras e serviços

O artigo 42.º do Código da Contratação Pública (CCP) determina que os documentos normalizados de procedimento devem ser aprovados pelo titular da tutela das finanças ou das obras públicas. Esta aprovação tem por base uma recomendação da Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP), formulada em colaboração com as entidades competentes. Em alinhamento com a sugestão da ARAP, e de acordo com as orientações do CCP, a Portaria n.º 60/2015, de 9 de dezembro de 2015, aprovou os documentos padronizados para utilização nos processos de contratação pública. Estes incluem um projeto de convite para adjudicação direta, concurso restrito, concurso limitado por qualificação prévia e concurso público em duas fases. Existem modelos de programa de concurso para concurso limitado por prévia qualificação, concurso público em duas fases e concurso público e também de caderno de encargos para aquisição de serviços, fornecimento de bens, locação de bens móveis, obras públicas, concessões de obras públicas e concessões de serviços públicos. Estão ainda disponíveis modelos de cadernos de encargos para os contratos de aquisição de serviços de consultoria. Tanto o artigo 42.º, n.º 2, do CCP como o artigo 2.º da Portaria n.º 60/2015 estabelecem o carácter obrigatório da utilização destes documentos normalizados, apesar de não se preverem sanções ou consequências da não adesão. O artigo 42.º, n.º 2, permite especificamente que as entidades adjudicantes incorporem regras especiais específicas nos contratos.

A validade dos procedimentos que utilizam documentos não normalizados depende do facto de estes violarem ou não as normas legais obrigatórias, nomeadamente as que exigem modelos normalizados. Os desvios só devem afetar a validade do contrato se violarem disposições essenciais do Código da Contratação Pública ou regulamentos relacionados.

As entidades públicas reconhecem as vantagens dos documentos normalizados, como a facilidade de utilização e a conformidade legal, mas também assinalam inconvenientes como a redundância e a complexidade. O Diagnóstico destaca estes documentos como essenciais, embora com falhas, e considera a sua existência e aplicação é preferível a deixar as entidades adjudicantes sem este tipo de orientação prática.

Apesar de se reconhecer a sua utilidade, é necessário rever os documentos normalizados de procedimento existentes - após oito anos de aplicação prática ao abrigo do CCP - a fim de os simplificar e adaptar ao e-GP, disponibilizando simultaneamente aos profissionais algumas ferramentas digitais desenhadas para ajudar a produzir os documentos de cada procedimento. A responsabilidade pela elaboração de novos documentos normalizados de concurso cabe à ARAP, que tem competência para propor a revisão aos ministros responsáveis pelas finanças e pelas obras públicas [n.º 2 do artigo 42.º do CCP]. Caso se decida abordar a aplicação da utilização obrigatória dos documentos normalizados de procedimento através da qualificação dos contratos que não respeitem os modelos aprovados pela Portaria 60/2015 como nulos e de nenhum efeito, tal decisão exigiria um ato legislativo para alterar o artigo 42º do CCP.

Condições contratuais normalizadas utilizadas

No domínio da aquisição de bens, serviços gerais e obras, tal como previsto no artigo 44.º/2 do CCP, o caderno **de encargos** é identificado como o documento que contém as disposições jurídicas, financeiras e técnicas a incluir no contrato a celebrar. Este documento funciona essencialmente como uma **versão preliminar do contrato**, que é objeto de aperfeiçoamento e conclusão através da integração dos



resultados obtidos no processo de adjudicação do contrato. Este princípio é igualmente aplicável aos termos de referência no âmbito dos contratos de serviços de consultoria. Isto implica que as cláusulas fundamentais para os contratos relacionados com serviços gerais e de consultoria, bens e obras são transmitidas através dos cadernos de encargos, que estão incluídos no conjunto de Documentos Normalizados de Procedimento. No entanto, é importante notar que, para além das cláusulas constantes dos cadernos de encargos, existe um **conjunto abrangente de contratos-tipo para bens, serviços e obras**. Estes contratos incluem as respectivas Condições Gerais do Contrato (CGC).

O artigo 111.º do CCP estipula que os contratos devem incluir as condições técnicas, jurídicas e financeiras do caderno de encargos e destaca os elementos essenciais cuja ausência comporta a invalidade o contrato. O contrato incorpora, por inerência, alterações aos documentos do procedimento, ao caderno de encargos ou aos convites para procedimentos simplificados, à proposta aceite e aos esclarecimentos do proponente vencedor. **Em caso de discrepância entre eles, é seguida uma ordem de precedência e estes documentos prevalecem sobre o contrato em caso de conflito.** As **condições contratuais-tipo** fornecidas pela Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP) satisfazem, em geral, as normas internacionais, embora exijam revisões para serem mais concisas e se centrarem nas questões essenciais dos contratos públicos de bens, serviços e obras de construção.

A avaliação do sistema eletrónico de contratação pública de Cabo Verde (e-GP) revela que os Documentos Normalizados de Procedimento incorporam uma parte substancial do que é considerado cláusulas padrão, conforme detalhado em 2 (c) (a). O CCP obriga à inclusão de certos elementos fundamentais nas **cláusulas contratuais-tipo ou nos contratos (condições gerais do contrato)** e prescreve um procedimento específico para a apresentação de um projeto de contrato para pronúncia e aprovação da contraparte antes da finalização, tal como descrito nos Artigos 11, 112, 113, 114, 115 e 116. Embora os modelos de cláusulas contratuais padrão para contratos de bens, serviços e obras não sejam obrigatórios ao abrigo Portaria 60/2015 de 9 de dezembro, são amplamente utilizados na administração pública, estando anexados ao Manual de Boas Práticas de Contratação Pública da ARAP, 2015.

Guia do utilizador ou manual para as entidades adjudicantes

Existem manuais que descrevem e explicam as regras jurídicas e os procedimentos aplicáveis e que, juntamente com os documentos normalizados de concurso, facilitam aos profissionais a tomada de decisões e a preparação de documentos, desde a elaboração do Plano Anual de Aquisições até à adjudicação, registo e publicidade dos contratos. Existem quatro manuais³⁶ : Manual de Boas Práticas de Contratação Pública (2015), Manual do Júri (2015), Manual do Júri de Procedimentos de Contratação Pública das Autarquias Locais (2019) e Manual de Procedimentos de Contratação Pública das Autarquias Locais (2019).

A competência regulamentar da ARAP inclui a elaboração de manuais ou quaisquer outros instrumentos, com vista a facilitar a aplicação das normas legais e das boas práticas. [alínea f) do artigo 13.º dos Estatutos da ARAP, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 55/2015, de 9 de outubro].

- **Lacunas**

Foram identificadas as seguintes lacunas substanciais:

³⁶ <https://www.arap.cv/index.php/competencia/regulamentar/manuais>



Regulamentos que complementam e pormenorizam as disposições da lei dos contratos públicos: Não existem áreas de falta de regulamentação na lei cabo-verdiana dos contratos públicos. No entanto, a Equipa de Avaliação identificou a necessidade de legislação (*ex novo*) para lidar com três questões. O primeiro ato de implementação que pode ser considerado necessário diz respeito à **Lista de Operadores Económicos Não Elegíveis** prevista no artigo 72.º do CCP, uma vez que esta disposição é relativamente omissa quanto ao procedimento de inclusão e retirada de entidades da lista e às respectivas garantias de audiência prévia e de impugnação de decisões da ARAP que sejam, neste domínio, restritivas de direitos. Os n.ºs 1, 2 e 5 do artigo 146.º do RJCA prevêm que o preço fixado no contrato para a execução da obra³⁷ deve ser revisto nos termos estabelecidos no contrato e de acordo com o disposto na lei³⁸ que este regime jurídico se aplica na falta de estipulação contratual e que até à publicação de lei especial que regule a revisão de preços, as partes, por mútuo acordo, utilizarão fórmulas e indicadores económicos adequados, com referência a outros regimes jurídicos, pelo que se torna necessário um diploma legal - ou o aditamento das disposições necessárias ao RJCA - sobre as **actualizações de preços nos contratos de empreitada**. E, finalmente, a criação da função de "**gestor de contratos**" exige, eventualmente, um novo diploma legal que preveja, idealmente, a regulamentação de um quadro de contratação pública e a correspondente carreira. É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de acções adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

Disponibilidade e facilidade de utilização dos regulamentos: No contexto dos documentos obtidos no portal online do Jornal Oficial, é importante notar que, embora sejam facilmente acessíveis, não oferecem a possibilidade de edição. Embora possa parecer um pormenor de somenos importância, a ausência desta funcionalidade dificulta ou complica desnecessariamente as tarefas dos que aplicam o direito, nomeadamente, entidades adjudicantes, proponentes, consultores jurídicos, advogados, entre outros. A capacidade de utilizar citações exactas e literais, uma funcionalidade permitida pelos ficheiros editáveis, deve ser universalmente implementada. Para além disso, o acesso ilimitado a estes documentos deve ser gratuito, uma vez que a potencial perturbação dos mecanismos de conformidade do sistema ultrapassa inerentemente as receitas geradas pelas taxas de subscrição. Existe uma deficiência notória na acessibilidade das decisões dos tribunais, o que constitui um desafio significativo para a interpretação exacta dos regulamentos relativos aos contratos públicos. Esta questão sublinha a necessidade de uma atenção especial por parte do Governo e da ARAP. Consequentemente, existe uma procura premente para a promoção de investigação académica rigorosa e estudo sobre tópicos relacionados com a contratação pública em várias áreas académicas, tais como direito, economia, políticas públicas, relações internacionais, contabilidade, ciência de dados e tecnologias da informação.

Modelos de documentos de procedimento: Os documentos normalizados devem ser revistos e actualizados, a fim de simplificar a sua estrutura e evitar a repetição de regras jurídicas, exceto nos casos em que tal seja absolutamente necessário para garantir a conformidade num caso específico. É igualmente necessário adaptar os modelos de documentos de procedimento ao ambiente e-GP, que deverá ser o único meio de celebração de contratos a partir de 18 de fevereiro de 2024 [(n.º 1 do artigo 70.º do e-GP)].

³⁷ Esta regra é específica para os contratos de obras públicas.

³⁸ Refere-se a um ato jurídico específico que ainda não existe.



Condições contratuais tipo para os tipos de contratos mais comuns: A Portaria 60/2015, de 9 de dezembro, não inclui cláusulas contratuais-tipo, pelo que não são vinculativas. Publicados como apêndices no Manual de Boas Práticas de Contratação Pública da ARAP, 2015, estes modelos, embora detalhados, causam incerteza devido ao seu alinhamento parcial com o Caderno de Encargos (Portaria n.º 60/2015), pequenas variações em algumas áreas e diferenças significativas noutras, levando à ambiguidade³⁹.

Faltam documentos normalizados de procedimento específicos para cada sector ou categoria de bens, serviços e obras e cláusulas normalizadas para os contratos, como os contratos relativos a TIC (que abrangem a aquisição de hardware, o licenciamento de software, o desenvolvimento e a manutenção), os serviços jurídicos ou a aquisição de aeronaves ou navios.

A situação é semelhante para os acordos-quadro e contratos conexos. O desenvolvimento de documentos normalizados e de acordos-quadro iniciais é crucial para Cabo Verde aumentar as aquisições colaborativas, quer através de iniciativas conjuntas, quer através do reforço da UGAC como um organismo central de aquisições.

O RJCA admite a arbitragem na resolução de litígios emergentes de contratos administrativos, quer pré-estabelecidos (artigo 46.º), quer aditados durante a execução (artigo 47.º, n.º 1).

O artigo 200.º do RJCA estabelece uma regra específica para os contratos de empreitada de obras públicas, posicionando a arbitragem como uma alternativa aos tribunais tradicionais. No entanto, um maior recurso à arbitragem depende de factores como centros de arbitragem estabelecidos e árbitros experientes. Atualmente, parece prudente manter a opção pela arbitragem, sujeita a eventuais melhorias. A eficácia da arbitragem nos litígios em matéria de contratos administrativos depende também do enquadramento legal geral (Lei 76/VI/2005) e do carácter vinculativo das decisões arbitrais.

Todos os manuais precisam de ser melhorados e actualizados depois de um trabalho semelhante ter sido feito nos documentos de procedimento, os quais não têm, nem podiam ter, em conta as diretivas que a ARAP emitiu desde 2015 (19 diretivas); o mesmo acontecendo com as alterações legislativas que, embora poucas, também ocorreram. Finalmente, os documentos normalizados existentes estão longe de servir o objetivo de formar e facilitar a actividade dos profissionais no ambiente e-GP.

- **Recomendações**

A análise das lacunas substanciais acima descritas levou a Equipa de Avaliação a formular as seguintes recomendações com vista a eliminar ou reduzir substancialmente os riscos associados:

Regulamentos que complementem e pormenorizem as disposições da lei dos contratos públicos: A fim de melhorar o sistema de contratos públicos, é necessário adotar um plano abrangente que contemple a adoção dos principais actos jurídicos em falta e a revisão das disposições que necessitam de ser melhoradas. Este plano deve incluir a emissão de um ato de execução relativo à *lista de operadores económicos não elegíveis* (artigo 72.º do CCP). Adicionalmente, deve incluir o estabelecimento de regulamentação para a atualização de preços contratuais, de acordo com o artigo 146º do Regime Jurídico

³⁹ Para mais pormenores, ver Diagnóstico.



dos Ajustamentos Contratuais (RJCA). Além disso, o plano deve facilitar a criação da função de "gestor de contratos", idealmente associada ao desenvolvimento de um quadro e carreira especializados em contratação pública, para assegurar uma gestão eficaz e eficiente no âmbito do e-GP.

- A reforma legislativa deve ser abordada como um pacote unificado e coeso, que incorpore vários elementos críticos para garantir a sua eficácia e relevância. Isto inclui a formulação de uma Estratégia Nacional de Contratação Pública, que atualmente não existe, como sublinhado sob o critério de avaliação 5(b)(b). Além disso, o pacote deve integrar as recomendações da avaliação MAPS (Methodology for Assessing Procurement Systems) e considerar as formuladas no Relatório de Diagnóstico, que maioritariamente aqui se acolhem. Igualmente importante é a inclusão do feedback de todas as partes interessadas pertinentes, que pode ser obtido através de processos de consulta pública abrangentes. Esta abordagem holística garante que a reforma legislativa é robusta, baseada em factos e reflecte as perspectivas mais relevantes dos stakeholders.

Disponibilidade e facilidade de utilização das leis e regulamentos (sugestões de melhoria): Assegurar a acessibilidade dos documentos jurídicos, regulamentares e políticos em formatos de fácil utilização, permitindo tarefas como a edição e a extração de citações literais. Oferecer uma subscrição gratuita do Boletim Oficial, que inclui ferramentas de edição essenciais, como a pesquisa por palavras-chave e a manipulação de texto, cruciais para a aplicação da lei. Defender a divulgação alargada das decisões judiciais relacionadas com os contratos públicos. Incentivar a inclusão de temas relacionados com a contratação pública nos programas universitários, nomeadamente nas faculdades de Direito, Gestão, Economia e Contabilidade.

Modelos de documentos de procedimento (sugestões de melhoria):

- Rever os documentos normalizados com vista a simplificá-los, limitando os blocos de texto (obrigatórios) ao que se considera ser o mínimo necessário para garantir um bom nível de conformidade com a lei e adaptá-los ao e-GP na medida do necessário;
- Desenvolver uma plataforma interactiva para a produção de documentos de contratação com o apoio de chatbots e ferramentas de IA (com possibilidade de revisão ou correção automática), garantindo apoio em linha no processo de conceção e produção de documentos pelas entidades adjudicantes.
- Preparar a melhoria dos Manuais, com destaque para a incorporação de alterações legislativas desde 2015 e 2017, a realização de uma revisão exaustiva da documentação relativa aos contratos públicos e a abordagem da implementação generalizada do e-GP como método exclusivo de formação de contratos.
- Reforçar a formação especializada dos Juristas da administração pública, dando ênfase à fase pós-contratação dos contratos públicos.

Condições-tipo dos contratos para os tipos de contratos mais comuns:

- Aperfeiçoar as cláusulas-chave dos modelos contratuais - como as relativas a preço e condições de pagamento, duração, plano de trabalhos – reduzindo os modelos aos seus componentes mais essenciais. Isto deve fazer parte de uma revisão abrangente de todos os documentos de aquisição normalizados.



- Desenvolver modelos de contratos públicos normalizados e de acordos-quadro e contratos específicos subsequentes (call-offs).
- Criar documentos normalizados de aquisição para as dez principais categorias de bens, serviços e obras, com base no respetivo valor agregado de despesa.

Resumo das lacunas substanciais e recomendações do Indicador 2

Lacuna substancial	Classificação dos riscos e bandeiras vermelhas	Recomendações
<p>2(a)(a)</p> <p>Actos legislativos em falta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ato de execução relativo à lista de operadores económicos não elegíveis (artigo 72.º do CCP); • regulamento sobre actualizações de preços contratuais (artigo 146.º do RJCA); • criação da função "gestor de contratos". 	<p>Bandeira vermelha</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planear a adoção dos actos jurídicos em falta (lista de operadores não elegíveis, actualização de preços contratuais e criação da figura do gestor de contrato. • A reforma legislativa deve ser preparada como um pacote único e coerente, tendo em conta, nomeadamente: uma Estratégia Nacional para os Contratos Públicos; as recomendações da avaliação MAPS; as recomendações contidas no Diagnóstico; os contributos recebidos de todas as partes interessadas relevantes na sequência de uma consulta pública exaustiva.
<p>2(c)(a)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Os modelos de contratos - cláusulas contratuais - não estão incluídos na Portaria 60/2015 e a sua utilização não é vinculativos • Não existem modelos de documentos de procedimento específicos para certos setores ou categorias de bens, serviços e obras • Ausência de condições para a arbitragem obrigatória (artigo 200.º do RJCA) 	<p>Lacuna substancial de risco médio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • formação especializada para Juristas da administração pública em matéria de contratos públicos • Revisão do conteúdo crítico das cláusulas contratuais essenciais • Produzir documentos normalizados de procedimento para a realização de acordos-quadro e contratos aos seu abrigo (call-offs) • Produzir documentos normalizados de procedimento para as 10



		categorias de bens, serviços e obras mais adquiridas (critério da despesa agregada).
--	--	--

Indicador 3. Os quadros jurídico e político promovem o desenvolvimento sustentável do país e o cumprimento das obrigações internacionais

Este indicador avalia se os objectivos políticos horizontais, tais como os objectivos que visam uma maior sustentabilidade, o apoio a determinados grupos da sociedade, etc., e as obrigações decorrentes de acordos internacionais, estão reflectidos de forma consistente e coerente no quadro jurídico, ou seja, se o quadro jurídico é coerente com os objectivos políticos mais elevados do país.

- **Síntese do indicador**

O programa de governo da X Legislatura de Cabo Verde e a Agenda Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável 2030 dão prioridade aos avanços económicos, sociais e ambientais nas suas políticas de contratação pública. Estas políticas são concebidas para promover o crescimento económico nacional, apoiar as indústrias locais e cumprir as diretivas sociais, ao mesmo tempo que promovem práticas ambientalmente sustentáveis destinadas a reduzir o impacto ambiental. Os critérios de avaliação das propostas baseiam-se no preço, na qualidade e em considerações ambientais. Apesar destes esforços, o atual quadro jurídico apresenta limitações significativas, nomeadamente a **falta de uma estratégia pormenorizada de contratos públicos sustentáveis (CPS) e de orientações e regras para o cálculo dos custos do ciclo de vida**. Este facto realça a necessidade de alterações jurídicas para incorporar plenamente uma abordagem de contratação pública sustentável.

Cabo Verde está também empenhado em vários **acordos internacionais com impacto nos contratos públicos**. É signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), que defende a transparência e a integridade nos contratos públicos para prevenir a corrupção. Como membro da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), Cabo Verde adere ao Código da Contratação Pública da CEDEAO que rege os princípios dos contratos públicos na região. Além disso, como signatário do Acordo da Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA), Cabo Verde faz parte da iniciativa para promover um mercado único africano com práticas de contratação pública justas e transparentes. Além disso, Cabo Verde colabora com bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Africano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, e coordena com várias instituições financeiras internacionais e parceiros de desenvolvimento. O Código da Contratação Pública (CCP) do país inclui disposições que isentam certos contratos da sua aplicação, nomeadamente os que são objeto de acordos internacionais ou de regras específicas de contratação pública das organizações internacionais a que Cabo Verde pertence.

Cabo Verde carece atualmente de uma política ou estratégia de compras públicas sustentáveis (CPS), o que dificulta a implementação, facilitação e monitorização consistente das CPS. Esta ausência de uma Estratégia e Plano Nacional de CPS é uma lacuna significativa, dificultando a integração de critérios ambientais, sociais e económicos nas decisões de aquisição. Sem um plano abrangente e ferramentas específicas, a aplicação consistente e o acompanhamento das práticas sustentáveis ficam comprometidos, afectando o acompanhamento dos progressos e a responsabilização. O estabelecimento de uma



Estratégia e Plano Nacional de CPS é crucial para Cabo Verde fornecer orientações claras, garantir critérios sustentáveis nas aquisições e alinhar-se com os objectivos globais de sustentabilidade, reforçando a sua liderança em práticas de compras sustentáveis.

- **Conclusões**

Contratos públicos sustentáveis (CPS)

O PEDS II, que implementa o Programa de Governo da X Legislatura e a Agenda Estratégica de Cabo Verde para o Desenvolvimento Sustentável 2030, não aborda os contratos públicos. A contratação pública em Cabo Verde é orientada por princípios de desenvolvimento económico e social e de proteção ambiental, reflectindo os três pilares do desenvolvimento sustentável. O artigo 13.º do CCP determina que os processos de contratação pública considerem factores como o crescimento económico nacional, o avanço da produção, contratação, indústria e serviços locais, bem como a adesão às políticas sociais nacionais. Por outro lado, o artigo 14.º do CCP incentiva as entidades públicas e privadas a optarem por aquisições e actividades ambientalmente sustentáveis, privilegiando a minimização dos danos ambientais. Os critérios de seleção da proposta economicamente mais vantajosa (MEAT) estão definidos legalmente. Estes critérios incluem factores objectivos como o preço, a duração do serviço, a qualidade técnica, o serviço pós-venda, a assistência técnica, as garantias e os atributos ambientais. No entanto, o atual quadro jurídico apresenta lacunas, nomeadamente a ausência de uma estratégia de contratos públicos sustentáveis (CPS) e a falta de disposições legais para uma utilização harmoniosa do cálculo dos custos do ciclo de vida. Este facto sublinha a necessidade de revisões legais para promover uma abordagem centrada nas CPS, que deve estar alinhada com uma estratégia nacional de CPS, em vez de incorporar apenas elementos básicos e vagos do sistema de CPS.

Obrigações decorrentes de acordos internacionais

Cabo Verde é signatário das seguintes convenções internacionais e membro das seguintes organizações com especial interesse em matéria de contratos públicos:

- UNCAC (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção): Cabo Verde é signatário da UNCAC, que inclui disposições relacionadas com a prevenção da corrupção nos processos de contratação pública. A UNCAC promove a transparência, a responsabilidade e a integridade nos contratos públicos para combater a corrupção.
- Acordo da CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental): Cabo Verde é membro da CEDEAO, uma organização regional que estabeleceu protocolos e acordos relacionados com os contratos públicos. Os membros da CEDEAO, incluindo Cabo Verde, estão vinculados ao Código de Contratos Públicos da CEDEAO, que estabelece regras e princípios para os contratos públicos na região.
- Acordo AfCFTA (Zona de Comércio Livre Continental Africana): Cabo Verde é signatário da ZCLCA, que tem por objetivo criar um mercado único africano de bens e serviços. O acordo inclui disposições relativas aos contratos públicos que promovem a concorrência leal e a transparência entre os Estados membros.



Além disso, Cabo Verde é membro de bancos multilaterais para o desenvolvimento como o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) e o Banco Mundial (BM), e mantém contactos com várias IFI e parceiros de desenvolvimento.

O artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do CCP estabelece que o CCP não é aplicável a alguns contratos que se formem segundo regras processuais específicas, como os contratos celebrados ao abrigo das regras específicas de uma organização internacional a que Cabo Verde pertença, enquanto o artigo 3.º, n.º 3, alíneas a) e b), do RJCA prevê que estão igualmente isentos da sua aplicação os contratos celebrados entre o Estado de Cabo Verde e países terceiros, entidades governamentais estrangeiras ou instituições intergovernamentais, nos termos de um acordo internacional, e que tenham por objeto a execução ou exploração conjunta de um determinado projeto. A alínea b) é ainda mais ampla ao alargar essa isenção de aplicação aos "*contratos celebrados ao abrigo das regras específicas de uma organização internacional de que Cabo Verde faça parte*". Embora esta questão se encontre entre as lacunas identificadas no Diagnóstico, entendemos que a interpretação conjugada destas duas normas não pode conduzir a outra conclusão que não seja a da unidade do regime aplicável às fases pré-contratual e de execução do contrato.

- **Lacunas**

Política/estratégia em vigor para implementar as CPS: não existe uma política/estratégia em vigor para implementar as compras públicas sustentáveis (CPS) de forma consistente e permanente, nem um plano de implementação ou sistemas e ferramentas para operacionalizar, facilitar e monitorizar a aplicação das CPS. **A falta de uma Estratégia e Plano Nacional de Compras Públicas Sustentáveis (CPS)** em Cabo Verde representa uma lacuna crítica, pois o país perde a oportunidade de orientar as compras governamentais para o desenvolvimento sustentável. Sem uma Estratégia Nacional de CPS, a integração de critérios ambientais, sociais e económicos nas decisões de aquisição torna-se um desafio, levando a práticas potencialmente ineficientes e prejudiciais ao meio ambiente. Além disso, a ausência de um plano de implementação abrangente e de ferramentas específicas para a Estratégia Nacional das CPS dificulta a aplicação e o controlo coerentes das práticas sustentáveis. Esta lacuna impede o acompanhamento eficaz dos progressos e a responsabilização, que são vitais para a adoção e execução bem sucedida da Estratégia e do Plano Nacional das CPS. Portanto, o estabelecimento de uma Estratégia e Plano Nacional das PPP é essencial para Cabo Verde.

- **Recomendações**

A análise das lacunas substanciais acima descritas levou a Equipa de Avaliação a elaborar as seguintes recomendações com vista a eliminar ou reduzir substancialmente os riscos associados:

Política/estratégia em vigor para implementar o SPP: A adoção e implementação de uma Estratégia e Plano Nacional de CPS deve ser incluída como um Objetivo Estratégico no próximo plano estratégico plurianual para o sistema nacional de contratos públicos.



Resumo das lacunas substanciais e recomendações do Indicador 3

Lacuna substancial	Classificação dos riscos e bandeiras vermelhas	Recomendações
3(a)(a)		
Não existe uma política/estratégia para aplicar o SPP de forma coerente e permanente	Lacuna substancial de alto risco	Adoção e aplicação de uma estratégia e de um plano nacionais para as PPP
3(a)(b)		
Igual a 3 a) a)	Lacuna substancial de alto risco	Igual a 3 a) a)
3(a)(c)		
Igual a 3 a) a)	Lacuna substancial de alto risco	Igual a 3 a) a)
3(a)(d)		
Igual a 3 a) a)	Lacuna substancial de alto risco	Igual a 3 a) a)

3.2. Pilar II - Quadro institucional e capacidade de gestão

O segundo pilar avalia a forma como o sistema de contratos públicos definido pelo quadro jurídico e regulamentar de um país está a funcionar na prática, através das instituições e dos sistemas de gestão que constituem a governação global do seu sector público.

O segundo pilar avalia a eficácia do sistema de aquisições no cumprimento das obrigações previstas na lei, sem lacunas ou sobreposições. Avalia: i) se está adequadamente ligado ao sistema de gestão das finanças públicas do país; ii) se existem instituições responsáveis pelas funções necessárias; e iii) se as capacidades de gestão e técnicas são adequadas para realizar processos de contratação pública eficientes e transparentes.

Indicador 4. A contratação pública está integrado no sistema de gestão das finanças públicas

Este indicador incide sobre o grau de integração do sistema de aquisições com o sistema de gestão das finanças públicas, dada a interação direta entre as aquisições e a gestão financeira, desde a preparação do orçamento até ao planeamento das operações de tesouraria para os pagamentos.

- **Síntese do indicador**

Avaliam-se sob este indicador vários aspectos-chave relativos ao planeamento das aquisições, ao cumprimento do ciclo orçamental e ao tratamento das obrigações monetárias nos contratos.

O Código da Contratação Pública (CCP) de Cabo Verde, nomeadamente no seu artigo 61º, obriga as entidades a formular um plano anual de aquisições. Este plano descreve as aquisições previstas de bens, serviços e obras públicas, exigindo a aprovação de quem vincula a entidade adjudicante. A Direção-Geral de Compras e Contratação Pública (DGPCP) supervisiona estes planos, que são publicados no eCompras,



o Portal de Compras Públicas de Cabo Verde. Uma tendência bastante positiva é o aumento da apresentação desses planos, com 18, de 127 possíveis, listados para o exercício de 2023, em comparação com números mais baixos nos anos anteriores.

O artigo 57.º, n.º 1, do CCP garante que a execução financeira dos contratos respeita as dotações orçamentais e as estratégias de aplicação dos recursos da entidade adjudicante. Isto inclui uma consideração rigorosa da disponibilidade dos fundos em tempo real e o cumprimento dos limites orçamentais, exceto em determinados cenários excepcionais definidos na lei orçamental de base. O sistema SIGOV desempenha um papel crucial neste processo, englobando a Gestão Orçamental, a Gestão de Tesouraria e outras componentes fundamentais, assegurando a execução efectiva do Orçamento Geral do Estado (OGE) em todos os níveis administrativos.

Além disso, o n.º 2 do artigo 57.º do CCP obriga as entidades a efectuarem os pagamentos dentro dos limites financeiros do seu orçamento, dependendo da disponibilidade de fundos. Este facto é sublinhado pelo n.º 1 do artigo 12.º e pelo artigo 32.º do RJCA, que tratam das condições e obrigações relativas aos pagamentos e atrasos nos contratos.

Uma iniciativa importante para resolver os atrasos nos pagamentos a fornecedores é a introdução da plataforma eletrónica PAYLOG. Lançada a 24 de julho de 2019, esta plataforma, desenvolvida pela Unidade de Tecnologia, Inovação e Comunicação do Ministério das Finanças (UTIC-MF), tem como objetivo facilitar a negociação de direitos e obrigações nos contratos públicos. O Vice-Primeiro-Ministro Olavo Correia destacou a importância dos pagamentos atempados por parte do Estado, sublinhando a necessidade ética e legal desta prática.

Em resumo, o sistema de aquisições públicas de Cabo Verde, regido pelo CCP e complementado por sistemas como o SIGOV e o PAYLOG, mostra uma abordagem estruturada ao planeamento das aquisições, ao cumprimento do orçamento e aos pagamentos dos contratos. A tendência para aumentar a conformidade e a transparência, bem como os esforços para resolver os atrasos de pagamento, destacam a natureza evolutiva e melhorada deste sistema.

Foi identificada uma lacuna substancial significativa no sistema de contratação pública de Cabo Verde, decorrente da persistente falta de publicação dos Planos Anuais de Contratação Pública. Esta questão lança dúvidas sobre a eficácia da supervisão da Direção-Geral do Património e dos Contratos Públicos (DGPCP), responsável pela aprovação destes planos e pela revisão dos procedimentos para compras significativas que excedam 4.000.000\$00 (quatro milhões de escudos), conforme determina o Código da Contratação Pública (CCP). A publicação pouco frequente destes planos, mesmo para as compras agrupadas, assinala um lapso de supervisão preocupante, levantando questões sobre a transparência e a responsabilidade na despesa pública. Esta lacuna substancial evidencia uma questão sistémica que deve ser resolvida com urgência.

A avaliação do sistema de contratos públicos de Cabo Verde revela várias lacunas substanciais. Para resolver estas questões de forma eficaz, recomenda-se que o n.º 3 do artigo 61.º seja alterado de modo a incluir um prazo para a publicação dos planos de contratação no e-Compras e que a Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP) imponha o cumprimento desta obrigação a todas as entidades adjudicantes. Isto deve ser feito através do sistema de contratação eletrónica e do portal dos contratos públicos. Esta medida é fundamental para aumentar a transparência e a responsabilidade no processo de contratação.



Além disso, é necessário sincronizar os processos de planeamento das entidades adjudicantes. Isto pode ser conseguido garantindo que estas entidades preparem e apresentem os seus projectos de planos anuais de aquisições em simultâneo com os seus projectos de propostas orçamentais anuais. Este alinhamento garantirá uma melhor coerência entre a orçamentação e o planeamento das aquisições, conduzindo a uma utilização mais eficiente dos recursos.

Além disso, é aconselhável fazer a transição do atual sistema baseado em Excel para os Planos Anuais de Aquisições para uma plataforma em linha mais avançada e acessível. Esta plataforma deve ser integrada no eCompras, facilitando assim a racionalização dos processos. A integração de tal sistema também permitirá a alimentação de dados numa base de dados centralizada do Plano Nacional de Aquisições, melhorando a eficiência e a eficácia globais das actividades de aquisição.

- **Conclusões**

Planeamento das aquisições e ciclo orçamental

Nos termos do artigo 61.º do Código da Contratação Pública (CCP), as entidades que efectuam aquisições são obrigadas a elaborar um **plano anual de aquisições**. Este plano deve descrever de forma exaustiva as aquisições previstas para o ano seguinte, incluindo bens, serviços e contratos de obras públicas. A execução do plano anual de aquisições segue os seus elementos detalhados, tais como: a) Tipo; b) Categoria; c) Descrição detalhada dos bens, serviços ou contratos de obras públicas; d) Datas e locais previstos para a entrega; e) Unidades de medida; f) Tipo de procedimento de formação dos contratos. Após a aprovação pela autoridade que supervisiona a implementação da política de contratação pública e o controlo dos procedimentos, nomeadamente a Direção-Geral de Compras e Contratos Públicos (DGPCP) do Ministério das Finanças, estes planos anuais de contratação devem ser publicados no portal oficial dos contratos públicos. No contexto do **ano financeiro de 2023**, um total de 18 Planos Anuais de Contratação Pública, dos 127 possíveis⁴⁰, foram listados no eCompras, o Portal de Contratação Pública. Estes incluem planos de diversas entidades, tais como ARAP, ARES, BCV, Biblioteca Nacional, Câmara Municipal de São Miguel, Gabinete do Chefe do Governo, EMEP, ENAPOR, ERIS, FICASE, IFH, INIDA, INPS, MAA, MAI, Ministério da Comunidade, Ministério das Finanças e Desenvolvimento Empresarial. Em comparação, o portal apresentou 17 planos para 2022, 7 para 2021, 15 para 2020 e 10 para 2019, indicando uma tendência flutuante mas globalmente crescente na apresentação de planos ao longo dos anos

Nos termos do n.º 1 do artigo 57.º do Código da Contratação Pública (CCP), é obrigatório que as despesas gerada por qualquer **contrato respeitem as dotações orçamentais estipuladas** e as estratégias de aplicação de recursos definidas nos orçamentos da entidade adjudicante. Isto inclui uma consideração rigorosa da disponibilidade de fundos em tempo real, em conformidade com o plano de tesouraria pormenorizado. Além disso, a entidade adjudicante é obrigada a limitar os seus compromissos financeiros aos montantes especificados no seu orçamento, ou conforme ditado por uma lei ou resolução pertinente. Tal depende da existência de fundos suficientes na categoria orçamental relevante. No entanto, existem certas excepções previstas na lei de base do orçamento. Nestes casos, é imperativo mencionar explicitamente no anúncio do procedimento ou, na ausência de um anúncio, noutros documentos do

⁴⁰ Número total de entidades adjudicantes no país.



procedimento, que a adjudicação do contrato está dependente da aprovação da categoria orçamental necessária (n.º 2 do artigo 57 do CCP). Em caso de **circunstância imprevista que conduza à indisponibilidade dos fundos** ou financiamentos inicialmente previstos para cobrir as despesas associadas ao contrato, o procedimento de formação do contrato deve ser imediatamente interrompido. Nestas condições, não deve ser efectuada qualquer adjudicação de contrato, de acordo com o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 102º e n.º 4 do artigo 57º do CCP.

