



AJUSTE DIRETO NO SISTEMA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM CABO VERDE

Análise de Dados do Uso de Ajuste Direto em 2023 e 2024

INTEGRIDADE E LEGALIDADE

FEV. 2025

Autoridade Reguladora de Aquisições Públicas

AJUSTE DIRETO NO SISTEMA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM CABO VERDE



Ficha Técnica

Título: Ajuste direto no sistema de contratação pública em cabo verde

Elaboração do Estudo: Direção de Supervisão, Auditoria e Estudos

Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas

Endereço: Rua Neves Ferreira, nº 5 - Plateau - Praia, Caixa Postal 787

Telefone: (+238) 260 04 07

Site: www.arap.cv

E-mail: info@arap.gov.cv

Índice

1. INTRODUÇÃO	4
1.1. OBJETIVO DO ESTUDO	5
1.1.1 OBJETIVO GERAL.....	5
1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	5
1.2. CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA DO TEMA	6
1.3. METODOLOGIA E ESTRUTURA DO TRABALHO	7
2. ENQUADRAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA (SNCP).....	8
2.1 EVOLUÇÃO E CONTEXTO JURÍDICO DO SNCP.....	9
2.1.1 PRINCÍPIOS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA	10
2.1.2 CONTRATOS ABRANGIDOS PELO SNCP	12
2.1.3 ENTIDADES ADJUDICANTES DO SNCP	13
2.2 PROCEDIMENTOS CONTRATUAIS NO SNCP	13
2.2.1 TIPOLOGIAS DE PROCEDIMENTOS CONTRATUAIS	14
2.2.2 CRITÉRIOS DE ESCOLHA DOS PROCEDIMENTOS	15
3. AJUSTE DIRETO COMO MECANISMO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	17
3.1 FUNDAMENTO E APLICAÇÃO DO AJUSTE DIRETO	18
3.1.1 URGÊNCIA IMPERIOSA.....	18
3.1.2 OUTRAS FUNDAMENTAÇÕES	19
3.2. ANÁLISE DE EXEMPLOS PRÁTICOS DE AJUSTES DIRETO	21
3.2.1. EVENTO DE CHEIAS DE SETEMBRO DE 2016 NA ILHA DE SANTO ANTÃO	21
3.2.2. MEDIDAS EXCEPCIONAIS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA NA PANDEMIA DA COVID-19	23
3.2.3. CASOS PRÁTICOS DE AJUSTE DIRETO POR DESPACHOS MINISTERIAIS E RESOLUÇÃO DE CONSELHO DE MINISTROS.....	24
4. RISCOS DE UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NA GESTÃO DAS CRISES DE EMERGÊNCIAS.....	26
5. OS AJUSTES DIRETOS IDENTIFICADOS NAS AÇÕES DE AUDITORIAS 2023 E SUPERVISÃO 2024	28
5.1 RECOLHA E INTERPRETAÇÃO DE DADOS	29
5.1.1 CONTRATOS CELEBRADOS POR TIPO DE PROCEDIMENTOS	29
5.1.2 AJUSTES DIRETO POR TIPOS DE CONTRATOS	30
5.1.3 ÁREAS DE ESCOLHA DE PROCEDIMENTOS DE AJUSTES DIRETO	31

5.1.4	AJUSTES DIRETO POR TIPO DE ENTIDADES	32
5.1.5	CRITÉRIOS DE ESCOLHA DE PROCEDIMENTOS POR AJUSTE DIRETO	33
5.1.6	ANÁLISE DE FUNDAMENTAÇÃO DE AJUSTE DIRETO POR CRITÉRIO MATERIAL	33
5.1.7	AJUSTE DIRETO POR CRITÉRIO MATERIAL E POR TIPO DE CONTRATOS.....	36
5.1.8	TIPO DE ENTIDADES QUE UTILIZAM CRITÉRIO MATERIAL	36
5.1.9	TAXA DE CONFORMIDADE DOS AJUSTES DIRETO.....	37
5.1.9.1	CONFORMIDADE DE AJUSTES DIRETO COMPARATIVAMENTE A OUTROS TIPOS DE PROCEDIMENTOS.....	37
5.1.9.2	CONFORMIDADE DE PROCEDIMENTOS POR AJUSTE DIRETO POR TIPO DE CONTRATOS..	38
5.1.9.3	CONFORMIDADE DE PROCEDIMENTOS POR AJUSTE DIRETO POR TIPO DE ENTIDADE.....	38
6.	<u>AVALIAÇÃO CRÍTICA DOS RESULTADOS E CONCLUSÕES</u>	<u>40</u>
	<u>BIBLIOGRAFIA</u>	<u>42</u>

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - PESO RELATIVO DOS TIPOS DE PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO	30
GRÁFICO 2 - AJUSTES DIRETO POR TIPOS DE CONTRATOS.....	31
GRÁFICO 3 - AJUSTE DIRETO POR TIPO DE ENTIDADES.....	32
GRÁFICO 4 - CRITÉRIOS DE ESCOLHA DE PROCEDIMENTOS POR AJUSTE DIRETO	33
GRÁFICO 5 - CRITÉRIO MATERIAL DE AJUSTE DIRETO POR TIPO DE CONTRATO	36
GRÁFICO 6 - CRITÉRIO MATERIAL DE AJUSTE DIRETO POR TIPO DE ENTIDADE.....	36
GRÁFICO 7 - TAXA DE CONFORMIDADE DE PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO.....	38
GRÁFICO 8 - TAXA DE CONFORMIDADE DE PROCEDIMENTOS DE AJUSTE DIRETO POR TIPO DE CONTRATO	38
GRÁFICO 9 - TAXA DE CONFORMIDADE DE PROCEDIMENTOS DE AJUSTE DIRETO POR TIPO DE ENTIDADE	39

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 - ÁREAS DE ESCOLHA DE AJUSTE DIRETA	32
TABELA 2 - FUNDAMENTAÇÃO DE AJUSTE DIRETO POR CRITÉRIO MATERIAL.....	36

1. INTRODUÇÃO

O ajuste direto na contratação pública é um dos procedimentos que permite a administração pública adquirir bens e serviços de forma mais ágil, sem a necessidade de passar por processos prolongados de aquisições de bens, serviços e obras públicas em regime concorrencial. Esta prática, quando aplicada corretamente, pode trazer benefícios significativos, tais como a redução de prazos e de custos administrativos, além de proporcionar maior flexibilidade para lidar com necessidades que por vezes são de emergências. Não obstante o ajuste direto ser uma prática legalmente permitido em circunstâncias específicas, frequentemente gera controvérsias devido ao seu uso potencialmente inadequado, levando a riscos de corrupção e ineficiências administrativas.

Este estudo tem como objetivo principal avaliar a eficácia, a eficiência e a transparência das práticas de ajuste direto na contratação pública em 2023 e 2024. Pretende-se analisar como este procedimento tem sido utilizado, quais os seus impactos na qualidade dos serviços e produtos adquiridos, e até que ponto as práticas atuais estão em conformidade com a legislação vigente. Além disso, o estudo buscará identificar os principais riscos e benefícios associados ao ajuste direto, propondo recomendações para a aplicação mais eficiente e racional desta modalidade de contratação pública.

O estudo baseia-se, especialmente em dados de auditorias realizadas aos procedimentos de 2023 e em supervisões conduzidas em 2024, abrangendo 47 entidades adjudicantes. Desse total, 23 entidades foram analisadas em auditorias e 24, em processos de supervisão.

A metodologia combina abordagens qualitativas e quantitativas, incluindo a análise de casos específicos de ajustes diretos realizados nos anos anteriores e suas respectivas fundamentações

Através desta análise, espera-se obter uma visão detalhada da prática de ajuste direto, enriquecendo a discussão e contribuir para o aprimoramento das políticas de contratação pública.

1.1. Objetivo do Estudo

O ajuste direto, enquanto instrumento utilizado na contratação pública, tem a sua relevância ao permitir maior celeridade e flexibilidade na aquisição de bens, serviços e execução de obras no setor público. No entanto, seu uso deve ser criteriosamente analisado para garantir que, além de respeitar as regras estabelecidas, sejam preservados os princípios de transparência, eficiência e boa gestão dos recursos públicos. Em Cabo Verde, o ajuste direto está regulamentado no CCP que visa delimitar a sua utilização, principalmente em contextos de urgência ou onde a competição é limitada. Dada a sua relevância, este estudo propõe avaliar a prática do ajuste direto no país, com o objetivo de compreender sua eficácia, eficiência e impacto do seu uso. Para isso, serão analisados o quadro jurídico vigente, os impactos econômicos, sociais e administrativos, bem como os riscos e benefícios inerentes a essa modalidade de contratação. Com base nesses pontos, serão propostas recomendações para aperfeiçoar a aplicação do ajuste direto, de modo a alinhá-lo com os princípios do Código de Contratação Pública e as boas práticas.

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar a prática do ajuste direto em Cabo Verde, avaliando sua eficácia, eficiência, transparência e impacto sobre as partes interessadas (entidades públicas, operadores económicos e todos os interessados em geral).

1.1.2 Objetivos Específicos

- a)** Avaliar o quadro jurídico e regulatório vigente relativo ao uso de ajuste direto em Cabo Verde
- b)** Analisar os impactos económicos, sociais e administrativos do recurso ao ajuste direto;
- c)** Identificar os riscos e benefícios associados ao ajuste direto;

- d) Propor melhorias e recomendações para a implementação eficaz do ajuste direto pelas entidades adjudicantes conforme o Código da Contratação Pública, com uma análise crítica ao critério do valor e ao critério material para bens, serviços e obras em contraponto com a tramitação simplificada.

1.2. Contextualização e Relevância do Tema

O ajuste direto, pela sua simplicidade de aplicação e flexibilidade, é amplamente utilizado em diversos países. Isso deve-se, em parte, porque nem todos os processos de contratação necessitem de procedimentos complexos e burocráticos, o que muitas vezes acarreta custos elevados. Além disso, em situações de urgência, como aquisições que não podem aguardar a realização de procedimento demorado de concursos, o ajuste direto se torna a opção mais eficiente.