A execução efectiva do orçamento é assegurada através da utilização do sistema SIGOV. O SIGOV é o mecanismo principal para a preparação, execução e monitorização do Orçamento Geral do Estado (OGE) em todos os níveis da administração, ou seja, governo central, governo local e serviços e fundos autónomos. Este sistema é composto por várias componentes, abrangendo a Gestão Orçamental, a Gestão de Tesouraria, a Gestão e Avaliação de Projectos, **as Compras (e-Procurement)**, a Gestão de Contratos, a Gestão Patrimonial, os Pagamentos Electrónicos, a Gestão de Recursos Humanos, o Processamento de Salários, a Gestão da Receita, a Gestão da Dívida Pública, o Imposto Único sobre o Rendimento (IUR) e o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). De salientar que, na sequência da revisão da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, em 2019, **foi concedido e efetivamente implementado o acesso ilimitado ao Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira (SIGOV), permitindo a realização de processos de auditoria concomitantes, quer pelos juizes, quer pelos técnicos associados ao Tribunal de Contas (TC).**

Nos termos do n.º 2 do artigo 57.º do Código da Contratação Pública(CCP), a entidade adjudicante é legalmente obrigada a **efetuar os pagamentos dentro dos limites financeiros fixados no seu orçamento** ou especificados numa lei ou resolução oficial destinada a esse fim específico. Este compromisso está dependente da disponibilidade de fundos suficientes na categoria orçamental relevante, salvo em circunstâncias definidas como excepções na lei orçamental de base. Nos casos em que se aplica uma excepção, é obrigatório declarar explicitamente, quer no anúncio de concurso, quer nos documentos do concurso quando não é emitido um anúncio formal, que a adjudicação do contrato está sujeita à aprovação posterior da categoria orçamental pertinente.

O n.º 1 do artigo 12.º do RJCA trata das **obrigações pecuniárias** no quadro dos contratos públicos. Salvo disposição contratual em contrário, o pagamento é devido sem aviso prévio e, se o contrato especificar uma data de pagamento, esta deve ocorrer no prazo de 30 dias após a entrega da fatura, não podendo exceder 60 dias. O artigo 32.º do RJCA trata dos atrasos de pagamento, estabelecendo que (i) a entidade adjudicante deve pagar juros de mora pelas obrigações pecuniárias, (ii) o vencimento dos juros é automático no vencimento ou quando decorram prazos especificados e (iii) as cláusulas contratuais que limitem a responsabilidade por atrasos de pagamento serão objeto de análise cuidada.

O Governo de Cabo Verde reconhece o grave problema dos atrasos persistentes nos pagamentos aos fornecedores e reconhece que esta prática é inaceitável. Para resolver este problema, o governo introduziu a plataforma eletrónica PAYLOG em 24 de julho de 2019. Durante a apresentação da plataforma, o Vice-Primeiro-Ministro Olavo Correia enfatizou a necessidade absoluta de garantir pagamentos atempados por parte do Estado. Argumentou que o Estado tem a obrigação moral e ética de cumprir a sua parte do acordo, efectuando pagamentos atempadamente. Qualquer desvio a este princípio, sem aceitar os custos associados aos atrasos de pagamento, é considerado injusto, eticamente reprovável e até ilegal. Olavo Correia explicou que a PAYLOG é uma plataforma criada com o objetivo de facilitar a



negociação de direitos e obrigações decorrentes de contratos públicos celebrados entre o Estado e empresas privadas. Esta iniciativa inovadora foi desenvolvida em colaboração com a Unidade de Tecnologia, Inovação e Comunicação do Ministério das Finanças (UTIC-MF). A iniciativa inovadora foi desenvolvida em colaboração com a Unidade de Tecnologia, Inovação e Comunicação do Ministério das Finanças (UTIC-MF) e estabelece essencialmente um mercado para a troca de direitos e obrigações inerentes aos contratos públicos.

- **Lacunas**

Foram identificadas as seguintes lacunas substanciais:

Planos anuais ou plurianuais de aquisições: A persistente falta de publicação dos Planos Anuais de Contratação Pública em Cabo Verde evidencia uma lacuna substancial no sistema de contratação pública, lançando dúvidas sobre a eficácia da supervisão da Direção-Geral do Património e dos Contratos Públicos (DGPCP). Este órgão, responsável pela aprovação destes planos e pelo controle prévio dos procedimentos para aquisições de valor estimado superior a 4.000.000\$00 (quatro milhões de escudos), é mandatado pelo Código da Contratação Pública (CCP) para garantir o seu cumprimento. No entanto, a muito baixa taxa de publicação dos planos, incluindo para compras agrupadas, assinala um lapso de supervisão preocupante no processo de aquisição. Esta lacuna sugere a existência de um problema sistémico na garantia da transparência e da responsabilização relativamente à despesa pública. O artigo 61.º, n.º 3, do CCP estabelece a publicação obrigatória dos planos anuais de aquisições no e-Compras, mas não fixa um prazo para que tal ocorra e, nessa medida, pode não estar a transmitir suficientemente bem a mensagem de que se trata de uma obrigação que só faz sentido e só acrescenta valor para as partes interessadas, especialmente os operadores económicos e os organismos de supervisão, se for cumprida rapidamente, logo após o documento seja aprovado.

Recomendações

A análise das lacunas substanciais acima descritas levou a Equipa de Avaliação a formular as seguintes recomendações com vista a eliminar ou reduzir substancialmente os riscos associados:

Planos anuais ou plurianuais de aquisições:

- Assegurar a publicação dos planos de aquisições: a Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP) deve impor a publicação pontual dos planos de aquisições de todas as entidades adjudicantes através do sistema de aquisições electrónicas e do portal dos contratos públicos.
- Alinhar os projectos de planos anuais de aquisições com as propostas orçamentais: as entidades adjudicantes devem alinhar os seus processos de planeamento, preparando e apresentando simultaneamente os seus projectos de planos anuais de aquisições com os seus projectos de propostas orçamentais anuais.
- Transição para uma plataforma online para a preparação e aprovação dos planos de aquisições: substituir o atual plano anual de aquisições baseado em Excel por uma aplicação a correr em plataforma online. Esta deve ser integrada no eCompras, para simplificar os processos e alimentar uma base de dados centralizada do plano nacional de aquisições.



Resumo das lacunas substanciais e recomendações do Indicador 4

Lacuna substancial	Classificação dos riscos e bandeiras vermelhas	Recomendações
<p>4(a)(a)</p> <p>Falta persistente de publicação dos planos anuais de aquisições</p>	<p>Bandeira vermelha</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alterar o n.º 3 do artigo 61.º do CCP para acrescentar um prazo razoável, por exemplo 5 (cinco) dias úteis a contar da aprovação, para a publicação dos planos anuais de contratação no e-Compras • Garantir a aplicação da publicação do plano de aquisições • Alinhar os projectos de planos anuais de aquisições com as propostas orçamentais • Transição para uma plataforma em linha para os planos de aquisição

Indicador 5. O país dispõe de uma instituição responsável pela função pela regulação das compras públicas

Este indicador refere-se à função normativa/reguladora no sector público e à sua correta execução e coordenação. A avaliação do indicador incide sobre a existência, a independência e a eficácia destas funções, bem como sobre o grau de coordenação entre as organizações responsáveis. Dependendo da estrutura institucional escolhida por um país, uma instituição pode ser responsável por todas as funções normativas e regulamentares. Noutros contextos, as funções-chave podem ter sido atribuídas a várias agências, por exemplo, uma instituição pode ser responsável pela política, enquanto outra pode ser responsável pela formação ou pelas estatísticas. Regra geral, a função normativa/regulamentar deve ser claramente atribuída, sem lacunas nem sobreposições. Deve evitar-se uma fragmentação excessiva e a função deve ser desempenhada como um esforço conjunto bem coordenado.

- **Síntese do indicador**

A Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP) em Cabo Verde, criada pelo Decreto-Lei n.º 15/2008, rege-se pelos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei nº 55/2015 e pela Lei 14/VIII/2012, que aprovou o regime jurídico das entidades reguladoras independentes.

A ARAP é, assim, uma autoridade administrativa independente que desempenha um papel central no panorama da contratação pública, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, essenciais para o cabal cumprimento, entre outras, das suas responsabilidades regulamentares. A ARAP



obtem os seus recursos financeiros de várias fontes, incluindo taxas de serviço, taxas de adjudicação de contratos, dotações orçamentais do Estado e coimas, ficando com 25% do seu lucro líquido anual.

As competências operacionais da ARAP abrangem um amplo espectro, incluindo serviços consultivos, auditoria de sistemas e procedimentos de contratação pública e deveres regulamentares. As suas responsabilidades incluem o desenvolvimento de regulamentos internos, normas técnicas e diretivas para facilitar as operações das Unidades de Gestão de Contratos Públicos (UGA), júris e entidades adjudicantes. A formação e a acreditação são também parte integrante do papel da ARAP, com o objetivo de melhorar as capacidades dos envolvidos no Sistema Nacional de Contratação Pública. Para além disso, a ARAP concentra-se na divulgação de informação através da publicação de legislação, regulamentos, orientações e relatórios anuais de atividade.

Embora a ARAP e a Direção-Geral do Património e dos Contratos Públicos (DGPCP) partilhem algumas funções sobrepostas em termos de controlo e competências consultivas, é crucial notar que a DGPCP não é um organismo regulador como a ARAP. A DGPCP apoia, coordena e monitoriza principalmente as actividades no âmbito do sistema de contratos públicos, aconselhando entidades que implementam políticas nacionais de contratos públicos. Em caso de desacordo ou de sobreposição de funções, o papel consultivo da ARAP tem muitas vezes precedência, dada a sua natureza independente.

O papel da ARAP no quadro legal estende-se à análise, avaliação e sugestão de modificações às leis existentes ou à proposta de elaboração de nova legislação. Esta postura pró-ativa é evidente na sua iniciativa de encomendar estudos para a revisão do Código da Contratação Pública e do RJCA. A ARAP é também responsável pela emissão de normas técnicas e diretivas destinadas a melhorar os procedimentos de contratação pública e pela aprovação do Código de Conduta dos interessados.

A transparência e a acessibilidade nos processos de contratação pública são mandatos centrais da ARAP. A ARAP tem sido eficaz na publicação de informações, incluindo alterações legislativas e relatórios anuais. No entanto, há áreas em que é necessário melhorar, como a publicação de registos de contratos e critérios de elegibilidade, juntamente com informações sobre entidades sancionadas e impedidas de participar na contratação pública.

Na esfera da contratação pública eletrónica (e-GP), a ARAP tem responsabilidades reguladoras significativas, embora não se envolva na conceção ou gestão de plataformas de contratação pública eletrónica. As suas funções incluem a proposta de alterações à plataforma eletrónica, a regulação e auditoria dos procedimentos de contratação realizados através da mesma e a manutenção de uma lista de entidades não elegíveis.

A estrutura organizacional e o financiamento do ARAP foram concebidos para apoiar a sua independência e autoridade. A sua gestão é composta por um Conselho de Administração com três membros, nomeados pelo Conselho de Ministros. Em termos financeiros, a ARAP tem como objetivo a autonomia, com planos para aumentar a cobrança de receitas e reduzir a dependência do orçamento do Estado, tal como descrito no seu Plano Estratégico 2022-2026.

17 Colaboradores asseguram as funções de gestão e de produção da ARAP. As normas éticas e a divulgação de conflitos de interesses são rigorosamente respeitadas, garantindo a imparcialidade nos processos de aquisição.



Apesar das contribuições significativas do ARAP, subsistem desafios, nomeadamente no que respeita ao reforço da profissionalização das Unidades de Gestão das Aquisições (UGA) e à melhoria da transparência nos contratos públicos. Os esforços para tornar mais acessíveis os registos dos contratos e os operadores impedidos de participar na contratação pública são essenciais.

Em resumo, a ARAP é fundamental para moldar o sistema de contratos públicos de Cabo Verde através das suas funções consultiva, de regulamentação e de auditoria. O seu compromisso com a conformidade, transparência e governação ética é louvável, embora sejam necessárias melhorias contínuas para colmatar as lacunas existentes e manter a integridade e eficácia do sistema de aquisições.

O sistema nacional de contratos públicos é atualmente prejudicado por várias questões críticas. A principal delas é a ausência de uma Política Nacional de Contratação Pública abrangente. Esta lacuna significa que não existe um documento orientador que defina a visão, a missão, os objectivos estratégicos ou as metas mensuráveis a atingir pelos atores do mercado público, o que deixa o sistema de contratação pública sem uma orientação clara e referenciais de desempenho.

A abordagem dos contratos públicos é também limitada, centrando-se principalmente na gestão orçamental e no controlo da despesa pública, sem uma análise económica adequada da eficiência da contratação. É evidente a falta de objectivos quantificados e de metas para avaliar o desempenho, e não existe uma estratégia para utilizar as compras centralizadas como meio para normalizar os níveis de serviço e integrar objectivos económicos, ambientais e sociais.

Além disso, o sistema apresenta lacunas em matéria de contratos públicos electrónicos (e-GP) e compras públicas sustentáveis (CPS). É notória a ausência de um roteiro abrangente e de um plano de ação integrado para a adoção do e-GP. A falta de uma estratégia clara para utilizar os contratos públicos em apoio de políticas transversais ou sectoriais específicas também prejudica a eficácia global do sistema.

A transparência pode ser melhorada, uma vez que o papel da ARAP no acompanhamento e na supervisão continua a ser ambíguo. A falta de divulgação pública dos planos de auditoria anuais e dos relatórios de acompanhamento pós-auditoria, juntamente com a insuficiência de dados de análise de mercado, contribui para uma certa falta de abertura nas compras públicas.

Os documentos regulamentares e de formação não são de fácil utilização, sendo muitas vezes inacessíveis devido à proteção por senha ou palavra-chave, e o Manual de Boas Práticas de Contratação Pública está desatualizado, não refletindo o atual regime de contratação pública eletrónica, nem aspectos cruciais como a fase de execução do contrato.

O sistema de contratos públicos é igualmente prejudicado pela falta de formação especializada e de funções claramente definidas. É necessário um programa de formação específico sobre a integridade nos contratos públicos, que abranja tanto os quadros jurídicos como os códigos de conduta. O Plano Estratégico 2022-2026 salienta a ausência de técnicos com formação e especialização nos processos de contratação, o que impede a eficiência dos complexos procedimentos de concurso.

Os regulamentos relativos à UGA e à UGAC são ambíguos, nomeadamente no que se refere à definição de perfis profissionais, tipos de contratos e previsões orçamentais. Esta ambiguidade confere um poder discricionário excessivo às entidades adjudicantes e não fornece clareza nas regras de formação e avaliação para a acreditação.



Por último, o desequilíbrio de pessoal na ARAP, com um número desproporcionado de Colaboradores afetos às funções de gestão e de apoio em relação às funções de produção, sugere uma concentração excessiva nas tarefas administrativas. Este desequilíbrio pode conduzir a ineficiências burocráticas e prejudicar a capacidade de resposta e a inovação no serviço público, sublinhando a necessidade de um melhor equilíbrio entre as funções de apoio e as funções operacionais.

O reforço das competências da ARAP deve passar pela integração dos aspectos relacionados com a execução dos contratos no seu âmbito de atividade, acompanhada da emissão de normas técnicas e de diretivas de conformidade. Para o efeito, é necessário alterar os artigos 12º e 13º do Estatuto da ARAP, de modo a definir explicitamente o âmbito de aplicação da regulamentação da ARAP ao longo de todo o ciclo de vida dos contratos públicos.

A transparência nos processos de auditoria é realçada, exigindo a publicação regular dos planos de auditoria anuais da ARAP e dos relatórios subsequentes. Porém, recomenda-se uma maior acessibilidade ao sítio Web da ARAP, garantindo a publicação de documentos essenciais, tais como planos de auditoria anuais, relatórios pós-auditoria e listas de entidades não elegíveis para contratos públicos. Os materiais regulamentares e de formação no sítio Web devem ser editáveis e acessíveis.

Propõe-se um investimento na análise de mercado para alargar o enfoque da ARAP no acompanhamento global do mercado público, com ênfase nas actividades pré-contratuais e nos riscos associados a trabalhos adicionais e modificações de contratos durante a fase de execução.

Sugere-se o desenvolvimento de um sistema de medição do desempenho dos contratos públicos, estabelecendo um sistema com indicadores-chave de desempenho alinhados com uma estratégia nacional de contratos públicos para garantir objectivos políticos mensuráveis.

Recomenda-se igualmente a revisão e atualização das práticas e regulamentos em matéria de contratos públicos com vista a refletir as melhores práticas. Este esforço de modernização deve incluir a revisão do atual "Manual de Boas Práticas de Contratação Pública".

Aconselha-se a aprovação de um currículo padronizado no domínio das compras públicas com especial relevo para os temas da transparência, da responsabilidade e da eficiência, ao mesmo tempo que se define o perfil de competências do comprador público.

Por último, propõe-se o reforço da eficiência operacional da ARAP através de uma abordagem dupla que consiste em contratar mais peritos para aumentar o rendimento da “componente de produção” e racionalizar as funções de apoio para um maior alinhamento com os objectivos principais, melhorando assim a agilidade e a eficácia.

- **Conclusões**

Estatuto e base jurídica da instituição normativa/reguladora

A Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP) em Cabo Verde, criada pelo Decreto-Lei n.º 15/2008, rege-se pelos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei nº 55/2015 e pela Lei 14/VIII/2012, que aprovou o regime jurídico das entidades reguladoras independentes.



Os recursos financeiros da ARAP resultam da cobrança de taxas de prestação de serviços, das taxas cobradas pelos contratos celebrados, das dotações e transferências do orçamento do Estado e do produto das coimas aplicadas no âmbito das actividades sancionatórias. Além disso, a ARAP retém 25% do lucro líquido de cada exercício.

As competências operacionais da ARAP são multifacetadas, abrangendo funções consultivas, auditoria de sistemas e procedimentos de contratação pública e responsabilidades regulamentares, como a criação de regulamentos internos, normas técnicas e diretivas para um funcionamento mais suave da Unidade de Gestão de Contratos Públicos (UGA), júris e entidades adjudicantes. Isto inclui também a normalização dos documentos de procedimentos e a facilitação da aplicação das normas jurídicas e das melhores práticas.

A formação e a acreditação constituem uma parte crucial da função da ARAP, com o objetivo de melhorar as competências dos intervenientes no Sistema Nacional de Contratação Pública, incluindo os operadores económicos e as entidades adjudicantes, e acreditando funcionários para a UGA. Adicionalmente, a ARAP enfatiza a disseminação de informação e publicidade através de vários canais, incluindo a publicação de legislação, regulamentos, procedimentos, documentos padrão, relatórios anuais e detalhes de contratos.

A ARAP também exerce a competência sancionatória, incluindo a cessação da acreditação das UGA, a desqualificação dos seus membros, a aplicação de coimas e a manutenção de uma lista de empresas impedidas de participar em procedimentos de aquisição (competência que ainda não está a ser cumprida). Por último, o Comité de Resolução de Conflitos (CRC), o órgão de recurso da ARAP, trata os conflitos entre candidatos, proponentes e entidades adjudicantes através da análise e decisão sobre reclamações de decisões administrativas.

A estrutura organizacional da ARAP inclui o Conselho de Administração, o Revisor Oficial de Contas, o Conselho Consultivo e o CRC.

Responsabilidades da função normativa/reguladora

Note-se que as funções da ARAP e da DGPCP são distintas, mas complementares por natureza. A ARAP, no que respeita à competência consultiva, está mandatada para emitir pareceres sobre questões regulamentares levantadas por várias partes interessadas, tais como entidades adjudicantes, operadores económicos ou representantes da sociedade civil. Esta função está descrita no Artigo 11(2) do Decreto-Lei n.º 55/2015 de 9 de outubro. Por sua vez, a DGPCP tem por missão apoiar, coordenar e acompanhar a atividade das entidades que integram o sistema de contratação pública. Esta responsabilidade encontra-se detalhada na alínea j) do n.º 2 do artigo 11.º da Lei Orgânica do Ministério das Finanças, conforme Decreto-Lei n.º 57/2016, de 9 de novembro. A DGPCP actua como unidade central, prestando serviços de assessoria às entidades que implementam as políticas nacionais de contratação pública. No entanto, é importante notar que, embora tanto a ARAP como a DGPCP ofereçam serviços de aconselhamento às entidades adjudicantes, o papel da DGPCP é de certa forma subordinado à ARAP. Em caso de desacordo, a posição da ARAP tem precedência sobre a da DGPCP.

O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 57/2016, de 9 de novembro, prevê que a Direção-Geral do Património e dos Contratos Públicos (DGPCP) é o serviço central que tem por missão propor, executar e avaliar (...) em articulação e conformidade com as normas e orientações da Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP), a política nacional de contratação pública (...).



Em termos de enquadramento legal, a ARAP está apetrechada para analisar, avaliar e sugerir alterações às leis existentes ou propor novas leis, se necessário. Exemplo disso é a iniciativa da ARAP em encomendar um estudo intitulado "Diagnóstico da aplicação do Código da Contratação Pública e do Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA) e respectivos documentos normalizados". Esta iniciativa revela o papel ativo da ARAP na revisão do Código da Contratação Pública (CCP) e do RJCA. Apesar da obrigação estatutária da ARAP de prestar aconselhamento apenas a pedido da Assembleia Nacional ou do Governo, uma interpretação mais ampla do seu mandato sugere que a ARAP pode propor proactivamente revisões do quadro legal em conformidade com a política nacional e as prioridades de desenvolvimento.

No que diz respeito ao quadro regulamentar, as responsabilidades da ARAP estão definidas no artigo 13.º dos seus estatutos. Estas responsabilidades incluem a emissão de normas técnicas e diretivas para garantir o funcionamento eficaz de várias entidades de contratação e melhorar os procedimentos de contratação pública. A ARAP é também responsável pela aprovação do Código de Conduta dos Participantes no Sistema Nacional de Contratação Pública, 2017⁴¹, que define os princípios e valores éticos para todos os participantes no sistema regulado de contratação pública.

Além disso, a ARAP tem por missão criar documentos normalizados de contratação⁴² e submetê-los a aprovação governamental. Estes documentos são fundamentais para simplificar o processo de aquisição e garantir o cumprimento das normas legais. Além disso, a ARAP desenvolveu vários Manuais⁴³ para facilitar a aplicação de regras legais e a adesão a boas práticas nos contratos públicos. Estes incluem o Manual de boas práticas de contratação pública, 2015; o Manual do Júri, 2015; o Manual para júris em procedimentos de contratação da administração local, 2019; e o Manual para procedimentos de contratação da administração local, 2019. Estes manuais fornecem orientações pormenorizadas sobre procedimentos, formalidades e o ciclo geral da contratação pública, apoiando as funções das entidades de contratação pública a vários níveis.

A ARAP tem a competência de auditar o processo de contratação para garantir o cumprimento das leis, mas a extensão da sua autoridade, particularmente no que toca a saber se abrange a supervisão da fase de execução do contrato, poderia ser mais clara. A Diretiva ARAP 6/2019 oferece alguns esclarecimentos, mas não resolve totalmente estas ambiguidades, sugerindo a necessidade de uma linguagem estatutária mais clara para definir o papel da ARAP ao longo do ciclo de vida dos contratos públicos e em cada uma das suas fases.

Centrando-se nas responsabilidades da Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP), a avaliação revela um quadro misto em termos de cumprimento dos mandatos definidos no artigo 15.º do Estatuto. O principal destes mandatos consiste em garantir a transparência e a acessibilidade dos processos de contratação pública.

Os principais aspectos da conformidade incluem a prestação de informações sobre o sistema de contratos públicos, que abrange a legislação, as regras e os procedimentos. A ARAP cumpre bem esta obrigação. Além disso, a autoridade tem sido consistente na publicação de relatórios anuais de regulação, mantendo e publicando registos de planos de actividades, orçamentos, contas de gestão relacionadas com as suas actividades e tornando os documentos normalizados de contratação acessíveis a todos os participantes

⁴¹ https://arap.cv/images/centro_conhecimento/legislacao/regulamentos/ARAP-Cdigo-de-Conduta-2017.pdf

⁴² <https://www.arap.cv/index.php/competencia/regulamentar/modelos-e-minutas>

⁴³ <https://www.arap.cv/index.php/competencia/regulamentar/manuais>



do sistema de contratação pública. Além disso, a ARAP publica as suas diretivas, regras e regulamentos, bem como as resoluções emitidas pela Comissão de Resolução de Litígios (CRC).

No entanto, existem áreas de cumprimento parcial ou de incumprimento. Embora a ARAP esteja a publicar relatórios de auditoria sobre as entidades adjudicantes, não há informações claras disponíveis sobre o seguimento dado à implementação das recomendações dessas auditorias. Do mesmo modo, embora haja uma publicação das alterações à legislação e às regras relativas aos contratos públicos, o formato utilizado é restritivo, exigindo uma palavra-passe para a edição, o que limita potencialmente a acessibilidade.

Mais preocupantes são as áreas de incumprimento. A ARAP não publica os registos dos contratos adjudicados pelas entidades adjudicantes nem existe informação disponível sobre a lista de entidades não elegíveis para participarem em procedimentos de contratação pública, registos de entidades sancionadas no âmbito de contra-ordenações em procedimentos de contratação pública e a lista de Unidades de Gestão de Aquisições (UGA) acreditadas.

A lei determina que a informação e os registos devem ser acessíveis às partes interessadas, pessoalmente ou digitalmente, e fornecidos em papel ou eletronicamente. Para isso, a ARAP é obrigada a manter um site institucional para as publicações e registos necessários, com o objetivo de facilitar o acesso e promover a transparência. A situação atual indica a necessidade de melhorias em várias áreas para cumprir plenamente estes requisitos de transparência e acessibilidade.

Atualmente, não existem bases de dados especializadas em contratos públicos geridas pela ARAP. No entanto, espera-se que a introdução de uma plataforma eletrónica de contratos públicos (e-GP) seja aproveitada para criar uma base de dados abrangente, que englobe inicialmente pelo menos a fase pré-contratual.

A ARAP desempenha um papel significativo no sistema nacional de contratos públicos desde a sua criação. Contribui através da publicação de dois relatórios anuais: o Relatório Anual sobre a Função Reguladora e o Relatório Anual de Actividades da ARAP. Além disso, a ARAP tem sido fundamental numa série de iniciativas e projectos. Entre eles, a encomenda de um diagnóstico do Código da Contratação Pública e do Regime Jurídico dos Contratos Administrativos, bem como a criação de Documentos Normalizados em 2021. A ARAP também tem estado envolvida na elaboração de revisões legislativas, como a revisão do Estatuto da Comissão de Resolução de Conflitos promulgada pelo Decreto-Lei 28/2021 e pelo Decreto-Lei 11/2023, que se centra na contratação pública eletrónica. Além disso, a ARAP tem estado ativa no desenvolvimento de capacidades através de vários seminários temáticos e iniciativas de formação, culminando na Avaliação MAPS 2023 do Sistema de Contratação Pública de Cabo Verde.

A ARAP contribuiu para a melhoria do sistema de contratação pública de Cabo Verde através de várias publicações importantes. Em 2015, lançou um Manual de Boas Práticas de Contratação Pública e um Manual sobre o Papel do Júri na Contratação Pública, ambos com o objetivo de apoiar a aplicação do novo Código de Contratação Pública. Prosseguindo este esforço, a ARAP introduziu dois manuais em 2019, centrados nas práticas de contratação pública e nas funções do júri nos procedimentos da administração local. Estes recursos apoiam coletivamente a implementação eficaz dos processos de contratação pública, tanto a nível nacional como local.

Apesar da existência de um sistema de acreditação das Unidades de Gestão das Aquisições (UGA) e dos seus membros, o sistema não consegue alcançar uma verdadeira profissionalização das compras públicas.



Esta observação evidencia uma lacuna entre o quadro em vigor e a sua eficácia prática na elevação dos padrões profissionais na contratação pública.

Além disso, o mandato da ARAP, tal como definido no artigo 14.º dos seus estatutos, inclui responsabilidades essenciais destinadas a melhorar o sistema de contratos públicos. A ARAP está incumbida de promover acções de formação relevantes para os participantes nos contratos públicos.

É importante destacar o papel e as responsabilidades da ARAP no contexto das contratação pública electrónica (e-GP). A ARAP possui competências regulamentares significativas também neste domínio embora, e bem, não se abranja a conceção ou gestão de plataformas de contratação pública electrónica ou outras aplicações tecnológicas de apoio à contratação pública. Esta abordagem está em conformidade com o seu mandato operacional.

A competência reguladora e fiscalizadora da ARAP sobre o sistema e-GP encontra-se definida no Decreto-Lei n.º 11/2023, nomeadamente no seu artigo 17.º. Entre os principais aspectos desta competência, destaca-se a proposta de alterações à plataforma electrónica, de forma a garantir a sua adequação ao atual quadro legal dos procedimentos de contratação pública. Compete-lhe ainda comunicar aos serviços responsáveis pela gestão da plataforma as necessárias adaptações ou correcções de desconformidades procedimentais. Além disso, a ARAP é responsável pela regulação e auditoria dos procedimentos de contratação pública realizados através da plataforma electrónica. Desempenha um papel fundamental na promoção e recomendação das melhores práticas de contratação pública electrónica reconhecidas internacionalmente. Por último, e de acordo com o disposto no artigo 72.º do CCP, a ARAP deve manter e actualizar na plataforma electrónica uma lista de operadores económicos não elegíveis. Este conjunto abrangente de responsabilidades sublinha o papel crítico da ARAP na garantia da eficácia e integridade do sistema de contratação pública de Cabo Verde, particularmente na sua transformação digital.

Organização, financiamento, pessoal e nível de independência e autoridade

O papel e as competências da ARAP correspondem às funções típicas de uma autoridade reguladora, tal como definidas na sua legislação de base. A sua estrutura jurídica de autoridade administrativa independente, dotada de personalidade jurídica própria, confere-lhe a necessária autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Esta estrutura é fundamental para o exercício das suas funções de regulação, conforme previsto no artigo 2.º dos Estatutos da ARAP, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 55/2015.

O estatuto de liderança da ARAP, no sentido de a sua atuação ser vista como proativa na emissão de orientações e no exercício das competências de monitorização e controlo, é digno de nota, concitando um alto nível de respeito dentro do Estado e da Administração Pública em geral. A sua qualificação como autoridade administrativa independente é partilhada por apenas algumas entidades em Cabo Verde, o que realça bem a sua importância.

A composição da direcção da ARAP, um Conselho de Administração composto por três membros, incluindo um presidente e dois vogais, parece adequada. Estes membros são nomeados pelo Conselho de Ministros, com base em propostas do Governo, de acordo com um rigoroso critério de idoneidade, independência e competência profissional, a que se soma o requisito de experiência profissional no domínio da contratação pública de pelo menos 10 anos. O processo de nomeação envolve uma audição preliminar na Assembleia Nacional, complementada pela análise curricular detalhada e notas justificativas com os fundamentos de cada proposta de nomeação.



O papel do Presidente do Conselho de Administração na manutenção das relações com a Assembleia Nacional, com o Governo e outras entidades públicas é fulcral, ultrapassando as competências habituais dos dirigentes de alto nível da administração pública.

Além disso, o processo de dissolução do Conselho de Administração da ARAP caracteriza-se pelo seu rigor. Este processo só pode ser iniciado através de uma Resolução do Conselho de Ministros, após parecer do Conselho Consultivo da Entidade Reguladora e notificação à Assembleia Nacional. Os motivos específicos para a dissolução incluem questões graves de responsabilidade colectiva, verificação de despesas excessivas injustificáveis ou de violações legais ou estatutárias significativas. Este processo rigoroso reflecte o elevado nível de responsabilidade e proteção da independência concedido à ARAP, sublinhando o seu papel vital no quadro da administração pública de Cabo Verde.

O artigo 43º dos estatutos da ARAP estabelece várias fontes de receitas da ARAP, uma pessoa colectiva pública com autonomia financeira e patrimonial. Uma das principais fontes de receitas são as taxas cobradas pela ARAP pelos seus serviços. Estas taxas fazem parte integrante da regulação do mercado dos contratos públicos e estão definidas numa tabela anexa aos Estatutos da ARAP, sujeita a eventuais revisões propostas pela ARAP e aprovadas pelo Conselho de Ministros.

Outra fonte de receitas importante para a ARAP provém do produto das multas aplicadas no âmbito das suas actividades de sanção. A ARAP retém até 40% dessas coimas, sendo o restante transferido para o Estado, de acordo com as orientações do Ministério das Finanças do Governo.

Além disso, a ARAP beneficia de uma parte dos seus lucros líquidos, dos quais 25% são afectados às suas actividades e o restante a um fundo destinado a reforçar a regulamentação e a competitividade da economia. Este fundo, que será criado por um diploma próprio, desempenha um papel fundamental na garantia do cumprimento da legislação e está sujeito a sanções graves em caso de infração.

Além disso, a ARAP recebe receitas provenientes das custas dos processos de recurso, tal como previsto no Código das Custas Judiciais. Por último, a ARAP tem direito a cobrar e receber quaisquer outras receitas que lhe sejam legalmente atribuídas, como por exemplo através da Lei do Orçamento, especialmente no caso de os seus fluxos de receitas habituais serem insuficientes para o financiamento das suas operações de acordo com o Plano de Actividades.

O Relatório de Actividades da ARAP relativo a 2022 revela progressos significativos nas estratégias de gestão financeira e de cobrança de receitas. Um desenvolvimento fundamental neste domínio foi a criação de um Documento Estratégico de Cobrança de Receitas, abrangendo os anos 2022 a 2025. Este plano estratégico tem como principal objetivo a sistematização de várias acções para alcançar uma maior autonomia financeira para a ARAP.

No período compreendido entre 2018 e 2022, registou-se um desempenho financeiro muito positivo. Durante estes quatro anos, a receita total arrecadada ascendeu a setenta e sete milhões, cento e oitenta e dois mil, quatrocentos e sessenta escudos (77.182.460\$00). Este valor representa um aumento de 11% relativamente à receita inicialmente prevista para o mesmo período.



Repartição por fonte de receitas

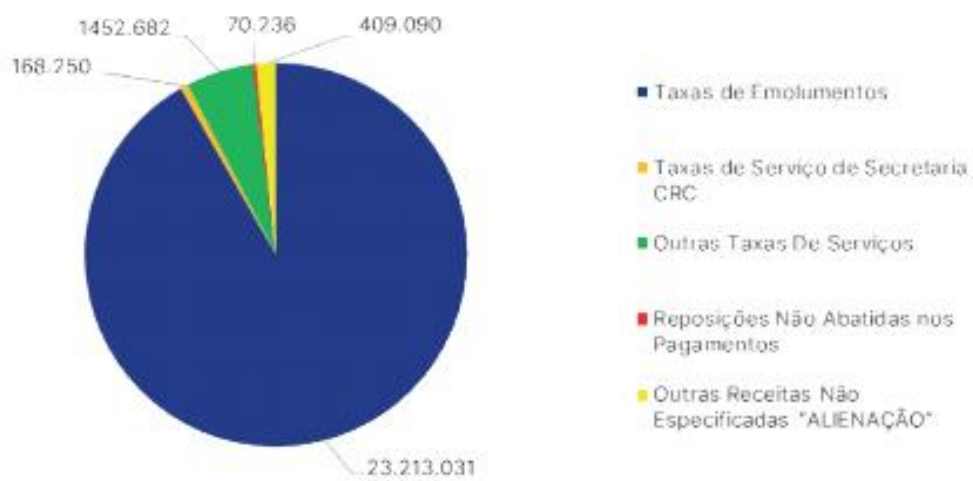


Gráfico 16: Valor de receitas

Rúbrica económica	Orçamento funcionamento 2022	Orçamento investimento 2022	Orçamento privativo ARAP 2022	Total orçamento publicado	Peso (%) orçamento publicado
Total	40 097 530	3 007 733	25 521 685	68 626 948	100,00%
02.01 - Despesas com pessoal	38 520 675	250 000	4 138 348	42 909 023	62,53%
02.02 - Aquisição de bens e serviços	1 317 149	2 757 733	18 067 311	22 142 193	32,26%
02.08 - Outras despesas	259 706	0	200 000	459 706	0,67%
03.01 - Ativos não financeiros	0	0	3 116 026	3 116 026	4,54%

Para além dos montantes acima referidos, durante o exercício de 2022, foi atribuído ao orçamento da ARAP o montante de três milhões, quinhentos e cinquenta e quatro mil, oitocentos e treze escudos (3.554.813 CVE), financiamento do BAD, E-Procurement And Assessment Assistance Project (E-PAAP) (2022* B.A.D), para a realização da atividade de Visitas de Estudo no âmbito da avaliação do sistema nacional de compras públicas utilizando a metodologia MAPS II.

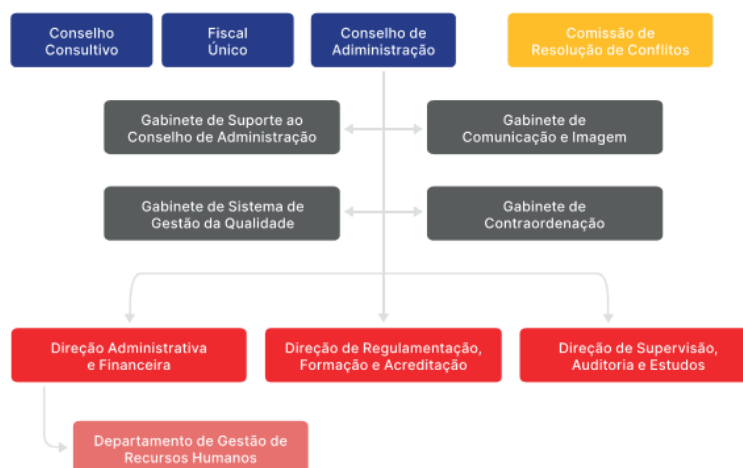
Numa nota muito positiva, no biénio 2021/2022, as despesas operacionais diminuíram 4,5% em comparação com 2021, enquanto o orçamento da ARAP aumentou 30,93%.



Quadro comparativo orçamento da arap - período 2021 - 2022				
Fonte de Financiamento	Ano 2021	Ano 2022	VAR 2021/2022	VAR 2021/2022 (%)
Funcionamento_Fin Tesouro	41 903 385	40 097 530	-1 805 855	-4,50%
Funcionamento_Fin ARAP)	17 627 726	25 521 685	7 893 959	30,93%
Investimento IPE_Fin Tesouro	3 007 733	3 007 733	0	0,00%
Total geral	62 538 844	68 626 948	6 088 104	8,87%

O Plano Estratégico 2022-2026 da ARAP destaca entre os principais objectivos estratégicos o desenvolvimento de um programa de cobrança de receitas. Esta iniciativa é fundamental devido à significativa dependência financeira da ARAP do Orçamento do Estado, que atualmente coloca desafios por exemplo ao nível da contratação de novos colaboradores. O plano sugere que uma solução viável para este constrangimento é melhorar a cobrança de receitas, que tem tido um desempenho insuficiente. No entanto, é importante reconhecer que o plano de aumento dos recursos humanos através de meios financeiros acrescidos por via da cobrança de receitas depende de uma demonstração clara da relação custo-benefício da ARAP. Por outras palavras, deve haver uma demonstração inequívoca de como a atividade da ARAP se traduz em valor, proporcional ao aumento das receitas e dos recursos afetos. O Plano Estratégico é ambicioso nos seus objectivos de receitas. O objetivo é que a ARAP cubra 40% do seu orçamento através da cobrança de receitas até ao final de 2023, e 80% até ao final de 2026. Estes objectivos são significativos, uma vez que reflectem uma mudança substancial em relação ao nível atual de cobrança de receitas e indicam uma evolução no sentido de uma maior autonomia financeira e correspondente menor dependência do Orçamento de Estado.

Embora as unidades de produção e de apoio pudessem ter sido organizadas de forma diferente, é compreensível que a escolha de um modelo híbrido - organização hierárquica e matricial - tenha conduzido ao atual organograma (que o Plano Estratégico 2022-2026 pretende manter):



A estrutura organizativa da ARAP conta com um total de 17 Colaboradores, como se pode ver no quadro seguinte:

Quadro V - Relação de funcionários ano 2022					
Função	Situação Inicial	Mobilidade		Situação Final	Sexo
		Entrada	Saída		
PCA	1	0	0	1	F
Administradores	1	0	0	1	F
	1	0	0	1	F
Técnico Superior	5	0	1*	4	F
	8	1*	2**	7	M
Secretária Executiva	1	0	0	1	F
Auxiliar Administrativo	0	0	0	0	F
Motorista	1	0	0	1	M
Auxiliar Serviços Gerais	1	0	0	1	F
Total	19	1	3	17	

* requisição

** comissão serviço e licença sem vencimento

O rácio entre as funções de gestão e apoio (6) e a produção (11) revela a necessidade de intensificar o crescimento da componente produção (assegurado essencialmente por Colaboradores com a categoria profissional de "Técnico Superior").

A ARAP e os seus membros mantêm a independência, uma vez que não participam em quaisquer procedimentos ou operações concretas de contratação públicas das entidades sujeitas à sua regulação. Este distanciamento garante uma supervisão imparcial.

No que respeita aos conflitos de interesses, o Código da Contratação Pública (CCP), nomeadamente o seu artigo 20.º, impõe normas éticas rigorosas. Os funcionários envolvidos na contratação pública devem revelar quaisquer interesses pessoais que possam afetar a sua imparcialidade, especialmente no que respeita às relações com os proponentes. Estas revelações são depois registadas tanto no ficheiro pessoal do funcionário como na documentação do procedimento. Este processo promove a transparência e a responsabilidade na contratação pública.

O Código de Conduta, estabelecido pela Decisão 7/2017 do Conselho Executivo da ARAP, define princípios e valores de ética profissional para todos os participantes no Sistema Nacional de Contratos Públicos. Isto inclui não só os membros da ARAP e das entidades adjudicantes, mas também se estende a agentes económicos na qualidade de candidatos, proponentes e contratantes. O Código de Conduta complementa a legislação existente que rege a contratação pública e a conduta dos funcionários públicos, assegurando que a conduta ética é incorporada em todos os níveis da contratação pública.

Por último, o Decreto-Lei n.º 2/95 estabelece o regime jurídico aplicável às entidades adjudicantes de contratos públicos. Este diploma inclui regras sobre impedimentos, conflitos de interesses e incompatibilidade de funções privadas para os quadros superiores e outros funcionários públicos. Assegura que o sistema de contratos públicos funciona dentro de um quadro jurídico e ético claramente definido.



Apesar do âmbito limitado do inquérito de opinião realizado, os resultados sugerem a inexistência de conflitos de interesse que comprometam a independência do organismo regulador, apontando para um quadro eficaz de manutenção da integridade no sistema de contratos públicos de Cabo Verde.

- **Lacunas**

Foram identificadas as seguintes lacunas substanciais:

Políticas de aquisição:

- Ausência de uma **Política Nacional de Contratação Pública** abrangente: Não existe um documento que defina uma visão clara, uma missão, objectivos estratégicos ou metas mensuráveis com base em indicadores-chave de desempenho (KPI) para o sistema nacional de contratos públicos.
- **Abordagem limitada em matéria de contratos públicos:** A abordagem atual centra-se essencialmente na gestão orçamental e no controlo das despesas públicas. Não se faz a análise económica dos contratos públicos. O sistema carece de objectivos quantificados e de metas para a avaliação do desempenho. Não existe uma estratégia para utilizar as compras públicas centralizadas para normalizar os níveis de serviço e a qualidade na administração pública e definir objectivos económicos, ambientais e sociais. Entre estes, incluem-se objectivos de poupança, utilização do Custo Total de Propriedade/Custo do Ciclo de Vida como fator de avaliação das propostas economicamente mais vantajosas, critérios obrigatórios de eficiência ambiental e a integração de aspectos sociais nas compras públicas.
- Lacunas nos **contratos públicos electrónicos (e-GP)** e nos **contratos públicos sustentáveis (SPP)**: Não existe um roteiro nem um plano de ação integrado para a adoção das compras públicas electrónicas. Além disso, também não existe uma estratégia clara para utilizar os contratos públicos em apoio a políticas transversais ou sectoriais. Estas lacunas devem ser colmatadas para melhorar a eficácia global do sistema de contratos públicos.

Controlo dos contratos públicos :

- Necessidade de clarificar o papel do ARAP em matéria de "controlo e supervisão", tal como previsto no artigo 12º e na alínea c) do artigo 13º do Estatuto ARAP.
- Falta de divulgação pública dos planos de auditoria anuais e dos relatórios de acompanhamento pós-auditoria.

Informações sobre aquisições:

- Ausência de dados de análise do mercado (tendências, condicionalismos, características dos operadores, preços, níveis de concorrência, em geral e por categorias principais de bens, serviços e obras) no sítio Web da ARAP e presença muito limitada nos Relatórios de Regulação.
- As informações não publicadas incluem: Planos anuais de auditoria e relatórios de acompanhamento pós-auditoria, lista de entidades não elegíveis para participarem em



procedimentos de contratação pública, registos de entidades penalizadas por infracções administrativas em matéria de contratos públicos.

- O formato dos documentos relativos à regulação e de formação não é de fácil utilização, estando muitos deles protegidos por palavra-passe e não sendo editáveis.
- O Manual de Boas Práticas de Contratação Pública (2015) necessita de ser atualizado para incluir a fase de execução do contrato (regulada pelo RJCA) e refletir o atual regime de contratação pública eletrónica (e-GP), na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei 11/2023, que demorou 8 anos desde a introdução do e-GP no Código da Contratação Pública (CCP).
- É necessário um programa de formação específico sobre a integridade nos contratos públicos, que inclua o quadro jurídico e os códigos de conduta existentes, a fim de orientar a administração pública, as entidades adjudicantes e os operadores económicos envolvidos nos processos de adjudicação.

Profissionalização da função de aquisição:

- Plano Estratégico da ARAP 2022-2026: Nota-se uma falta consistente de Técnicos treinados para a conexão, desenvolvimento e consução de procedimentos complexos de aquisição. Há uma ausência de especialização e dedicação exclusiva nos processos de aquisição, devido às diferentes funções atribuídas ao pessoal técnico. O sistema não dispõe de uma carreira ou de uma especialização técnica no domínio das compras, o que complica as transições entre áreas funcionais. As ineficiências na formação resultam em parte das frequentes reafecções de Técnicos. Muitas UGA ficam inoperacionais devido à elevada rotação e mobilidade do pessoal. Os problemas crónicos do sistema de aprovisionamento exigem alterações nas regras de afetação de técnicos e condições claras para a constituição de UGA, especialmente no caso de entidades que necessitam de realizar aquisições mais complexas.
- Regulamento UGA e UGAC (Decreto-Lei 46/2015): O n.º 3 do artigo 2.º apresenta ambiguidade na definição do perfil profissional, tipologia contratual e previsão orçamental de cada UGA. A lei não define com exatidão o "perfil profissional", concedendo um poder discricionário excessivo às entidades adjudicantes. A ênfase dada pelo artigo 3.º ao perfil profissional para a acreditação da UGA e a qualificação dos membros evidencia uma dependência das propostas das entidades adjudicantes, em vez de se basear em normas profissionais de referência a que as entidades candidatas tivessem que aderir.
- Regulamento Interno ARAP 1/2015: Este regulamento define diferentes níveis de acreditação da UGA (I, II, III) com base no perfil profissional e na experiência. Os requisitos de formação são especificados para cada nível, mas o regulamento carece de clareza sobre o número de membros acreditados necessários para diferentes valores de contrato a tramitar. Não existe um programa pormenorizado para a formação em acreditação, perfis de formadores claros e regras de avaliação dos conhecimentos dos formandos, à partida e após a realização da formação.
- O atual rácio de pessoal da ARAP de 6 Colaboradores nas funções de gestão/apoio para 11 na produção indica uma forte ênfase nas funções administrativas em detrimento das operações principais (*core business*). Este desequilíbrio pode causar ineficiências burocráticas, custos mais



elevados e estrangulamentos na tomada de decisões, dificultando a inovação e a capacidade de resposta do serviço público. O equilíbrio entre o pessoal de apoio e o pessoal de produção é essencial para uma administração pública moderna e eficiente.

É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de ações adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

- **Recomendações**

A análise das lacunas substanciais acima descritas levou a Equipa de Avaliação a formular as seguintes recomendações com vista a eliminar ou reduzir substancialmente os riscos associados:

Políticas de contratação pública:

- Recomenda-se que a DGPCP, na sua qualidade de agência central dedicada ao aprovisionamento público, considere a possibilidade de preparar e propor um documento de Estratégia e Política Nacional de Aprovisionamento Público a ser endossado pelo Ministro das Finanças e aprovado pelo Conselho de Ministros.

Competências da ARAP e fase de execução dos contratos:

- Incluir nas competências da ARAP matérias específicas relacionadas com a fase de execução dos contratos. A emissão de normas e diretivas técnicas será um elemento adicional de suporte às entidades contratantes para um melhor cumprimento dos contratos administrativos.

Controlo dos contratos públicos:

- Revisão dos artigos 12.º e 13.º do Estatuto ARAP: Alterar estes artigos de forma a indicar claramente que os poderes típicos de entidade reguladora da ARAP se aplicam, quando apropriado, relativamente a todo o ciclo de vida dos contratos públicos.

Publicação de informação:

- Publicação dos planos de auditoria e dos relatórios de acompanhamento das auditorias: A ARAP deve publicar regularmente os planos de auditoria anuais e os relatórios de auditorias de seguimento (sobre a implementação das recomendações anteriormente formuladas).
- Informações no sítio Web da ARAP (sincronizado com o eCompras): Publicar planos de auditoria anuais; Relatórios de acompanhamento pós-auditoria; Critérios para a listagem de entidades inelegíveis para contratos públicos; Lista de entidades inelegíveis para contratos públicos; Registos de entidades sancionadas por infracções administrativas em matéria de contratos públicos; Lista de Unidades de Gestão de Contratos Públicos (UGA) acreditadas para gestão de contratos públicos; Acessibilidade e editabilidade dos documentos: Os documentos regulamentares e de formação no sítio web ARAP devem ser editáveis e não protegidos por palavra-passe.

Bases de dados estatísticos (informação):

- Investimento em análise de mercado pela ARAP: Concentrar-se em toda a fase pré-contratual para monitorizar o mercado público, incluindo o número de contratos, o seu valor, tipo e método de aquisição.



- Alargar à fase de execução do contrato, abordando em especial os riscos de trabalhos suplementares e as modificações do contrato susceptíveis de aumentar as despesas.
- Desenvolvimento de um Sistema de Avaliação do Desempenho: Criar um sistema que utilize indicadores-chave de desempenho da contratação pública; alinhar este sistema com uma estratégia e política nacional de contratação pública (que atualmente não existe em Cabo Verde), assegurando que cada objetivo político seja medido com indicadores específicos baseados nos dados disponíveis.

Ferramentas de apoio à formação e ao desenvolvimento de capacidades:

- Manual Boas Práticas de Contratação Pública (2015): Realizar uma revisão completa do manual existente para refletir as práticas actuais e a substituição e atualização do Regulamento 1/2015: Introduzir um novo regulamento que se alinhe com as realidades globais e nacionais dos contratos públicos.

Profissionalização da função de aquisição:

- Aprovação de um programa de estudos adequado: Estabelecer um currículo abrangente e padronizado com base nas melhores práticas nacionais e internacionais; garantir que o currículo cobre os conhecimentos, as aptidões e as competências necessárias para os compradores públicos; enfatizar a transparência, a responsabilidade e a eficiência nos processos de contratação pública. Este programa de estudos deve abranger, pelo menos, as seguintes áreas-chave: Introdução à contratação pública; quadro jurídico e regulamentar; planeamento e estratégia da contratação; procedimentos de formação de contratos; gestão e administração de contratos; ética e integridade na contratação pública; gestão de riscos; resolução de litígios e estudos de casos e exercícios práticos.
- A aprovação de um diploma legal sobre o perfil profissional incluindo a definição do papel dos compradores públicos na gestão das aquisições, com destaque para a transparência e o cumprimento da regulamentação, competências essenciais como o desenvolvimento de estratégias, a gestão de contratos e as práticas éticas, qualificações exigidas como a formação em gestão ou direito com certificações adequadas, atributos-chave como a capacidade analítica e a adaptabilidade, responsabilidades profissionais claras com métricas de desempenho e um percurso profissional estruturado desde o nível de entrada até à liderança na contratação pública.
- Para aumentar a agilidade e a eficácia da entidade reguladora nos contratos públicos de Cabo Verde, recomenda-se uma abordagem em duas vertentes. Isto envolve, em primeiro lugar, o reforço da produção através da contratação de Técnicos Superiores para melhorar a capacidade de resposta nas funções principais da organização. Em segundo lugar, é importante avaliar criticamente e racionalizar as funções de apoio, assegurando que sejam simples e diretamente alinhadas com os objectivos principais da instituição. Esta abordagem não só aumentará a eficiência operacional do organismo, como também alinhará a sua estrutura de forma mais eficaz com as exigências e expectativas da administração pública moderna.



Resumo das lacunas substanciais e recomendações do Indicador 5

Lacuna substancial	Classificação dos riscos e bandeiras vermelhas	Recomendações
5(b)(b)		
Inexistência de uma " <i>Política Nacional de Contratação Pública</i> "	Lacuna substancial de alto risco	Preparar e propor a aprovação de um documento (Resolução do Conselho de Ministros) sobre <i>a estratégia e a política nacionais em matéria de contratos públicos</i>
Abordagem limitada dos contratos públicos	Lacuna substancial de alto risco	Idem
Ausência de um roteiro e de um plano de ação integrado para a adoção do e-GP	Lacuna substancial de risco médio	Roteiro para a adoção generalizada do e-GP em todo o sistema
5(b)(d)		
Dúvidas sobre o âmbito da função de "controlo e supervisão" da ARAP [artigo 12º e alínea c) do artigo 13º do Estatuto ARAP]	Lacuna substancial de baixo risco	Melhorar a redação dos artigos 12º e 13º do Estatuto da ARAP
Os planos de auditoria anuais e os relatórios das auditorias de seguimento (acompanhamento) não são publicados	Lacuna substancial de risco médio	A ARAP deve publicar os planos anuais de auditoria e os relatórios de auditoria de seguimento/acompanhamento.
5(b)(e)		
Informações que carecem de publicação: -Planos Anuais de Auditoria; -Relatórios de acompanhamento pós-auditoria (implementação de recomendações); -Lista de entidades não elegíveis para procedimentos de contratação pública; -Registos de entidades sancionadas no âmbito de infracções administrativas em procedimentos de contratação pública.	Lacuna substancial de alto risco	Publicar os documentos em falta no sítio web ARAP - sincronizado com o eCompras.
5(b)(f)		
A função de análise do mercado (tendências, constrangimentos, preços, níveis de concorrência, caracterização dos operadores do lado da procura e da oferta,	Lacuna substancial de alto risco	<ul style="list-style-type: none"> • A ARAP deve investir seriamente na função de análise económica do mercado público, e



principais dados estatísticos) não é realizada pela ARAP		<ul style="list-style-type: none"> • Conceber um sistema coerente e abrangente de avaliação do desempenho baseado em indicadores-chave de desempenho dos contratos públicos
5(b)(i)		
<ul style="list-style-type: none"> • As publicações devem ser actualizadas e melhoradas: Manual de Boas Práticas de Contratação Pública (2015) - não abrange a fase de execução do contrato nem o sistema e-GP, então não regulamentado; • Falta de um programa de formação sobre a integridade nos contratos públicos 	Lacuna substancial de risco médio	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão completa (substituição) do Manual de Boas Práticas de Contratação Pública (2015) • Conceber um programa de formação à medida sobre a integridade na contratação pública
5(b)(j)		
<ul style="list-style-type: none"> • ausência de especialização e dedicação exclusiva nos processos de aquisição, • o sistema não dispõe de uma carreira ou de uma especialização técnica no domínio dos contratos públicos • Regulamento UGA e UGAC (Decreto-Lei 46/2015): O n.º 3 do artigo 2.º apresenta ambiguidade ao definir para cada membro da UGA o seu perfil profissional, tipos de contrato e previsão orçamental. • a lei não define com exatidão o "perfil profissional". 	Bandeira vermelha	<ul style="list-style-type: none"> • O Regulamento 1/2015 deve ser substituído por um novo regulamento adaptado à realidade atual dos contratos públicos (global e nacional) • Deve ser aprovado um programa de estudos adequado a uma carreira de comprador público • Adoção do perfil profissional do comprador público • Aprovação de uma carreira especial de comprador público: Nível de entrada; Nível médio; Nível superior; Chefia.
5(c)(c)		
O atual rácio de pessoal da ARAP de 6 Colaboradores alocados a funções de gestão/apoio e de 11 a funções de produção indica uma forte ênfase nas funções administrativas em detrimento das operações principais (produção)	Lacuna substancial de risco médio	Para aumentar a eficácia do organismo regulador, recomenda-se uma abordagem em duas vertentes: - reforçar o rendimento da produção, principalmente através da contratação de peritos qualificados que possam



		<p>melhorar a capacidade de resposta no domínio das funções principais da organização;</p> <p>- avaliar criticamente e racionalizar as funções de apoio, assegurando que permanecem simples e diretamente alinhadas com os objectivos principais da instituição.</p>
--	--	--

Indicador 6. As entidades adjudicantes e as suas competências estão claramente definidas

Este indicador avalia: i) se o quadro jurídico e regulamentar define claramente as instituições que têm responsabilidades e autoridades em matéria de aquisições; ii) se existem disposições que permitam delegar autoridades nos funcionários responsáveis pelas aquisições e noutros funcionários públicos para que exerçam responsabilidades no processo de aquisições, e iii) se existe uma entidade centralizada de aquisições.

- **Síntese do indicador**

O Código da Contratação Pública (CCP) e o Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA) são fundamentais na contratação pública, abrangendo várias entidades públicas e detalhando as fases pré-contratual e de execução dos contratos públicos. Estas fases evidenciam a posição jurídica dominante do sector público, exigindo justificações de interesse público para todas as decisões.

A Reforma de 2015 melhorou a estrutura das entidades adjudicantes, introduzindo as Unidades de Gestão de Aquisições (UGA) e a Unidade de Gestão de Aquisições Centralizada (UGAC) com responsabilidades específicas. No entanto, até meados de 2022, apenas algumas entidades adjudicantes haviam estabelecido a UGA, o que indica haver espaço para melhorias muito significativas.

O sistema funciona com base num modelo de delegação, em que são delegados poderes significativos às UGA, mas o órgão superior de direção das entidades adjudicantes mantém a autoridade decisória final. O CCP permite a delegação de competências.

A responsabilidade neste sistema é multifacetada, recorrendo a várias fontes jurídicas para garantir a responsabilização nos domínios da responsabilidade civil, financeira, disciplinar e penal. O Código de Conduta da ARAP e os princípios aplicáveis da administração pública, incluindo a luta contra a corrupção e a responsabilidade ambiental, reforçam esta responsabilidade.

Cabo Verde reconhece a necessidade de uma central de compras, mas carece de estudos de viabilidade pormenorizados e de uma estratégia de centralização. A UGAC enfrenta desafios em termos de eficácia



devido à insuficiência dos recursos humanos disponíveis e ao seu duplo papel como unidade de centralização de compras e de Unidade de Gestão de Aquisições (UGA) do Ministério das Finanças.

No que respeita às operações, a cobertura das unidades especializadas do sistema é insuficiente, com apenas 17% de cobertura⁴⁴ e 102 funcionários. Este défice prejudica a capacidade do sistema para responder às necessidades estratégicas e operacionais de aquisição. São necessárias reformas jurídicas para alargar a cobertura, a par da exploração de opções de aquisição centralizada para melhorar a eficiência e a especialização.

O artigo 59.º do CCP é demasiado vago, nomeadamente no que respeita à delegação de competências. É necessário aperfeiçoá-lo de modo a identificar as tarefas não delegáveis e a separar os processos de proposta e de tomada de decisão, assegurando simultaneamente que os gestores de topo mantenham as principais responsabilidades em matéria de contratos públicos para uma melhor responsabilização.

A Central de Compras (UGAC), sob a tutela do Ministério das Finanças, enfrenta limitações significativas. Não dispõe de autoridade decisória nem de recursos suficientes, o que se manifesta no seu reduzido número de efectivos e na predominância de aquisições não planeadas em 2022, o que dificulta a realização de aquisições estruturadas.

Globalmente, são necessárias algumas melhorias substanciais a nível jurídico e operacional. Estas incluem a revisão das definições jurídicas, o reforço da capacidade das unidades especializadas, a clarificação das competências, a atribuição de poderes de gestão em matéria de aquisições e o reforço da tomada de decisões e dos recursos da central de compras.

O reforço da UGAC é essencial. Tal implica alargar o leque de bens e serviços abrangidos pelas iniciativas de centralização e alterar o artigo 59.º do CCP para limitar a autoridade de delegação dos quadros superiores em matéria de aquisições, reforçando a integridade.

A reavaliação do papel da UGAC no âmbito da administração central é igualmente vital para melhorar a coordenação com o Ministério das Finanças e o governo.

- **Conclusões**

Na avaliação do sistema de contratação pública de Cabo Verde, surgem várias conclusões importantes relativamente à definição, responsabilidades e poderes formais das entidades adjudicantes. O Artigo 2 (p) do Código da Contratação Pública (CCP) define entidade adjudicante como *“a contraente pública interessada na contratação pública, com vista a futura celebração do contrato, sendo beneficiário directo ou não desses contratos;”* e o artigo 5.º do CCP elenca as entidades adjudicantes, incluindo o Estado, as autarquias locais, os institutos públicos, as empresas públicas e as associações públicas.

A fase pré-contratual, que termina com a assinatura do contrato, e a fase de execução do contrato, são objeto da atribuição de responsabilidades e competências claramente definidas no CCP e no RJCA, respetivamente. O CCP detalha o processo desde a tomada de decisão de contratar até à adjudicação e assinatura do contrato, enquanto o RJCA descreve os poderes das entidades adjudicantes durante a execução do contrato, tais como a direção e supervisão da execução do contrato, a modificação das

⁴⁴ Apenas 22 UGA foram instaladas, o que representa 17% do número total de entidades adjudicantes (127).



cláusulas contratuais por interesse público, a aplicação de sanções e a prorrogação ou rescisão dos contratos. Estes poderes, muitas vezes mais fortes do que os análogos nos contratos de direito privado, classificam os contratos públicos de aprovisionamento como contratos administrativos, em que a posição jurídica da parte pública é dominante, mas também exigem necessariamente a verificação do interesse público como fundamento das acções ou omissões.

A Reforma de 2015 delineou o quadro organizacional e as competências das unidades de cada entidade adjudicante responsáveis pelas operações de contratação pública ao longo do ciclo de vida da contratação. O CCP introduz a "Unidade de Gestão de Aquisições" (UGA) como entidade funcional responsável pela condução dos procedimentos de aquisição. A Unidade de Gestão de Aquisições Centralizadas (UGAC) trata de procedimentos agrupados. Apesar da sua categorização como unidades funcionais, existe uma tendência global para a profissionalização da contratação em unidades permanentes. As entidades adjudicantes são obrigadas a criar uma UGA, a ser acreditada pela ARAP, responsável por várias tarefas, como a compilação de informações sobre aquisições, a elaboração de documentos de procedimento de contratação, a proposta de escolha de métodos de aquisição, o início de procedimentos, etc.

As responsabilidades das UGA abrangem desde o processo de decisão até à apresentação de uma proposta de adjudicação. As suas competências incluem a preparação de propostas de contratação, a manutenção de registos de aquisições, a escolha de métodos de aquisição, a condução de procedimentos de aquisição, a prestação de esclarecimentos processuais e a compilação de relatórios de aquisição. As funções das UGAs e das UGACs terminam com a assinatura do contrato público, não se estendendo à fase de execução. Em 30 de junho de 2022, a lista da ARAP mostra 22 UGAs acreditadas, representando 17% do total de entidades adjudicantes (127).

Entidade adjudicante	Pessoal		
	Nível II	Nível I	Total
Ministério da Agricultura e do Ambiente	3	2	5
Ministério das Infra-estruturas, do Planeamento Urbano e da Habitação	11	1	12
Ministério da Saúde	2	1	3
Ministério do Mar	0	2	2
Ministério da Indústria, do Comércio e da Energia	0	4	4
Ministério da Justiça	4	1	5
Ministério da Família e da Inclusão Social	2	1	3
Ministério dos Assuntos Internos	0	6	6
Infra-estruturas de Cabo Verde	14	0	14
Fundação Cabo-verdiana de Educação e Ação Social	0	3	3
Agência Reguladora Multisectorial	0	2	2
Hospital Agostinho Neto	0	5	5
Ministério da Educação	3	1	4
Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Rural	2	0	2
Emprofac	1	0	1
Administração local São Miguel	3	0	3
Administração local Santa Cruz	2	0	2



Instituto Nacional de Segurança Social	2	1	3
Agência Nacional da Água	0	4	4
UGAC	1	5	6
ENAPOR	8	5	13
Total	58	44	102

O sistema baseia-se fundamentalmente num modelo de delegação, operado através de mecanismos legais. Este facto resulta da obrigação de criação de uma UGA em cada entidade adjudicante, com poderes significativos, tal como descrito no CCP. Apesar de a UGA se ocupar dos procedimentos de contratação, a direção de topo mantém a autoridade de decisão final sobre a contratação e a adjudicação. O artigo 59.º do CCP permite uma maior delegação de competências, em conformidade com o Código do Procedimento Administrativo, podendo as entidades delegar poderes como a retificação de documentos de concurso e a decisão sobre as qualificações dos candidatos.

Além disso, a responsabilidade do sistema é multidimensional, derivando de várias fontes normativas: o princípio da responsabilização no CCP e no Regime Geral da Organização e Atividade da Administração Central, abordando responsabilidades civis, financeiras e disciplinares; responsabilidades criminais relacionadas com comportamentos não éticos; orientações no Manual de Conduta publicado pela ARAP (a Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas em Cabo Verde); e regulamentos relativos à execução de contratos (RJCA). Os principais actores na contratação pública são responsáveis pelas suas decisões administrativas, tanto na fase de pré-adjudicação como na fase de execução do contrato, bem como por omissão quando são obrigados a agir. O CCP enfatiza a responsabilização, determinando a responsabilidade por infracções, ao mesmo tempo que lida com comportamentos não éticos como a corrupção e a fraude, exigindo a comunicação de tais práticas incorrectas à ARAP e a outras autoridades legais com poderes de investigação criminal.

O Código de Conduta da ARAP também desempenha um papel crucial, abrangendo princípios aplicáveis a todas as partes interessadas no processo de contratação. Abrange a prevenção da corrupção, a integridade concorrencial, a responsabilidade ambiental e social, a proibição de conluio e de práticas coercivas. Por outro lado, os princípios da administração pública, tal como enunciados no Decreto Legislativo n.º 2/95, são aplicáveis a todos os actos dos órgãos da administração pública, incluindo os relativos à contratação pública. Por último, o Título II do RJCA detalha as responsabilidades e competências da entidade adjudicante pública, fornecendo um quadro para a avaliação das acções e omissões dos que agem em seu nome.

Cabo Verde estabeleceu um quadro regulamentar e institucional que destaca a importância de uma central de compras. No entanto, o país não efectuou estudos de viabilidade detalhados para este fim. A UGAC funciona sob a alçada do Ministério das Finanças, onde os seus poderes de decisão são bem definidos, mas insuficientes para os objectivos de uma verdadeira Central de Compras.

É significativo o facto de as funções e responsabilidades da UGA e da UGAC terminarem com a assinatura dos contratos públicos, em conformidade com o n.º 7 do artigo 66.º. Isto significa que o seu envolvimento não se estende à fase de execução dos contratos. A capacidade operacional e a estrutura organizacional da UGAC são notoriamente limitadas, o que prejudica a sua eficácia.

Além disso, a UGAC, que é simultaneamente a Central de Compras e a Unidade de Aquisições do Ministério das Finanças (UGA), enfrenta uma escassez crítica de recursos humanos.



- **Lacunas**

Entidades adjudicantes:

Os "organismos de direito público" não são explicitamente definidos como entidades adjudicantes no CCP, apesar do âmbito alargado sugerido pelo artigo 5º. Estes organismos têm, normalmente, personalidade jurídica, satisfazem necessidades de interesse geral que não são de natureza industrial ou comercial e são, em grande medida, financiados ou controlados por autoridades públicas. A sua inclusão no quadro contratação pública é essencial para garantir a transparência, a equidade e a eficiência na utilização dos fundos públicos e na execução dos contratos públicos.