No entanto, em Cabo Verde, a contratação por ajuste direto tem gerado controvérsias, especialmente pela falta de conhecimento por parte da sociedade sobre o instrumento legal. O seu uso recorrente nas entidades públicas, em que os responsáveis por vezes recorrem a subterfúgios permitidos pela própria lei, levanta questionamentos sobre sua legitimidade.

As críticas ao uso excessivo do ajuste direto vêm tanto da sociedade civil quanto da classe política. Por um lado, é evidente que esse procedimento de contratação é a mais frequente, por outro lado, muitas dessas críticas não se baseiam em análises objetivas, sendo frequentemente influenciadas por fatores políticos ou visões críticas da governança.

É certo que a simplicidade do processo de ajuste direto é uma das razões principais para o seu uso recorrente, especialmente em situações de emergência, onde a agilidade na contratação torna-se incontornável. Porém, dada a persistência das controvérsias em Cabo Verde, é essencial apresentar um quadro esclarecedor com dados reais e exemplos concretos de sua utilização, a fim de informar melhor a opinião pública. Isso evidencia a necessidade de um estudo que não apenas esclareça o enquadramento legal do ajuste direto, mas também avalie sua aplicação na prática.

Efetivamente, as críticas ao uso do ajuste direto, por vezes, carecem de fundamentação objetiva, sendo influenciadas por manipulações políticas. Assim, torna-se necessária uma investigação isenta e abrangente, capaz de fornecer uma base sólida para o debate público. Esse estudo deve identificar quando e por que o ajuste direto é aplicado e se suas justificativas são adequadas.

Por fim, um estudo sobre o ajuste direto é fundamental, não apenas para aumentar a transparência e a confiança nas contratações públicas, mas também para promover boas práticas administrativas. Garantir que esse mecanismo seja utilizado de forma equilibrada e justa é essencial para o respeito aos princípios de eficiência e equidade na gestão dos recursos públicos.

1.3. Metodologia e Estrutura do Trabalho

Este estudo adota uma abordagem qualitativa e quantitativa, com ênfase na análise de dados de auditorias e de supervisão referentes aos procedimentos de contratação pública realizados em 2023 e 2024. Além disso, utiliza-se uma análise comparativa com casos anteriores relevantes, especialmente dos ajustes diretos realizados em situações de emergência, como as cheias de 2017 em Santo Antão e a pandemia de Covid-19 em 2020 e 2021.

A metodologia baseia-se ainda na análise documental, com a revisão de documentos legais e relatórios de auditoria para compreender o enquadramento legal e a aplicabilidade do ajuste direto em contratos públicos. São considerados casos específicos de contratos de ajuste direto em resposta a catástrofes e emergências, com foco nas justificativas apresentadas. São ainda examinados dados dos ajustes diretos realizados em 2023 e 2024, considerando o cumprimento das disposições legais e as fundamentações justificativas para contratos que excederam os valores estabelecidos pela lei. Por fim, uma análise crítica é apresentada com base nas informações coletadas, onde o estudo avalia o mérito e a legalidade das fundamentações apresentadas para os ajustes diretos, comparando-os com os princípios da contratação pública.

O presente estudo está estruturado da seguinte forma:

❖ **Contextualização Jurídica da Contratação Pública:**

- Esta seção aborda o enquadramento legal dos ajustes diretos na contratação pública, incluindo uma revisão dos princípios fundamentais, dos tipos de contratos envolvidos, das entidades adjudicantes e dos procedimentos contratuais previstos. Esta parte oferece uma base teórica e contextual necessária para entender a prática dos ajustes diretos.

❖ **Casos de Referência de Ajustes Diretos em Situações de Emergência:**

- Esta seção analisa casos históricos de ajustes diretos realizados em resposta a emergências, como as cheias de 2017 e a pandemia de Covid-19 em 2020 e 2021. Cada caso é discutido com foco nas razões apresentadas para o uso deste mecanismo e nos valores envolvidos, permitindo identificar padrões e especificar a aplicabilidade do ajuste direto em contextos extraordinários.

❖ **Análise dos Resultados e Fundamentos para Ajustes Diretos (2023-2024):**

- Neste quesito, o estudo concentra-se nos dados de auditoria e supervisão relativos aos ajustes diretos realizados nos anos de 2023 e 2024. A análise examina as fundamentações apresentadas, especialmente nos casos em que os valores contratuais superaram os limites legais. São extraídas conclusões sobre a conformidade dos procedimentos com a legislação, e é feita uma avaliação crítica sobre a adequação das justificações fornecidas.

2. ENQUADRAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA (SNCP)

O **Sistema Nacional de Contratação Pública (SNCP)** integra o quadro regulamentar que visa harmonizar, simplificar e tornar mais transparente o processo de contratação pública. Estabelece diretrizes e práticas que devem ser seguidas pelas entidades

públicas na aquisição de bens, serviços e empreitadas de obras públicas, promovendo, assim, a eficiência e a boa gestão dos recursos públicos.

Nesse contexto, o **Código da Contratação Pública (CCP)** tem como principais objetivos:

- ❖ **Transparência** – Assegurar a divulgação pública dos processos e critérios de contratação, permitindo que cidadãos e demais interessados acompanhem e compreendam as decisões tomadas.
- ❖ **Concorrência** – Estabelecer normas que promovam uma competição justa, garantindo a participação de diversos fornecedores e prevenindo práticas monopolistas.
- ❖ **Eficiência** – Maximizar o uso dos recursos públicos por meio de procedimentos que incentivem a obtenção de bens e serviços de qualidade pelo melhor preço possível.
- ❖ **Inovação** – Fomentar a adoção de tecnologias e práticas modernas, permitindo que soluções inovadoras sejam incluídas nos contratos públicos.
- ❖ **Sustentabilidade** – Definir critérios de contratação que considerem os impactos ambientais e sociais, promovendo práticas sustentáveis e responsáveis no uso dos recursos públicos.

Por sua vez, as **entidades adjudicantes** são órgãos ou instituições públicas responsáveis pela realização de processos de contratação para a aquisição de bens, serviços ou execução de obras públicas. Representam o Estado e outros setores da administração pública que necessitam de recursos e serviços de terceiros. Para garantir que suas contratações sejam transparentes, eficientes e justas, essas entidades devem cumprir rigorosamente as normas e regulamentos estabelecidos pelo SNCP.

2.1 Evolução e Contexto Jurídico do SNCP

A reforma do sistema de aquisições do Estado iniciou com a publicação da Lei n.º 17/VII/2007, de 10 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Aquisições

Públicas, visando assegurar a máxima transparência, sem pôr em causa a flexibilidade, e permitir que as aquisições sejam efetuadas em condições mais vantajosas para o Estado. A partir dessa lei, foram instituídos vários decretos que reforçaram e complementaram o regime de contratação pública, incluindo:

- Decreto-Lei nº 1/2009, regulamenta a Lei das Aquisições Públicas e define os procedimentos para contratação.
- Decreto-Lei nº 54/2010, regulamenta o Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas.
- Decreto-Lei nº 15/2008, cria a Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP), responsável pela supervisão e regulação do sistema.
- Decreto-Lei nº 4/2010, estabelece o funcionamento das Unidades de Gestão de Aquisições (UGA) e da Unidade Central de Gestão de Aquisições.

O Código de Contratação Pública (CCP), aprovado pela Lei nº 88/VIII/ 2015 de 14 de abril, que resulta de integrações desses instrumentos, tendo como objetivo consolidar e uniformizar o regime de formação de contratos públicos, veio promover um sistema mais eficaz, transparente, eficiente e compatível com os princípios de concorrência e gestão eficiente dos recursos públicos. O novo instrumento legislativo, veio proporcionar a simplificação do SNCP.

2.1.1 Princípios da Contratação Pública

Os princípios da contratação pública constituem orientações basilares do Código de Contratação Pública, servindo como guia normativo e ético para as entidades adjudicantes e os demais agentes envolvidos. Eles fornecem uma base comum que deve nortear a interpretação e aplicação das regras específicas, ajudando a uniformizar os procedimentos e decisões. Eles estabelecem as linhas mestras do sistema jurídico, conferindo coerência e consistência ao conjunto das normas do CCP. Quando há lacunas ou ambiguidades na legislação, os princípios fornecem uma base para a interpretação e resolução de conflitos.

O capítulo II do CCP estabelece um conjunto de princípios que resumidamente podemos transcrever da seguinte forma:

Princípio do interesse público	Os procedimentos de contratação pública devem otimizar a satisfação das necessidades públicas, alcançando o máximo benefício para a coletividade com racionalidade, rigor nas despesas e controlo.
Princípio da boa-fé	Durante a formação de contratos, as partes devem agir com honestidade e veracidade, mantendo-se dentro das normas de confiança mútua e transparência.
Princípio da concorrência	A contratação pública deve promover a concorrência efetiva, assegurando que todos os interessados tenham amplo acesso aos procedimentos, sem restrições indevidas.
Princípio da igualdade	Todos os interessados em contratar devem ser tratados de forma igual, sem discriminações injustificadas, de modo que haja equidade no acesso e participação nos processos de contratação.
Princípio da proporcionalidade	As exigências nos procedimentos de contratação devem ser adequadas e proporcionais ao objetivo do contrato, ponderando os custos e benefícios envolvidos.
Princípio da transparência e publicidade	Todos os procedimentos, critérios de adjudicação e condições do contrato devem ser claros e públicos, garantindo o acesso à informação e promovendo a fiscalização pública.
Princípio da imparcialidade	Os interesses públicos e privados devem ser equilibrados de forma justa nos procedimentos de contratação, evitando favorecimentos ou prejuízos indevidos.
Princípio da promoção do desenvolvimento económico e social	A contratação pública deve considerar fatores que incentivem o desenvolvimento da economia nacional e o respeito às políticas sociais.
Princípio da proteção do ambiente	Sempre que possível, as contratações devem priorizar soluções ecologicamente corretas, reduzindo os impactos ambientais negativos.

Princípio da economia e eficiência	O uso dos recursos disponíveis deve ser otimizado, com a garantia de disciplina orçamental e a racionalidade das despesas.
Princípio da programação anual	Os processos de contratação devem ser planeados com antecedência, através de planos anuais de aquisição, visando organizar e coordenar as necessidades de bens e serviços.
Princípio da estabilidade	Os documentos dos procedimentos devem permanecer estáveis durante o processo, exceto em circunstâncias específicas previstas pela lei.
Princípio do favor do procedimento, dos concorrentes e das propostas	Em caso de dúvidas interpretativas, deve-se adotar uma postura favorável à continuidade do procedimento e à validação dos concorrentes e propostas.
Princípio da responsabilidade	As entidades adjudicantes e seus funcionários são responsáveis por suas ações, com obrigações civis, financeiras e disciplinares, assegurando o cumprimento da legislação vigente.

2.1.2 Contratos Abrangidos pelo SNCP

As regras do CCP incluem todos os contratos de aquisição celebrados pelas entidades adjudicantes ou que recebam pelo menos 50% de financiamento proveniente dessas entidades. Eles envolvem tipos de contratos como empreitada de obras públicas, contratação e aquisição de bens móveis, aquisição de serviços, serviços de consultoria, concessão de obras públicas e concessão de serviços públicos.

No entanto, o CCP exclui da sua aplicação contratos individuais de trabalho, contratos de compra e venda de imóveis, doações, permutas, arrendamentos de bens imobiliários e contratos de aquisição de serviços financeiros relacionados à emissão, compra, venda ou transferência de títulos ou outros instrumentos financeiros.

2.1.3 Entidades Adjudicantes do SNCP

Entidades adjudicantes são todas as pessoas coletivas que devem obrigatoriamente seguir o previsto no CCP a quando da celebração de um contrato administrativo (empreitada de obras públicas, contratação e aquisição de bens móveis, aquisição de serviços, serviços de consultoria, concessão de obras públicas e concessão de serviços públicos). É importante notar que esta designação se aplica apenas durante a fase de formação dos contratos. Após a assinatura, as entidades adjudicantes passam a ser referidas como “contraentes públicos”.

Para o Sistema Nacional da Contratação Pública Cabo-Verdiana, as entidades adjudicantes são:

- O Estado e os serviços da Administração Direta;
- As Autarquias Locais;
- Os Institutos Públicos, independentemente do grau de autonomia, incluindo Fundações Públicas e Entidades Reguladoras;
- Empresas Públicas do setor empresarial do Estado ou das autarquias;
- Associações Públicas e Associações de Entidades Públicas ou de Entidades Públicas e Privadas, que sejam financiadas, na sua maioria, pelas entidades públicas ou que estejam sob o seu controle de gestão;
- Concessionárias de obras e serviços públicos, que também são consideradas entidades adjudicantes para efeitos de celebração de concessões.

Essa classificação abrange as diferentes instituições que, por serem sujeitas ao CCP, seguem normas e procedimentos específicos para garantir a conformidade com os princípios de contratação pública.

2.2 Procedimentos Contratuais no SNCP

Os procedimentos de contratação pública estabelecidos pelo Código da Contratação Pública devem respeitar os critérios e normas rigorosos que visam garantir a transparência, a eficiência e a integridade no uso dos recursos do Estado. Esses procedimentos seguem as etapas e os requisitos previstos na lei, desde a preparação e abertura do processo aquisitivo até a celebração do contrato, garantindo que cada fase ocorra de maneira clara e justa.

A utilização de procedimentos conforme as normas em vigor é necessário para gerar confiança nas instituições públicas. Com efeito, o cumprimento das normas é fundamental visto que asseguram princípios fundamentais, tais como:

- ❖ **Transparência:** cada etapa do processo de contratação pública deve ser documentada e estar acessível ao público, permitindo que cidadãos, empresas e órgãos de fiscalização acompanhem as decisões tomadas. Essa transparência evita suspeitas de favoritismo e combate a corrupção;
- ❖ **Equidade:** as normas garantem que todas as partes interessadas tenham oportunidades iguais de participação, mediante o cumprimento dos critérios estabelecidos. Isso reforça a justiça no processo e promove a competição leal entre fornecedores, ajudando a obter as melhores condições contratuais;
- ❖ **Responsabilidade:** com normas claras, as entidades públicas têm a obrigação de especificar suas decisões e de cumprir os requisitos legais em todas as etapas. Isso fornece um maior controlo e permite que possíveis falhas ou desvios sejam identificados e corrigidos, fortalecendo a responsabilização pública;
- ❖ **Eficiência:** os procedimentos são desenhados para otimizar o uso dos recursos públicos, garantindo que os contratos realizados representem o melhor valor para o dinheiro investido. A adoção de práticas padronizadas reduz erros e garante uma gestão mais cuidadosa dos fundos públicos

2.2.1 Tipologias de Procedimentos Contratuais

O Código da contratação pública, prevê seis tipos de procedimentos de contratação pública, nomeadamente:

1. Concurso público;
2. Concurso público em duas fases;
3. Concurso limitado por prévia qualificação;
4. Concurso restrito;
5. Ajuste direto.

A escolha de cada tipo de procedimentos deve perseguir os critérios estabelecidos no CCP, critérios esses que são o do **valor do contrato** e os **critérios materiais**.

2.2.2 Critérios de Escolha dos Procedimentos

Em regra, o critério mais utilizado para determinar o procedimento é o do **valor do contrato**. Nesse caso, o montante a ser contratado condiciona diretamente a escolha do tipo de procedimento a ser adotado. Por exemplo, em contratos de empreitada de obras públicas realizados através de ajuste direto, o valor do contrato não pode exceder 3.500.000\$00 (três milhões e quinhentos mil escudos), conforme estipulado no artigo 30.º, nº 4, do CCP. Essa regra garante que as entidades adjudicantes saibam determinar antecipadamente qual o procedimento adequado com base no valor previsto, garantindo a transparência e previsibilidade das contratações.

Os critérios materiais aplicam-se a situações específicas e excepcionais, sendo utilizados apenas quando devidamente fundamentado. Quando se opta por este critério, é necessário um parecer escrito da entidade justificando a escolha e enquadrando a situação nos casos previstos pela lei. Esse parecer deve ser incluído nos documentos do procedimento antes de serem submetidos à aprovação da entidade responsável pela autorização de despesa. Uma vez aprovado, fundamenta a decisão referida no artigo 34.º do CCP. Em casos raros, o órgão competente pode dispensar a necessidade de parecer, mas a emissão de um despacho fundamentado continua obrigatória.

Além do valor do contrato e dos critérios materiais, o tipo de contrato também pode influenciar a escolha do procedimento de contratação. Por exemplo, para a celebração de contratos de concessão de obras públicas ou de serviços públicos, o CCP exige o uso de procedimentos como concurso público em duas fases ou concurso limitado por prévia qualificação, conforme previsto no artigo 30.º, nº 5 do CCP.

Essa estrutura normativa garante que a escolha do procedimento de contratação seja adequada tanto ao valor quanto à natureza do contrato, promovendo a transparência, a responsabilidade e a justificação nas decisões das entidades adjudicantes.

AJUSTE DIRETO NO SISTEMA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM CABO VERDE

Tipos de contratos	Critério valor de escolha de procedimento	Concurso público	Concurso público em duas fases	Concurso limitado por prévia qualificação	Concurso restrito	Ajuste direto
Concessão de obras e de serviços públicos	Independente de valor		X	X		
Empreitadas de obras públicas	≥ 10.000.000\$00	X				
	≥ 3.500.000\$00 < 10.000.000\$00				X	
	< 3.500.000\$00					X
Locação e aquisição de bens móveis	≥ 5.000.000\$00	X				
	≥ 2.000.000\$00 < 5.000.000\$00				X	
	< 2.000.000\$00					X
Prestação de serviços	≥ 5.000.000\$00	X				
	≥ 2.000.000\$00 < 5.000.000\$00				X	
	< 2.000.000\$00					X
Serviços de consultoria ¹	> 5.000.000\$00			X		X
	≤ 5.000.000\$00 e ≥ 2.000.000\$00				X	
	< 2.000.000\$00					X

Tabela 1 - Critério valor de escolha de procedimentos

¹ Foi alterado o intervalo de valores do CCP para os serviços de consultoria, através da lei nº 69/IX/2019

3. AJUSTE DIRETO COMO MECANISMO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

O ajuste direto é um procedimento de contratação pública caracterizado pela sua simplicidade e celeridade, sendo amplamente adotada por entidades públicas para aquisição de bens, serviços e obras. Este procedimento é regulado por um conjunto de normas previstas no CCP, que impõe certas condicionantes e limites, garantindo que seu uso seja restrito a situações específicas. Apesar de sua flexibilidade, o ajuste direto deve respeitar valores máximos estabelecidos, pela qual a sua aplicação é permitida. Além disso, o seu uso está vinculado a circunstâncias específicas fundamentadas em critérios materiais, como casos de urgência ou exclusividade, desde que devidamente justificados.

As entidades públicas tendem a usar o ajuste direto devido à simplicidade do processo, já que dispensam o rigor formal e a complexidade inerente a outros procedimentos de aquisições competitivas. No entanto, o uso recorrente e sistemático deste procedimento, especialmente quando se trata de contratações frequentes e com valores elevados, pode acarretar riscos, tais como a falta de transparência, a redução da competitividade e a possibilidade de superfaturamento ou favorecimento. O ajuste direto, quando utilizado de forma indiscriminada, pode comprometer os princípios fundamentais da concorrência e da economicidade.

Para mitigar esses riscos, é recomendado uma consulta ampla ao mercado, mesmo nos casos em que o ajuste direto é permitido. Essa prática contribui para a identificação de melhores ofertas, garantindo a igualdade de oportunidades entre os fornecedores e protegendo a administração pública de eventuais prejuízos financeiros. Por este motivo, o ajuste direto, embora eficiente em determinados contextos, deve ser utilizado com cautela e dentro das restrições legais, garantindo que seu uso seja justificado e em conformidade com os princípios da contratação pública.

3.1 Fundamento e Aplicação do Ajuste Direto

Um procedimento de contratação pública por ajuste direto deve ser fundamentado com rigor e clareza, tendo em conta às exigências legais e normativas que regulam sua aplicação.

O CCP estabelece que a adoção do ajuste direto deve ser devidamente fundamentada, especialmente quando utilizado em razão de critérios materiais, conforme estipulado no artigo 39.º.

A fundamentação é essencial para garantir que a escolha do ajuste direto não se dê de forma arbitrária, mas sim como resposta a uma necessidade concreta e devidamente fundamentado, conforme previsto pelos critérios legais aplicáveis, como a urgência ou especificidade técnica do objeto contratado.