Do ponto de vista prático, a taxa de cobertura das unidades especializadas (UGA) do sistema é baixa, situando-se em 17% do total das entidades, com apenas 102 funcionários acreditados, o que é insuficiente face à importância estratégica e operacional destas entidades. O alargamento da cobertura das UGA deve ser obrigatório por lei, mas só por si não resolve as deficiências de capacidade do sistema, nomeadamente o número e a qualificação dos especialistas. É necessário explorar a viabilidade de centralizar as aquisições numa central de compras, quer no âmbito do Ministério das Finanças, quer como instituto público autónomo ou empresa pública. Esta centralização poderia resolver o problema de numerosas entidades que efetual, sem a necessária capacidade, compras idênticas.

Poder de decisão:

O artigo 59.º do CCP, que permite a delegação de competências, é demasiado amplo e deve ser revisto para especificar quais são os actos não delegáveis, como a retificação de documentos de concurso e as decisões sobre qualificações ou adjudicações. Embora a delegação não isente a entidade delegante de responsabilidade, é necessária uma precisão legislativa para garantir que alguns poderes possam ser delegados ao júri, separando os processos de proposta e de decisão.

É também crucial que a direção das entidades adjudicantes mantenha a responsabilidade pelos procedimentos de adjudicação, servindo o júri apenas como um órgão com competências preparatórias das decisões da entidade adjudicante. Desta forma, garante-se a responsabilização através da separação de funções na análise, avaliação e proposta de decisões.

É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de ações adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

Centralização das aquisições:

Atualmente, o estatuto legal, a organização interna e o pessoal da UGAC (Central de Compras) são inadequados. Cabo Verde não possui uma Central de Compras adequada, o que leva a uma utilização ineficiente dos recursos públicos e à dependência de técnicos com níveis desiguais de formação especializada. A UGAC, que funciona sob a tutela do Ministério das Finanças, tem poderes de tomada de decisões bem definidos mas insuficientes para um central de compras eficaz. As suas funções e responsabilidades, de acordo com o Artigo 66º, nº 7 do CCP, terminam com a assinatura dos contratos públicos, não se estendendo à fase de execução. Com uma capacidade operacional e uma estrutura organizacional limitadas, a eficácia da UGAC é ainda mais prejudicada.



Além disso, a UGAC enfrenta uma escassez crítica de recursos humanos, com apenas um Coordenador e um Colaborador registados em 2023. Apesar disso, conseguiu concluir 15 procedimentos de contratação para o Ministério das Finanças em 2022. No entanto, mais de 90 % das aquisições da UGAC não foram planeadas, o que contradiz os objetivos de uma abordagem estruturada das aquisições.

É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de ações adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

A próxima revisão legislativa do sistema de contratação pública de Cabo Verde deve incluir uma discussão técnica, jurídica e política abrangente. Esta discussão deve centrar-se em dois aspectos fundamentais: em primeiro lugar, definir o leque de associações públicas regidas pelo CCP e pelo RJCA; e, em segundo lugar, explorar a extensão da aplicabilidade do CCP e do RJCA a entidades como "*organismos de direito público*" e associações mistas ou privadas predominantemente financiadas por recursos públicos, bem como a projectos financiados principalmente por fundos públicos, independentemente da natureza privada ou mista dos seus promotores.

Existe uma necessidade premente de reforçar as capacidades da UGAC. Este reforço deve incluir o alargamento das categorias de bens, serviços e obras geridos através do sistema de centralização. Além disso, é proposta uma alteração ao artigo 59.º do CCP com vista a limitar a capacidade da gestão de topo da entidade adjudicante de delegar ações críticas, como a retificação de documentos do procedimento, a resposta a erros ou omissões nesses documentos levantados pelas partes interessadas, a determinação da qualificação dos candidatos e a tomada de decisões de adjudicação, que devem ser explicitamente consideradas não delegáveis.

Além disso, o posicionamento da UGAC no seio da administração pública central deve ser reconsiderado. O objetivo desta reavaliação é facilitar uma comunicação e uma interação mais diretas com o Ministério das Finanças e, conseqüentemente, com o Governo. Por último, recomenda-se que a UGAC seja transformada numa central de compras adequada. Esta mudança deve estar alinhada com as conclusões do respetivo estudo de viabilidade, garantindo um processo de aquisição mais eficiente e eficaz.

Resumo das lacunas substanciais e recomendações do Indicador 6

Lacuna substancial	Classificação dos riscos e bandeiras vermelhas	Recomendações
6(a)(c) A taxa de cobertura do sistema por unidades especializadas (UGA) é baixa (17%).	Lacuna substantiva de alto risco	<ul style="list-style-type: none"> • É urgente reforçar a capacidade da UGAC e aumentar o número de categorias de bens, serviços e obras abrangidas pelo mecanismo de "agrupamento". • Estudar a viabilidade da criação de uma central de compras responsável pelas



		necessidades transversais em matéria de aquisições
6(a)(d)		
A regra que permite a delegação de competências prevista no artigo 59º do CCP é demasiado ampla	Bandeira vermelha	Acrescentar uma disposição ao atual artigo 59.º do CCP para restringir a possibilidade de os gestores de topo da entidade adjudicante delegarem os seguintes actos: -retificação dos documentos de concurso; -decisão sobre erros ou omissões identificados pelas partes interessadas nos documentos de concurso; -decisão sobre a qualificação dos candidatos; e -decisão de adjudicação .
6(b)(b)		
<ul style="list-style-type: none"> • O país não dispõe de uma central de compras adequada • A UGAC não tem uma posição de alto nível e de autoridade no governo. • As funções e responsabilidades da UGAC cessam com a assinatura dos contratos públicos, de acordo com o n.º 7 do artigo 66.º do Código da Contratação Pública(CCP). • A UGAC, que funciona simultaneamente como equivalente a uma Central de Compras e como UGA do Ministério das Finanças, enfrenta uma escassez crítica de recursos humanos. Com apenas um coordenador e um membro do pessoal, tal como referido em 2023, 	Bandeira vermelha	<ul style="list-style-type: none"> • O posicionamento da UGAC na estrutura da administração central deve ser revisto para lhe dar um acesso mais direto ao Ministério das Finanças e, através dele, ao governo. • A UGAC deve ser substituída por uma central de compras adequada, de acordo com o respetivo estudo de viabilidade.

Indicador 7. Os contratos públicos estão integrados num sistema de informação eficaz

O objetivo deste indicador é avaliar em que medida o país ou entidade dispõe de sistemas para publicar informações sobre contratação pública, para apoiar eficazmente as diferentes fases do processo de



contratação pública através da aplicação de tecnologias digitais e para gerir dados que permitam analisar as tendências e o desempenho de todo o sistema de contratação pública.

- **Síntese do indicador**

A informação sobre os contratos públicos, embora parcialmente acessível através dos meios de comunicação social e do sistema e-GP, sofre de um acompanhamento inadequado devido à falta de publicação dos anúncios de adjudicação. O portal eCompras, lançado em fevereiro de 2023, destinava-se a racionalizar os contratos públicos, mas a sua atividade tem sido limitada. Apesar da sua utilização gratuita, o portal tem um desempenho insuficiente, com poucos anúncios de concurso publicados, relatórios gerais de controlo esparsos e um número muito modesto de planos anuais de contratação.

A integração do portal eCompras com outros sistemas, como o SIGOF, revela potencial, mas a sua fase de execução é marcada por lacunas de informação significativas. O Decreto-Lei 11/2023 estabelece um quadro para a contratação pública eletrónica (e-GP), atribuindo responsabilidades operacionais, técnicas e regulamentares a várias entidades como a DGPCP, a UTIC, a DNME e a ARAP. Foram realizadas acções de formação, mas o nível de participação continua a ser muito baixo.

A eficácia do sistema é prejudicada por várias lacunas. A disponibilidade limitada de informações afecta o acompanhamento dos resultados, com taxas de adoção das e-GP decepcionantes por parte dos organismos públicos. O processo de publicação de anúncios de concurso e de adjudicação de contratos não está estruturado e, muitas vezes, não é claro, o que prejudica a transparência. Além disso, o portal não dispõe de recursos adaptados aos operadores económicos e não respeita as normas de dados abertos. Fundamentalmente, a ausência de uma estratégia nacional de e-GP e de documentos de planeamento conexos, como um plano de ação ou um plano de investimento, coloca desafios significativos.

Para resolver estas questões, são propostas recomendações abrangentes. A ênfase na monitorização em tempo real e na adesão às normas de dados abertos de contratação pública é crucial para a transparência. Recomenda-se uma avaliação da maturidade do sistema e-GP para compreender e melhorar a sua baixa taxa de adoção. O plano de expansão das compras electrónicas deve ser revisto de forma realista e o quadro legislativo deve ser reforçado para obrigar à publicação dos principais documentos de contratação e estabelecer sanções em caso de incumprimento.

Em conformidade com os compromissos assumidos por Cabo Verde no âmbito da Parceria para a Administração Pública Aberta, a ARAP deve assegurar que as informações sobre os contratos públicos sejam publicadas num formato de dados aberto. A implementação do Plano de Ação OGP 2023-2025, particularmente centrado em dados abertos e estatísticas, irá melhorar o acesso do público aos dados mantidos pelo governo. Além disso, a aplicação da lista de operadores económicos não elegíveis, de acordo com o artigo 72.º do CCP, é essencial para manter a integridade dos contratos públicos.

Por último, as entidades responsáveis pelo sistema e-GP devem desenvolver um plano de emergência para colmatar as lacunas identificadas, assegurando uma transição suave mas rápida para um sistema e-GP plenamente operacional.

- **Conclusões**

As informações sobre contratação pública estão parcialmente acessíveis nos meios de comunicação social de grande circulação, sendo os anúncios de concurso publicados, mas a falta de publicação dos anúncios



de adjudicação impede o acompanhamento efetivo dos resultados e do desempenho dos contratos. Apesar da introdução do sistema e-GP e do portal eCompras, esta situação mantém-se praticamente inalterada. O portal tem sido subutilizado, com um número escasso de anúncios de concurso e de adjudicação, e carece de relatórios gerais de acompanhamento abrangentes.

O portal eCompras, lançado em fevereiro de 2023 ao abrigo do Decreto-Lei n.º 11/2023, visava agilizar o processo de contratação pública, desde o planeamento até à execução do contrato. À data de fecho do relatório, o portal apresentava uma atividade modesta, com 18 Planos Anuais de Contratação Pública para 2023, e menos em anos anteriores.

Tabela 2: Número de planos anuais de aquisições publicados

2019	2020	2021	2022	2023
10	15	7	16	18

Fonte: Sistema e-GP - <https://www.mf.gov.cv/web/ecompras>

A atividade do portal incluiu um pequeno número de concursos abertos, em avaliação, concluídos e anulados. No entanto, os dados até ao final de setembro de 2023 mostram que apenas uma fração destes concursos foi concluída, com um impacto financeiro agregado muito limitado. A utilização atual do sistema e-GP é gratuita, mas as disposições do decreto permitem a introdução de uma taxa de acesso, potencialmente até 2026. O sistema integra-se com outros portais e sistemas importantes, nomeadamente o sistema SIGOF.

O portal eCompras, apesar do seu potencial, é prejudicado por lacunas de informação significativas, em especial no que respeita à fase de execução dos contratos públicos. A insuficiência geral de informações publicadas e a falta de adesão a um padrão de dados abertos complicam ainda mais a eficácia do sistema e-GP.

O Decreto-Lei n.º 11/2023 veio estabelecer um quadro claro para a gestão da plataforma eletrónica de contratação pública. A Direção-Geral do Património e dos Contratos Públicos (DGPCP) tem a seu cargo a gestão operacional da plataforma, assegurando o bom funcionamento dos processos de contratação. A Unidade de Tecnologias de Informação, Inovação e Comunicação (UTIC) é responsável pela gestão técnica e funcional, mantendo a integridade e eficiência dos aspectos tecnológicos da plataforma. Por sua vez, a Direção Nacional para a Modernização do Estado (DNME) supervisiona a supervisão tecnológica, assegurando o alinhamento da plataforma com os padrões tecnológicos contemporâneos. A Autoridade Reguladora da Contratação Pública (ARAP) desempenha um papel multifacetado, regulando e auditando os procedimentos de contratação pública, propondo as adaptações necessárias à plataforma e promovendo as melhores práticas internacionalmente reconhecidas na contratação pública eletrónica.

Para facilitar a adoção e a utilização efectiva da plataforma e-GP, foram realizadas 10 sessões de formação, com a participação de 88 formandos, 5 entidades adjudicantes (28 formandos), 30 operadores económicos (34 formandos) e a equipa do projeto e-GP - UTIC, DGPCP, ARAP, UGAC, DNOCP - (26 formandos).



- **Lacunas**

O relatório de avaliação do sistema de contratos públicos de Cabo Verde revela várias lacunas significativas que afectam a sua eficácia e eficiência.

Informações sobre os contratos públicos: a disponibilidade limitada de informações dificulta o acompanhamento dos resultados e do desempenho pelas partes interessadas. Apesar de estar operacional há mais de oito meses, a adoção do sistema pelas entidades adjudicantes e pelos operadores económicos continua a ser decepcionantemente baixa, quase irrelevante.

Além disso, o número de planos anuais de aquisição publicados é extremamente baixo em comparação com o que se esperava. A publicação de anúncios de concurso não está estruturada, criando confusão sobre onde os operadores económicos devem procurar oportunidades de formação de contratos e os respetivos documentos de procedimento. Além disso, a publicação das adjudicações de contratos é inexistente ou pouco clara, com apenas alguns registos para 2022 e nenhum para 2023, sendo a comunicação ambígua sobre se se trata de registos de contratos individuais ou agrupados.

Sistema de informação integrado: todo o sistema é afetado pelo nível de utilização prática do e-GP, que é atualmente irrelevante.

O sistema de informação prevê a publicação de planos de aquisições, informações relacionadas com aquisições específicas e ligações a regras e regulamentos: Não existem recursos especificamente desenhados para satisfazer as necessidades dos operadores económicos no portal e o melhor exemplo disso é o facto de das suas 8 perguntas frequentes (FAQ), nenhuma delas se destinar a este público. Da mesma forma, o separador "Legislação" permite descarregar oito documentos, mas não fornece uma identificação prévia, obrigando os utilizadores a descarregar cada ficheiro para descobrir do que se trata. A forma como a informação é publicada é insuficiente ou deve ser melhorada para melhorar o acesso, a inteligibilidade e a utilização prática, especialmente para os operadores dos mercados públicos.

É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de acções adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

Exaustividade das informações publicadas: A informação publicada é insuficiente ou está publicada de uma forma que precisa de ser melhorada.

Utilização e/ou aplicação progressiva da contratação pública eletrónica: Tendo em conta os mais de 8 meses que decorreram entre a disponibilização do sistema e-GP e o momento da elaboração do presente relatório de avaliação, seria de esperar uma maior utilização do sistema por parte dos organismos públicos e dos operadores económicos. O nível de adoção extremamente baixo (quase irrelevante) das cibercompras é um dos aspectos mais críticos de toda a avaliação.

Os compradores públicos estão preparados para utilizar as e-GP: considerando apenas o lado da procura, das 127 entidades adjudicantes no país, apenas cinco organizações tiveram um contacto inicial com as e-GP em termos de formação. Isto representa aproximadamente 4% do total, e não se tem com conta sequer o conteúdo ou a carga horária da formação.

Responsabilidade pela gestão e funcionamento do sistema: Embora o Decreto-Lei n.º 11/2023, de 17 de fevereiro (e-GP), distribua claramente as responsabilidades de gestão da plataforma eletrónica de



contratação pública, uma das competências mais importantes atribuídas à ARAP é a atualização e publicação da lista de operadores económicos não elegíveis prevista no artigo 72.º do CCP, que ainda não foi implementada. É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente resolvida ou atenuada através de acções adotadas pelas entidades do sistema da contratação pública.

- **Recomendações**

Informação sobre contratos públicos: À medida que Cabo Verde introduz o seu sistema e-GP, devem ser tomadas medidas para aumentar a sua eficácia e transparência. Para isso, é crítico passar a monitorizar em tempo real as actividades de aquisição e a publicar os dados, informações e documentos de todas as fases do processo de aquisição num formato *legível por máquina*. A adesão às Normas de Dados de Contratação Aberta (OCDS) facilitará a análise de dados, tornando o processo mais transparente e acessível a todas as partes interessadas.

O sistema de informação prevê a publicação de planos de aquisições, informações relacionadas com aquisições específicas e ligações a regras e regulamentos: É fundamental realizar uma avaliação da maturidade do sistema atual. Esta avaliação ajudará a identificar as razões subjacentes à baixa taxa de adoção do sistema e-GP. A compreensão destes factores é vital para melhorar o sistema e aumentar a sua utilização. Tendo em conta o atual nível de adoção, o plano de expansão das e-GP, que visava a adoção total no início de 2024, requer uma revisão realista. É importante alinhar o plano com os progressos e o grau de preparação efectivos.

O sistema de informação prevê a publicação de planos de aquisições, informações relativas a aquisições específicas e ligações a regras e regulamentos: O quadro legislativo, nomeadamente o Código da Contratação Pública (CCP) e o Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA), necessita de ser reforçado. Este reforço deve privilegiar a publicação obrigatória dos principais documentos e informações relacionados com as fases de formação e de execução dos contratos. Adicionalmente, é importante estabelecer sanções eficazes, tais como a nulidade dos contratos para as situações em que falte a publicação de documentos essenciais como anúncios de concurso, avisos de adjudicação e alterações significativas aos contratos. Esta alteração deve ser incluída nas próximas revisões do CCP e do RJCA e entrar em vigor em simultâneo com a conclusão da transição para o e-GP, em linha com o Decreto-Lei 11/2023.

Capacidade para planejar, desenvolver e gerir sistemas de contratação pública eletrónica: Em conformidade com o compromisso assumido por Cabo Verde no âmbito da Parceria para o Governo Aberto, a ARAP deve publicar informações sobre os contratos públicos em formato aberto. Também de extrema importância é a implementação do Plano de Ação OGP 2023-2025 de Cabo Verde, que inclui os estrategicamente importantes Compromissos 1 e 2: Dados e estatísticas abertas.

Utilização e/ou implementação progressiva do e_procurement: dado o atual nível de adesão, é necessário elaborar um Plano de Expansão e reunir todas as entidades com responsabilidades de gestão, controlo e regulação do sistema e-GP (DGPCP, UTIC, DNME, ARAP) para elaborar um Plano de Emergência para colmatar as lacunas identificadas. Simultaneamente, sugere-se que o Governo solicite o



apoio dos BMD para iniciar a revisão do sistema nacional de e-GP para avaliar a viabilidade da sua utilização na adjudicação de contratos financiados pelos BMD, como forma de acelerar a generalização da sua utilização.

O pessoal das compras públicas está preparado para utilizar as cibercompras: é necessário considerar a formação no âmbito do plano de expansão e do plano de emergência, tal como recomendado no ponto 7.b) a).

Responsabilidade pela gestão e funcionamento do sistema: recomenda-se a adoção de um ato relativo à lista de operadores económicos não elegíveis, tal como previsto no artigo 72. Este ato ajudará a manter a integridade e a equidade do processo de adjudicação.

Resumo das lacunas substanciais e recomendações do Indicador 7

Lacuna substancial	Classificação dos riscos e bandeiras vermelhas	Recomendações
7(a)(a)		
As informações limitadas disponíveis não permitem o acompanhamento dos resultados e do desempenho pelas partes interessadas.	Lacuna substancial de alto risco	Uma vez que o país está a introduzir o e-GP, devem ser feitos esforços para permitir a monitorização em tempo real dos contratos públicos. Os dados, informações e documentos das diferentes fases do processo de contratação devem ser publicados num formato <i>legível por máquina</i> , utilizando as Normas de Dados de Contratação Aberta (OCDS) para fornecer análises de dados a todas as partes interessadas.
7(a)(b)		
Adoção extremamente baixa (quase irrelevante) do e-GP	Lacuna substancial de alto risco	<ul style="list-style-type: none"> • Deve ser realizada uma avaliação da maturidade para avaliar as condições do sistema atual e procurar as causas de uma adoção tão baixa. • O plano de expansão do e-GP, que inicialmente previa a adoção plena até fevereiro de 2024, deve ser revisto e considerar o atual nível de aceitação em termos realistas.
7(a)(c)		



<ul style="list-style-type: none"> • O número de planos anuais de aquisições publicados representa uma proporção ínfima dos que deveriam ser publicados. • Os anúncios de concurso são publicados de forma não estruturada e não é claro onde um operador económico deve procurar oportunidades. • As adjudicações de contratos não são publicadas. Existem alguns registos (13) para 2022, mas não é claro se representam contratos individuais ou blocos de contratos adjudicados por uma organização. Não existem registos para 2023. • O portal tem 8 perguntas frequentes, nenhuma das quais se destina aos operadores económicos. • O portal oferece a possibilidade de descarregar 8 documentos no separador “Legislação”, mas não identifica previamente os objectos, obrigando os utilizadores a descarregar cada ficheiro para descobrir o respetivo conteúdo. 	Bandeira vermelha	<ul style="list-style-type: none"> • Reforçar, no CCP e no RJCA, o carácter obrigatório da publicação dos principais documentos e informações relativos à formação do contrato e à fase de execução; • Estabelecer a sanção de nulidade dos contratos - e consequente impossibilidade de produção de efeitos, nomeadamente financeiros - quando não seja publicado algum dos seguintes documentos ou informações: (i) anúncio de concurso, (ii) anúncio de adjudicação (com base nas formas contratuais), (iii) principais alterações objectivas ao contrato (e.g. objeto, prazo, preço) e alterações subjectivas (cessão e subcontratação). Esta alteração deverá ser incluída na próxima revisão do CCP e do RJCA e entrar em vigor na data em que estiver concluído o processo de transição para o e-GP, acompanhando assim a concretização do objetivo consagrado no n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 11/2023 (e-GP).
7(a)(d)		
<p>As informações publicadas são insuficientes ou estão publicadas de uma forma que precisa de ser melhorada</p>	<p>Lacuna substancial de alto risco</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Em conformidade com o compromisso assumido por Cabo Verde no âmbito da Parceria para a Administração Aberta, a ARAP deve publicar as informações relativas aos contratos públicos em formato aberto. • Implementar o Plano de Ação OGP 2023-2025 de Cabo Verde, que inclui os estrategicamente importantes



		Compromissos 1 e 2: Dados abertos e estatísticas. "Este cluster promete aumentar o acesso público aos dados e estatísticas do governo através do estabelecimento de uma política e portal de dados abertos."
7(a)(e)		
As informações não são publicadas ao abrigo de uma norma de dados abertos.	Lacuna substancial de alto risco	Vide 7(a)(d)
7(a)(f)		
A lista de entidades não elegíveis prevista no artigo 72.º do CCP não é aplicada	Bandeira vermelha	Deve ser adotado um ato relativo à lista de operadores económicos não elegíveis, tal como previsto no artigo 72.
7(b)(a)		
Nível extremamente baixo de adoção de e-GP, próximo do irrelevante.	Lacuna substancial de alto risco	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de um plano de expansão [ver 7(a)(b)] • As entidades com responsabilidades de gestão, controlo e regulação do sistema e-GP (DGPCP, UTIC, DNME, ARAP) devem elaborar um Plano de Emergência para colmatar as lacunas identificadas • Solicitar o apoio dos BMD para iniciar a revisão do sistema nacional de e-GP, a fim de avaliar a viabilidade da sua utilização na adjudicação de contratos financiados pelos BMD, como forma de acelerar a generalização da sua utilização.
7(b)(b)		
Cabo Verde não tem: <ul style="list-style-type: none"> • Uma estratégia nacional de e-GP • Um plano de ação (roteiro) que organiza e planeia os recursos necessários para cumprir o prazo fixado para o e-GP completo - 17 de fevereiro de 2024. 	Lacuna substancial de alto risco	Vide 7(b)(a)



<ul style="list-style-type: none"> • A implementação do e-GP não foi precedida de um estudo de viabilidade económica e financeira (orçamentos quinquenais de investimento e de funcionamento) e nada se sabe sobre o modelo de negócio a adotar, exceto que será cobrada uma taxa aos utilizadores privados [artigo 19.º e n.º 3 do artigo 70. Serão as taxas a única fonte de financiamento do investimento e da exploração? Haverá uma parcela de financiamento do orçamento do Estado? Em que medida? • Não existe um plano de investimento (plurianual) associado à implementação e generalização do e-GP no país, bem como ao desenvolvimento e atualização do sistema no futuro. • Não existe um programa financeiro para o orçamento operacional anual • Não foi aprovada e publicada a portaria prevista no n.º 1 do artigo 11.º do Regulamento e-GP sobre os requisitos técnicos para o acesso, a consulta e a prática de actos nos procedimentos de contratação pública por via eletrónica através da plataforma eletrónica pelas partes interessadas. • O "manual de instalação e de utilização" [nº 2 do artigo 5º] não foi apresentado. 		
7(b)(c)		
De um total de 127 entidades adjudicantes no país, apenas 5 organizações (4% do universo)	Lacuna substancial de alto risco	Igual a 7 b) a)



tiveram um primeiro contacto com as e-GP em termos de formação.		
7(c)(a)		
Igual a 7 (b) (a)	Lacuna substancial de alto risco	Igual a 7 (b)(a)
7(c)(b)		
Igual a 7 (b) (a)	Lacuna substancial de alto risco	Igual a 7 (b)(a)

Indicador 8. O sistema de contratação pública tem uma forte capacidade para se desenvolver e melhorar

Este indicador centra-se nas estratégias e na capacidade dos sistemas de contratação pública para se desenvolverem e melhorarem. Devem ser tidos em conta três aspectos: i) se existem estratégias e programas para desenvolver as capacidades do pessoal responsável pelos contratos públicos e de outros intervenientes fundamentais envolvidos nos contratos públicos; ii) se os compradores públicos são reconhecidos como uma profissão na função pública do país; iii) se foram criados e são utilizados sistemas para avaliar os resultados das operações de contratação pública e desenvolver planos estratégicos para melhorar continuamente o sistema de contratação pública.

- **Síntese do indicador**

Durante 2022, a ARAP organizou vários cursos de formação sobre contratação pública, marcando um desenvolvimento significativo com a introdução de avaliações de conhecimentos para a conclusão bem-sucedida da formação, exigindo uma pontuação mínima de 70 em 100 pontos. A formação, inspirada no Manual de Boas Práticas de Contratação Pública (2015) e no Código de Contratação Pública, cobriu aspectos essenciais como a formação de contratos, mas o feedback dos formandos indicou áreas a melhorar. A abordagem atual da avaliação da formação limita-se ao feedback dos participantes, não existindo um mecanismo de avaliação independente. Durante este período, a ARAP tratou de numerosos pedidos de esclarecimento, principalmente no que respeita à interpretação da lei e à condução dos procedimentos de contratação.

A abordagem ao desenvolvimento de capacidades no sistema de contratos públicos de Cabo Verde está estreitamente centrada, faltando a integração com políticas governamentais mais amplas. Não existe um papel definido ou um quadro especializado para os profissionais de contratação pública, o que resulta em qualificações profissionais ambíguas. Além disso, as avaliações de desempenho do pessoal não incluem os níveis de conformidade e desempenho na contratação pública.

Há um desequilíbrio na formação oferecida aos participantes das entidades adjudicantes e dos operadores económicos, o que tem um impacto na equidade dos contratos públicos. O conteúdo para os operadores económicos é insuficiente e não existe um quadro holístico de desenvolvimento de capacidades alinhado com uma estratégia ou política nacional. O sistema de contratação pública carece de um mecanismo de avaliação contínua do desempenho e a ausência de uma estratégia nacional resulta numa abordagem fragmentada, que não reflecte as necessidades reais e a dimensão do mercado público.



Para colmatar estas lacunas, recomenda-se uma distribuição equilibrada dos recursos e da formação, centrada no reforço da proficiência dos operadores económicos e dos gestores da administração pública. Isto inclui a integração de componentes de e-GP na formação e o estabelecimento de um sistema sólido de avaliação e monitorização da eficácia da formação, como parte de uma estratégia e política nacional de contratos públicos mais ampla. Aconselha-se o aperfeiçoamento do quadro jurídico para definir claramente o papel dos compradores públicos e as suas competências, e o estabelecimento de uma carreira especializada em contratação pública no sector público. Tal deve incluir a incorporação de indicadores de conformidade e de desempenho nas avaliações dos RH. Finalmente, recomenda-se a revisão dos textos legais para incluir explicitamente a competência da DGPCP na proposta de uma Estratégia Nacional de Contratação Pública, assegurando o alinhamento com os objectivos políticos mais amplos.

- **Conclusões**

Durante 2022, a ARAP organizou 5 cursos de formação: 4 para entidades adjudicantes (“Curso de Introdução à Contratação Pública”), com uma duração de 30 horas e 145 participantes, e 1 para operadores económicos (“Como participar na Contratação Pública”, com uma duração de 10 horas e (apenas) 9 participantes.

Só em 2022 é que a avaliação de conhecimentos foi introduzida como requisito para a conclusão com êxito da formação. A escala vai de 0 a 100 pontos, sendo que uma pontuação de 70 é necessária para concluir a formação com êxito.

Visão geral dos participantes / aprovados:

4.ª turma de e-learning: 7 de junho de 2021 - 16 de julho de 2021	48 participantes, 44 aprovados
5.ª e 6.ª turma de e-learning: 1 de setembro - 15 de outubro de 2021	53 participantes, 46 aprovados
7.ª e 8.ª turma de e-learning: 12 de maio a 23 de junho de 2022	84 participantes, 78 aprovados
9.ª e 10.ª turma de e-learning: 6 de setembro a 17 de outubro de 2022	49 participantes, 45 aprovados

Em 2022, a ARAP organizou vários cursos de formação sobre contratação pública. Foram realizados cinco cursos, incluindo quatro cursos de "Introdução à Contratação Pública" para entidades adjudicantes, com 145 participantes ao longo de 30 horas, e um curso para operadores económicos, com 9 participantes ao longo de 10 horas. Um desenvolvimento significativo em 2022 foi a introdução de avaliações de conhecimentos para a conclusão bem-sucedida da formação, exigindo uma pontuação mínima de 70 em 100 pontos. As sínteses dos participantes revelaram uma elevada taxa de aprovação em várias aulas de e-learning.

O Curso de Introdução à Contratação Pública, composto por seis módulos focados na formação de contratos, é inspirado no Manual de Boas Práticas de Contratação Pública (2015) e segue o Código dos



Contratos Públicos. Os formandos sugeriram várias melhorias, como sessões à tarde, exercícios práticos, evitar o horário de trabalho para a formação para minimizar as interrupções, inclusão de componentes práticas do eCompras e garantir a entrega dos materiais prometidos pelos formadores.

No entanto, a avaliação dos cursos de formação limita-se atualmente ao feedback dos participantes, não existindo um sistema de avaliação e acompanhamento por uma entidade terceira independente. Em 2022, o ARAP tratou 147 pedidos de esclarecimento, a maioria dos quais relativos à interpretação da lei, seguidos da condução dos procedimentos de contratação e de outras questões.

É defendida uma estratégia de desenvolvimento de capacidades bem integrada, combinando formação com orientação, aprendizagem entre pares, experiências práticas e avaliações contínuas do desempenho, juntamente com ferramentas modernas e alinhamento com políticas e estruturas governamentais mais amplas. Esta abordagem enfatiza a colaboração entre o governo, o sector privado e a sociedade civil, promovendo a confiança mútua e a compreensão dos papéis na contratação pública.

Nomeadamente, não existe uma função definida de comprador público ou um quadro de profissionais da contratação pública. Os funcionários públicos são nomeados através de concurso público, com qualificações e certificações específicas para os cargos. Embora o desempenho do pessoal seja avaliado regularmente, os níveis de conformidade e de desempenho em matéria de contratos públicos não são incluídos nessas avaliações, o que revela uma lacuna.

A necessidade de um sistema de monitorização do desempenho com indicadores-chave de desempenho pré-estabelecidos é evidente. Adicionalmente, sugere-se que as responsabilidades da DGPCP, tal como descritas no Artigo 11 (2) (f), poderiam ser melhoradas através da referência explícita à Estratégia e Política Nacional de Contratação Pública, à semelhança da forma como é abordada a gestão dos bens do Estado.

- **Lacunas**

Formação permanente: A formação oferecida aos participantes das entidades adjudicantes e dos operadores económicos é desequilibrada, o que prejudica a igualdade de condições nos contratos públicos. É necessário intensificar o reforço das capacidades, especialmente para os intervenientes do lado da oferta. Apesar de os operadores económicos considerarem muitas vezes desnecessárias as acções de reforço das capacidades, é fundamental sublinhar os impactos negativos de uma preparação inadequada, incluindo o fracasso dos concursos e as perdas financeiras. A formação das empresas é insuficiente em termos de conteúdo e de duração relativamente às necessidades. Um estudo encomendado pelo Vice-Primeiro-Ministro e Ministro das Finanças sublinha a necessidade urgente de formação em matéria de contratos públicos para o pessoal-chave do Ministério das Finanças, em especial para os que estão envolvidos na autorização de despesas e na assinatura de contratos. Além disso, sugere-se o desenvolvimento de programas de formação e informação dirigidos aos quadros superiores dos operadores económicos para melhorar a sua compreensão dos mercados públicos.

Avaliação e ajustamento periódico da formação: Outra preocupação é a ineficácia da avaliação e do acompanhamento dos cursos de formação. Atualmente, as avaliações são realizadas apenas pelos participantes, não existindo uma avaliação independente por terceiros para determinar a eficácia dos programas de reforço das capacidades.



Estratégia bem integrada com outras medidas de desenvolvimento das capacidades dos principais actores: a abordagem do desenvolvimento das capacidades não é suficientemente abrangente. Deveria estar alinhada com uma estratégia nacional de contratação pública e uma política de contratação pública. A ausência de uma estratégia nacional conduz a cursos de formação que se centram principalmente nos aspectos jurídicos, na formação dos contratos e nas necessidades das entidades adjudicantes, negligenciando assim uma educação estratégica mais ampla.

Reconhecimento da contratação pública como uma função específica: a ausência de uma definição clara de um comprador público ou de um quadro específico de contratação pública cria incerteza quanto às qualificações profissionais para estas funções. Esta questão poderia ser resolvida através da criação de um quadro especializado.

É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente atenuada através de acções no sistema de contratação pública.

Avaliação de desempenho e desenvolvimento pessoal: É igualmente crucial integrar os níveis de conformidade e desempenho relacionados com a contratação pública no sistema de avaliação dos recursos humanos, utilizando indicadores-chave de desempenho (KPI) coerentes e justos.

Avaliação de desempenho: O desempenho global do sistema nacional de contratação pública não é avaliado regularmente, com excepções ocasionais como a Avaliação MAPS. A falta de uma Estratégia e de um Plano Nacional dificulta a caracterização do mercado público em termos de dimensão, perfis dos actores e tendências, que são essenciais para definir objectivos quantificados e medir o desempenho. Embora o Plano Estratégico da ARAP tenha os seus méritos, não colmata esta lacuna. É imperativo ter uma visão clara e objectivos de desempenho quantificados para o sistema nacional de contratação pública.