3.1.1 Urgência Imperiosa

O recurso ao ajuste direto com base na urgência imperiosa, conforme previsto na alínea a) do artigo 39.º do CCP, exige que essa urgência resulte de situações absolutamente imprevisíveis, que inviabilizem o cumprimento dos prazos normais dos outros procedimentos de contratação. Para que seja legítimo, a urgência deve estar relacionada a eventos inesperados, que não poderiam ter sido previstos ou evitados pela entidade adjudicante, ou que reforcem a necessidade de uma justificativa sólida e objetiva. Caso esses critérios não sejam respeitados, o uso do ajuste direto pode resultar em falhas administrativas e subverter os princípios de transparência e responsabilidade pública.

O conceito de “urgência imperiosa” está intrinsecamente ligado à imprevisibilidade de eventos que geram essa urgência, e não à mera necessidade de uma resposta rápida. Uma análise da legitimidade do ajuste direto deve focar-se na impossibilidade de prever ou prevenir uma situação que originou a necessidade urgente, uma vez que o mero carácter emergencial não é suficiente para justificar o recurso a esse procedimento.

Nesse sentido, a urgência imperiosa vai além de uma urgência comum, sendo definida pela gravidade das consequências de não atuação imediata. Como

observado, o decisor público, em situações genuinamente imprevisíveis, deve agir rapidamente, sem a oportunidade de medidas preventivas planeadas. Para que as condições de urgência imperiosa sejam validadas, é essencial demonstrar que a situação não poderia ter sido prevista por um decisor diligente e que as medidas impostas foram determinadas às situações.

Catarina Custódio Alves reforça essa perspetiva ao destacar que a "urgência imperiosa" não é uma urgência comum, mas uma situação categórica que exige intervenção imediata sob pena de a oportunidade ser perdida ou de a inação causar prejuízos irreversíveis ao interesse público. A distinção entre urgência comum e imperiosa reside, portanto, na inadiabilidade de resposta e na impossibilidade de recorrer a outros mecanismos de contratação. Assim, a urgência imperiosa justifica o ajuste direto apenas quando não há alternativas viáveis que permitam maior transparência e competitividade.

Em resumo, o conceito de urgência imperiosa não se baseia apenas na necessidade de rapidez, mas também na impossibilidade de antecipar e prevenir o evento que dá origem a urgência. Um acontecimento previsível não justifica o ajuste direto, e é necessária uma avaliação rigorosa para determinar se a urgência é genuína. Portanto, o ajuste direto deve ser utilizado apenas em situações em que a intervenção imediata é a única forma de proteger o interesse público, com base em uma situação que não poderia ter sido prevista ou evitada.

3.1.2 Outras fundamentações

Além da urgência imperiosa, o CCP prevê outras situações em que o ajuste direto pode ser utilizado de forma legítima. Abaixo, destacam-se os principais fundamentos que podem ainda justificar o recurso a esse procedimento:

**Razões técnicas,
artísticas ou
relacionadas com
direitos exclusivos**

O ajuste direto é permitido quando, por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos, a execução do contrato só pode ser atribuída a um único operador económico. Este fundamento é usado em casos em que apenas um fornecedor tem a capacidade ou os

	direitos para fornecer o bem ou serviço, como em contratos envolvendo patentes ou propriedade intelectual.
Ausência de propostas em concurso anterior	Quando, num concurso público ou limitado por qualificação prévia, não se apresentar nenhum candidato ou concorrente, ou todas as propostas forem excluídas, pode-se recorrer ao ajuste direto, desde que as condições do caderno de encargos não sejam alteradas excessivamente.
Acordo-quadro	O ajuste direto pode ser utilizado quando as aquisições forem realizadas no âmbito de um acordo-quadro previamente previsto com um único operador económico, especialmente em contratos contínuos ou que sejam realizadas aquisições periódicas de bens e serviços.
Obras ou serviços complementares	Para contratos de empreitada de obras públicas ou de prestação de serviços, é permitido o ajuste direto quando surgirem obras ou serviços complementares que, devido a questões imprevisíveis, se tornem necessários para a execução do contrato inicial e que não possam ser separados tecnicamente ou economicamente sem graves inconvenientes para a entidade adjudicante.
Entregas complementares	No caso de contratos de fornecimento de bens, o ajuste direto é permitido para entregas complementares feitas pelo fornecedor inicial, quando estes se destinam à substituição parcial de bens ou à ampliação de fornecimentos já realizados, desde que uma mudança de fornecedor cause incompatibilidades técnicas ou custos desproporcionados.
Princípio da transparência e publicidade	Todos os procedimentos, critérios de adjudicação e condições do contrato devem ser claros e públicos, garantindo o acesso à informação e promovendo a fiscalização pública.

Repetição de serviços similares	O ajuste direto é permitido para serviços novos que consistem na reprodução de serviços similares contratados anteriormente, desde que o contrato tenha sido adjudicado por concurso público e o novo contrato seja conforme a um projeto base comum, sem que tenham decorrido mais de três anos desde o primeiro contrato.
	Por outro lado, não é admissível o recurso ao ajuste direto, no caso de serviços complementares ou repetição de serviços similares se os valores de contratos ultrapassar 70% do valor de contrato inicial.

3.2. Análise de exemplos práticos de ajustes direto

A contratação pública em situações de emergência desempenha um papel crucial na resposta rápida a crises, garantindo a mobilização de recursos e a execução de medidas essenciais para mitigar os impactos de eventos extremos. Este ponto analisa casos concretos que ilustram a aplicação do ajuste direto como instrumento estratégico para atender às necessidades urgentes, garantindo a continuidade de serviços essenciais e recomendados

Ao explorar cenários específicos, como as cheias de 2016 em Santo Antão e as medidas de resposta à pandemia da COVID-19, busca demonstrar a importância e os desafios do uso desse mecanismo, considerando os princípios de eficiência, celeridade e conformidade legal. Essas análises destacam ainda as justificativas impostas e os resultados obtidos, proporcionando uma visão prática sobre a relevância.

3.2.1. Evento de cheias de setembro de 2016 na ilha de Santo Antão

Entre os dias 12 e 20 de setembro de 2016, chuvas intensas causaram grandes danos em Santo Antão, destruindo estradas, vias urbanas, infraestruturas de abastecimento de água, saneamento e habitações. Essas condições deixaram a ilha parcialmente isolada, interrompendo a mobilidade e o acesso a bens essenciais para as

populações locais. Em resposta, o governo declarou a situação de calamidade pública, conforme anunciado pelo Primeiro-Ministro.

A resolução que formalizou o estado de calamidade (Resolução nº 77/2016, de 21 de outubro) destacou a necessidade de mobilizar recursos para intervenções urgentes em estradas e outras infraestruturas, com o objetivo de restabelecer a normalidade. O governo atribuiu ao Instituto de Estradas e aos serviços municipais a responsabilidade de coordenar a recuperação, estimando-se um custo inicial de 750 milhões de escudos para as intervenções imediatas e preventivas.

Contratação por Ajuste Direto para Obras de Reposição

Em junho de 2017, o Conselho de Ministros autorizou a contratação, por ajuste direto, as empresas Sociedade Nacional de Engenharia Rural e Floresta e Armando Cunha Cabo Verde, com o fundamento na urgência e especificidade técnica das obras necessárias para recuperar infraestruturas hidroagrícolas e rodoviárias afetadas.

Esta justificativa está ancorada na necessidade de ações rápidas e eficazes para evitar mais degradação, bem como para proteger a segurança pública. A escolha do procedimento direto visou acelerar a execução dos projetos sem comprometer a eficiência, atendendo à situação emergencial e à limitação de alternativas no mercado local.

Análise dos Fundamentos

A utilização do ajuste direto para essas obras foi justificada pelo contexto de emergência e pela complexidade das intervenções, que exigiam experiência técnica específica das empresas contratadas. Adicionalmente, a capacidade de resposta rápida era essencial para mitigar os riscos de deterioração adicional das infraestruturas e para evitar impactos mais severos na economia local.

Esses fundamentos alinham-se com as diretrizes legais emitidas, que permitem o ajuste direto em situações de calamidade pública, priorizando a proteção, a segurança e o restabelecimento rápido dos serviços essenciais. A decisão de ajuste direto reflete uma prática comum em cenários onde a velocidade e a especialização

são cruciais para atender aos objetivos de segurança e resiliência da infraestrutura pública.

3.2.2. Medidas Excepcionais de Contratação Pública na Pandemia da COVID-19

A pandemia da COVID-19 representou uma emergência global que exigiu a adoção de medidas excepcionais em diversas áreas, incluindo saúde pública, economia, educação e gestão pública. Em Cabo Verde, o governo implementou ações urgentes para conter a propagação do vírus, proteger as populações vulneráveis e mitigar os impactos econômicos, com particular enfoque na contratação pública para assegurar resposta célere às necessidades emergenciais.

No contexto da pandemia, a Lei nº 83/IX/2020, publicada em abril de 2020, estabeleceu um regime excepcional de contratação pública em Cabo Verde. Esta lei permitiu o recurso ao procedimento de ajuste direto nas normas de contratação para agilizar a aquisição de bens e serviços essenciais e assegurar que as respostas à crise fossem rápidas e eficazes, mesmo que trouxessem desafios em termos de transparência e conformidade normativa.

Abaixo, são apresentadas as principais disposições do regime excepcional de contratação pública estabelecido no artigo 10º da Lei nº 83/IX/2020:

1. Prevalência do Ajuste Direto por Critério Material: A lei estabelece que o ajuste direto pode ser utilizado para contratos de empreitada de obras públicas, locação ou aquisição de bens móveis e aquisição de serviços diretamente relacionados com necessidades impostas pela pandemia de COVID-19, dispensando alguns dos procedimentos habitualmente obrigatórios. Esse ajuste direto é permitido “na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, devidamente fundamentado”.

2. Aumento de Limites para Ajuste Direto Simplificado: No caso de ajustes diretos para aquisição ou locação de bens e serviços cujo valor não ultrapasse 600.000\$00

(seiscentos mil escudos), aplica-se o procedimento simplificado disposto no artigo 154º do Código de Contratação Pública (CCP).