Estratégia e política de contratação pública: Não existe uma política global de contratação pública e a componente quantitativa do acompanhamento está longe de ser satisfatória, pelo que poderá ser necessário incluir explicitamente a competência para propor uma estratégia e uma política nacional de contratação pública na lista de competências da DGPCP.

É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente mitigada através de acções no sistema de contratação pública.

- **Recomendações**

Formação permanente: As recomendações enfatizam uma distribuição equilibrada dos recursos financeiros e do capital humano, com ênfase no aumento da proficiência dos operadores económicos e dos gestores da administração pública através de cursos de formação especializados. Estes cursos incluem uma Introdução à Contratação Pública, cursos avançados de contratação e programas abrangentes sobre a formação e implementação de contratos. É dada uma ênfase significativa à integração da componente e-GP (eCompras) em todos os módulos de formação.

Avaliação e ajustamento periódico da formação: Propõe-se o desenvolvimento de um sistema sólido de avaliação e monitorização para medir a eficácia do programa de reforço das capacidades. Este sistema seria uma parte essencial de uma Estratégia e Política Nacional de Contratação Pública mais alargada. Esta



estratégia deve abordar as deficiências sistémicas e orientar a atribuição de recursos nos programas de reforma.

Estratégia bem integrada com outras medidas para desenvolver a capacidade dos principais actores: É crucial incorporar os objectivos, as prioridades e os indicadores-chave de desempenho (KPI) do programa de formação na estratégia nacional para garantir a eficácia e a medição do desempenho.

Reconhecimento da contratação pública como uma função específica: Propõe-se uma definição pormenorizada do papel de um comprador público, descrevendo as suas responsabilidades e competências essenciais, incluindo o desenvolvimento de estratégias, a gestão de contratos e as práticas éticas de contratação. O quadro profissional deve também abranger as habilitações académicas e as certificações dos responsáveis pelas aquisições, bem como os atributos desejados, como o pensamento analítico e a adaptabilidade. Recomenda-se a inclusão de métricas de desempenho nas descrições de funções para avaliar a eficiência e a conformidade.

Há uma ênfase no estabelecimento de uma carreira especializada em contratação pública dentro do sector público, delineando posições de nível de entrada a posições de liderança. Esta estrutura deve ser integrada no sistema de avaliação de recursos humanos, incorporando métricas de conformidade e desempenho.

Estratégia e política de contratação pública: Sugere-se a revisão da alínea f) do n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 57/2016, de 9 de novembro (Lei Orgânica do Ministério das Finanças), no sentido de incluir explicitamente a competência da DGPCP na proposta da Estratégia Nacional de Contratação Pública, alinhando-a com o seu atual papel na definição de políticas.

Resumo das lacunas substanciais e recomendações do Indicador 8

Lacuna substancial	Classificação dos riscos e bandeiras vermelhas	Recomendações
8(a)(a)		
<ul style="list-style-type: none"> • discrepância no esforço despendido na oferta de cursos de formação (nível introdutório básico) aos participantes das entidades adjudicantes e dos operadores económicos • Por conseguinte, o esforço de reforço das capacidades deve ser seriamente intensificado entre os intervenientes do lado da oferta. • o conteúdo e a duração das acções para as empresas são relativamente insignificantes tendo em conta a matéria 	Lacuna substancial de alto risco	<ul style="list-style-type: none"> • reequilibrar o esforço financeiro e a afetação de recursos humanos (por exemplo, formadores internos) para reforçar as acções destinadas aos operadores económicos; • oferecer o curso de Introdução à Contratação Pública aos operadores económicos; • conceber e oferecer cursos mais avançados, para além do Curso de Introdução à contratação pública, para as entidades adjudicantes e os operadores económicos



<p>que as empresas têm de dominar</p>		<ul style="list-style-type: none"> • reforçar substancialmente a componente relacionada com o e-GP (eCompras) em todos os cursos e módulos de formação • conceber e oferecer um curso sobre a execução dos contratos • conceber e oferecer um curso de formação e execução de contratos públicos (ciclo completo) destinado a gestores dos vários níveis da administração pública, fazendo da sua frequência uma condição de recrutamento e seleção e/ou de promoção na carreira • conceber e oferecer um curso sobre a formação e a execução de contratos públicos (ciclo completo) destinado aos gestores de topo das empresas
<p>8(a)(d)</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • Não existe uma abordagem holística para o desenvolvimento das capacidades, que deve fazer parte de uma estratégia e de uma política nacionais de contratos públicos e estar alinhada com estas. • A falta de integração com uma estratégia nacional significa que, por exemplo, os cursos de formação (relativamente isolados) que estão a ser desenvolvidos continuam a ser principalmente orientados para (i) os aspectos jurídicos dos contratos públicos, (ii) a fase de formação dos contratos e (iii) quase 	<p>Lacuna substancial vde alto risco</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adoção de uma estratégia e de uma política nacionais em matéria de contratação pública • Incluir, entre os principais pilares dessa estratégia nacional, os objectivos e as prioridades do programa de formação, incluindo os indicadores-chave de desempenho necessários para medir o desempenho e a eficácia



inteiramente na perspetiva das entidades adjudicantes (o que o seu pessoal precisa de saber para desempenhar o papel que lhes foi confiado no âmbito das UGA).		
8(b)(a)		
Não existe uma definição de comprador público nem um quadro de profissionais da contratação pública.	Bandeira vermelha	A aprovação de um texto jurídico que inclua os seguintes elementos mínimos: Definição da função; competências essenciais; qualificações; certificações relevantes; atributos-chave; descrição das funções; indicadores de desempenho.
8(b)(b)		
Não existe uma definição das qualificações profissionais necessárias para preencher as vagas de comprador, o que não pode ser resolvido sem a criação de um quadro específico.	Lacuna substancial de alto risco	O mesmo que 8(a)(a)
8(b)(c)		
O sistema de avaliação dos recursos humanos aplicado aos contratantes públicos - funcionários públicos - não considera nem avalia os níveis específicos de cumprimento e desempenho individual e coletivo dos contratos públicos.	Lacuna substancial de risco médio	Incluir indicadores-chave de desempenho específicos relacionados com os contratos públicos no sistema de avaliação dos compradores públicos
8(c)(a)		
O sistema nacional de contratação pública (no seu conjunto) não é avaliado em termos de desempenho numa base permanente	Lacuna substancial de alto risco	Conceber um sistema coerente e exaustivo de avaliação do desempenho baseado em indicadores-chave do desempenho da contratação pública.
8(c)(c)		
Igual a 5 (b) (b)	Lacuna substancial de alto risco	Igual ao anterior (5)(b)(f)] igual ao anterior (5)(b)(b)]
8(c)(d)		
Não existe qualquer referência explícita à competência para propor uma Estratégia e Política Nacional de Contratação Pública	Bandeira vermelha	Rever a redação do n.º 2, alínea f), do artigo 11.º, de modo a incluir expressamente a competência (dever) da DGPCP



entre as competências da DGPCP		de propor a Estratégia Nacional de Contratação Pública, tal como já acontece com a "Política".
--------------------------------	--	--

3.3. Pilar III - Operações de contratação pública e práticas de mercado

Este pilar analisa a eficiência operacional, a transparência e a eficácia do sistema de contratação pública a nível da entidade de execução responsável pela gestão dos contratos individuais (entidade adjudicante). Além disso, analisa o mercado como um meio de avaliar a qualidade e a eficácia do sistema na aplicação prática dos procedimentos de contratação. Este pilar centra-se na forma como o sistema de contratação pública de um país funciona e actua na prática.

Indicador 9. As práticas de contratação pública atingem os objectivos declarados.

O objetivo deste indicador é recolher provas empíricas sobre a forma como os princípios, regras e procedimentos de contratação formulados no quadro jurídico e político estão a ser implementados na prática. Centra-se nos resultados relacionados com as contratações que, por sua vez, influenciam os resultados de desenvolvimento, tais como a otimização dos recursos, a melhoria da prestação de serviços, a confiança no governo e a realização de objectivos de política horizontais.

- **Síntese do indicador**

A avaliação das práticas de contratação pública de Cabo Verde destaca várias questões fundamentais. Em primeiro lugar, a consulta ao mercado antes da contratação é pouco frequente e, normalmente, centra-se apenas na estimativa de preços. Há inconsistência na definição dos requisitos técnicos, particularmente nos métodos de adjudicação direta para contratos superiores a 300.000,00 CVE, o que leva a alterações frequentes e a processos de aprovação adicionais. O país não dispõe de uma estratégia formal para a contratação pública sustentável, estando os critérios de sustentabilidade ausentes nas avaliações dos concursos. O processo de contratação, embora geralmente eficiente, mostra uma ênfase excessiva no preço com uma consideração mínima pela sustentabilidade. A utilização de procedimentos em várias fases para contratos complexos é limitada e as justificações para a escolha dos métodos de contratação, em especial a adjudicação por ajuste direto, são frequentemente fracas. A falta de transparência é uma preocupação, uma vez que apenas 14% dos contratos são publicitados conforme exigido. O sistema de contratação pública é predominantemente baseado em papel, com uma lacuna significativa nas estatísticas sobre contratos públicos e um envolvimento mínimo da sociedade civil. Por último, o processo de contratação é moroso, especialmente no que se refere aos serviços, e enfrenta desafios devido à elevada dependência das importações e a problemas organizacionais, como o facto de as UGA perderem o controlo dos contratos após a sua assinatura. Estão em vigor processos de verificação das facturas, mas foram comunicados atrasos nos pagamentos. A falta de estatísticas sobre os contratos públicos e a participação mínima da sociedade civil nos procedimentos de adjudicação de contratos, com exceção da participação em concursos públicos, constituem lacunas notáveis.



Entre os principais problemas contam-se a falta de análises e estudos de mercado para orientar a contratação, a definição pouco clara dos requisitos e resultados e o desrespeito geral pelos critérios de sustentabilidade nos processos de contratação. Verifica-se um desvio aos modelos de documentos de contratação e uma falta de adesão às práticas obrigatórias, o que leva à utilização de métodos informais e de critérios pouco claros para determinar o valor das contratações. O processo de contratação por ajuste directo carece frequentemente de justificação suficiente e dá-se uma ênfase excessiva ao preço em detrimento de outros factores como a sustentabilidade, apesar das disposições legais que apoiam a protecção do ambiente.

Além disso, a avaliação aponta problemas significativos de transparência, como a limitada divulgação pública das adjudicações de contratos e o baixo número de propostas admitidas no processo de concurso, possivelmente devido a requisitos excessivamente rigorosos. Além disso, existem lacunas na gestão dos contratos, na disponibilidade de dados, no envolvimento das partes interessadas e na centralização da informação. Os desafios incluem o acompanhamento dos contratos após a sua assinatura, a falta de estatísticas sobre os contratos públicos num formato legível por máquinas, a falta de envolvimento das organizações da sociedade civil no processo de contratação e a ausência de um repositório centralizado de informações sobre os contratos públicos.

Estas conclusões indicam a necessidade de reformas substanciais no sistema de aquisições de Cabo Verde para aumentar a eficiência, a transparência e a adesão aos procedimentos estabelecidos e aos critérios de sustentabilidade. A resolução destas lacunas é crucial para alcançar uma verdadeira relação custo-benefício e melhorar a eficácia geral do sistema de contratação pública.

A avaliação sublinha a importância de reforçar a capacidade dos compradores públicos em estudos e consultas de mercado, utilizando os modelos de documentos de contratação da ARAP, especialmente nos contratos por ajuste directo, onde a sua utilização é atualmente baixa. Defende o aumento da conformidade com estes modelos de documentos através de formação específica e reforço de capacidades. Além disso, sublinha a necessidade de o GdCV estabelecer uma Política ou Estratégia de Contratação Pública Sustentável, centrada na implementação prática de critérios de sustentabilidade na contratação, em alinhamento com os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável. A avaliação salienta igualmente a necessidade de aumentar a sensibilização para as vantagens dos procedimentos de contratação em várias fases, garantindo a seleção de concorrentes qualificados e a importância de justificar as escolhas dos métodos de contratação. Apela a critérios claros na avaliação das propostas e à revisão regular das sobreavaliações de preços.

- **Conclusões**

Planeamento

A avaliação revela que a consulta ao mercado antes da contratação não é uma prática comum nas entidades adjudicantes de Cabo Verde e, quando ocorre, serve principalmente para estimar o preço de aquisição. A Equipa de Avaliação observou inconsistências na definição dos requisitos e resultados: enquanto alguns casos demonstraram descrições adequadas, outros mostraram uma definição fraca que levou a alterações no concurso. Esta questão foi particularmente notável no método de adjudicação directa (superior a 300.000,00 CVE), em que os requisitos foram frequentemente definidos de forma inadequada, resultando em modificações significativas do contrato e em processos de aprovação adicionais. Além disso, **o país não dispõe de uma política ou estratégia formal para os contratos públicos sustentáveis**, tal como



evidenciado pela ausência de critérios de sustentabilidade na avaliação das propostas nos documentos de concurso analisados.

Seleção e contratação

O CCP oferece dois procedimentos de duas fases para contratos complexos ou de elevado valor, mas a sua utilização é mínima em comparação com o número total de procedimentos. A utilização obrigatória dos Modelos de Documentos de Contratação, actualizados e disponíveis no sítio Web da ARAP, é notada e prevê procedimentos claros para a apresentação, recepção e abertura de propostas, embora sejam notados desvios significativos. O requisito de justificar a escolha do método de contratação, especialmente quando se desvia da regra geral baseada na despesas estimada, é frequentemente fraco, sobretudo quando se utiliza o ajuste direto como método de contratação.

O CCP garante a confidencialidade em determinadas condições e exige uma comunicação pormenorizada da adjudicação de contratos.

Os critérios de adjudicação dão demasiada importância ao preço e as considerações de sustentabilidade estão notoriamente ausentes dos contratos. Esta ausência sugere a necessidade de integrar a contratação sustentável nos programas de capacitação. Nem os modelos de contratos disponibilizados pela ARAP no seu Portal nem os contratos consultados pela Equipa de Avaliação incluem medidas positivas para incentivar o desempenho.

O processo de adjudicação de contratos é, em geral, eficiente, com métodos competitivos que geram um nível saudável de concorrência, sendo o número médio de propostas superior a 5. No entanto, as propostas são frequentemente rejeitadas por várias razões, o que resulta em procedimentos pouco ou nada competitivos.

Tabela 3: Propostas Admitidas

Método de Contratação	Número médio de propostas recebidas	Número médio de propostas admitidas
Ajuste directo⁴⁵	1,28	1,21
Concurso público	5,81	4,26
Concurso Limitado Por Prévia Qualificação	2,75	2,00
Concurso restrito	2,35	1,96
Serviços de consultoria	4,00	1,00

Fonte: Análise dos casos da amostra.

⁴⁵ A realidade económica do país e a dimensão de muitas das aquisições efectuadas pelas entidades adjudicantes justificam, porventura, um elevado número de adjudicações por ajuste direto. Conscientes do impacto da adjudicação direta a um único operador económico, várias entidades adjudicantes instituíram a prática de convidar vários operadores económicos, o que é positivo (em termos de concorrência).



Em geral, o processo de contratação é conduzido de forma eficiente, mesmo utilizando métodos concorrenciais. A contratação de serviços é mais morosa, demorando quase nove meses a concluir um concurso público.

Quadro 4: Tempo para adquirir bens, obras e serviços

Tipo de contrato e método de adjudicação	Número médio de dias
Bens	79
Ajuste Directo	55
Concurso público	137
Concurso restrito	63
Obras	32
Ajuste directo	86
Concurso público	57
Concurso restrito	61
Serviços	130
Ajuste Directo	32
Concurso público	268
Concurso Limitado por Prévia Qualificação	223
Concurso restrito	142

Fonte: Análise dos casos da amostra.

A transparência é uma questão significativa, com apenas uma pequena percentagem (14%) dos contratos a serem publicados conforme exigido por lei, e muitas vezes não num formato legível por máquina, o que dificulta a supervisão pela sociedade civil.

Gestão de contratos

A análise mostra que a maior parte dos contratos é executada dentro dos prazos estabelecidos, mas a elevada dependência das importações conduz frequentemente a atrasos na recepção dos bens. Os procedimentos de controlo da qualidade estão geralmente em vigor, mas a estrutura organizacional, em particular o papel da UGA, apresenta desafios, uma vez que estas unidades perdem o controlo dos contratos após a sua assinatura, sendo a execução da responsabilidade das áreas técnicas.

Estão estabelecidos processos de verificação das facturas, que asseguram que os pagamentos se alinham com a execução do contrato, com prazos de pagamento que variam entre 15-30 dias para as compras nacionais e 120 dias para as importações. Embora, de um modo geral, os pagamentos tenham sido efectuados atempadamente na amostra, foram comunicados atrasos. A amostra revelou um número mínimo de adendas aos contratos, nenhuma das quais, incluindo os contratos originais, foi publicada.

Uma lacuna significativa identificada é a falta de estatísticas de contratos públicos, com a secção relevante do Portal ARAP marcada como "em atualização". As Organizações da Sociedade Civil (OSC) não têm



qualquer envolvimento directo nos procedimentos de contratação, excepto no que se refere à participação em concursos públicos. O sistema de contratação pública do país é predominantemente baseado em papel e não é totalmente funcional. O CCP prevê a criação de UGAs nas entidades públicas, separadas das áreas funcionais/beneficiárias.

- **Lacunas**

Análise das necessidades e estudos de mercado: A avaliação identificou uma falta generalizada de análises e estudos de mercado para orientar as aquisições.

É atribuída uma bandeira vermelha porque se considera que a ausência de mecanismos para definir estratégias de contratação impede a realização dos objectivos da contratação pública.

Requisitos e resultados: Uma ausência notável de requisitos e resultados claramente definidos, especialmente evidente quando os modelos de documentos de contratação da ARAP não são seguidos.

A sustentabilidade nos contratos públicos: Os critérios de sustentabilidade não são tidos em conta nos processos de contratação.

É atribuída uma bandeira vermelha porque não existem prioridades nacionais que contribuam para garantir a otimização dos recursos.

Procedimentos em várias fases: A utilização de procedimentos em várias fases não é uma prática em Cabo Verde.

Documentos de concurso claros, integrados e normalizados: Verifica-se um desvio notável em relação aos modelos de documentos de contratação e uma falta de adesão a práticas obrigatórias, como a utilização de documentos específicos como o convite à apresentação de propostas e os termos de referência, que são frequentemente substituídos por métodos informais como as notificações por correio electrónico.

Escolha dos métodos de adjudicação: A selecção dos métodos de contratação desrespeita frequentemente os princípios e os requisitos do Código da Contratação Pública(CCP), com critérios pouco claros para determinar os valores dos contratos, muitas vezes baseados em estudos de mercado inadequados. Além disso, verifica-se uma tendência preocupante no processo de contratação por ajuste direto, em que as justificações são frequentemente insuficientes ou questionáveis.

É atribuída uma bandeira vermelha porque a utilização de concursos não competitivos injustificados impede a realização dos objectivos da contratação pública.

Crítérios de adjudicação: Os critérios de adjudicação não são explicitamente indicados, mas é evidente que as propostas são avaliadas com base na proposta economicamente mais vantajosa. Outra grande preocupação é a ênfase excessiva no factor preço, ofuscando outros aspectos cruciais como a sustentabilidade.

Anúncio das adjudicações de contratos: Verifica-se uma deficiência notável na divulgação pública das adjudicações de contratos, sendo que apenas uma pequena fração dos contratos é publicada nos portais



ARAP ou e-GP. Esta falta de transparência é evidenciada pelo facto de um número significativo de contratos adjudicados não ser comunicado.

Considerações de sustentabilidade nos contratos: Apesar das disposições legais do CCP que apoiam a proteção ambiental e a eficiência, é evidente a falta de integração de considerações de sustentabilidade nos processos de contratação. A ausência destas considerações limita o potencial de obtenção de uma verdadeira relação custo-benefício.

Incentivos para exceder os níveis de desempenho definidos: Não existem contratos que incentivem a superação dos níveis de desempenho definidos, o que indica uma lacuna no incentivo e na recompensa de um desempenho de elevada qualidade nas actividades de contratação.

Processo de seleção e adjudicação: A avaliação identifica problemas com a competitividade do processo de contratação, onde é admitido um número desproporcionadamente baixo de propostas em relação ao total recebido, o que compromete a eficácia do processo de contratação pública. Esta situação pode ser atribuída a requisitos demasiado rigorosos em matéria de qualificações ou de documentos.

A esta lacuna é atribuída uma bandeira vermelha devido à falta de transparência durante o processo de adjudicação.

Inspeção, controlo da qualidade, supervisão dos trabalhos e aceitação final dos produtos: Foram detectadas questões relacionadas com a gestão dos contratos, a disponibilidade de dados, o envolvimento das partes interessadas e a centralização da informação. Em primeiro lugar, a UGA enfrenta desafios no acompanhamento dos contratos após a sua assinatura, uma vez que a execução dos contratos é delegada a áreas técnicas, o que conduz a potenciais problemas de supervisão.

Alterações aos contratos: O número limitado de adendas contratuais emitidas sugere a existência de uma lacuna.

Estatísticas sobre contratos públicos: Verifica-se uma notável ausência de estatísticas sobre contratos públicos, agravada pela falta de publicação de dados num formato legível por máquina, o que dificulta a acessibilidade e a análise dos dados.

Participação das partes interessadas externas: As organizações da sociedade civil (OSC) não são envolvidas em nenhuma fase do processo de adjudicação, o que indica uma lacuna na participação das partes interessadas e na transparência.

Registos dos contratos públicos: A ausência de um repositório único de informações sobre os contratos públicos suscita preocupações quanto à exaustividade e à exatidão dos registos dos contratos públicos, afectando a eficiência e a transparência globais do sistema de contratos públicos.

É atribuída uma bandeira vermelha porque se considera que a ausência de registos completos, exactos e facilmente acessíveis impede a realização dos objectivos da contratação pública.

- **Recomendações**

Análise das necessidades e estudos de mercado, requisitos e resultados e modelos de documentos de contratação (recomendação conjunta): É necessário que a ARAP promova estudos de mercado através



da formação de compradores públicos e da preparação de documentos-modelo para auxiliar o processo de consulta ao mercado. Note-se que a utilização dos modelos de documentos de contratação da ARAP é particularmente baixa nos contratos por ajuste direto, apesar de estes representarem uma parte significativa da amostra de contratos. Por conseguinte, apela-se a uma maior conformidade com estes modelos de documentos de contratação, sugerindo que tal poderia ser conseguido através de uma formação específica e do reforço das capacidades dos organismos públicos.

Sustentabilidade nos contratos públicos: Recomenda-se a criação de uma política ou estratégia de contratos públicos sustentáveis pelo GdCV. Esta política deve centrar-se na aplicação prática de critérios de sustentabilidade nos contratos públicos, em conformidade com os 17 Objectivos de Desenvolvimento Sustentável.

Procedimentos em várias fases: Sugere-se que as entidades adjudicantes sejam sensibilizadas para as vantagens dos procedimentos em várias fases, a fim de garantir a participação apenas de concorrentes qualificados e elegíveis.

Escolha dos métodos de contratação: É fundamental reforçar o cumprimento da obrigação de justificar a seleção dos métodos de adjudicação, com o apoio de programas de formação e de reforço das capacidades dos organismos públicos.

Critérios de adjudicação: Os critérios de avaliação das propostas devem ser explicitamente indicados e as sobreavaliações de preços devem ser revistas e corrigidas regularmente.

Anúncio de adjudicação de contratos: O papel da ARAP na imposição da publicação das adjudicações é vital e deve ser reforçado, uma vez que permite às Organizações da Sociedade Civil monitorizar eficazmente e cumprir o seu papel de supervisão.

Considerações de sustentabilidade nos contratos: Recomenda-se o desenvolvimento de uma estratégia e de uma política nacional de contratos públicos sustentáveis.

Incentivos para exceder os níveis de desempenho definidos: Considerar a integração de novos tipos de contratos em procedimentos normalizados, em conformidade com o CCP, para otimizar os resultados do desempenho dos contratos.

Processo de seleção e adjudicação: A ARAP deve fornecer diretrizes para ajudar as entidades adjudicantes a estabelecer requisitos adequados de capacidade técnica e/ou financeira. Além disso, dar prioridade à publicação dos contratos pelo Governo é essencial para permitir o trabalho de vigilância da sociedade civil e garantir o controlo independente dos resultados dos contratos.

Inspeção, controlo de qualidade, supervisão do trabalho e aceitação final dos produtos: Aconselha-se a ARAP a criar diretrizes para estabelecer linhas de governação claras entre a UGA e as áreas técnicas, garantindo o sucesso do acompanhamento dos contratos, o seu encerramento e o registo das lições aprendidas.

Alterações aos contratos: As entidades adjudicantes devem analisar, emitir e publicar alterações aos contratos.

Estatísticas de aquisições: Dado que o país está a introduzir o e-GP, devem ser envidados esforços para permitir o acompanhamento em tempo real das aquisições.



Envolvimento das partes interessadas externas: É dada uma ênfase significativa ao envolvimento das organizações da sociedade civil (OSC). Isto implica a abertura de um processo de consulta específico para recolher contributos pormenorizados das OSC sobre os processos de contratação pública, passando de declarações gerais a medidas concretas para cada fase do processo de contratação. Além disso, recomenda-se a realização de um estudo exaustivo sobre a possibilidade e a conveniência da participação das OSC nas várias fases dos procedimentos. Este estudo deve abranger aspectos como o planeamento, a observação, a avaliação, a transparência na adjudicação, a execução do contrato, o acompanhamento, os mecanismos de feedback, a comunicação de irregularidades e a revisão pós-implementação, apresentando vantagens, desvantagens e recomendações específicas.

Espera-se que as conclusões deste estudo contribuam para a estratégia e a política nacionais de contratação pública. Finalmente, as recomendações incluem a preparação de quaisquer alterações legislativas necessárias com base nestes conhecimentos. Adicionalmente, recomenda-se que as entidades adjudicantes promovam a consulta pública dos projectos de documentos de concurso para determinados contratos e acordos-quadro, tanto nos seus sítios na Internet como no eCompras.

Registos de aquisições: Rever o plano de expansão das compras electrónicas e prever tempo suficiente para a generalização das compras electrónicas de forma segura e sem problemas.

Resumo das lacunas substanciais e recomendações do Indicador 9

Lacuna substancial	Classificação dos riscos e bandeiras vermelhas	Recomendações
9(a)(a)		
As aquisições não são guiadas por análises de mercado ou estudos de mercado. É atribuída uma bandeira vermelha porque se considera que a ausência de mecanismos para definir estratégias de contratação impede a realização dos objectivos da contratação pública.	Bandeira vermelha	A ARAP deve promover a realização de estudos de mercado. Para o efeito, deve promover a formação dos compradores públicos e, numa fase inicial, preparar modelos de documento para facilitar o processo de consulta do mercado.
9(a)(b)		
A Equipa de Avaliação constatou em vários casos que os requisitos e os resultados não estavam definidos. É de notar que esta ausência é particularmente evidente quando os modelos de documentos fornecidos pela ARAP não são seguidos.	Lacuna substancial de alto risco	Devem ser tomadas medidas para aumentar o cumprimento da obrigação de adotar os modelos de documentos, bem como medidas de incentivo à sua utilização, tais como programas de formação e de reforço das capacidades dos organismos públicos.
9(a)(c)		



<p>Não são utilizados critérios de sustentabilidade.</p> <p>A bandeira vermelha é atribuída porque não existem prioridades nacionais que contribuam para garantir a melhor relação qualidade-preço.</p>	Bandeira vermelha	<p>O GdCV deve estabelecer uma política/estratégia de contratos públicos sustentáveis que defina claramente um plano de ação para a aplicação prática de critérios de sustentabilidade nos contratos públicos.</p>
9(b)(a)		
<p>A utilização de procedimentos em várias fases não é uma prática em Cabo Verde.</p>	Lacuna substancial de risco médio	<p>As entidades adjudicantes devem ser informadas da existência de procedimentos em várias fases e das vantagens da sua utilização em contratos complexos, a fim de garantir que apenas os participantes qualificados e elegíveis sejam incluídos no processo de concurso.</p>
9(b)(b)		
<p>Na prática, existem alguns desvios em relação à utilização de modelos de documentos de contratação..</p>	Lacuna substancial de baixo risco	<p>Devem ser tomadas medidas para aumentar o cumprimento da obrigação de adotar os modelos de documentos de contratação.</p>
9(b)(c)		
<p>A escolha do método de contratação não é feita tendo em conta o objetivo ou mesmo os requisitos da aquisição.</p> <p>É atribuída uma bandeira vermelha porque a utilização de concursos não competitivos injustificados impede a realização dos objectivos da contratação pública.</p>	Bandeira vermelha	<p>Devem ser tomadas medidas para aumentar o cumprimento da obrigação de fundamentar a seleção dos métodos de adjudicação, bem como medidas de incentivo à sua melhoria, tais como programas de formação e de reforço das capacidades dos organismos públicos.</p>
9(b)(g)		
<p>A publicação das adjudicações de contratos, quer no e-GP quer no portal ARAP, não ocorre ou ocorre de forma muito limitada.</p>	Lacuna substancial de baixo risco	<p>A ARAP deve trabalhar na aplicação da disposição que determina a publicação dos prémios, uma vez que esta é fundamental para que as OSC cumpram o seu papel.</p>
9(b)(h)		



A ausência de considerações adequadas e viáveis orientadas para a sustentabilidade nos contratos públicos reduz o potencial de obtenção de uma boa relação qualidade/preço.	Lacuna substancial de baixo risco	Elaborar uma estratégia e uma política nacional de contratos públicos sustentáveis.
9(b)(j)		
O processo de seleção e adjudicação não é realizado de forma eficaz e transparente. A esta lacuna é atribuída uma bandeira vermelha devido à falta de transparência durante o processo de adjudicação.	Bandeira vermelha	–O ARAP deve elaborar diretrizes para as entidades adjudicantes, de modo a que estas possam definir melhor os requisitos de capacidade técnica e/ou financeira. –A publicação dos contratos deve ser considerada uma prioridade para o GdCV.
9(c)(b)		
A existência da UGA pode, em alguns casos, causar constrangimentos, uma vez que esta unidade perde o rasto dos contratos após a sua assinatura (a execução dos contratos é da responsabilidade das áreas técnicas).	Lacuna substancial de baixo risco	A ARAP deve criar orientações que ajudem as diferentes áreas a estabelecer linhas claras de governação entre a UGA e as áreas técnicas, a fim de garantir que o acompanhamento dos contratos até ao seu encerramento seja efectuado com sucesso e que as lições aprendidas sejam registadas.
9(c)(d)		
As adendas aos contratos não são emitidas nem publicadas de forma coerente	Lacuna substancial de alto risco	As entidades adjudicantes devem analisar, emitir e publicar alterações aos contratos.
9(c)(e)		
Não estão disponíveis estatísticas sobre contratos públicos. Os dados disponíveis não são publicados num formato legível por máquina.	Lacuna substancial de alto risco	Os registos devem ser completos e exactos, e facilmente acessíveis num único ficheiro.
9(c)(f)		
As OSC não estão diretamente envolvidas em nenhuma fase dos contratos públicos.	Lacuna substancial de alto risco	As entidades adjudicantes devem promover a consulta pública dos projectos de documentos de concurso (i) nos procedimentos para a formação de contratos acima de um valor a definir e (ii) sempre no caso



		de procedimentos para a formação de acordos-quadro; Deveria ser aberto um processo de consulta específico com as organizações da sociedade civil para recolher as suas exigências específicas neste domínio.
9(c)(g)		
<p>Não existe um repositório único de informações sobre os contratos públicos. Assim, a existência de registos completos e exactos é posta em causa.</p> <p>É atribuída uma bandeira vermelha porque se considera que a ausência de registos completos, exactos e facilmente acessíveis impede a realização dos objectivos da contratação pública.</p>	Bandeira vermelha	<p>Os registos devem ser completos e exactos, e facilmente acessíveis num único ficheiro.</p> <p>Para tal, o GdCV deve rever o plano de expansão das e-GP e prever tempo suficiente para a generalização das e-GP de forma segura e harmoniosa.</p>

Indicador 10. O mercado público está a funcionar plenamente

O objetivo deste indicador é, antes de mais, avaliar a resposta do mercado aos pedidos oriundos da contratação pública. Esta resposta pode ser influenciada por muitos factores, tais como o clima económico geral, as políticas de apoio ao sector privado e um bom ambiente de negócios, instituições financeiras fortes, a atratividade do sistema público como um cliente bom e fiável, o tipo de bens ou serviços solicitados, etc.

- **Síntese do indicador**

O GdCV, através da ARAP, tem estado a envolver activamente o sector privado nos processos de contratação pública. Isto inclui consultas públicas e cursos de formação para operadores económicos. No entanto, existe a percepção de uma falta de apoio governamental, especialmente para as Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs), na adaptação às reformas dos contratos públicos. O sector privado em Cabo Verde está moderadamente organizado, mas enfrenta desafios como o acesso limitado ao financiamento, preocupações com a clareza dos critérios de adjudicação e processos ineficientes de resolução de conflitos. Além disso, o "Registo de Fornecedores" para os contratos públicos é subutilizado, com apenas um pequeno número de fornecedores oficialmente registados.

A avaliação salienta lacunas significativas, incluindo a resposta limitada ao questionário do sector privado, o que impede grandes generalizações sobre o sistema. Há uma ausência notável de estratégias sectoriais



ou documentos de política relacionados com os contratos públicos. Estas lacunas sugerem restrições que dificultam o acesso do sector privado às oportunidades de contratação pública.

Para resolver estas questões, recomenda-se a realização de um estudo exaustivo que envolva os operadores económicos para compreender melhor os seus desafios em matéria de contratação pública. Este estudo deve também explorar as razões subjacentes às suas baixas taxas de participação. Além disso, aconselha-se o desenvolvimento de estratégias sectoriais específicas alinhadas com objectivos de desenvolvimento mais amplos para garantir a obtenção dos resultados desejados na contratação pública.

- **Conclusões**

Diálogo e parcerias entre os sectores público e privado

O GdCV, através da ARAP, tem-se empenhado ativamente no diálogo com o sector privado. Este envolvimento inclui consultas públicas, como a recente para a revisão do CCP e do Quadro Jurídico dos Contratos Administrativos, que esteve aberto a contribuições até 30 de setembro de 2023 e anunciado no sítio web da ARAP. Uma parte significativa (72%) dos inquiridos considera que o governo comunica habitualmente com as associações do sector privado para discutir alterações ao quadro legal e regulamentar da contratação pública.

Além disso, a ARAP tem sido pró-activa na organização de cursos de formação para operadores económicos em várias ilhas, tendo estas iniciativas recebido uma publicidade substancial, especialmente no seu sítio Web. No entanto, parece haver uma lacuna na percepção do apoio do governo para acompanhar as reformas da contratação pública. A maioria dos participantes no inquérito ao sector privado (67%) considera que o governo não disponibiliza recursos adequados, tais como sessões de formação, orientações técnicas, linhas telefónicas de apoio e programas de apoio, particularmente para as Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs). Apesar disso, a ARAP mantém canais de comunicação acessíveis, incluindo um formulário de contacto, telefone e contactos de e-mail no seu website.

Organização do sector privado e acesso ao mercado dos contratos públicos

O sector privado de Cabo Verde está moderadamente organizado, representado por duas Câmaras de Comércio com um total de membros de quase 1000 empresas, constituindo cerca de 10% das empresas activas no país. Uma parte significativa (71,1%) destas empresas são empresas em nome individual. O país iniciou uma "Base de Dados de Fornecedores" para a contratação pública, mas até à última verificação, apenas 25 fornecedores estavam oficialmente registados, apesar de existirem 85 fornecedores no sistema. O processo de registo enfrenta problemas de acessibilidade, nomeadamente no que se refere à compatibilidade com diferentes navegadores Web, como o *Safari*.

As reacções de um número limitado de inquiridos do sector privado indicam vários desafios. Estes incluem dificuldades no acesso ao financiamento, preocupações sobre a qualidade e a clareza dos critérios de adjudicação e a eficiência dos processos de resolução de conflitos. Embora as actualizações legislativas não constituam um desafio significativo, verifica-se uma falta de formação que é considerada um obstáculo à participação efectiva na contratação pública.

Principais sectores e estratégias sectoriais

A avaliação revelou que não existem estratégias sectoriais ou documentos de política relacionados com os contratos públicos.



- **Lacunas**

Constrangimentos sistémicos que inibem o acesso do sector privado ao mercado: O pequeno número de participantes no questionário ao sector privado não permite extrapolar conclusões para todo o sistema. No entanto, foram identificados constrangimentos que inibem o acesso do sector privado ao mercado dos contratos públicos.

Sectores-chave e avaliação dos riscos sectoriais: Não existem estratégias sectoriais ou documentos de política relacionados com os contratos públicos para os sectores-chave associados ao mercado dos contratos públicos.

Esta lacuna é assinalada com uma bandeira vermelha, uma vez que a ausência de estratégias sectoriais pode impedir significativamente a realização dos objectivos pretendidos através dos contratos públicos.

- **Recomendações**

Constrangimentos sistémicos que inibem o acesso do sector privado ao mercado: O número limitado de participantes no inquérito ao sector privado sugere a encomenda de um estudo aprofundado que envolva os operadores económicos para identificar os seus desafios em matéria de contratos públicos. É igualmente aconselhável explorar as razões subjacentes à sua fraca participação nestes processos.

Sectores-chave e avaliação dos riscos sectoriais: Recomenda-se a formulação de estratégias sectoriais específicas, coerentes com os objectivos de desenvolvimento, para garantir a obtenção dos resultados desejados.

Resumo das lacunas substanciais e recomendações do Indicador 10

Lacuna substancial	Classificação dos riscos e bandeiras vermelhas	Recomendações
10(c)(a) e 10(c)(b)		
<p>Não existem estratégias sectoriais ou documentos de política relacionados com os contratos públicos.</p> <p>Esta lacuna é assinalada com uma bandeira vermelha, uma vez que a ausência de estratégias sectoriais pode impedir significativamente a realização dos objectivos pretendidos através dos contratos públicos.</p>	Bandeira vermelha	Devem ser elaboradas estratégias sectoriais, em conformidade com os objectivos de desenvolvimento, para garantir que os resultados desejados sejam alcançados.



3.4. Pilar IV - Responsabilidade, integridade e transparência do sistema de contratos públicos

O Pilar IV inclui quatro indicadores que são considerados necessários para que um sistema funcione com integridade, que disponha de controlos adequados que apoiem a implementação do sistema em conformidade com o quadro jurídico e regulamentar e que disponha de medidas adequadas para fazer face ao potencial de corrupção no sistema. Abrange igualmente aspectos importantes do sistema de contratos públicos, que incluem as partes interessadas, incluindo a sociedade civil, como parte do sistema de controlo. Este pilar considera aspectos do sistema de contratação pública e do ambiente de governação para garantir que são definidos e estruturados de forma a contribuir para a integridade e a transparência.

Indicador 11. A transparência e o envolvimento da sociedade civil reforçam a integridade na contratação pública

A sociedade civil, ao atuar como uma salvaguarda contra a utilização ineficiente e ineficaz dos recursos públicos, pode ajudar a tornar os contratos públicos mais competitivos e mais justos, melhorando a execução dos contratos e garantindo resultados. Os governos estão a capacitar cada vez mais o público para compreender e controlar os contratos públicos. Este indicador avalia dois mecanismos através dos quais a sociedade civil pode participar no processo de contratação pública: i) divulgação de informações e ii) envolvimento directo da sociedade civil através da participação, do acompanhamento e da supervisão.

- **Síntese do indicador**

A avaliação destaca a consulta pública proactiva para alterações legislativas, como a revisão do Código da Contratação Pública (CCP) e do Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA). No entanto, identifica lacunas significativas, nomeadamente na inclusão e formação das Organizações da Sociedade Civil (OSC). Estas organizações sentem que os seus contributos são subvalorizados nas reformas dos contratos públicos e que faltam estratégias abrangentes para as capacitar, especialmente no que respeita ao controlo efectivo das políticas e práticas de contratação pública.

As principais lacunas incluem a ausência de uma abordagem estruturada para capacitar as OSC e a colaboração insuficiente entre as OSC, a autoridade reguladora e a entidade que supervisiona as políticas nacionais de contratação pública. Além disso, a inadequação do portal eCompras durante a transição para um sistema de contratação eletrónica e a falta de dados exaustivos sobre o mercado de contratos públicos são motivos de grande preocupação.

Sugere-se que a ARAP desenvolva um programa de reforço das capacidades das OSC e aumente a frequência das reuniões do seu Comité Consultivo para além do actual mínimo legal. Deveria também esforçar-se por aumentar a transparência, publicando informações detalhadas sobre as actividades do Comité no sítio Web da ARAP. Além disso, o relatório sublinha a necessidade de um envolvimento efectivo das OSC na discussão de questões relacionadas com os contratos públicos.

Por último, a avaliação aconselha a melhorar a gestão dos dados e a transparência, tornando as informações sobre o mercado dos contratos públicos acessíveis através da ARAP e do Ministério das



Finanças, nomeadamente através do portal eCompras, bem como a implementar os dados abertos de contratação pública.

- **Conclusões**

O GdCV envolve-se ativamente na consulta pública e a ARAP organiza eventos como seminários e workshops antes de grandes mudanças legislativas nos contratos públicos. Um exemplo notável é a recente consulta pública sobre a revisão do Código da Contratação Pública (CCP) e do Regime Jurídico dos Contratos Administrativos (RJCA), com base nos resultados do Diagnóstico.⁴⁶

No entanto, foram identificadas lacunas no sistema. As principais organizações assinalaram a ausência de uma estratégia de formação para a sociedade civil, sublinhando a falta de esforços para compreender e responder às necessidades deste grupo. Este aspeto é fundamental para promover a sua participação ativa no processo de contratação. Além disso, as iniciativas de reforço das capacidades têm-se centrado predominantemente na fase de pré-adjudicação da formação dos contratos, visando principalmente as entidades adjudicantes.

Uma preocupação significativa é a perceção das organizações da sociedade civil (OSC) de que os seus contributos não são devidamente tidos em conta na formulação de alterações ao sistema de contratação pública. Isto indica uma desconexão entre os esforços do governo em matéria de consulta pública e o impacto efetivo ou o reconhecimento desses esforços pelas OSC.

- **Lacunas**

Programas de reforço das capacidades das partes interessadas pertinentes: Verifica-se uma ausência significativa de uma estratégia global destinada a reforçar e a capacitar as organizações da sociedade civil (OSC). Esta lacuna é crítica, uma vez que evidencia a necessidade de uma abordagem estruturada para permitir a participação efectiva e o controlo dos processos de adjudicação de contratos públicos pelas OSC.

Pontos de vista e contributos da sociedade civil: Não há provas de que os pontos de vista das OSC sejam tomados em consideração. A situação atual em Cabo Verde revela que as OSC não estão adequadamente preparadas para efetuar um exame técnico das políticas e práticas em matéria de contratação pública com base numa análise factual, o que indica a necessidade de iniciativas específicas para reforçar as suas capacidades. Além disso, há uma necessidade premente de promover a colaboração entre as OSC e a autoridade reguladora e a entidade responsável pela proposta e definição das políticas nacionais de contratação pública. Essa colaboração é essencial para que as OSC exerçam plenamente a sua função de controlo.

As partes interessadas têm acesso adequado e atempado à informação como pré-requisito de participação: a falta de dados estatísticos abrangentes sobre o mercado dos contratos públicos dificulta o processo de tomada de decisões dos operadores económicos. As informações essenciais, como as que podem ser extraídas dos indicadores de desempenho dos contratos, são cruciais para uma avaliação eficaz

⁴⁶ A implementação das recomendações do Diagnóstico aguarda a conclusão do MAPS e ambos os exercícios contribuirão para uma reforma mais rica do sistema.



dos riscos, para a comercialização e para o marketing dos operadores económicos quando se trata de oportunidades na contratação pública. Além disso, a inadequação do portal eCompras, que deveria ser o único portal nacional de contratos públicos, é uma grande preocupação. O seu estado atual de aparente desenvolvimento limitado é particularmente problemático, dada a transição em curso no país de um sistema de contratos públicos em papel para um sistema de contratos públicos electrónicos (e-GP). Esta situação representa um desafio crítico na passagem para um sistema de contratação pública electrónica de pleno direito.

- **Recomendações**

Programas de reforço das capacidades das partes interessadas relevantes: Aconselha-se que a ARAP envolva um amplo espectro de Organizações da Sociedade Civil (OSC) que tenham interesse na contratação pública, com o objetivo de desenvolver um Programa de Capacitação de OSC especificamente adaptado a estas organizações. Além disso, recomenda-se que o Comité Consultivo da ARAP se reúna com mais frequência do que o atual requisito legal de um mínimo de duas reuniões por ano, uma vez que não existe um limite máximo previsto na lei.

Opiniões e contributos da sociedade civil: É necessário melhorar a transparência e a comunicação relativamente ao Comité Consultivo da ARAP. Para tal, é necessário publicar informações completas no sítio Web da ARAP, incluindo a lista dos membros do comité e dos seus representantes, as ordens de trabalhos e as actas das reuniões, bem como as deliberações e os pareceres. A ARAP deve também procurar colaborar com um leque diversificado de OSC para discutir e chegar a acordo sobre os métodos mais eficazes para recolher os seus pontos de vista sobre questões relacionadas com os contratos públicos.

As partes interessadas têm acesso adequado e atempado à informação como um pré-requisito de participação: Em termos de gestão de dados, é essencial que as informações e os dados do mercado da contratação pública sejam recolhidos, processados e disponibilizados ao público pela ARAP através do seu site corporativo e pelo Ministério das Finanças através do portal eCompras.

Por último, recomenda-se a aplicação de normas de dados abertos de contratação pública para aumentar a transparência e a eficiência dos processos de contratação pública.

Resumo das lacunas substanciais e recomendações do Indicador 11

Lacuna substancial	Classificação dos riscos e bandeiras vermelhas	Recomendações
11(a)(b)		
Não existe uma estratégia global para reforçar e capacitar a sociedade civil.	Lacuna substancial de alto risco	A ARAP deve reunir o maior número possível de OSC interessadas em questões relacionadas com os contratos públicos e discutir e acordar um programa de reforço das capacidades das OSC adaptado a essas organizações
11(a)(c)		



Falta de envolvimento com a sociedade civil	Lacuna substancial de alto risco	A ARAP deve colaborar com as OSC e o Comité Consultivo da ARAP deve reunir-se com mais frequência
11(b)(a)		
As partes interessadas não têm acesso adequado e atempado à informação	Lacuna substancial de alto risco	Adotar normas de dados abertos de contratação e aumentar a transparência através da publicação de informações sobre contratos públicos no sítio Web da ARAP e no portal e-GP
11(c)(a), 11(c)(b)		
Não existe um compromisso direto com a sociedade civil	Lacuna substancial de alto risco	Implementar plenamente a solução e-GP, sob reserva de uma avaliação de maturidade

Indicador 12. O país dispõe de sistemas eficazes de controlo e auditoria

O objetivo deste indicador é determinar a qualidade, a fiabilidade e a actualidade dos controlos internos e externos. De igual modo, a eficácia dos controlos deve ser analisada. Para efeitos deste indicador, entende-se por "eficácia" a rapidez e o rigor da aplicação das recomendações dos auditores. Os avaliadores devem basear-se, para além das suas próprias conclusões, nas mais recentes avaliações das despesas públicas e da responsabilidade financeira (PEFA) e noutras análises que possam estar disponíveis.

- **Síntese do indicador**

O Tribunal de Contas de Cabo Verde, nos termos da Constituição e da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LOTIC), é uma entidade fundamental no controlo da gestão das finanças públicas. A missão deste órgão independente e soberano, tal como consta do seu IV Plano Estratégico 2020-2024, inclui o controlo da legalidade e regularidade das finanças públicas, a fiscalização das despesas e contas públicas e a emissão de pareceres sobre a Conta Geral do Estado. As suas competências abrangem várias entidades, incluindo serviços do Estado, autarquias locais, institutos públicos e entidades beneficiárias de fundos públicos. O Tribunal tem um papel importante no controlo dos processos de adjudicação de contratos públicos, em que avalia a legalidade, a economia, a eficácia e a eficiência da gestão financeira.

As decisões do Tribunal são obrigatórias e prevalecem sobre outras autoridades, podendo ser objecto de recurso ao abrigo do Código de Processo Tributário. Trabalha em colaboração com os serviços de controlo interno, como a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), para garantir a transparência na gestão das finanças públicas.

O Tribunal de Contas, que funciona de forma independente, fornece informações sobre o sistema de contratos públicos à Assembleia Nacional. O Tribunal, na qualidade de Instituição Superior de Auditoria (ISA) do país, procede ao controlo prévio e à auditoria de contratos importantes. No entanto, enfrenta desafios como a falta de pessoal especializado, o que afecta as suas capacidades de inspeção. Apesar do seu papel abrangente, nota-se uma falta de partilha de conhecimentos entre as entidades que supervisionam os contratos públicos, o que afecta a uniformidade das abordagens de supervisão.



O relatório sobre as actividades do Tribunal indica uma preferência pela verificação interna das contas em detrimento das auditorias, com apenas uma pequena fracção dos relatórios de auditoria aprovados em 2022. Destaca ilegalidades e irregularidades significativas na gestão das finanças públicas, sublinhando a necessidade de aprovação prévia dos contratos, o cumprimento dos requisitos pré-contratuais e a conformidade com as leis orçamentais. As recomendações centram-se na melhoria do processo de adjudicação de contratos, incluindo a necessidade de planos anuais de compras e de procedimentos pré-contratuais. No entanto, a ausência de um sistema de informação de gestão sólido dificulta a avaliação e o acompanhamento da aplicação destas recomendações por parte do Tribunal.

Apesar do seu papel crucial, o Tribunal de Contas dedica apenas recursos limitados à formação no domínio dos contratos públicos. Não é efectuada uma avaliação dos conhecimentos especializados dos auditores, a formação no local de trabalho é mínima e não são chamados peritos externos para completar o pessoal interno, o que suscita preocupações quanto ao nível de especialização do pessoal do Tribunal. No entanto, o Tribunal garante uma especialização mista nas equipas de auditoria, com membros experientes a liderar as auditorias aos contratos públicos. O relatório sublinha a necessidade de uma formação mais específica para melhorar a eficiência e a eficácia do Tribunal.

Os processos e controlos de auditoria dos contratos públicos, tal como geridos pelo Tribunal de Contas e pela IGF, revelam várias deficiências críticas. As informações estatísticas do Tribunal de Contas não são suficientemente pormenorizadas, nomeadamente no que se refere à distinção entre controlos *a priori*, concomitantes e *ex post*. Esta questão é exemplificada pela baixa incidência do controlo concomitante, com apenas uma em cada sete auditorias previstas realizadas em 2022. Esta lacuna é significativa, uma vez que permite que muitos contratos, especialmente os que se situam abaixo dos limiares de exigência de visto, escapem a um controlo *a priori* rigoroso, conduzindo potencialmente a uma tendência para evitar os necessários novos concursos no mercado para alterações de contratos. Além disso, a IGF sofre de falta de recursos, o que limita a sua eficácia na supervisão dos contratos públicos. Esta limitação de recursos é evidenciada por uma especialização mínima em matéria de contratos públicos na IGF e pela falta de tratamento estatístico do seu trabalho, o que dificulta a análise do desempenho e a identificação de medidas de conformidade e correctivas.

A abordagem da IGF ao planeamento das auditorias também é deficiente devido à inadequação das informações sobre as organizações auditadas, o que conduz a dificuldades na recolha de dados, no processamento e na elaboração dos relatórios. Além disso, a ausência de um manual de inspeção, de um sistema de avaliação dos produtos da IGF e a falta de queixas públicas sobre má gestão apontam para deficiências na supervisão e no envolvimento do público. O tratamento inadequado dos resultados das auditorias e as reduzidas acções de acompanhamento diminuem ainda mais a eficácia da IGF. As disposições legais específicas, como o n.º 5 do artigo 41.º e o n.º 3 do artigo 61.º do CCP, relativas, respetivamente, à aprovação dos documentos do procedimento e aos planos anuais de compras, não são claras e têm um valor limitado, o que indica a necessidade de um aperfeiçoamento legislativo. É sublinhada a necessidade de reforçar o controlo concomitante e sucessivo dos contratos públicos, especialmente tendo em conta os riscos não mitigados do actual controlo *a priori* e os novos riscos que surgem durante ou após a execução do contrato. A baixa frequência das auditorias para o controlo concomitante e sucessivo e a utilização rara da "auditoria aos resultados" constituem preocupações adicionais, sublinhando a necessidade de um reforço significativo nestes domínios.



Além disso, a abordagem do Tribunal de Contas em matéria de formação no domínio dos contratos públicos é inadequada e necessita de uma abordagem estratégica a médio e longo prazo. Esta inadequação é evidente na formação limitada prestada aos magistrados, auditores e peritos técnicos em matéria de direito, gestão e práticas dos contratos públicos. As acções de formação realizadas em 2022 revelam uma falta de investimento estratégico neste domínio. O Tribunal carece igualmente da capacidade endógena para tratar a formação como um investimento estratégico e para a desenvolver de forma consistente e permanente. Além disso, não existe um sistema que garanta um elevado nível de especialização em matéria de contratação pública na fase de recrutamento, nem um programa consistente e permanente de formação contínua especializada. A inexistência de testes para aferir os conhecimentos técnicos específicos em matéria de contratação pública ao longo do tempo, excepto nos casos de concursos internos para progressão na carreira, evidencia uma lacuna significativa na garantia de especialização nesta área crítica.

- **Conclusões**

O Tribunal de Contas de Cabo Verde, tal como definido na Constituição da República de Cabo Verde e detalhado na Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LOTG), desempenha um papel fundamental no controlo da gestão das finanças públicas. A missão do Tribunal, redefinida no seu IV Plano Estratégico 2020-2024, passa pelo controlo da legalidade e regularidade da gestão das finanças públicas, pelo julgamento das contas legalmente exigidas e pela emissão de pareceres sobre a Conta Geral do Estado, entre outras competências. É uma entidade soberana e independente, nos termos da Constituição, e é o auditor supremo das despesas e contas públicas.

A competência do Tribunal estende-se a um vasto leque de entidades, incluindo departamentos estatais, autarquias locais, institutos públicos, instituições de segurança social, empresas públicas e municipais, bem como entidades privadas que recebam financiamento público ou detenham participações de capital público. As suas responsabilidades são particularmente importantes no domínio dos contratos públicos. O Tribunal está habilitado a avaliar a legalidade, a economia, a eficácia e a eficiência da gestão financeira destas entidades. Isto inclui a revisão de actos e contratos que geram despesas, o julgamento das responsabilidades financeiras dos gestores de fundos públicos e a realização de auditorias.

Os acórdãos do Tribunal são vinculativos e têm precedência sobre outras autoridades. Podem ser executados nos termos do Código de Processo Tributário. Existe também um dever especial de colaboração imposto aos serviços de controlo interno, como a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), com o Tribunal de Contas. Esta abordagem de colaboração está subjacente ao papel do Tribunal de Contas na garantia da transparência e da responsabilidade na gestão das finanças públicas.

Os processos de aquisição são também supervisionados pela ARAP, que efectua auditorias periódicas de acordo com o Código da Contratação Pública para garantir a adesão aos princípios da boa gestão dos dinheiros públicos, da concorrência no mercado e das práticas éticas de aquisição. Além disso, a IGF, enquanto serviço de controlo central da administração financeira do Estado, desempenha um papel fundamental sob a supervisão do Ministério das Finanças. Assegura a legalidade, a regularidade, a boa gestão financeira e a eficiência das receitas e despesas públicas. Além disso, a DGPCP, no âmbito do Ministério das Finanças, exerce funções de controlo interno essenciais antes da realização de contratos públicos. Isto inclui a aprovação e a publicação obrigatória de planos anuais de compras no portal da



contratação pública, bem como a exigência de que os documentos de concurso para contratos de valor igual ou superior a quatro milhões de escudos sejam submetidos a verificação pela entidade de controlo do Ministério das Finanças. Esta abordagem abrangente reflecte um compromisso de supervisão rigorosa e transparência no sistema de contratação pública do país.

O Tribunal de Contas, enquanto órgão constitucional, funciona de forma independente, sem depender de uma hierarquia de gestão. Emite pareceres sobre a conta geral do Estado à Assembleia Nacional, incluindo pareceres sobre o sistema de contratação pública. O seu papel estende-se à identificação de infracções penais nas suas auditorias, que são depois comunicadas à Procuradoria-Geral da República (PGR).

A ARAP, outro organismo de controlo externo, funciona de forma independente, sem uma linha de comunicação tradicional, mas, tal como outros organismos públicos, está mandatada para comunicar actividades criminosas ao Ministério Público. A Inspeção-Geral de Finanças (IGF), que depende diretamente do Ministro das Finanças, tem a mesma obrigação de comunicar indícios de crime.

O relatório identifica dois mecanismos principais de controlo *a priori*. Em primeiro lugar, o processo de preparação e aprovação de documentos de concurso para contratos de valor igual ou superior a quatro milhões de escudos, que exige a verificação pelo Ministério das Finanças (DGPCP, neste caso). Em segundo lugar, a exigência de *visto* prévio do Tribunal de Contas para vários contratos e acções financeiras, com a estipulação adicional de que estes só se tornam efectivos após publicação no Diário da República.

O Tribunal de Contas, que funciona como Instituição Superior de Auditoria (ISA) do país, não só efectua o controlo prévio como também audita os procedimentos e acções administrativos relativos a contratos de valor significativo. Apesar do seu papel abrangente em todo o ciclo dos contratos públicos, o Tribunal enfrenta uma escassez de pessoal especializado, nomeadamente em matéria de contratos públicos, o que afecta as suas capacidades de inspeção concomitante e sucessiva.

Além disso, o Tribunal de Contas efectua autonomamente auditorias e controlos de legalidade, incluindo todo o sistema de contratação pública. O seu relatório anual de actividades, que inclui os contratos auditados, é apresentado à Assembleia Nacional e partilhado com o Presidente da República e o Primeiro-Ministro.

Embora cada instituição de controlo neste sistema assegure de forma independente a aplicação das suas recomendações, a análise aponta para a falta de um mecanismo coeso de partilha de conhecimentos. Esta lacuna impede o alinhamento das abordagens de controlo e da "jurisprudência" entre as entidades responsáveis pelo controlo do sistema de contratos públicos.

O país não dispõe de um manual sobre os procedimentos de controlo interno a aplicar pela IGF e pela DGPCP. Em 2022, foram aprovados apenas quatro relatórios de auditoria, o que representa apenas 9% do total de relatórios, indicando uma preferência pela Verificação Interna de Contas em detrimento das auditorias. A taxonomia do Relatório de Actividades do Tribunal de Contas de 2022 sugere a necessidade de uma maior atenção aos contratos públicos ao longo do seu ciclo de vida.

Das 223 recomendações emitidas, 185 estavam relacionadas com a apreciação das contas de gestão e 38 diziam respeito a processos de auditoria. O relatório destaca ilegalidades e irregularidades significativas, como a violação dos princípios da despesa, a execução de contratos sem aprovação prévia (*visto*) e o incumprimento das leis orçamentais. As recomendações específicas para os contratos públicos incluem a necessidade de aprovação prévia (*visto*) dos contratos, o cumprimento dos requisitos pré-contratuais nos



procedimentos de adjudicação direta e a necessidade de celebrar um contrato escrito com os fornecedores.

Além disso, a avaliação sublinha a importância da criação, aprovação e publicação de planos anuais de aquisições, tal como previsto no Código dos Contratos Públicos. Sugere igualmente que as entidades adjudicantes adoptem os procedimentos pré-contratuais adequados, em conformidade com o CCP e os decretos-lei orçamentais. O Tribunal de Contas define orientações claras para o seu processo de auditoria, sem uma linha directa de comunicação. As normas internacionais de auditoria aplicam-se em termos de comunicação entre os auditores e as entidades auditadas, sendo sempre concedido à entidade auditada o direito de comentar e contradizer tanto a descrição dos factos relatados como o seu quadro analítico e os fundamentos das conclusões da auditoria

O não cumprimento das recomendações de auditoria do Tribunal está sujeito a sanções financeiras por parte dos gestores de topo das entidades adjudicantes, mas a falta de um sistema de informação de gestão sólido impede a avaliação quantitativa da aplicação das recomendações do Tribunal.

É também salientado o facto de o Tribunal de Contas dar pouca importância à formação em matéria de contratos públicos, dedicando apenas uma pequena fração das horas de formação a esta área crucial. Apesar de a contratação pública ser uma matéria obrigatória no recrutamento de auditores, não há provas de uma avaliação de conhecimentos especializados com base em normas internacionais. A falta de programas de formação no local de trabalho e a não utilização de peritos externos contribuem ainda mais para o nível de qualificação questionável dos peritos do Tribunal. No entanto, o Tribunal assegura uma especialização mista nas equipas de auditoria, de preferência com membros conhecedores dos contratos públicos a assumir funções de liderança.

- **Lacunas**

Mecanismos e funções de controlo interno/auditoria: A IGF, responsável pela supervisão, sofre de falta de recursos, o que limita seriamente a sua eficácia. Esta falta de recursos conduziu a uma especialização mínima em matéria de contratos públicos no seio da IGF, como o demonstra a escassa menção dos contratos públicos nos seus relatórios e planos. A ausência de tratamento estatístico do trabalho da IGF dificulta ainda mais a análise do desempenho e a identificação de medidas de conformidade e corretivas. Outras lacunas significativas incluem a abordagem da IGF ao planeamento de auditorias sem informação adequada sobre as organizações auditadas, levando a um consumo excessivo de tempo na recolha de dados, processamento e elaboração de relatórios. A falta de um manual de inspeção implementado, de um sistema de avaliação dos produtos da IGF e de um número suficiente de queixas públicas sobre má gestão indica deficiências na supervisão e no envolvimento do público. O tratamento inadequado dos resultados das auditorias e a baixa taxa de acções de acompanhamento prejudicam igualmente a eficácia da IGF.

No que se refere à DGPCP, foram identificadas duas lacunas importantes relativas às dificuldades de interpretação do n.º 3 do artigo 61.º do CCP (planos anuais de aquisições) e à aparente ineficácia da intervenção da DGPCP no que se refere à aprovação dos documentos de concurso [n.º 5 do artigo 41.

É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente atenuada através de acções no sistema de contratação pública.



Auditorias externas independentes realizadas pela Instituição Superior de Auditoria (ISA) do país: Uma deficiência notável é a baixa incidência do controlo concomitante, com apenas uma das sete auditorias previstas executada em 2022. Esta situação é crítica porque muitos contratos, isentos de requisitos de visto devido ao seu valor estimado inferior, escapam a um controlo rigoroso a priori. Esta situação pode levar a uma tendência para fazer aquisições abaixo destes limiares, evitando a necessidade de voltar a realizar concursos no mercado para alterações de contratos. É sublinhada a necessidade de reforçar o controlo concomitante e sucessivo nos contratos públicos, especialmente porque muitos riscos continuam por mitigar devido às actuais limitações do controlo a priori e ao aparecimento de riscos durante ou após a execução do contrato.

As informações estatísticas do Tribunal de Contas são pouco pormenorizadas, nomeadamente no que se refere à distinção entre as actividades e os resultados dos controlos a priori, concomitantes e ex post nos contratos públicos.

Mecanismos para garantir o acompanhamento dos resultados da auditoria: Não existem mecanismos claros para garantir o acompanhamento das constatações e recomendações das auditorias. O sistema de gestão do Tribunal de Contas é inadequado para acompanhar e comunicar a execução das recomendações de auditoria.

Requisitos escritos para os controlos internos ou um manual de controlo interno: Não existe um manual de procedimentos de controlo interno (a aplicar pela IGF e pela DGPCP)

As auditorias internas ou externas são efectuadas pelo menos uma vez por ano e respeitam as normas escritas: O número de auditorias realizadas no âmbito do acompanhamento concomitante e sucessivo deve ser significativamente aumentado. A utilização do termo "auditoria de resultados" é notoriamente rara, sendo necessário o seu reforço significativo.

O nível de pormenor e o tratamento autónomo das questões especificamente relacionadas com os contratos públicos nas auditorias poderão ser melhorados.

Programas de formação de auditores internos e externos para garantir auditorias de contratos públicos de elevada qualidade, incluindo auditorias de desempenho: Os esforços do Tribunal de Contas no sentido de proporcionar formação no domínio específico dos contratos públicos não são suficientes e os temas de formação não se centram suficientemente nos contratos públicos. Os esforços do Tribunal de Contas no sentido de proporcionar formação no domínio dos contratos públicos são considerados claramente insuficientes. Esta insuficiência aplica-se tanto aos juízes, que não dispõem de provas de participação em cursos de formação sobre o direito e a prática dos contratos públicos, como aos auditores e outros peritos técnicos. As actividades de formação realizadas em 2022 reflectem uma falta de empenhamento estratégico no tema dos contratos públicos. Além disso, o Tribunal carece da capacidade endógena para tratar a formação como um investimento estratégico e para programar o seu desenvolvimento de forma coerente e permanente.

Não existe um sistema que garanta um elevado nível de especialização em matéria de contratação pública na fase de recrutamento, nem um programa consistente e permanente de formação contínua especializada. Além disso, não existem testes para medir os conhecimentos técnicos específicos em matéria de contratação pública ao longo do tempo, exceto nos casos de concursos internos para progressão na carreira.



Seleção dos auditores: Não existe um sistema que garanta (i) a verificação de um nível muito elevado de especialização em matéria de contratos públicos (por parte de candidatos licenciados em direito, economia, gestão, engenharia, arquitetura, informática, etc.) à entrada (fase de recrutamento e admissão) e (ii) um programa coerente e permanente de formação especializada contínua, nem (iii) testes para aferir o nível de conhecimentos técnicos específicos em matéria de contratos públicos ao longo do tempo (com exceção dos casos em que existe um concurso interno para progressão na carreira);

- **Recomendações**

Mecanismos e funções de controlo interno/auditoria: A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) elaborou uma série de recomendações no seu Plano Estratégico para 2023-2026, que são aqui reproduzidas, uma vez que todas elas fazem sentido para colmatar as lacunas identificadas. As principais recomendações incluem a criação de um sistema abrangente para a recolha e atualização anual de informações sobre as entidades sob o controlo da IGF, que apoiará uma monitorização e aplicação mais eficazes. O plano também enfatiza a necessidade de uma infraestrutura digital actualizada, propondo a criação de um sítio Web do IGF e de um formulário de apresentação de queixas em linha para melhorar a participação do público e a transparência. São recomendados programas de formação em software e sistemas essenciais, como o Excel, bases de dados, SIGOF, SIM e GRE, para reforçar as competências do pessoal. Além disso, a implementação de novas aplicações para a gestão dos resultados das acções de controlo e para o acompanhamento da aplicação das recomendações permitirá racionalizar ainda mais as operações. Para apoiar estas iniciativas, recomenda-se que a IGF recrute progressivamente seis inspectores por ano até atingir um total de 30 inspectores, reforçando a capacidade da agência para uma governação eficaz.

No que diz respeito à Direção Geral do Património e da Contratação Pública (DGPCP), defende-se a revisão do n.º 3 do artigo 61.º do CCP para simplificar o processo, exigindo apenas a publicação dos planos anuais de contratação no portal dos contratos públicos, eliminando a obrigação de aprovação prévia da DGPCP para aumentar a eficiência processual. Além disso, recomenda-se também a revogação do n.º 5 do artigo 41.º do CCP na primeira oportunidade durante uma revisão legislativa mais alargada, com o objetivo de eliminar camadas regulamentares redundantes. Estas alterações destinam-se a racionalizar o processo de contratação, reduzindo a burocracia e promovendo uma maior transparência e facilidade de acesso à informação sobre contratos públicos, melhorando, em última análise, a eficácia global da governação dos contratos públicos.

Auditorias externas independentes efectuadas pela Instituição Superior de Auditoria (ISA) do país: As recomendações para melhorar o Tribunal de Contas (TC) centram-se no reforço das suas funções de recolha, processamento e apresentação de dados, dando especial ênfase à componente dos contratos públicos em todas as actividades. Isto implica o aperfeiçoamento dos indicadores-chave de desempenho para as avaliações contínuas da eficiência interna e externa, assegurando o acompanhamento contínuo e a automatização da aplicação das recomendações de auditoria e aumentando significativamente os recursos humanos e tecnológicos para o controlo simultâneo. De um modo geral, é dada uma ênfase significativa ao aumento dos recursos do Tribunal de Contas e à concentração no controlo concomitante e sucessivo dos contratos públicos.

Mecanismos para garantir o acompanhamento das conclusões das auditorias: Devem ser criados mecanismos de acompanhamento e de controlo da atividade dos organismos de supervisão e de controlo



(nomeadamente através da utilização de instrumentos informáticos adaptados) para garantir uma maior eficácia operacional.

Requisitos escritos para os controlos internos ou um manual de controlo interno: um manual de auditoria dos contratos públicos deve ser elaborado em parceria entre todos os organismos de supervisão, controlo e regulação, sendo cada volume dedicado a aspectos específicos da área de competência de cada organismo. Parte I - Procedimentos de controlo interno; Parte II - Procedimentos de controlo externo. Deverá naturalmente abranger a função de auditoria e controlo ao longo de todo o ciclo de vida dos contratos públicos.

As auditorias internas ou externas são efectuadas pelo menos uma vez por ano e respeitam as normas escritas: Um manual abrangente de auditoria dos contratos públicos deve ser desenvolvido em colaboração por todos os organismos de supervisão, controlo e regulamentação, ou seja, o Tribunal, a ARAP, a IGF e a DGPCP⁴⁷. Este manual deve ser dividido em volumes, cada um deles centrado em aspectos distintos dos procedimentos de controlo interno e externo, abrangendo todo o ciclo de vida dos contratos públicos.