3. Supressão de Limitações ao Ajuste Direto: As limitações ao uso do ajuste direto previstas no artigo 39º do CCP foram suprimidas, ampliando as possibilidades de contratação direta durante a pandemia.

4. Dispensa de Verificação Prévia de Documentação: A obrigatoriedade de verificação prévia de documentos de procedimentos pela DGCPD foi suprimida, acelerando o processo de contratação e simplificando a fase de preparação e aprovação dos contratos.

5. Celeridade nos Efeitos dos Contratos: Os contratos firmados no regime excecional, inclusive os resultantes de ajuste direto, produzem efeitos imediatamente após a adjudicação, independentemente de sua formalização escrita.

6. Dispensa de Caução para Boa Execução: Sempre que a garantia de fornecimento dos bens e serviços seja assegurada pelo operador económico, a caução de boa execução pode ser dispensada, e os adiantamentos de pagamento podem ser feitos sem os requisitos previstos no nº 2 do artigo 104º do CCP.

Para garantir a transparência e o controle, a lei exige que todas as adjudicações realizadas no âmbito desse regime excecional sejam comunicadas aos responsáveis governamentais das áreas das finanças e setor correspondente, além de publicadas no portal de contratos públicos, assegurando publicidade e responsabilidade.

3.2.3. Casos práticos de ajuste direto por despachos ministeriais e resolução de Conselho de Ministros

Durante os anos 2023 e 2024, foram publicados 14 despachos ministeriais e resoluções de conselhos de ministros autorizando as entidades adjudicantes a estabelecer contratos por ajuste direto, em diversas áreas como a saúde, defesa, obras públicas, agricultura e conferências internacionais. Entretanto, torna-se necessário realizar uma análise crítica das fundamentações apresentadas, avaliando

sua adequação às disposições do artigo 39º do Código de Contratação Pública (CCP), que define as condições para o uso desse procedimento.

1. Critérios Materiais e Justificativas de Urgência

Foram analisados vários fundamentos, como as resoluções que envolvem a aquisição de medicamentos pelo Ministério da Saúde e o reforço de meios para a Polícia Nacional, que alegam urgência e escassez de alternativas no mercado local. Contudo, é pertinente destacar que em alguns casos, embora a urgência seja mencionada, nem sempre são apresentadas as razões para a ausência de um planeamento prévio que possibilitaria um processo de contratação mais competitivo. Por exemplo, uma resolução para a compra de viaturas para a Polícia Nacional parece ser uma questão contínua, e as prioridades de urgência poderiam ter sido mitigadas por meio de planeamento e consequente realização de um processo competitivo de aquisição.

2. Exclusividade de Fornecedores

Alguns despachos analisados se apresentam como fornecedores exclusivos especialmente nas áreas de saúde e segurança. Embora a exclusividade possa limitar a escolha de procedimento, é preciso questionar se as alternativas foram consideradas, especialmente quando há interesse público envolvido.

3. Obras e Serviços Complementares

Certos casos analisados se relacionam com obras e serviços complementares. No caso de obras, como o reforço do muro de contenção e as reabilitações dos hospitais, o ajuste direto é justificado para garantir a continuidade dos serviços essenciais e evitar maiores prejuízos, alinhando-se com as disposições do CCP. No entanto, é válido questionar se a necessidade de ajustes complementares foi decorrente de uma falha no planeamento inicial dos projetos, o que poderia ser evitado com estudos mais aprofundados e uma análise de riscos detalhada.

4. Necessidades Técnicas e Artísticas

O caso fundamentado na “necessidade de requisitos técnicos e artísticos” foi apresentado no contexto da realização da Conferência Internacional “Liberdade, Democracia e Boa Governança”, com base na urgência e na especificidade técnica do evento. Embora a organização de um evento internacional possa exigir celeridade, a justificativa seria mais consistente se evidenciasse o impacto econômico e social esperado, em termos de desenvolvimento e políticas públicas, ou demonstrasse de forma mais convincente que a entidade selecionada possui qualificações exclusivas não disponíveis entre outros potenciais interessados.

5. Conformidade com o CCP

A maior parte das resoluções e despachos menciona os dispositivos do CCP para sustentar a decisão pelo ajuste direto, especialmente a alínea a) do artigo 39º, que abrange situações de exclusividade, urgência ou necessidade de continuidade. Entretanto, há uma falta de consistência em alguns textos quanto à explicação das alternativas que foram descartadas e o motivo.

4. RISCOS DE UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NA GESTÃO DAS CRISES DE EMERGÊNCIAS

A contratação pública em situação de emergência, como a crise da COVID-19 e outras, enfrenta desafios significativos, dada a necessidade de resposta rápida. Este contexto, frequentemente, fragiliza os mecanismos de controlo e *compliance*, aumentando a exposição à corrupção, má gestão e desvios de recursos. Os principais riscos incluem:

- **Favorecimentos nas adjudicações diretas:** Procedimentos simplificados podem levar à escolha de fornecedores não baseada em critérios transparentes.
- **Manipulação de preços e mercado:** Escassez e urgência podem gerar inflacionamento artificial de custos.
- **Execução contratual inadequada:** Bens e serviços de baixa qualidade, falta de entrega e pagamentos sem comprovação efetiva são comuns.
- **Falta de documentação e rastreabilidade:** Decisões rápidas sem o devido registo dificultam a auditoria posterior e a responsabilização.

No entanto, medidas devem ser tomadas para mitigar esses riscos, para que mesmo sob pressão, preserve os princípios de integridade, responsabilidade e eficiência, salvaguardando os recursos públicos e a confiança da população:

1. Planeamento e centralização:

- Criar acordos-quadro e sistemas de compras centralizados para mitigar o risco de sobreposição de ações e duplicação de despesas.
- Adotar consultas ao mercado, mesmo em regimes de exceção, para obter melhores propostas.

2. Aumento da transparência:

- Publicar todos os contratos e adjudicações em portais acessíveis ao público.
- Documentar rigorosamente cada etapa do processo, incluindo justificações para decisões emergenciais.

3. Reforço de controlos internos:

- Implementar segregação de funções e revisões colegiadas para evitar conflitos de interesse.
- Realizar verificações físicas e rastrear entregas de bens e serviços.

4. Mecanismos de auditoria contínua:

- Realizar auditorias concomitantes e sucessivas para identificar e corrigir desvios rapidamente.
- Monitorizar os preços praticados e verificar a adequação dos bens adquiridos.

5. Treinamento e supervisão:

- Capacitar agentes públicos em procedimentos de emergência, com foco na prevenção de fraudes.
- Estabelecer mecanismos para denúncia segura de irregularidades.

5. OS AJUSTES DIRETOS IDENTIFICADOS NAS AÇÕES DE AUDITORIAS 2023 E SUPERVISÃO 2024

Uma análise mais detalhada sobre o ajuste direto e outros procedimentos conduzidos pelas entidades adjudicantes seria viabilizada caso o portal de contratação pública estivesse plenamente operacional, abrangendo todas as entidades adjudicantes e os seus respetivos por meio das auditorias aos procedimentos de contratação pública de 2023 e das supervisões realizadas em 2024.

Embora esses dados não abranjam a totalidade dos casos, constituem uma base informativa relevante, permitindo generalizações e fornecendo insights valiosos sobre os fundamentos e o mérito da escolha do ajuste direto. Essas análises também possibilitam identificar situações em que a fundamentação apresentada não justificou adequadamente o recurso aos critérios materiais exigidos para este procedimento.

A avaliação dos ajustes diretos, com ou sem fundamentação, oferece um panorama da aplicação deste mecanismo, destacando eventuais desvios em relação aos princípios de boa gestão, transparência e conformidade normativa. É importante ressaltar que os dados analisados não contemplam todas as contratações realizadas por ajuste direto, uma vez que algumas aquisições, como as previstas no n.º 2 do artigo 110.º, não exigem a formalização de contratos escritos e podem ser conduzidas por tramitação simplificada. Este contexto reflete uma prática comum na administração pública, em que a justificativa do procedimento escolhido torna-se irrelevante. Assim, o foco desta análise recai sobre os contratos celebrados com fundamentação nos critérios materiais.

Em particular, a análise concentra-se na fundamentação de critérios materiais, especialmente quando invocada a urgência imperiosa nos termos do artigo 39.º, nº 1 al. a), do CCP. Por exemplo, o CCP permite o ajuste direto em situações de desastres, emergências de saúde pública ou a necessidade de bens e serviços exclusivos sem alternativas no mercado, desde que seja inviável recorrer a procedimentos concorrenciais.

Ainda que o ajuste direto seja permitido nesses casos, a sua aplicação exige uma justificativa rigorosa, explicitando a impossibilidade de utilizar outros procedimentos e demonstrando que esta escolha é adequada e proporcional à situação. Para prevenir abusos, é necessário um parecer prévio das instâncias competentes e, em alguns casos, consultas adicionais a outras entidades, garantindo a observância dos princípios de transparência e eficiência.

O recurso ao ajuste direto visa atender necessidades públicas de forma célere, sem, comprometer a integridade e a confiança nos processos de contratação pública. Assim, é essencial que a escolha deste procedimento seja devidamente fundamentada, com medidas que minimizem abordagens arbitrárias e reforcem os mecanismos de controlo e responsabilização das entidades adjudicantes.

5.1 Recolha e Interpretação de Dados

Os dados de auditorias e supervisões aos procedimentos de contratação pública foram obtidos a partir de planos anuais que abrangem um número limitado de entidades adjudicantes. A seleção dos dados tanto de auditorias (referentes aos procedimentos de 2023) como de supervisões (relativas aos procedimentos de 2024) teve como objetivo ampliar a abrangência da análise, proporcionando uma melhor representatividade do universo dos contratos.

Essa abordagem visa alinhar a análise com a realidade dos factos, destacando o peso dos ajustes diretos, os critérios materiais que fundamentam essa escolha, os tipos de contratos mais frequentes e as principais inconformidades identificadas na formação de contratos por ajuste direto.

5.1.1 Contratos celebrados por tipo de procedimentos

Os dados provenientes de auditorias realizadas em 2023 e supervisões conduzidas em 2024 mostram uma predominância significativa do ajuste direto como procedimento de contratação pública. Em termos de número de procedimentos, o ajuste direto representa 79,7%, contrastando com percentagens significativamente menores atribuídas ao concurso restrito (13,9%) e ao concurso público (6,4%).

No que concerne ao valor dos contratos celebrados, a distribuição também evidencia uma posição de destaque do ajuste direto, que corresponde a 47,6% do total. O concurso público apresenta uma representatividade relevante, atingindo 40,7% do valor dos contratos, enquanto o concurso restrito corresponde a 11,7%.

Esta distribuição demonstra uma concentração no uso do ajuste direto, principalmente no número de procedimentos.

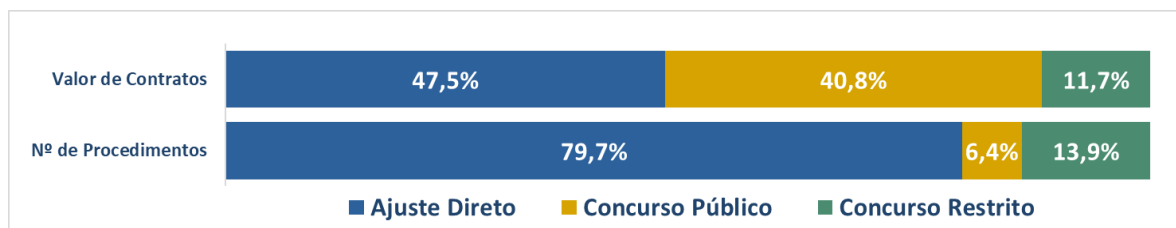


Gráfico 1 - Peso relativo dos tipos de procedimentos de contratação

5.1.2 Ajustes direto por tipos de contratos

Os dados apresentados demonstram que os ajustes diretos são amplamente utilizados para contratos relacionados à locação e aquisição de bens móveis, que representam 75,7% do valor total dos contratos e 44,0% do número de procedimentos. Esta predominância indica que a maior parte das contratações realizadas por este mecanismo visa atender a necessidades operacionais imediatas, como a aquisição de equipamentos ou outros bens essenciais para o funcionamento das entidades adjudicantes.

Por outro lado, os contratos de serviços de consultoria, embora correspondam a apenas 6,8% do valor total dos contratos, destacam-se com 20,2% do número de procedimentos. Esta discrepância sugere que os ajustes diretos nesta categoria são utilizados principalmente para contratos de menor valor unitário, mas com uma frequência relativamente elevada, refletindo a demanda constante por serviços especializados e específicos.

Estes dois tipos de contratos evidenciam tendências distintas no uso do ajuste direto, sendo um direcionado a necessidades de maior impacto financeiro e outro a contratações recorrentes, mas de menor valor agregado.

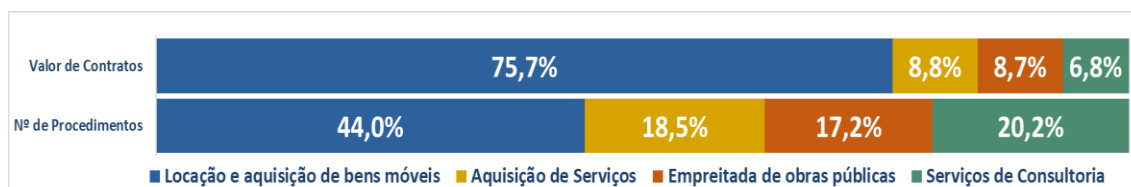


Gráfico 2 - Ajustes direto por tipos de contratos

5.1.3 Áreas de escolha de procedimentos de ajustes direto

Os ajustes diretos mostram maior predominância na área da saúde, especialmente no domínio da aquisição de medicamentos e outros produtos relacionados, que representam a maior parcela em termos de valor dos contratos (50,4%).

De seguida, destacam-se os contratos de aquisição de materiais para conservação e reparação (20,8%), construção (8,0%), serviços de consultoria (7,5%) e aquisição de outras máquinas e equipamentos (6,6%). As demais áreas, como eventos, equipamentos administrativos e serviços de tecnologia de informação, apresentam menor relevância em termos de valor total dos contratos.

No que diz respeito à frequência ou número de procedimentos por ajuste direto, o domínio de material de conservação e reparação lidera com 34,0%, seguido por serviços de consultoria (13,5%), construção (12,8%), medicamentos e produtos de saúde (10,3%) e equipamentos administrativos (5,7%). Outras categorias, como eventos, equipamentos de tecnologia da informação e outros, apresentam menor representatividade em termos de número de procedimentos, refletindo um uso mais pontual do ajuste direto nesses casos.

Ajuste direto por áreas	% de procedimentos	Valor em %
Medicamentos e Outros Produtos de Saúde	10,3%	50,4%
Material de conservação e reparação	34,0%	20,8%
Construção	12,8%	8,0%
Serviço de consultoria	13,5%	7,5%
Outra maquinaria e equipamento	1,9%	6,6%
Outros	16,9%	3,6%
Equipamentos administrativos, informáticos	5,7%	1,4%
Eventos e conferencias e festivais	3,9%	1,3%
Equipamentos e serviços de Tecnologia de Informação	1,0%	0,4%
Total Geral	100,0%	100,0%

Tabela 2 - Áreas de escolha de ajuste direto

5.1.4 Ajustes direto por tipo de entidades

As entidades que mais recorrem à utilização de ajustes diretos, em termos de valor total dos contratos, são predominantemente as empresas públicas, que representam 70,6% do montante envolvido. Seguem-se as entidades da administração direta do Estado, com 10,9%, as autarquias locais, com 10%, os institutos públicos, com 8,4%, e, por último, as agências reguladoras, com apenas 0,1% do valor total contratado.

Em relação ao número total de procedimentos realizados, verifica-se uma distribuição mais equilibrada. Os institutos públicos lideram com 32,8% do total de procedimentos, seguidos pelas empresas públicas, com 30,8%, pelas autarquias locais, com 18,5%, e pelas entidades da administração direta do Estado, com 16,9%. As agências reguladoras ocupam a última posição, com uma representatividade de apenas 1% no total de procedimentos. Esses dados evidenciam que, embora as empresas públicas concentrem a maior parte do valor contratado, os institutos públicos e outras entidades desempenham um papel mais significativo em termos de frequência de utilização do ajuste direto.

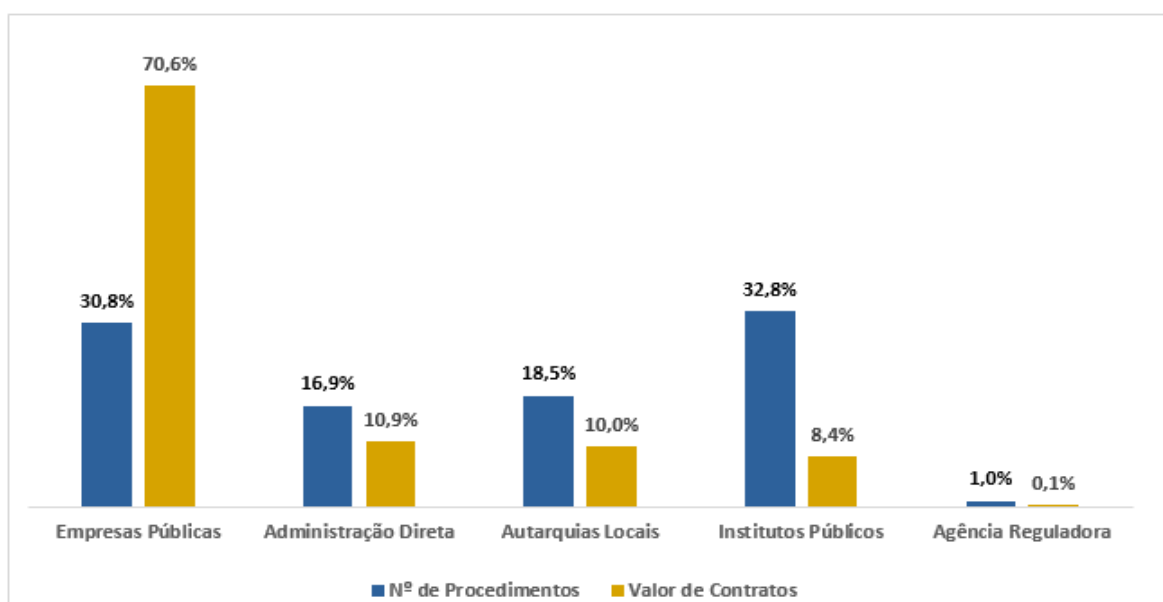


Gráfico 3 - Ajuste direto por tipo de entidades

5.1.5 Critérios de escolha de procedimentos por ajuste direto

Relativamente ao critério de escolha para a utilização de ajustes diretos, observa-se que, em termos de valores envolvidos, 39,2% dos contratos apresentam fundamentação que não tem relação com as disposições legais do Código de Contratação Pública (CCP). Adicionalmente, destaca-se que 18,5% dos valores contratados em ajustes diretos não apresentam qualquer fundamentação para a escolha deste tipo de procedimento. Por outro lado, 29,8% dos ajustes diretos, em termos de valor, são conduzidos com base no critério material, enquanto 12,6% se encontram dentro dos limites estabelecidos pela legislação para a sua aplicação.

No que diz respeito ao número de procedimentos, verifica-se que 62,2% dos ajustes diretos estão dentro dos limites estabelecidos na lei, 18,7% foram realizados com base no critério material, 12,1% não apresentam qualquer fundamentação de escolha do procedimento, e 6,9% têm fundamentação que não está relacionada com as disposições do CCP. Esses dados sugerem a necessidade de maior rigor e supervisão na fundamentação utilizada para justificar a escolha do ajuste direto, especialmente nos casos que fogem ao enquadramento legal.