Programas de formação de auditores internos e externos para garantir auditorias de contratos públicos de elevada qualidade, incluindo auditorias de desempenho: Uma outra recomendação consiste em realizar um inquérito para avaliar o nível actual de conhecimentos específicos do pessoal do Tribunal em vários aspectos dos contratos públicos, incluindo os domínios jurídico, económico, de gestão e tecnológico. Com base neste inquérito, deve ser concebido um programa de formação especializado em matéria de contratos públicos, que responda igualmente às necessidades do IGF e do ARAP, com recursos partilhados para o seu desenvolvimento e execução.

Por último, aconselha-se que o Tribunal de Contas, juntamente com a IGF e a ARAP, recorra a recursos externos especializados. Estes peritos externos seriam fundamentais para a conceção do plano de formação mencionado anteriormente, garantindo uma elevada competência e independência no processo.

Seleção dos auditores: Com base no conjunto de conhecimentos que servirão de base à elaboração do Manual, é importante desenvolver uma (i) descrição específica das funções do auditor (componente de contratos públicos), (ii) testes específicos para a admissão de novos auditores e (iii) testes específicos para aferir os conhecimentos especializados em matéria de contratos públicos para os que já exercem funções (que também podem ser utilizados em parte como parte da avaliação de desempenho).

Resumo das lacunas substanciais e recomendações do Indicador 12

Lacuna substancial	Classificação dos riscos e bandeiras vermelhas	Recomendações
12(a)(b)		
IGF	Bandeira vermelha	IGF

⁴⁷ no caso de a recomendação de supressão das suas competências de controlo a priori não ser adoptada pelo governo.



<ul style="list-style-type: none"> • Muito pouca especialização da IGF em questões relacionadas com os contratos públicos • Falta de tratamento estatístico dos trabalhos efectuados <p><u>DGPCP</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Artigo 61.º, n.º 3, do CCP (planos anuais de aquisições): A utilização da expressão "visto" no contexto desta competência da DGPCP é difícil de interpretar • Artigo 41.º, n.º 5, do CCP (aprovação dos documentos de concurso). Esta competência deve também ser analisada em termos do valor que pode acrescentar 		<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação do Plano Estratégico 2023 - 2026, com o qual todas as medidas de melhoria aqui mencionadas devem ser alinhadas, na medida do possível. • Desenvolver um sistema de recolha e armazenamento de informações sobre as entidades sujeitas ao controlo da IGF e actualizá-lo anualmente; • Identificar todas as aplicações existentes, os respectivos manuais de instruções e ministrar formação em Excel, bases de dados, SIGOF, SIM e GRE. • Criar um sítio Web do IGF • Criar um formulário no sítio Web que permita aos cidadãos apresentarem as suas queixas • Realizar campanhas de publicidade e de sensibilização através dos sítios Web da IGF e do Ministério • Implementação da aplicação "Gestão dos resultados das acções de controlo". • Recrutar seis inspectores por ano, por fases, até atingir um total de 30 inspectores • Implementar a aplicação da "Monitorização da implementação das recomendações" <p><u>DGPCP</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rever a redação do n.º 3 do artigo 61.º, que prevê apenas a publicação dos planos anuais de aquisições no portal dos contratos públicos, e revogar a competência da DGPCP para aprovar os planos anuais de aquisições na primeira revisão do PPC.
---	--	--



		<ul style="list-style-type: none"> • Revogar o n.º 5 do artigo 41.º do CCP na primeira oportunidade para uma revisão legislativa mais alargada do CCP
12(a)(c)		
O mesmo que 12(a)(b)	Bandeira vermelha	O mesmo que 12(a)(b)
12(a)(d)		
O controlo concomitante e sucessivo no domínio dos contratos públicos deve ser significativamente reforçado	Lacuna substancial de alto risco	O Tribunal de Contas tem de melhorar a função de recolha, tratamento e apresentação de informações e dados e deve aumentar os seus recursos humanos e tecnológicos, dando especial atenção ao reforço da produção nos domínios do controlo concomitante e sucessivo relacionado com os contratos públicos (contratos públicos).
12(a)(f)		
Não existem mecanismos claros para garantir o acompanhamento das conclusões e recomendações das auditorias.	Lacuna substancial de alto risco	Devem ser criados mecanismos de acompanhamento e de controlo da atividade dos organismos de supervisão e de controlo (nomeadamente através da utilização de instrumentos informáticos adaptados) para garantir uma maior eficácia operacional.
12(b)(a)		
Não existe um manual de procedimentos de controlo interno (a aplicar pela IGF e pela DGPCP)	Lacuna substancial de alto risco	Elaborar um manual de auditoria dos contratos públicos em parceria com todos os organismos de supervisão, de controlo e de regulamentação e que abranja todo o ciclo de vida dos contratos.
12(b)(b)		
Consultar 12 (a) (b) e 12 (b) (a)	Lacuna substancial de alto risco	Consultar 12 (a) (b) e 12 (b) (a)
12(b)(c)		
• o número de auditorias efectuadas no âmbito do controlo concomitante e sucessivo deve ser significativamente aumentado	Lacuna substancial de alto risco	<ul style="list-style-type: none"> • O Tribunal de Contas e a ARAP devem aumentar os recursos afectos à auditoria, incluindo as auditorias de desempenho • O Tribunal de Contas deverá melhorar a informação



<ul style="list-style-type: none"> • a "auditoria de resultados" ainda é raramente efectuada • O nível de pormenor e o tratamento autónomo das questões especificamente relacionadas com os contratos públicos nas auditorias têm de ser melhorados; 		específica sobre contratos públicos inserida nas suas auditorias
12(c)(a)		
Consultar o ponto 12 (a) (b)	Lacuna substancial de risco médio	Consultar o ponto 12 (a) (b)
12(c)(b)		
Consultar 12 (a) (f)	Lacuna substancial I de risco médio	Consultar 12 (a) (f)
12(d)(a)		
<ul style="list-style-type: none"> • Os esforços do Tribunal de Contas deve proporcionar formação no domínio específico dos contratos públicos não são suficientes • Os temas de formação não são suficientemente focados nos contratos públicos • Ausência de capacidade de formação interna 	Lacuna substancial de alto risco	<ul style="list-style-type: none"> • Inquérito sobre os conhecimentos específicos actuais do pessoal do Tribunal de Contas em matéria de contratos públicos • Necessidade de conceber um programa de formação específico no domínio dos contratos públicos (Tribunal de Contas)
12(d)(b)		
Não existe um sistema que garanta (i) a verificação de um nível de especialização muito elevado em matéria de contratos públicos (por parte de candidatos licenciados em direito, economia, gestão, engenharia, arquitetura, informática, etc.) à entrada (fase de recrutamento e admissão) e (ii) um programa coerente e permanente de formação especializada contínua, nem (iii) testes que permitam aferir o nível de conhecimentos técnicos específicos em matéria de contratos públicos ao longo do tempo (com exceção dos casos em que existe um concurso	Lacuna substancial de risco médio	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar um Manual de Auditoria dos Contratos Públicos (como no ponto 12 (b)(a) supra) • Elaborar uma descrição específica das funções do auditor (componente relativa aos contratos públicos); • Desenvolver testes específicos para a admissão de novos auditores; e • Desenvolver testes específicos para aferir os conhecimentos especializados em matéria de contratos públicos para as pessoas que já se encontram nesta carreira (que podem também ser utilizados em parte como parte da avaliação de desempenho).



interno para progressão na carreira);		
---------------------------------------	--	--

Indicador 13. Os mecanismos de recurso em matéria de contratos públicos são eficazes e eficientes

O primeiro pilar abrange aspectos do mecanismo de recurso no que respeita ao quadro jurídico, incluindo a criação e a cobertura. Este indicador avalia ainda os mecanismos de recurso no que respeita a uma série de questões específicas relacionadas com a eficiência na contribuição para o ambiente de conformidade no país e a integridade do sistema de contratação pública.

- **Síntese do indicador**

O Estatuto da Comissão de Resolução de Conflitos (CRC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 28/2021, estabelece a obrigação de a CRC fundamentar todos os seus actos administrativos. Incluem-se aqui os recursos da sua competência, nomeadamente os que afectam os participantes no sistema de contratação pública do país ou os desvios às práticas habituais ou aos princípios legais. As decisões da CRC, que são publicadas no sítio Web da ARAP, devem ser fundamentadas de forma sucinta, combinando os fundamentos de facto e de direito, em conformidade com o n.º 2 do artigo 28.º.

Os recursos devem incluir fundamentos de facto e de direito, tal como previsto na alínea f) do n.º 1 do artigo 41.º do CRC, e os recorrentes podem anexar os elementos de prova que considerem necessários para sustentar as suas alegações. O CCP permite a contestação de decisões administrativas relacionadas com a formação de contratos e documentos de concurso, com dois mecanismos de contestação: uma reclamação à entidade adjudicante ou um recurso à CRC da ARAP, seguido da opção de recorrer judicialmente desta decisão. É importante notar que as impugnações administrativas não são um pré-requisito para os procedimentos judiciais em Cabo Verde.

A flexibilidade no processo de recurso é uma característica fundamental, permitindo que os recorrentes escolham o seu modo de contestação, seja diretamente à entidade contratante, à CRC ou ao Tribunal. O incumprimento das decisões do CRC constitui uma infração grave, com coimas que variam entre 25 000 e 150 000 escudos.

A maioria dos recursos diz respeito à proposta de adjudicação do júri no relatório de avaliação, às decisões das entidades adjudicantes e às disputas durante a sessão de abertura das propostas. A Infraestruturas de Cabo Verde (ICV) enfrentou o maior número de recursos, seguida pelo Ministério da Agricultura e Ambiente (MAA) e pelo Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Empresarial da Economia Digital. O CRC é o órgão competente para decidir sobre estes recursos, com uma taxa de conformidade de 100 % registada em 2021-2022.

A CRC funciona ao abrigo de um quadro jurídico que exige uma tomada de decisão rápida, sendo os recursos considerados tacitamente deferidos se não forem tratados no prazo de dez dias. No entanto, isto não se aplica a casos que envolvam decisões de adjudicação, negociações de contratos ou conclusões, em que o recurso é tacitamente rejeitado. A CRC e o Código de Conduta do Sistema Nacional de Contratação Pública contêm disposições rigorosas sobre os conflitos de interesses.



O processo de interposição de recursos junto da CRC é facilitado por taxas baixas, com ajustamentos baseados na complexidade e no valor do contrato e nos custos envolvidos no processo de recurso. O quadro regulamentar é, em geral, adequado, mas apresenta lacunas, nomeadamente no que respeita à impugnação dos documentos do procedimento.

O acesso do público às informações sobre contratos públicos é assegurado pela publicação dos estatutos e das decisões da CRC no sítio Web da ARAP. A legislação relativa à interposição de recursos deve ser igualmente acessível.

A lei impõe uma suspensão automática das decisões de adjudicação de contratos após recurso, com impacto em várias fases do processo de adjudicação. Está previsto um prazo de 18 dias para as várias fases do processo de recurso. A CRC, um organismo com três membros, necessita de recursos adicionais para evitar atrasos no tratamento dos recursos. As decisões da CRC, baseadas em provas e respeitando a justiça, a imparcialidade e a cooperação, têm uma taxa de aceitação de 100%, sem recursos judiciais até ao momento. O seu compromisso com a transparência é comprovado pela publicação das decisões no sítio Web da ARAP.

O CCP permite a impugnação dos documentos de concurso, mas não é claro quanto aos prazos e resultados do recurso, ao contrário do que acontece com a regulamentação detalhada das decisões administrativas na formação dos contratos. Esta lacuna encontra eco no Decreto-Lei n.º 15/97, que distingue entre actos administrativos e "regulamentos", como os documentos de concurso, mas o CCP aborda sobretudo os actos administrativos, deixando um vazio regulamentar para os documentos de concurso. Esta questão também não é abordada no Estatuto da CRC.

Além disso, existe uma discrepância notável entre a duração legal e a duração efectiva dos recursos. Legalmente, os recursos devem ser concluídos no prazo de 18 dias, mas em 2021 e 2022 demoraram, em média, 36 e 41 dias, respetivamente. Esta divergência sugere a necessidade de racionalizar o processo de recurso para cumprir os prazos legais e aumentar a eficiência do processo de contratação.

A avaliação recomenda revisões ao Estatuto da CRC (Decreto-Lei 28/2021), sugerindo a inclusão de disposições específicas para a impugnação de documentos de concurso e o alargamento da competência da CRC para resolver conflitos relativos à execução de contratos. Isto é particularmente importante se tivermos presente a inexistência de Tribunais Administrativos em Cabo Verde para a resolução de litígios em contratos administrativos, os quais cabem aos Tribunais de Competência Geral. Para melhorar a transparência e a compreensão jurídica, o relatório aconselha a publicação das decisões da CRC e da legislação relevante, como o Decreto-Lei 28/2021, nos sítios Web da ARAP e no eCompras. Além disso, para reduzir a duração dos recursos perante a CRC, propõe o reforço dos recursos humanos da CRC, com enfoque na especialização em contratação pública, e a criação de uma equipa técnica para apoiar os membros da CRC na tomada de decisões, acelerando assim o processo de recurso.

- **Conclusões**

O Estatuto da Comissão de Resolução de Conflitos (CRC), estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 28/2021, determina que a CRC deve fundamentar todos os actos administrativos, designadamente os que decidam recursos da sua competência.

O n.º 2 do artigo 28.º dos estatutos sublinha a exigência de uma fundamentação sucinta das decisões da CRC, integrando os fundamentos de facto e de direito. Estas decisões, que se encontram disponíveis ao



público no sítio Web da ARAP, respeitam, em geral, este princípio de fundamentação das decisões. A avaliação regista igualmente a adesão da CRC aos princípios da recolha e avaliação de provas no seu processo de decisão.

Além disso, o artigo 41.º, n.º 1, alínea f), estabelece que os pedidos iniciais de recurso devem incluir os fundamentos de facto e de direito relevantes e que os recorrentes podem anexar as provas necessárias. O Código da Contratação Pública (CCP), nomeadamente o artigo 181.º, permite a contestação de decisões administrativas relacionadas com a formação de contratos e documentos de concurso. As partes lesadas dispõem de dois mecanismos de impugnação ao abrigo do artigo 182.º do CCP: a apresentação de uma reclamação junto da entidade adjudicante ou um recurso para a CRC da ARAP, com a opção de impugnação judicial no final. O processo administrativo não é uma condição prévia para o processo judicial.

Os recorrentes têm a possibilidade de escolher o seu modo de contestação - diretamente à entidade adjudicante, ao CRC ou ao Tribunal. Esta flexibilidade no processo de recurso é destacada como uma salvaguarda adicional para os indivíduos privados, permitindo-lhes selecionar a via mais eficaz para as suas preocupações.

O incumprimento das decisões da CRC constitui contraordenação grave, sujeita a coimas que podem ir de 25.000 a 150.000 escudos, consoante o infrator seja pessoa singular ou colectiva, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 189.º.

Os principais motivos de recurso incluíram pedidos de revisão de classificações e decisões de adjudicação, acesso a documentos processuais e contestações relativas às qualificações dos concorrentes. Em particular, as três causas de recurso mais frequentes estavam relacionadas com a proposta de adjudicação do júri no relatório de avaliação, com 13 casos; contestação das decisões das entidades adjudicantes; e contestação das decisões tomadas pelo júri durante o processo de abertura do concurso.

No que respeita às entidades mais visadas por estes recursos, a Infraestrutura de Cabo Verde (ICV) esteve na linha da frente, com quatro recursos, valor consistente com o do ano anterior. Seguiram-se o Ministério da Agricultura e Ambiente (MAA) e o Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Empresarial e Economia Digital, cada um com três recursos. Além disso, o Município de São Filipe do Fogo, a Autoridade Reguladora Independente da Saúde, a Agência Nacional de Águas e Saneamento e os Correios de Cabo Verde receberam um recurso cada. Estes recursos destacam áreas específicas do sistema de aquisições que podem exigir atenção para serem melhoradas.

A Comissão de Resolução de Conflitos (CRC) é o órgão competente para decidir sobre os recursos administrativos. As suas decisões são vinculativas e executórias, com uma taxa de cumprimento de 100% em 2021-2022, de acordo com a ARAP, que não recebeu quaisquer queixas de incumprimento por parte dos operadores económicos.

A CRC funciona ao abrigo de um quadro jurídico que exige uma tomada de decisão rápida; os recursos são considerados tacitamente deferidos se não forem tratados no prazo de dez dias, excepto nos casos que envolvam decisões de adjudicação, negociações de contratos ou conclusões. Esta estipulação, contudo, não se aplica às exceções mencionadas, em que o recurso é considerado tacitamente rejeitado. Os estatutos do CRC e o Código de Conduta do Sistema Nacional de Contratação Pública prevêm fortes



disposições contra conflitos de interesses, exigindo que os membros da CRC declarem quaisquer impedimentos e mantenham a neutralidade e independência.

Para além disso, o processo de interposição de recursos junto da CRC é facilitado por taxas relativamente baixas, conforme previsto no Decreto-Lei 28/2021. Estas taxas foram concebidas para não serem proibitivas e estão sujeitas a ajustamentos com base na complexidade e no valor do contrato e nos custos envolvidos no processo de recurso. Os artigos 182.º e 183.º do Código da Contratação Pública (CCP), juntamente com o Estatuto da CRC, fornecem um quadro jurídico pormenorizado que rege os princípios, direitos, deveres e regras processuais para a revisão das decisões relativas aos contratos públicos.

O quadro regulamentar que supervisiona as decisões administrativas no âmbito dos procedimentos de adjudicação de contratos é, em grande medida, adequado, respondendo às questões comuns com que se deparam os responsáveis pela sua aplicação. No entanto, existem lacunas notáveis, nomeadamente no que se refere à contestação dos documentos de concurso, que carecem de regulamentação exaustiva.

O acesso público à informação sobre contratos públicos é louvável, uma vez que tanto o Estatuto da CRC (Decreto-Lei 28/2021) como as suas decisões são publicados no sítio Web da ARAP, garantindo a transparência. Adicionalmente, o referido Decreto-Lei é publicado no Boletim Oficial, à semelhança de outros diplomas legais. A legislação relevante para a interposição de recursos, incluindo o Decreto-Lei 28/2021 e as decisões da CRC, deve estar igualmente acessível nos sítios Web da ARAP e no eCompras. Para manter a coerência e evitar discrepâncias, o eCompras poderia redirecionar os utilizadores para a página "Legislação e Regulamentos" da ARAP.

O processo de suspensão das decisões de adjudicação de contratos após recurso é automático, com a CRC a notificar a entidade adjudicante dos motivos da suspensão quando o recurso é aceite. Este facto tem impacto em várias fases do processo de contratação, como a negociação do contrato, as decisões de adjudicação ou a celebração do contrato.

A lei prevê um prazo de 18 dias para as várias fases do procedimento de recurso, incluindo acções como a distribuição ao relator, a aceitação ou rejeição do recurso e a tomada de decisão da CRC.

A CRC, um órgão de três membros com disposições para substituições interinas do Conselho de Administração da ARAP, necessita de recursos adicionais para evitar uma maior deterioração dos tempos de processamento das queixas. As decisões da CRC, incluídas numa amostra de 2020 a 2023, estão bem estruturadas e baseiam-se nas provas apresentadas pelas partes envolvidas, respeitando os princípios de equidade, imparcialidade e cooperação. Estas decisões incluem um resumo dos factos, a alegação do arguido, a análise, a fundamentação e a decisão final.

É notável o facto de as decisões da CRC terem uma taxa de aceitação de 100%, sem nenhuma nunca ter sido judicialmente contestada.

O seu compromisso com a transparência é evidenciado pela publicação das decisões no sítio Web da ARAP, incluindo resumos detalhados e documentos completos das decisões. Embora a lei não especifique um prazo para a publicação, este coincide normalmente com a notificação da decisão final às partes, o que sublinha a adesão da CRC ao princípio da publicidade.

- **Lacunas**



Cumprimento dos procedimentos de apresentação e resolução de reclamações: O n.º 2 do artigo 181.º do Código da Contratação Pública (CCP) refere que os documentos de concurso podem ser impugnados, mas os artigos subsequentes não especificam as regras relativas aos prazos de interposição de recursos e aos seus resultados, ao contrário do que sucede com a regulamentação clara das decisões administrativas na formação dos contratos. Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 15/97, de 10 de novembro, estabelece uma distinção entre actos administrativos e regulamentos, incluindo estes últimos os documentos de concurso. No entanto, a maior parte das normas dos artigos 182.º a 188.º do CCP dizem respeito a actos administrativos, deixando uma lacuna regulamentar para os documentos de concurso. Além disso, o Estatuto da CRC também não aborda esta questão.

É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente atenuada através de acções no sistema de contratos públicos.

Cumprimento dos prazos previstos na lei/regulamentação: Outra lacuna significativa é a discrepância entre os prazos legais e reais para a conclusão dos recursos. A lei estipula um prazo máximo de 18 dias, mas as durações médias registadas em 2021 e 2022 foram significativamente mais longas, com 36 e 41 dias, respetivamente. Isto indica que a duração real do processo de recurso é aproximadamente o dobro do máximo legal, apontando para a necessidade de uma redução significativa da duração média dos recursos para se alinhar com o prazo legal. Esta lacuna é particularmente relevante dado que o sub-indicador se centra em evitar atrasos indevidos no processo de contratação.

- **Recomendações**

Cumprimento dos procedimentos de apresentação e resolução de queixas: A avaliação sugere a introdução de disposições específicas no Estatuto da CRC relativamente aos termos e efeitos da impugnação de documentos de concurso. Esta revisão deve ocorrer no âmbito de uma revisão abrangente do Estatuto da CRC (Decreto-Lei 28/2021) e considerar a expansão da autoridade da CRC para lidar com conflitos nas fases de execução do contrato, especialmente se os Tribunais Administrativos não forem estabelecidos em breve. Dado que Cabo Verde não dispõe de Tribunais Administrativos para resolver os litígios decorrentes da execução de contratos administrativos, estes são atualmente tratados pelos Tribunais de Competência Geral. Além disso, recomenda-se o reforço da transparência e da acessibilidade da informação. Devido à ausência de tribunais administrativos e à limitada jurisprudência e recursos académicos sobre os contratos públicos cabo-verdianos, aconselha-se a publicação das decisões da CRC não só no sítio Web da ARAP, mas também no eCompras. Como "o portal de contratos públicos", o eCompras deve incluir todas as informações relevantes sobre os concursos, desde o Decreto-Lei 28/2021 até aos acórdãos da CRC e, assim, ajudar a melhorar a compreensão jurídica entre as partes interessadas, levando a uma melhor tomada de decisões por parte das entidades adjudicantes e reduzindo potencialmente os conflitos.

Cumprimento dos prazos especificados na lei/regulamentação: Para diminuir a duração média dos recursos perante a CRC, recomenda-se o reforço dos recursos humanos da CRC especializados em contratos públicos. Isto inclui a formação de um corpo técnico para assistir os membros da CRC, que manteriam as suas responsabilidades de tomada de decisões. Espera-se que este reforço acelere significativamente o processo de recurso.



Resumo das lacunas substanciais e recomendações do Indicador 13

Lacuna substancial	Classificação dos riscos e bandeiras vermelhas	Recomendações
13(b)(c)		
Procedimentos de apresentação e resolução de queixas que não estão claramente definidos.	Bandeira vermelha	Deve ser considerada a introdução de disposições específicas no Estatuto da CRC sobre os termos e efeitos da impugnação de documentos de concurso.
13(b)(d)		
O mesmo que 13(b)(c).	Lacuna substancial de alto risco	O mesmo que 13(b)(c).
13(b)(e) e 13(b)(g)		
A duração média dos recursos deve ser significativamente reduzida e respeitar a duração máxima legal	Lacuna substancial de alto risco	A fim de reduzir significativamente a duração média dos recursos perante a CRC, recomenda-se o reforço dos recursos humanos especializados em contratos públicos afectos à CRC, constituindo um corpo técnico de apoio aos membros da CRC (que devem continuar a ser responsáveis pelas decisões).

Indicador 14. O país tem medidas de promoção da ética e prevenção da corrupção em vigor

Este indicador avalia i) a natureza e o âmbito das disposições anti-corrupção no sistema de contratação pública e ii) a forma como são aplicadas e geridas na prática. Este indicador avalia igualmente se o sistema reforça a abertura e equilibra os interesses das partes interessadas e se o sector privado e a sociedade civil apoiam a criação de um mercado de contratos públicos conhecido pela sua integridade.

- **Síntese do indicador**

A legislação cabo-verdiana relativa aos contratos públicos, influenciada pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), garante o alinhamento com os princípios de transparência, concorrência e objetividade. O sistema nacional, que inclui as normas e as sanções, está em conformidade com as normas internacionais. O Código Penal rege as infracções penais nos contratos públicos, e um Código de Conduta, estabelecido pela Decisão n.º 7/2017, do Conselho Executivo da ARAP, promove a ética no processo de contratação. Além disso, o artigo 190.º do CCP aborda a suspensão e a exclusão de participação por infracções em procedimentos de contratação pública.



Apesar de uma perceção relativamente baixa da corrupção, indicada por uma pontuação de 60/100 no Índice de Perceção da Corrupção da Transparência Internacional de 2022, Cabo Verde procura mais melhorias.

Os avanços legislativos incluem a Lei 77/IX/2020 e alterações ao Código Penal, com o objetivo de aumentar a transparência e alargar a responsabilidade financeira na gestão dos fundos públicos. A adoção por Cabo Verde da Parceria para o Governo Aberto e o alinhamento com os princípios da UNCAC sublinham o seu compromisso com a transparência e os esforços anticorrupção. A avaliação sublinha a conformidade de Cabo Verde com o artigo 6.º da UNCAC, que destaca a criação de um organismo independente para prevenir a corrupção.

A Lei n.º 77/IX/2020 de Cabo Verde criou o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), um organismo independente responsável pela deteção e prevenção da corrupção na administração pública, nas empresas públicas e nas autarquias locais. O CPC recolhe informações para identificar as áreas propensas à corrupção, supervisiona as medidas legais e administrativas de combate à corrupção e aconselha sobre projectos de lei para combater a corrupção. Apesar dos progressos, existem lacunas no quadro jurídico no que respeita ao papel das organizações da sociedade civil (OSC) no controlo dos contratos públicos, sendo a sua participação limitada e frequentemente confrontada com desafios. O interesse dos meios de comunicação social pelos contratos públicos está a aumentar, mas carece de uma análise pormenorizada.

O Tribunal de Contas disponibiliza um canal de comunicação em linha para os denunciadores ou queixosos comunicarem factos susceptíveis de constituírem indícios ou infracções de corrupção, fraude e outras infracções relacionadas com a integridade. No entanto, o Código de Processo Penal não prevê regras específicas para a proteção dos denunciadores. Além disso, há falta de informações sobre a propriedade efectiva dos contratantes.

O Código da Contratação Pública (CCP) não define uma duração máxima para as sanções relacionadas com a participação em contratos públicos (artigo 190.º, n.º 1), e a ausência de informações relacionadas com as sanções no portal dos contratos públicos eCompras e no sítio Web ARAP (artigo 191.º) é criticada. Além disso, não existem regulamentos para avaliar a gravidade e a culpa das sanções (artigo 190.º, n.º 3). São levantadas preocupações sobre a independência contratual dos membros da CRC, cujos contratos de serviço são regidos pelo direito civil e podem ser rescindidos unilateralmente pelo Conselho de Administração da ARAP, de acordo com o Decreto-Lei 28/2021 e a Lei 14/VIII/2012. Esta prática contraria o disposto no CCP e no RJCA, nomeadamente a exclusão dos serviços de arbitragem e conciliação prevista no CCP (artigo 4.º, n.º 2, alínea a)). As recomendações incluem a alteração dos Estatutos da CRC de forma a sujeitar os contratos celebrados entre a ARAP e os membros da CRC ao CCP e ao RJCA, limitando os direitos de resolução da ARAP e reconsiderando a exclusão de determinados contratos de prestação de serviços do CCP.

A falta de dados estatísticos judiciais sobre as infracções relacionadas com os contratos públicos dificulta a compreensão da eficácia do sistema e constata-se a subutilização dos poderes sancionatórios da ARAP (artigos 189.º e 190.º do CCP). Recomenda-se a introdução de melhorias no quadro jurídico, tais como regras específicas para a declaração de inelegibilidade e sanções, a fim de melhorar a clareza e a aplicação. Recomenda-se igualmente a alteração dos estatutos da CRC e a revogação do n.º 2, alínea a), do artigo 4.º do CCP, a fim de incluir os contratos de serviços de arbitragem e de conciliação no âmbito do CCP.



O relatório salienta várias deficiências em matéria de participação e integridade. Em primeiro lugar, assinala a falta de uma duração máxima para as sanções de exclusão e um atraso de dois anos na aplicação das leis relevantes, o que indica ineficiência. A afetação de recursos para o combate à corrupção é insuficiente, não existindo uma estratégia nacional e um plano de investimento abrangentes. As actuais recomendações e códigos de conduta, como a Recomendação n.º 2/2023 do CPC e o Código de Conduta ARAP 2017, são inadequados para abranger todo o espectro dos contratos públicos e prevenir a corrupção.

Além disso, as medidas existentes em matéria de deteção e prevenção da corrupção são insuficientes, não existindo uma estratégia nacional para o sistema de contratos públicos nem uma estratégia de reforço das capacidades no âmbito do Governo ou do Ministério das Finanças. As actividades de formação são essencialmente processuais e limitadas à formação de contratos, carecendo de planeamento estratégico.

As organizações da sociedade civil debatem-se com recursos limitados, o que dificulta o seu papel no controlo dos contratos públicos. A falta de formação, de partilha de dados abertos e de consultas públicas sobre os projectos de documentos de concurso dificulta ainda mais a sua eficácia. As disposições legais relativas ao controlo das OSC são vagas e carecem de financiamento ou de políticas de compensação.

Além disso, o relatório identifica lacunas na conformidade interna do registo de fornecedores, protecção jurídica insuficiente para os denunciadores e falta de transparência relativamente à propriedade efectiva dos contratantes.

Aconselha-se a introdução de melhorias no tratamento dos dados estatísticos judiciais, incluindo a criação de uma base de dados abrangente de decisões judiciais e a possibilidade de editar os textos das decisões judiciais. A avaliação destaca a colaboração da ARAP com os órgãos judiciais e o meio académico para analisar e divulgar as decisões judiciais relacionadas com os contratos públicos, bem como a necessidade de regras processuais específicas no CCP para os direitos de defesa.

Sugere também que se acrescente uma duração máxima à sanção de exclusão prevista no artigo 190.º do CCP e insta o CPC a adotar uma Estratégia e um Plano Nacional de Prevenção da Corrupção abrangentes, com um quadro detalhado e um orçamento correspondente de 5 anos. Além disso, a ARAP é encorajada a promover pactos de integridade e a implementar mecanismos específicos no âmbito da Estratégia Nacional de Prevenção da Corrupção para mitigar os riscos de corrupção.

O relatório salienta a importância de acelerar a implementação do e-GP para todo o ciclo de vida dos contratos públicos e formar uma "Coligação contra a Corrupção nos Contratos Públicos" liderada pelo CPC. Esta coligação deve centrar-se na modernização dos contratos públicos utilizando tecnologias de *blockchain*, IA e visualização de dados.

Por último, é sublinhada a importância de incorporar os riscos de integridade nos planos de reforço das capacidades, de formar as OSC em matéria de contratos públicos e de aderir à Recomendação 02/2023 do CPC sobre os pactos de integridade, considerando a generalização das compras electrónicas como crucial para permitir um escrutínio baseado em factos por parte da sociedade civil.

Recomenda-se que se promova a consulta pública na elaboração de documentos de concurso para aquisições complexas ou dispendiosas, tal como se afirma no Artigo 41(3) do CCP. Também se aconselha a ARAP a envolver-se mais ativamente com as OSC, tanto através do seu Conselho Consultivo como nos processos de revisão legislativa. A avaliação sugere a inclusão de formulários ou inquéritos no registo de fornecedores para recolher dados sobre as medidas de conformidade interna dos fornecedores. Propõe



igualmente alterações ao procedimento de comunicação de crimes para permitir a comunicação anónima e salvaguardar os denunciante. Além disso, recomenda-se um novo sistema, que envolva a Procuradoria-Geral da República (PGR), o Conselho de Prevenção da Corrupção/Tribunal de Contas e a ARAP, para criar uma base de dados para queixas e casos de infracções aos contratos públicos. Este sistema deve ter um quadro jurídico sólido devido à sensibilidade dos dados. Por último, a avaliação recomenda a inclusão de cláusulas de propriedade efectiva nas leis relativas aos contratos públicos para melhorar a transparência e a responsabilização.

- **Conclusões**

As regras em matéria de infracções penais e administrativas estão bem estabelecidas, em conformidade com os princípios fundamentais do direito penal, como a legalidade, a inocência e a proporcionalidade das penas. Apesar destes pontos fortes, existe uma lacuna notável nas estatísticas judiciais relativas aos crimes relacionados com os contratos públicos, com a falta de informações pormenorizadas sobre as condenações e absolvições específicas por fraude, corrupção e outras infracções penais conexas.

A adesão de Cabo Verde à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) influencia significativamente a sua legislação sobre contratos públicos. A UNCAC enfatiza a importância da transparência, concorrência e objetividade nos processos de aquisição. O sistema nacional de Cabo Verde cumpre geralmente estas normas internacionais através do seu quadro legal, modelo institucional e um sistema de recursos eficaz. Este quadro não só abrange a conformidade legal, mas também se estende a sanções administrativas e criminais, dependendo da gravidade das infracções.

Além disso, as actividades no âmbito dos contratos públicos são regidas pelo Código Penal para as infracções penais, envolvendo tanto os operadores económicos como as entidades adjudicantes. Adicionalmente, Cabo Verde implementou um Código de Conduta, estabelecido pela Decisão 7/2017 do Conselho Executivo da ARAP, que defende a ética profissional para todos os participantes no processo de contratação, incluindo o pessoal da ARAP. Este Código faz parte de um esforço internacional mais alargado para combater a corrupção, alinhando-se com o "Guia de Boas Práticas para a Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública" da OECI-CPLP, reconhecendo assim os papéis críticos tanto da procura como da oferta nos contratos públicos.

O quadro jurídico do país, de acordo com o artigo 190.º do CCP, aborda a suspensão e a exclusão nos contratos públicos. Esta disposição legal permite a aplicação de sanções aos infractores nos procedimentos de contratos públicos, dependendo da gravidade e da culpabilidade das infracções administrativas.

Apesar destes fundamentos jurídicos, a aplicação prática tem sido lenta. O Gabinete de Contraordenações, criado em 2021 pela ARAP, foi incumbido de aplicar estas sanções. No entanto, dois anos depois, os resultados tangíveis ainda não se materializaram. O sítio Web da ARAP, que é suposto listar as entidades não elegíveis, continua desatualizado, o que indica uma falta de progresso na aplicação destas medidas.