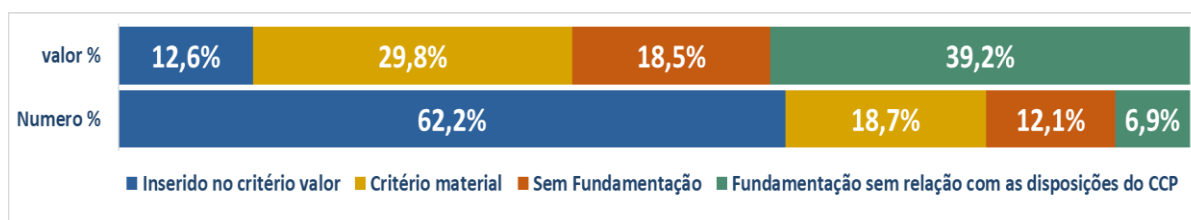


Gráfico 4 - Critérios de escolha de procedimentos por ajuste direto

5.1.6 Análise de Fundamentação de ajuste direto por critério material

Os dados fornecidos evidenciam a diversidade de justificativas utilizadas para a escolha do ajuste direto, bem como a relação entre o número de procedimentos e o valor contratado. Abaixo, destacam-se as principais categorias:

Urgência Imperiosa

A urgência imperiosa é o principal fundamento para o número de procedimentos (43,2%) e representa 26,5% do valor total contratado. Esta categoria reflete a aplicação do ajuste direto em situações emergenciais que exigem respostas rápidas, como desastres naturais ou emergências. É importante, porém, que essas situações tenham uma justificação que esteja alinhado com situações reais de urgência imperiosa por causas não imputáveis à entidade adjudicante conforme determina o número 1, alínea a) do artigo 39º do CCP.

Sem Fundamentação

O uso de ajustes diretos sem qualquer fundamentação aparece como a segunda maior ocorrência, tanto em número de procedimentos (32,0%) quanto em valor contratado (21,1%). Este dado é alarmante, indicando potenciais falhas no cumprimento das obrigações legais e nos mecanismos de supervisão. A ausência de justificativas pode comprometer a transparência e aumentar o risco de irregularidades.

Fundamentação Sem Relação com o Código de Contratação Pública (CCP)

Embora menos frequente em número de procedimentos (18,4%), esta categoria é responsável pela maior parcela do valor total contratado (44,8%). Isso sugere que contratos de maior porte são frequentemente fundamentados fora do escopo do CCP, levantando preocupações sobre a aderência às normas vigentes.

Motivos Técnicos, artísticos ou Relacionados com Direitos Exclusivos

Esta fundamentação ocupa a quarta posição em termos de procedimentos (2,4%) e tem impacto marginal no valor total contratado (0,6%). Apesar de legítima em muitos casos, requer uma documentação rigorosa para evitar o uso indevido.

Motivos de Segurança Pública

Motivos de segurança pública justificam 1,6% dos procedimentos, mas representam 4,2% do valor total contratado. Isso indica que, embora pouco frequentes, os contratos nesta categoria geralmente possuem valores significativos.

Outros Fundamentos

Fundamentos menos comuns, como:

- Procedimentos desertos (0,8% dos procedimentos e 0,2% do valor),
- Exclusão de todas as propostas (0,8% dos procedimentos e 0,5% do valor),
- Obras ou serviços complementares (0,8% dos procedimentos e 2% do valor), têm uma presença reduzida, mas ainda requerem atenção para garantir conformidade legal.

Critério material de escolha de ajuste direto	Nº de Procedimentos	Valor
Urgência imperiosa	43,2%	26,5%
Sem Fundamentação	32,0%	21,1%
Fundamentação sem relação com as disposições do CCP	18,4%	44,8%
Motivos técnicos artísticos ou relacionados com direitos exclusivos	2,4%	0,6%
Motivos de segurança pública	1,6%	4,2%
Decorrente de um procedimento concursal que ficou deserto	0,8%	0,2%
Decorrentes de um procedimento de concurso com todas as propostas excluídas	0,8%	0,5%
Obras ou serviços complementares	0,8%	2,0%
Aquisição de bens, serviços ou execução de obras a título de doação em favor ao Estado de Cabo Verde	0,0%	0,0%
Aquisição ao abrigo de acordo quadro	0,0%	0,0%
Repetição de serviços similares	0,0%	0,0%

Tabela 3 - Fundamentação de ajuste direto por critério material

5.1.7 Ajuste direto por critério material e por tipo de contratos

No que se refere aos ajustes diretos fundamentados pelo critério material e analisados por tipo de contrato, observa-se que, em termos de valor contratado, a maior parte destina-se à locação e aquisição de bens móveis, representando 76,9% do total. Em seguida, destacam-se os contratos para aquisição de serviços (9,4%), empreitadas de obras públicas (8%) e serviços de consultoria (5,7%).

Quando analisado o número de procedimentos, a distribuição segue a mesma ordem: os contratos para locação e aquisição de bens móveis lideram com 58,4%, seguidos por aquisição de serviços (14,6%), empreitadas de obras públicas (14,6%) e serviços de consultoria (12,4%).

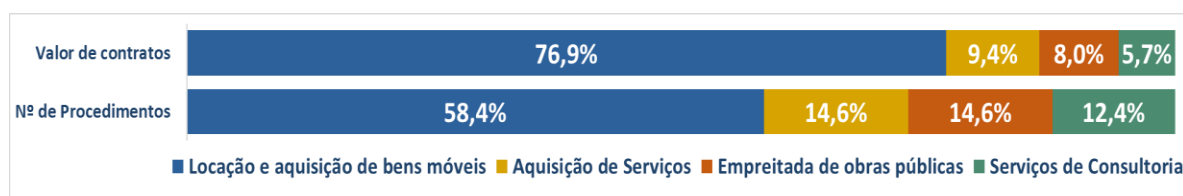


Gráfico 5 - Critério material de ajuste direto por tipo de contrato

5.1.8 Tipo de entidades que utilizam critério material

As entidades que mais recorrem ao uso de ajuste direto são as empresas públicas, representando 71,6% do valor do contrato e 52,8% em número, seguido as administrações diretas do estado, com o peso em valor de 11,9% e em número de 13,5%, as autarquias locais com o peso em valor de 10,9% e em número 19,1% e, por fim, os institutos públicos com o peso em valor de 5,6% e em número de 14,6%.

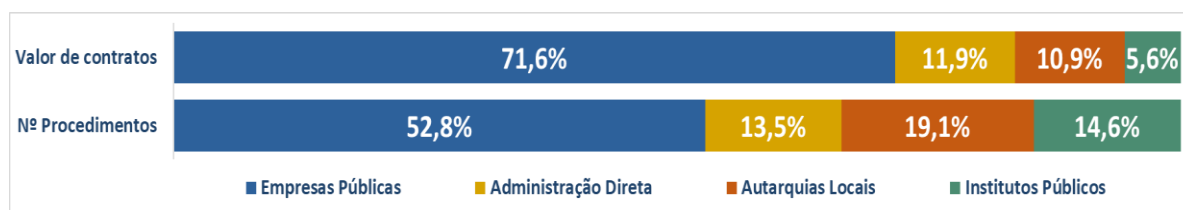


Gráfico 6 - Critério material de ajuste direto por tipo de entidade

5.1.9 Taxa de conformidade dos ajustes direto

A Taxa de Conformidade em Procedimentos de Contratação Pública é um indicador que mede o grau de cumprimento às regras estabelecidas pelo Código de Contratação Pública (CCP) durante a realização de processos de contratação pública.

A conformidade nos procedimentos de contratação pública é fundamental para garantir a credibilidade da sociedade na administração e gestão de processos de contratação. Uma taxa de conformidade elevada indica que as práticas de contratação estão sendo conduzidas de acordo com as leis e regulamentos, fomentando a justiça e a equidade. Além disso, ajuda a prevenir danos legais e a preservar a integridade do sistema de aquisições públicas.

A taxa de conformidade é calculada através de uma pontuação atribuída a cada processo de contratação, levando-se em conta o cumprimento das fases que compõe o ciclo de contratação, sendo cada uma das fases a serem ponderadas. O somatório das pontuações dá o score de conformidade do processo.

A conformidade analisada se refere tanto a auditoria aos procedimentos de contratação de 2023 e à supervisão aos procedimentos de 2024.

5.1.9.1 Conformidade de ajustes direto comparativamente a outros tipos de procedimentos

A taxa de conformidade média dos ajustes direto é inferior aos restantes procedimentos de contratação, conforme os dados de auditoria aos procedimentos de 2023 e supervisão aos procedimentos de 2024. A conformidade média de ajustes direto é de 70,5%, enquanto que a conformidade geral dos processos de contratação analisados é de 74,3%.

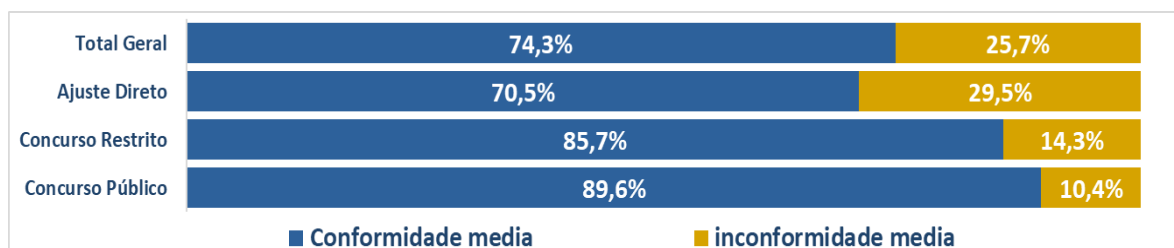


Gráfico 7 - Taxa de conformidade de procedimentos de contratação

5.1.9.2 Conformidade de procedimentos por ajuste direto por tipo de contratos

Analizando apenas os procedimentos de ajuste direto, considerando, os tipos de contrato, verifica-se que a menor conformidade se verifica nos contratos de aquisição de serviços (67%), seguido de contratos de locação e aquisição de bens móveis (70,1%), serviços de consultoria (72,1%) e Empreitadas de obras públicas (74,5%).