No contexto mais alargado da perceção da corrupção, o país tem mostrado um desempenho louvável na região, como evidenciado pela sua pontuação de 60/100 no Índice de Perceção da Corrupção de 2022 da Transparência Internacional. Esta pontuação, embora indique uma perceção relativamente mais baixa da corrupção, também sugere que há uma margem significativa para melhorias.



Os esforços legislativos em Cabo Verde, como a Lei 77/IX/2020, reflectem um empenho contínuo no combate à corrupção. Esta lei, juntamente com as alterações ao Código Penal em 2015 e a introdução de novas leis relativas ao Tribunal de Contas e ao Orçamento do Estado, visa aumentar a transparência e alargar a responsabilidade financeira aos sectores público e privado que lidam com fundos públicos.

Adicionalmente, a adoção por Cabo Verde da Parceria para o Governo Aberto (OGP) através da Resolução n.º 75/IX/2018 sublinha a sua dedicação à transparência e aos esforços anti-corrupção. Como membro da OGP, o país alinha-se com os princípios da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, solidificando ainda mais o seu compromisso com estes aspectos cruciais da governação.

A avaliação destaca o alinhamento das medidas anti-corrupção do país com os padrões internacionais, particularmente a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC). O artigo 6.º da UNCAC, ratificado por Cabo Verde, sublinha a necessidade de cada Estado Membro estabelecer um organismo independente para prevenir a corrupção através da implementação de políticas, da divulgação de conhecimentos e da garantia de independência e de recursos para esses organismos.

Em conformidade com este facto, Cabo Verde criou o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) através da Lei n.º 77/IX/2020. O CPC é uma entidade administrativa independente encarregada de detetar e prevenir os riscos de corrupção. As suas responsabilidades incluem a recolha e o tratamento de informações para identificar áreas vulneráveis à corrupção e o acompanhamento e avaliação da eficácia das medidas legais e administrativas contra a corrupção na administração pública, no sector empresarial público e nas autoridades locais.

As funções do CPC incluem a organização de informação sobre vários crimes relacionados com a corrupção, tais como a corrupção ativa ou passiva, os crimes económicos e financeiros e o branqueamento de capitais. Além disso, é responsável por supervisionar a aplicação de instrumentos legais e medidas administrativas pela administração pública e pelas empresas públicas para prevenir e combater a corrupção. Além disso, o CPC emite pareceres para a Assembleia Nacional ou para o Governo sobre a elaboração ou aprovação de instrumentos legais destinados a prevenir ou reprimir os crimes relacionados com a corrupção.

O CPC registou progressos recentes, mas o quadro jurídico, embora proteja os direitos das organizações da sociedade civil (OSC) em geral, não aborda especificamente o seu papel no controlo dos contratos públicos. A participação das OSC limita-se sobretudo a consultas públicas sobre alterações legislativas, não sendo os contratos públicos o principal objetivo da maioria das OSC. No entanto, há OSC dispostas a participar no sistema, enfrentando desafios de conhecimentos insuficientes e de atitudes pouco receptivas por parte das entidades públicas.

O interesse dos meios de comunicação social nos contratos públicos, no orçamento do Estado e na qualidade do serviço público foi registado, *embora* sem uma análise estatística aprofundada. As medidas de conformidade interna eventualmente em vigor no âmbito da organização dos operadores económicos não estão atualmente reflectidas no registo de fornecedores.

- **Lacunas**



Definições de fraude, corrupção e outras práticas proibidas: O Artigo 190.º, n.º 1 do CCP não estabelece uma duração máxima para a aplicação de sanções relacionadas com a participação em contratos públicos, o que é injusto e não é compatível com o estado de direito, que está amplamente em vigor em Cabo Verde⁴⁸. Apesar de o artigo 191.º do CCP obrigar à publicação das decisões sobre as sanções no portal dos contratos públicos e no sítio web da ARAP, esta informação não está facilmente disponível. Além disso, os regulamentos necessários para determinar a gravidade e a culpa do infrator para as sanções, conforme exigido pelo Artigo 190.º n.º 3, não foram promulgados.

É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente atenuada através de acções no sistema de contratação pública.

Definições e disposições relativas ao conflito de interesses: No que diz respeito aos membros da CRC, nomeados ao abrigo de um contrato civil de prestação de serviços, os estatutos (artigo 30.º do Decreto-Lei 28/2021 e n.º 3 do artigo 47.º da Lei 14/VIII/2012) impõem determinadas restrições e permitem que o Conselho de Administração da ARAP rescinda unilateralmente os contratos, o que levanta questões sobre a independência e a natureza destes acordos contratuais. A prática actual de reger os contratos de prestação de serviços dos membros do CRC ao abrigo do direito civil, em vez do direito dos contratos públicos (CCP e RJCA), parece incoerente, especialmente tendo em conta a exclusão dos contratos de prestação de serviços de arbitragem e conciliação do CCP, nos termos do n.º 2, alínea a), do artigo 4.º A avaliação sugere que se reconsidere esta exclusão, permitindo eventualmente a adjudicação direta por razões materiais. Também de extrema importância é a forma como o legislador estabelece os fundamentos para a resolução do contrato "*por conveniência do serviço*", o que compromete potencialmente a independência e a autonomia do CRC. A avaliação sugere que se considere uma relação contratual mais estável, que se altere o Estatuto da CRC de modo a sujeitar os contratos de prestação de serviços ao regime do CCP e do RJCA, que se limite o poder discricionário da ARAP para rescindir os contratos e que se revogue a exclusão de determinados contratos de prestação de serviços do CCP.

É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente atenuada através de acções no sistema de contratação pública.

O sistema de sanções é aplicado de forma sistemática e as denúncias são objeto de um acompanhamento coerente por parte das autoridades responsáveis pela aplicação da lei: Outra lacuna é a falta de dados estatísticos judiciais sobre casos relacionados com infracções em matéria de contratos públicos, o que limita a compreensão da eficácia do sistema.

Sistema de suspensão/exclusão:

⁴⁸ Os seus princípios são amplamente reconhecidos na Constituição do país, bem como no direito penal e no direito processual penal.



Além disso, os poderes sancionatórios concedidos ao abrigo do artigo 190º do CCP são subutilizados.

O quadro jurídico, incluindo o CCP, o CPA 2023 e a lei-quadro sobre as infracções administrativas, oferece garantias de um processo equitativo. No entanto, a introdução de regras processuais específicas para declarar ou verificar a inelegibilidade e as sanções poderia aumentar a clareza e a facilidade de aplicação do sistema. O relatório defende a introdução de alterações ao Estatuto do CRC para sujeitar os contratos de prestação de serviços ao regime do CCP e do RJCA, limitando o direito unilateral da ARAP de rescindir contratos com os membros do CRC e revogando o n.º 2, alínea a), do artigo 4.º do CCP para incluir os contratos de prestação de serviços de arbitragem e conciliação no âmbito do CCP.

É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente mitigada através de acções no sistema de contratos públicos

Não existe um limite máximo de duração para as sanções de exclusão nos contratos públicos, o que é crucial para garantir processos justos e eficientes. Além disso, o relatório assinala um atraso significativo no início operacional das actividades, especificamente dois anos após o estabelecimento da lei relevante, o que aponta para ineficiências na implementação.

A afetação de recursos para o cumprimento da missão do CPC é considerada insuficiente, sendo notória a ausência de uma Estratégia e Plano Nacional de Prevenção e Combate à Corrupção, que idealmente deveria ser acompanhada de um Plano de Investimento correspondente, de preferência abrangendo um período de cinco anos. As actuais recomendações e códigos de conduta, incluindo a Recomendação n.º 2/2023 do CPC e o Código de Conduta ARAP 2017, são considerados inadequados na abordagem de todo o ciclo de vida dos contratos públicos, carecendo de uma visão ou estratégia abrangente para a prevenção da corrupção.

A avaliação identifica um défice significativo nas medidas existentes de deteção e prevenção da corrupção, que ficam aquém dos requisitos mínimos. Esta situação é agravada pela ausência de uma estratégia nacional para o sistema de contratação pública e de uma estratégia de reforço das capacidades no âmbito do Governo ou do Ministério das Finanças. Além disso, as actividades de formação, predominantemente processuais e limitadas à fase de formação dos contratos, carecem de uma reflexão e de um planeamento estratégicos, nomeadamente em matéria de reforço das capacidades.

As Organizações da Sociedade Civil (OSC) enfrentam desafios devido à inadequação dos seus recursos técnicos, humanos e financeiros, o que prejudica a sua capacidade de influenciar significativamente o sistema de contratos públicos. Há uma escassez de programas de formação ou de recursos destinados a melhorar a compreensão e o acompanhamento dos processos e normas de contratação pública por parte das OSC. Além disso, a falta de partilha de dados abertos dificulta o acesso fácil à informação e não foram detectados casos de consultas públicas sobre projectos de documentos de concurso, apesar das autorizações legais.

As disposições legais relativas à monitorização dos contratos públicos pelas OSC são vagas, sem políticas justas de compensação ou reembolso das actividades de monitorização. Além disso, faltam fontes de financiamento ou subvenções específicas para as OSC que se dedicam à contratação pública. Embora as OSC de Cabo Verde tenham iniciado algumas acções eficazes através da cooperação ou dos meios de



comunicação social, a sua capacidade de influenciar a integridade nos contratos públicos continua a ser limitada.

A avaliação salienta igualmente a ausência de medidas de conformidade interna no registo de fornecedores e a falta de proteção jurídica dos denunciantes no Código de Processo Penal ou noutros actos jurídicos. O Código de Processo Penal prevê procedimentos para a denúncia de fraudes, corrupção e outras práticas criminosas, permitindo a qualquer pessoa denunciar infracções ao Ministério Público em determinadas condições. No entanto, o Código de Processo Penal não contém regras específicas para a proteção dos denunciantes. Além disso, existe uma lacuna no fornecimento de informações sobre a propriedade efectiva dos contratantes.

É atribuída uma bandeira vermelha porque a resolução desta lacuna exige uma iniciativa legislativa perante o Conselho de Ministros e a Assembleia Nacional e não pode ser imediatamente mitigada através de acções no sistema de contratos públicos

Por último, existe uma lacuna notável na prestação de informações sobre a propriedade efectiva dos contratantes, que é crucial para a transparência e a responsabilização nos processos de contratação pública.

- **Recomendações**

Recomenda-se a revisão do n.º 1 do artigo 190.º do Código da Contratação Pública (CCP), de modo a fixar um limite máximo para a duração da sanção acessória de proibição de participação em contratos públicos. Defende-se a publicação síncrona de informações relacionadas com as sanções nos sítios Web ARAP e eCompras, assegurando a clareza mesmo quando não há informação disponível para publicação. A avaliação sugere ainda a elaboração de regulamentos nos termos do n.º 3 do artigo 190.º do CCP e a exploração de relações contratuais mais estáveis do que as oferecidas pelos actuais contratos de prestação de serviços ao abrigo do Direito Civil.

São propostas alterações significativas aos Estatutos da CRC para que os contratos de prestação de serviços passem a ser abrangidos pelo regime do CCP e do RJCA e para limitar o poder discricionário unilateral do Conselho de Administração da ARAP para rescindir os contratos com os membros da CRC. O relatório aconselha a revogação do n.º 2, alínea a), do artigo 4.º do CCP, incluindo assim os contratos de prestação de serviços de arbitragem e conciliação no âmbito do CCP.

Recomenda-se melhorar a produção, o tratamento e o acesso aos dados estatísticos judiciais, bem como facilitar o acesso dos profissionais do direito e do público à jurisprudência. Tal inclui a criação de uma base de dados exaustiva das decisões judiciais e a disponibilização de textos editáveis das decisões judiciais.

A avaliação sublinha a importância da colaboração da ARAP com os órgãos judiciais e o meio académico para analisar e divulgar as decisões judiciais relacionadas com os contratos públicos. Destaca também a necessidade de regras processuais específicas no CCP para o exercício dos direitos de defesa, nomeadamente nos procedimentos de declaração de impedimentos à participação e nos processos sancionatórios.

Além disso, sugere-se que seja acrescentada uma duração máxima à sanção de exclusão prevista no artigo 190.º do CCP e insta o CPC a adotar uma estratégia e um plano nacionais abrangentes de prevenção da



corrupção. Este plano deve incluir um quadro detalhado que abranja aspectos como a missão, os objectivos, as áreas de acção, o acompanhamento, as parcerias e um roteiro de execução, juntamente com um orçamento de investimento e operacional correspondente para um período de 5 anos.

Além disso, a avaliação propõe que a ARAP promova a utilização de pactos de integridade entre as entidades adjudicantes e os operadores económicos. Apela também a mecanismos específicos no âmbito da Estratégia Nacional de Prevenção da Corrupção para mitigar os riscos de corrupção, tais como avaliações de risco, códigos de conduta éticos, protecção de denunciante, supervisão independente, concursos competitivos, formação em matéria de integridade nos contratos públicos, soluções tecnológicas, aplicação de sanções e participação pública.

É urgente acelerar a implementação generalizada do e-GP, com o objetivo de abranger todo o ciclo de vida dos contratos públicos, incluindo a fase de execução. Além disso, sugere-se a formação de uma "Coligação contra a Corrupção na Contratação Pública", liderada pelo CPC e composta por vários outros organismos. Esta coligação tem por missão modernizar as áreas críticas e de risco da contratação pública através de iniciativas como a gestão de contratos com base em cadeias de blocos, a análise de padrões de licitação com base em IA, a análise preditiva para a definição de perfis de risco, as plataformas de denúncia assistidas por IA, os verificadores automatizados de auditoria e conformidade, a visualização de dados com painéis de controlo públicos e a integração de sistemas financeiros.

Além disso, é sublinhada a importância de incorporar os riscos relacionados com a integridade nos futuros planos plurianuais de reforço das capacidades e de formar as organizações da sociedade civil (OSC) em matéria de contratos públicos. A generalização do e-GP é vista como um passo vital para melhorar o acesso à informação e permitir um escrutínio baseado em factos por parte da sociedade civil. Recomenda-se igualmente a adesão à Recomendação CPC 02/2023, nomeadamente no que respeita aos pactos de integridade entre as entidades adjudicantes, os contratantes e os monitores independentes da sociedade civil.

Outra recomendação importante é que as entidades adjudicantes procurem obter consulta pública sobre os projectos de documentos de concurso, especialmente para concursos complexos ou dispendiosos, de acordo com o Artigo 41(3) do CCP. A ARAP é aconselhada a utilizar efetivamente o seu Conselho Consultivo para um envolvimento estruturado e contínuo com as OSCs. Recomenda-se também o estabelecimento de uma relação mais consistente com as OSC, que vá para além das fases de consulta pública dos processos de revisão legislativa.

A avaliação sugere a incorporação de formulários ou inquéritos no processo de registo de fornecedores para recolher informações sobre quaisquer medidas ou unidades internas de conformidade adoptadas pelos fornecedores. Além disso, recomenda a revisão do procedimento de denúncia de crimes no Código de Processo Penal para incluir e regulamentar explicitamente a denúncia anónima, juntamente com a introdução de regras para a protecção dos denunciante.

Deverá ser criado um sistema, liderado pela Procuradoria-Geral da República (PGR) e apoiado pelo Conselho de Prevenção da Corrupção/Tribunal de Contas e pela ARAP, para manter uma base de dados de queixas e casos relacionados com infracções em matéria de contratação pública e outras práticas proibidas. Este sistema requer um quadro jurídico adequado devido ao carácter sensível das informações que irá tratar. Por último, a avaliação aconselha a inclusão de disposições relativas à propriedade efectiva no quadro jurídico dos contratos públicos, a fim de reforçar a transparência e a responsabilidade.



Resumo das lacunas substanciais e recomendações do Indicador 14

Lacuna substancial	Classificação dos riscos e bandeiras vermelhas	Recomendações
14(a)(a)		
O CCP permite a aplicação da sanção de privação do direito de participar em contratos públicos <u>sem definir uma duração máxima para esta sanção</u> . A sanção acessória deve ser determinada por regulamentos que não foram adoptados.	Bandeira vermelha	Introduzir um limite máximo para a duração da sanção acessória de proibição de participação em contratos públicos e elaborar os regulamentos necessários.
14(a)(c)		
<ul style="list-style-type: none"> Os membros da CRC são admitidos no cargo, após recrutamento e seleção por concurso público, no âmbito de um contrato civil de prestação de serviços O Conselho de Administração da ARAP pode, a qualquer momento, rescindir o contrato de prestação de serviços de qualquer membro da CRC, por justa causa ou conveniência de serviço 	Bandeira vermelha	<ul style="list-style-type: none"> Alterar o Estatuto da CRC para: <ul style="list-style-type: none"> Submeter os contratos de prestação de serviços à aplicação do regime do CCP e do RJCA (contratos de aquisição de serviços públicos em vez de contratos de prestação de serviços civis); Restringir o direito unilateral e discricionário do Conselho de Administração da ARAP de rescindir os contratos com os membros da CRC; Revogar o n.º 2, alínea a), do artigo 4.º do CCP, que exclui da aplicação do CCP os contratos de prestação de serviços de arbitragem e conciliação.
14.c) b), 14.c) d) e 14.d) c)		
Há uma falta generalizada de dados estatísticos judiciais.	Lacuna substancial de risco médio	Melhorar a produção, o tratamento e o acesso aos dados estatísticos judiciais
14(c)(c)		
Os poderes previstos para a suspensão/exclusão não estão a ser utilizados	Bandeira vermelha	Considerar a necessidade de introduzir regras processuais específicas no CCP para regular o exercício dos direitos de defesa,



		tanto no domínio do procedimento para declarar a existência de um impedimento à participação como no domínio das sanções
14(d)(a)		
Não existe uma Estratégia nem um Plano Nacional de Prevenção e Combate à Corrupção	Lacuna substancial de alto risco	Adotar uma Estratégia e um Plano Nacional de Prevenção da Corrupção
14(d)(b)		
A Recomendação do CPC n.º 2/2023, de 17 de fevereiro, sobre a Prevenção de Riscos de Corrupção nos Contratos Públicos e o Código de Conduta ARAP, 2017, são insuficientes para cobrir efetivamente todo o ciclo de vida dos contratos públicos	Lacuna substancial de alto risco	<ul style="list-style-type: none"> • A ARAP deve estimular a celebração de pactos de integridade • Outros mecanismos a incluir na Estratégia e no Plano Nacional de Prevenção da Corrupção.
14(d)(c)		
Igual a 14 (c) (b)	Lacuna substancial de alto risco	Igual a 14 (c) (b)
14(d)(d)		
As medidas de deteção e prevenção existentes estão longe do mínimo necessário	Lacuna substancial de alto risco	Acelerar drasticamente a generalização do e-GP no país e continuar o processo até que abranja todo o ciclo de vida dos contratos públicos (incluindo a fase de execução) e criar uma "Coligação contra a Corrupção nos Contratos Públicos" liderada pelo CPC - incluindo, entre outros, o TC, ARAP, BCV, AdC, PGR, IGF, CSM, OA, etc. - capaz de modernizar significativamente alguns dos domínios críticos e de risco da contratação pública.
14(d)(e)		
Não existe uma estratégia nacional para o sistema de contratação pública nem um plano plurianual de reforço das capacidades	Lacuna substancial de alto risco	Dar prioridade à inclusão do(s) tema(s) dos riscos relacionados com a integridade nos futuros planos plurianuais de reforço das capacidades
14(e)(a)		
Lacunas de capacidade e falta de elementos críticos de um	Lacuna substancial de alto risco	Recomenda-se que seja dada a máxima prioridade política e de



ambiente propício à participação das OSC nas actividades de acompanhamento		gestão à generalização da utilização do e-GP.
14(e)(b)		
A partilha de dados abertos não é utilizada como uma ferramenta para facilitar o acesso à informação para todos. Não há exemplos de consultas públicas sobre o conteúdo dos projectos de documentos de concurso. Faltam programas de formação ou recursos para reforçar a capacidade das OSC para compreenderem os processos de contratação pública, as normas e as técnicas de controlo. Faltam disposições legais que descrevam especificamente o âmbito e as modalidades de controlo dos contratos públicos pelas OSC e faltam fontes de financiamento ou subvenções específicas para as OSC envolvidas em contratos públicos.	Lacuna substancial de alto risco	A ARAP deve promover o cumprimento da Recomendação CRC 02/2023
14(e)(c)		
As OSC de Cabo Verde ainda não estão capacitadas para moldar e melhorar a integridade nos contratos públicos	Lacuna substancial de alto risco	Promover a formação das OSC no domínio dos contratos públicos e estabelecer uma relação mais permanente com as OSC
14(e)(d)		
As medidas de conformidade interna não são captadas pelo registo de fornecedores	Lacuna substancial de alto risco	Acrescentar os formulários/inquéritos adequados ao processo de registo de fornecedores para conhecer quaisquer medidas/unidades internas de conformidade que os fornecedores possam ter adotado/estabelecido
14(f)(a)		
<ul style="list-style-type: none"> Não existe uma proteção jurídica formal explícita 	Bandeira vermelha	O mesmo que 14(f)(b)



<p>conferida aos denunciante ou queixosos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por razões diversas, ambos os canais de denúncia existentes - o da PGR e o Tribunal de Contas - carecem de profunda reforma. 		
14(f)(b)		
<p>Não existem regras no Código de Processo Penal ou em qualquer outro ato jurídico autónomo no que se refere à proteção dos autores de denúncias.</p>	Bandeira vermelha	<p>Rever o procedimento específico de denúncia de crimes do Código de Processo Penal para admitir e regulamentar explicitamente a denúncia anónima de crimes; Introduzir regras - no Código de Processo Penal ou numa lei especial para o efeito - destinadas a promover e garantir, na medida do possível, a proteção dos denunciante</p>
14(f)(c)		
<p>Não existe um sistema funcional que sirva para dar seguimento às divulgações de informações</p>	Bandeira vermelha	<p>Deverá ser criado um sistema baseado numa base de dados de queixas e processos tratados que, no que se refere às infracções cometidas no âmbito de actividades de contratação pública ou outras práticas proibidas sem carácter penal, deverá ser liderado pela Procuradoria-Geral da República com o apoio, em termos conceptuais, do Conselho de Prevenção da Corrupção / Tribunal de Contas e do ARAP. Tendo em conta a natureza das informações e dos dados (de carácter ou relevância penal) a tratar neste sistema, este deve ser estabelecido através de um texto jurídico adequado.</p>
14(g)(d)		
<p>Consultar a alínea b), subalínea i), do ponto 5</p>	Lacuna substancial de alto risco	Consultar a alínea 5 (b)(i)
14(g)(e)		
<p>As informações sobre a propriedade efectiva não são fornecidas pelos contratantes.</p>	Bandeira vermelha	<p>As disposições relativas à propriedade efectiva devem ser</p>



		incluídas no quadro jurídico dos contratos públicos.
--	--	--

4. Recomendações consolidadas

As recomendações consolidadas são apresentadas no final de cada indicador e incluídas no sumário executivo como um resumo por pilar.

A avaliação do sistema de aquisições de Cabo Verde destaca várias áreas-chave onde são necessárias melhorias para aumentar a eficácia, transparência e integridade do sistema. As recomendações descritas abaixo fornecem uma abordagem abrangente para endereçar as lacunas identificadas e promover mudanças positivas no quadro da contratação pública.

Quadro jurídico, regulamentar e político

A avaliação do Pilar I do sistema de contratação pública de Cabo Verde revela maturidade do quadro jurídico, ao mesmo tempo que identifica áreas críticas a melhorar. Não obstante, recomenda-se que se concentre a atenção no aperfeiçoamento das disposições legais existentes e na promulgação de vários actos regulamentares em falta, como os relativos à lista de concorrentes não elegíveis ou à revisão dos preços dos contratos, evitando ao mesmo tempo o excesso de regulamentação para manter a eficiência e a eficácia do sistema. As recomendações incluem a atualização dos manuais para refletir as alterações legislativas, a formação especializada dos profissionais do direito, o aperfeiçoamento dos documentos normalizados relativos aos contratos públicos e das cláusulas contratuais, bem como alterações jurídicas para colmatar as lacunas identificadas, nomeadamente no domínio dos contratos públicos sustentáveis, em que deve ser dada especial atenção ao cálculo dos custos do ciclo de vida e aos critérios de adjudicação e modelos de avaliação sustentáveis.

Quadro institucional e capacidade de gestão

A eficácia do sistema nacional de contratação pública é prejudicada pela ausência de uma estratégia abrangente e de uma política nacional de contratação pública, o que leva a uma falta de orientação clara ou de referências de desempenho. A adoção de uma tal estratégia é fundamental para elevar o sistema a um nível superior de desempenho. De um ponto de vista institucional, o reforço da cobertura da administração pública com UGAs e a transformação da UGAC numa verdadeira central de compras são particularmente importantes. No que diz respeito à função reguladora, embora o compromisso da ARAP com a conformidade, a transparência e a governação ética seja louvável, é da maior importância promover uma abordagem abrangente que aborde os aspectos técnicos, jurídicos e políticos da reforma, com vista a um sistema de contratos públicos mais eficiente e transparente. É necessário promover uma abordagem centrada no mercado e no desempenho, a fim de elevar o sistema nacional ao próximo nível. Outro desafio do ARAP reside num certo desequilíbrio de pessoal, que favorece as funções de gestão/apoio em detrimento das funções de produção, o que indica um potencial para ineficiências burocráticas, o que exige uma reforma da gestão que já está prevista, em certa medida, no seu Plano Estratégico. O reforço das capacidades, incluindo a formação, exige uma abordagem muito mais sistemática e estratégica, que inclua programas a médio e longo prazo e parâmetros de referência mensuráveis. A título de exemplo, a introdução de avaliações de conhecimentos para concluir com êxito uma formação no domínio dos



contratos públicos constitui um avanço significativo. A função de planeamento dos contratos públicos deve ser profundamente melhorada. Entre outras medidas, sugere-se que se altere a lei e se acrescente um prazo razoável para a publicação dos planos anuais de contratação no e-Compras, o que permitirá uma melhor aplicação.

Operações de contratação pública e práticas de mercado

Há um imperativo de reformas substanciais no sistema de contratação pública de Cabo Verde para aumentar a eficiência, a transparência e o cumprimento dos procedimentos estabelecidos e dos critérios de sustentabilidade. Espera-se que o reforço das capacidades dos compradores públicos na realização de estudos de mercado e consultas marque a próxima fase do sistema. Entretanto, a utilização de documentos-modelo nos contratos por ajuste direto deve ser incentivada através de iniciativas específicas de formação e reforço das capacidades e aplicada. Considera-se essencial o estabelecimento de uma política ou estratégia de contratos públicos sustentáveis, com destaque para a aplicação prática de critérios de sustentabilidade nos processos de contratação. Esta estratégia deve ser concordante com os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável. Tornou-se também evidente a necessidade de sensibilizar para os méritos dos procedimentos de contratação em várias fases, garantindo a seleção de concorrentes qualificados e a importância de fundamentar ou justificar as escolhas dos métodos de contratação. Por último, devem ser envidados esforços no sentido de estabelecer critérios de adjudicação e modelos de avaliação claros e na necessidade de manter uma reavaliação regular das sobreavaliações de preços.

Responsabilidade, integridade e transparência do sistema de contratos públicos

São apresentadas várias recomendações com vista a ultrapassar as fragilidades estruturais que caracterizam a participação das OSC no sistema de contratação pública do país. Para além de um programa robusto e de longo prazo para aumentar significativamente a capacidade destas organizações, um papel muito importante será desempenhado por uma maior abertura e investimento do regulador na relação permanente com estas organizações, que trarão ao sistema uma visão estruturada da forma como a sociedade encara a contratação pública. Paralelamente, o Tribunal de Contas deve também aumentar significativamente o seu investimento na formação especializada em contratação pública dos seus colaboradores e prosseguir o caminho de modernização tecnológica e transformação digital que já iniciou. O Tribunal de Contas deve continuar, acelerar e agilizar o processo de afirmação do CPC e dinamizar uma verdadeira "Coligação contra a Corrupção nos Contratos Públicos" no país. Também neste domínio, o fator de mudança será, em grande medida, a generalização do e-GP e a utilização de novas tecnologias como a cadeia de blocos, a IA e a visualização de dados, alinhadas com as necessidades contemporâneas de um sistema de contratação eficiente. O IGF, que está a sofrer de uma escassez ainda mais aguda de recursos, deve acompanhar este processo.

5. Planeamento estratégico

Com base nesta avaliação, sugere-se que a DGPCP/MinFin crie um plano de ação pormenorizado para as reformas da contratação pública ou para o desenvolvimento do sistema pelo GdCV. As conclusões da



avaliação orientarão o planeamento estratégico e oferecerão uma oportunidade para o GdCV e os parceiros de desenvolvimento apoiarem o plano de ação. O calendário sugerido e as estratégias de implementação, decididas pelo governo, devem ser realistas e equilibradas, começando com o Plano de Recuperação do e-GP e incluindo iniciativas de curto e médio prazo. A tabela no relatório descreve os cronogramas previstos para os Pacotes de Trabalho (PT) / Sub-Pacotes de Trabalho (SPT) (curto prazo, médio prazo) e as responsabilidades atribuídas.

ACÇÃO PROPOSTA	CALENDÁRIO	INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS
<p>PT1 - Plano de recuperação do e-GP</p> <ul style="list-style-type: none"> • Roteiro e plano de ação • Orçamento plurianual de investimento (CAPEX) e de funcionamento (OPEX) 	CP	DGPCP
<p>PT2 - Estratégia e política nacional de contratos públicos + Estratégia nacional de contratos públicos sustentáveis + Estratégias sectoriais específicas de contratos públicos</p>	CP	MinFin/Conselho de Ministros (na sequência de um processo participativo sólido com todos os intervenientes relevantes)
<p>PT 3 - Reforma legislativa (pacote jurídico):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recomendações da MAPS validadas pelo GdCV) • Áreas-chave: CCP, RJCA, e-GP, Código de Processo Penal, etc.), Estatuto ARAP, Estatuto CRC, lei orgânica da DGPCP, etc.. 	MP	MinFin / ARAP /
<p>PT 4 - Atualização dos modelos de documentos de contratação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Documentos de contratação + cláusulas contratuais-tipo 	MP	ARAP
<p>PT 5 - Planos anuais de aquisições</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integração com o sistema de GFP • Plataforma online (digitalização de processos) 	MP	MinFin / DGPCP / DGO



ACÇÃO PROPOSTA	CALENDÁRIO	INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS
<p>PT 6 - Reforço das capacidades (Formação)</p> <ul style="list-style-type: none"> • SPT - Estratégia Nacional de Formação de Contratação pública • Programa de formação em contratação pública • SPT - ARAP (programa de formação específica) • SPT - Tribunal de Contas (idem) • SPT -IGF (idem) • SPT -DGPCP (idem) • SPT - Entidades adjudicantes (idem) • SPT - Operadores económicos (idem) • SPT – CSOs 	MP	ARAP / Tribunal de Contas / IGF / DGPCP / Academia / Institutos de formação
<p>PT 7 - Reforço de capacidades (Institucional)</p> <ul style="list-style-type: none"> • SPT - rede de UGAs (cobertura total sem sobreposições com a central de compras, uma vez criada) e relações UGA - áreas de clientes internos • SPT - Tribunal de Contas (Implementação do Plano Estratégico do TC) • SPT - IGF (adoção do plano estratégico e do orçamento de investimento e de funcionamento) • SPT - DGPCP - reestruturação • SPT - ARAP - (Implementação do plano estratégico melhorado) 	MP	ARAP/outros
<p>PT 8 - Reforço de capacidades (acreditação e quadros)</p> <ul style="list-style-type: none"> • SPT - ato jurídico incluindo: Definição da função; Competências essenciais; Qualificações; Certificações relevantes; 	MP	ARAP/outros



ACÇÃO PROPOSTA	CALENDÁRIO	INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS
<p>Atributos-chave; Descrição da função; Métricas de desempenho.</p> <ul style="list-style-type: none"> SPT: sistema de avaliação - compradores públicos 		
<p>PT 9 - Estudo de viabilidade para a criação de uma Central de Compras</p>	MP	DGPCP
<p>PT 10 - Sistema de monitorização (desenvolver KPIs)</p> <ul style="list-style-type: none"> SPT - desenvolver KPIs SPT - Integrar com o e-GP 	MP	ARAP/DGPCP
<p>PT 11 - Promoção da abordagem de mercado (eficiência)</p> <ul style="list-style-type: none"> SPT - promoção de estudos de mercado por parte dos maiores gastadores (e futura central de compras) 	MP	DGPCP/ARAP
<p>PT 12 - Integridade</p> <ul style="list-style-type: none"> Estratégia e Plano Nacional de Prevenção da Corrupção Criação da "Coligação contra a Corrupção nos Contratos Públicos" liderada pelo CPC - incluindo, entre outros, o TC, ARAP, BCV, AdC, PGR, IGF, CSM, OA, etc. 	MP	CPC, Tribunal de Contas, ARAP, IGF, DGPCP,

6. Validação

Como mencionado em 1. Introdução/Principais actividades realizadas acima, a validação com as Partes Interessadas foi realizada através de um Workshop que contou com a participação de 60 representantes das Partes Interessadas na cidade da Praia, Cabo Verde, e as conclusões foram reflectidas no Projeto de Matriz de Indicadores e no Projeto de Relatório de Avaliação apresentados pelos Consultores a 22 de



dezembro de 2023. Mais importante ainda, estes dois documentos foram formalmente aprovados pelo Comité Diretivo de Avaliação da MAPS.⁴⁹

As principais etapas, datas e actores envolvidos na validação são descritos abaixo:

#	Descrição	Data
1	Workshop de validação das partes interessadas (Praia, Cabo Verde)	07 Nov 2023
2	Projeto de Matriz e Relatório (Inglês) enviado pelos Consultores ao BAD para primeira revisão	22 de dezembro de 2023
3	Projeto de Matriz e Relatório enviado pelo BAD para comentários ao BM, UE, FMI, PNUD, Instituto Camões	16 de fevereiro de 2024
4	Observações da ARAP, do BAD, do BM e da UE	28 de março de 2024
5	Projeto de Relatório revisto e Matriz de indicadores apresentados ao BAD	03 de maio de 2024
6	Aprovação do Projeto de Relatório e da Matriz de Indicadores pelo Comité Diretivo de Avaliação da MAPS	22 de maio de 2024
7	Apresentação do projeto pré-final da matriz e do relatório ao Secretariado da MAPS	
8	Comentários da ATAG e do Secretariado da MAPS	
9	Apresentação do projeto pré-final da matriz e do relatório ao Secretariado da MAPS	
10	Certificação pelo Secretariado da MAPS	
11	Divulgação/publicação do relatório final da MAPS	

Anexos/Apêndices

Volume II

- Nota conceptual
- Inquérito Setor privado
- Matriz de indicadores

⁴⁹ Certificada pela Declaração 277/2024 emitida pela ARAP, na sua qualidade de coordenadora do Comité Diretor de Avaliação da MAPS, em 22 de maio de 2024.