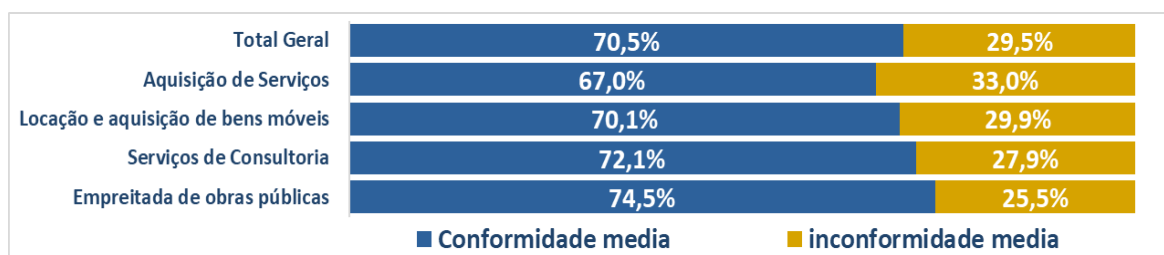


Gráfico 8 - Taxa de conformidade de procedimentos de ajuste direto por tipo de contrato

5.1.9.3 Conformidade de procedimentos por ajuste direto por tipo de entidade

Concernente a conformidade entre as entidades, nota-se que a menor conformidade se encontra nas entidades adjudicantes pertencentes aos institutos públicos (67,5%), seguido de empresas públicas (72,1%), autarquias locais (71,4%), agências reguladoras (72,3%) e por fim as entidades da administração direta com maior conformidade (73,9%).

AJUSTE DIRETO NO SISTEMA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM CABO VERDE

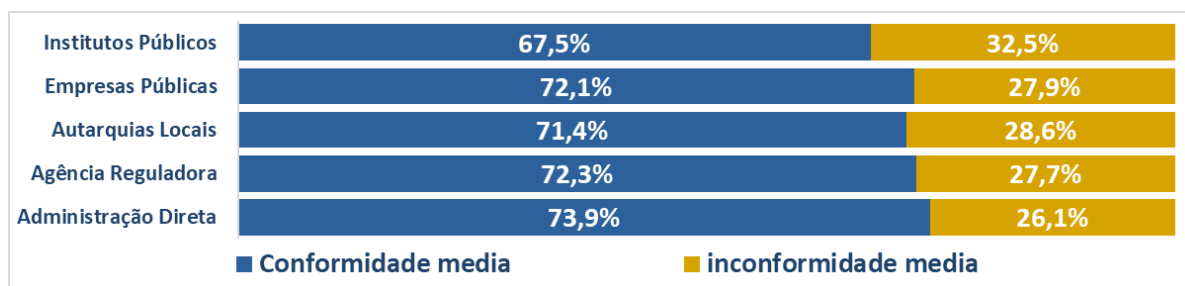


Gráfico 9 - Taxa de conformidade de procedimentos de ajuste direto por tipo de entidade

6. AVALIAÇÃO CRÍTICA DOS RESULTADOS E CONCLUSÕES

Os dados analisados evidenciam que o ajuste direto desempenha um papel central nos procedimentos de contratação pública em Cabo Verde, respondendo por uma parcela significativa dos contratos realizados. Contudo, essa predominância, excetuando situações de emergência devidamente justificadas e de casos de urgência imperiosa, efetivamente imprevisível e por circunstâncias não imputáveis à entidade adjudicante, demanda uma reflexão crítica sobre as práticas atuais e o quadro legal vigente.

Embora o ajuste direto seja, em muitos casos, conduzido dentro dos limites legais, a prática de fragmentação de processos aquisitivos e a priorização de necessidades de curto prazo apontam para fragilidades no planeamento das entidades adjudicantes. Esse cenário resulta em um elevado número de ajustes diretos de baixo valor, cuja ocorrência poderia ser mitigada com a consolidação de demandas e a adoção de procedimentos contratuais mais abrangentes, promovendo maior concorrência e otimização dos recursos públicos.

Outro ponto crítico é a frequência de ajustes diretos sem fundamentação adequada, o que fragiliza os princípios de transparência e responsabilidade. Essa lacuna demonstra a necessidade de reforçar os mecanismos de controle e supervisão, assegurando que todas as contratações sejam justificadas e documentadas conforme demanda a lei da contratação pública.

Para corrigir essas distorções e fortalecer a gestão dos recursos públicos, algumas medidas são recomendáveis:

- **Fortalecimento do Planeamento:** As entidades adjudicantes devem ser capacitadas para realizar um planeamento mais eficiente, reduzindo a dependência de justificativas baseadas em urgência ou exclusividade, que muitas vezes poderiam ser evitadas.
- **Revisão do Quadro Legal:** A introdução de exigências, como a consulta prévia obrigatória para procedimentos acima de um determinado valor, pode

promover maior equilíbrio e transparência nos processos de contratação pública, alinhando o sistema nacional às melhores práticas internacionais.

- **Aperfeiçoamento da Transparência:** As justificativas para o ajuste direto devem ser publicadas de forma acessível, permitindo maior escrutínio público e aumentando a confiança da sociedade nos processos de contratação.
- **Melhoria do Controle Interno:** É essencial revisar os processos internos de contratação, com foco na eficiência e competitividade, além de adotar mecanismos que assegurem o cumprimento das normas vigentes.

Por fim, o ajuste direto deve continuar a ser uma ferramenta ágil e eficiente para situações excepcionais, mas seu uso excessivo ou inadequado precisa ser corrigido. A implementação dessas medidas contribuirá para a promoção de uma gestão mais eficiente, transparente e responsável dos recursos públicos, alinhada aos princípios do CCP e às expectativas da sociedade.

BIBLIOGRAFIA

- Alves, C. C. (Dezembro de 2015). Urgência imperiosa enquanto fundamento material de recurso ao ajuste direto: Da controvérsia à importância da sua invocação. *JULGAR*.
- ARAP & INCV. (2019). *Colectânea de Legislação de Contratação Pública*. Cidade da Praia: Imprensa Nacional de Cabo Verde.
- ARAP. (2015). *Manual de boas práticas da contratação pública*. Cidade da Praia: ARAP.
- IMPIC, P. (2023). *Contratação Pública em Portugal 2022*. Lisboa.
- INCV. (2016). Boletim Oficial. *Resolução nº 77/2016 - Declara a situação de Calamidade pública na ilha de Santo Antão em decorrência dos danos materiais provocados pelas chuvas ocorridas entre os dias 12 e 20 de setembro de 2016*. Cidade da Praia: INCV.
- INCV. (2020). Boletim Oficial. *Lei número 83/IX/2020 - Medidas excepcionais de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavirus*. INCV.
- INCV. (28 de Abril de 2023). Boletim Oficial. *Resolução n.º 34/2023 de 28 de abril do Conselho de Ministro*. Cidade da Praia: INCV.
- INCV. (31 de Maio de 2023). Boletim Oficial. *Resolução n.º 40/2023 de 31 de maio do Conselho de Ministros*. Cidade da Praia: INCV.
- INCV. (2023). Boletim Oficial. *Despacho n.º 27/2023 de Gabinete da Ministra de Defesa*. Cidade da Praia: INCV.
- INCV. (Novembro de 2023). Boletim Oficial. *Despacho n.º 031/2023 de Gabinete da Ministra de Defesa*. Cidade da Praia: INCV.
- INCV. (27 de novembro de 2023). Boletim Oficial. *Despacho n.º 032/2023 de Gabinete da Ministra de Defesa*. Cidade da Praia: INCV.
- INCV. (27 de novembro de 2023). Boletim Oficial. *Despacho n.º 032/2023 de Gabinete da Ministra de Defesa*. Cidade da Praia: INCV.
- INCV. (5 de janeiro de 2024). Boletim Oficial. *Despacho n.º 1/2024 de 05 de janeiro do Gabinete do Primeiro-Ministro*. Cidade da Praia: INCV.
- INCV. (16 de fevereiro de 2024). Boletim Oficial. *Despacho n.º 07/2024 de 16 de fevereiro Gabinete do Primeiro Ministro*. Cidade da Praia: INCV.
- INCV. (9 de abril de 2024). Boletim Oficial. *Resolução n.º 31/2024 de 09 de abril do Conselho de Ministro*. Cidade da Praia: INCV.
- INCV. (12 de abril de 2024). Boletim Oficial. *Resolução n.º 32/2024 de 12 de abril do Conselho de Ministros*. Cidade da Praia: INCV.
- INCV. (13 de maio de 2024). Boletim Oficial. *Despacho n.º 21/GMDN/2024 do Gabinete da Ministra de Defesa*. Cidade da Praia: INCV.
- INCV. (4 de junho de 2024). Boletim Oficial. *Resolução n.º 50/2024 de 4 de junho de Conselho de Ministros*. Cidade da Praia: INCV.

INCV. (4 de outubro de 2024). Boletim Oficial. *Resolução nº 86/2024 de 4 de outubro de Conselho de Ministros*. Cidade da Praia: INCV.

INCV. (4 de outubro de 2024). Boletim Oficial. *Resolução nº 87/2024 de 4 de outubro de conselho de ministros*. Cidade da Praia: INCV.

Instituto de Estradas. (2017). *Programa de atividades do instituto de estradas*. Cidade da Praia.

Instituto de Estradas. (2017). *Relatório anual de atividade 2016*. Cidade da Praia.

Leitão, M. (2020). COVID-19 – Medidas excepcionais e temporárias. *LEGAL ALERT*.

Portugal, T. d. (2020). *Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências*. Lisboa: TC, Portugal.

Tribunal de Contas de CV. (2016). *Parecer sobre conta geral do Estado 2016*. Cabo Verde: TC, Cabo Verde.

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

DELIBERAÇÃO Nº 15/2025

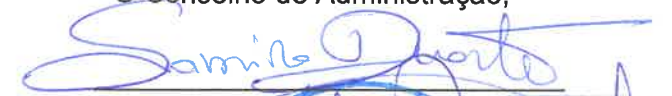
DE 08 DE OUTUBRO

O Conselho de Administração, no exercício das competências que lhe são conferidas pelo artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 55/2015, de 9 de outubro, que aprova o Estatuto da ARAP, e no âmbito da elaboração do Estudo sobre Ajuste Direto, cujo objetivo principal é avaliar a eficácia, eficiência e transparência das práticas de ajuste direto nas contratações públicas referentes aos anos de 2023 e 2024,

Assim, após análise, apresentação e debate, o Conselho de Administração, reunido em sua oitava reunião ordinária, realizada no dia 02 de outubro de 2025, delibera, por unanimidade, aprovar **o Estudo sobre Ajuste Direto.**

Praia, 08 de outubro de 2025.

O Conselho de Administração,


/ Samira Duarte /

/ Paula Vieira /

/ Nilda Gonçalves /

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO