

Reforma da Contratação Pública em Angola: Instrumento para a melhoria da Despesa Pública

**JOÃO JOSÉ, MANUEL FREIRE, MARIA COUTINHO,
MARIA RAMIRO, RAQUEL COSTA,
SÓNIA GUILHERME**

Introdução

No quadro das reformas da administração pública, têm sido introduzidas medidas económicas para a maximização da receita e melhoria da despesa pública, como forma de alcançar ganhos para a melhoria da condição de vida das populações, combate à fome e à pobreza. Nesse sentido, trazemos à reflexão o tema da melhoria da despesa, na perspetiva das reformas no domínio da contratação pública, tendo de se avaliar em que medida a aplicação desses instrumentos contribui, ou poderá contribuir, de modo efetivo, para a melhoria da qualidade da despesa pública.

Sendo a contratação pública um instrumento fundamental de gestão macroeconómica, é necessário que esta esteja ancorada em normas que promovam a celeridade na tomada de decisão, bem como a participação aberta, transparente e concorrencial dos operadores económicos, com vista à obtenção de propostas competitivas para a melhor realização do interesse público.

As reformas no sector da contratação pública estão, cada vez mais, ligadas ao maior lugar que esta tem vindo a ocupar nas finanças públicas - em 2021, 26% do Orçamento Geral do Estado (OGEE) e 9% do Produto Interno Bruto. Dada a escassez de recursos financeiros, o Estado recorre, com maior frequência, aos operadores privados para a prossecução dos seus objetivos, com vista a garantir a sua maior eficácia, eficiência e aplicabilidade prática da contratação pública, atendendo ao contexto e ao estágio de desenvolvimento da sociedade.

As Reformas no domínio da Contratação Pública para o alcance dos objetivos de política económica

A história dos contratos administrativos, onde estão inseridos os contratos públicos, tinha uma visão "...em termos dogmáticos [...] essencialmente preocupada com o ato administrativo e com o recurso contencioso de anulação" (Estorninho, 2012, pg. 17). Em virtude das várias vicissitudes, principalmente financeiras, que os Estados foram enfrentando, com o recurso crescente aos particulares para desempenharem funções tradicionais do Estado, bem como a necessidade de satisfação das necessidades da coletividade, associada aos desafios atuais de sustentabilidade financeira, ambiental e de natureza social das compras públicas, foram sendo colocadas outras prioridades e, por conseguinte, alterando a perspetiva dos contratos públicos.

O Direito Administrativo tem vindo a sofrer constantes mutações, estando a viver hoje um "novo Direito Administrativo", defendido por Silva (2010). Esse "novo Direito Administrativo", tem diferentes preocupações, quando comparado com o Direito Administrativo Tradicional, *vg. o e-government, a accountability* e ainda temas ligados a *New Public Management*.

A *New Public Management*, que traduzida para a língua portuguesa significa "Nova Gestão Pública", está inserida na "revolução da gestão pública" defendida por Cabral (2008, pp. 430-454).

Nesse sentido, o modo de vinculação da Administração Pública passou a ter, também, como referência, interesses ligados ao *value for money* e focados no famoso *triple bottom line* da sustentabilidade, ou seja, passou a olhar igualmente para os temas sociais, económicos e ambientais, de tal modo que, a Contratação Pública, hoje, representa, sem sombra de dúvidas, um importante instrumento de governação, para a implementação de políticas. Como refere Gonçalves (2010, pg.7) "... a despesa pública estimuladora [...] aproveita politicamente o conhecido potencial regulador do *public procurement*, na busca da realização dos designados objetivos públicos secundários, colaterais ou horizontais da contratação pública [...] ao ser servido de uma política pública caracterizada por um escopo socioeconómico de largo espectro...".

A Contratação Pública tem assim funções de grande relevância pois, "...no panorama internacional da contratação pública: por um lado, [...] destinada [...] a promover o desenvolvimento económico dos países; e, por outro, dominada por critérios de racionalidade e eficiência económicos..." (Viana, 2008, pg. 23).

Com efeito, "... a aquisição de bens e serviços por entidades públicas tem subjacente a necessidade de assegurar o *value for money* [...] não obstante, que a contratação pública não tem, nem deve ter, apenas este objetivo [...]

o controlo da despesa pública na contratação pública não deve ser visto apenas numa ótica de *value for money*..." (Rodrigues, 2017, pp. 436-437). É necessário que esse objetivo se entrelace com outras políticas "... às chamadas políticas horizontais – como o comércio internacional, políticas ambientais ou políticas sociais – assim designadas por, justamente, estarem no mesmo nível ou terem a mesma relevância que a defesa do *value for money* na contratação pública" (Rodrigues, 2017, pg. 437).

Não obstante a importância de outras ações da reforma da Contratação Pública, reputamos relevantes, essencialmente, três medidas que, do nosso ponto de vista, concorreram ou têm vindo a concorrer para a melhoria da qualidade da despesa.

Nesse sentido, vamos, no presente estudo, discorrer sobre as referidas medidas.

a) Unidade de Contratação Pública (UCP), enquanto Medida de Sustentabilidade de Contratação Pública

A definição de instrumentos que permitem a melhor execução dos comandos normativos constantes da legislação sobre Contratação Pública tornou-se imperativa, não apenas para a eficácia do referido diploma, mas, fundamentalmente, para a contínua dinamização do mercado da Contratação Pública, na busca dos meios mais adequados para a realização do interesse público aquisitivo e para o fomento da concorrência e competitividade entre os operadores económicos que contratam com o Estado.

Assim, a Administração Pública identificou a necessidade de criação de estruturas administrativas, suficientemente aptas para garantir, da melhor forma, o acompanhamento da planificação, gestão, controlo, fiscalização, reporte contínuo e uniformizado das aquisições públicas sem, entretanto, aumentar o crescimento do aparelho burocrático do Estado e, conseqüentemente, os custos operacionais.

Nesse sentido, a criação das Unidades de Contratação Pública (UCP) surge no âmbito da definição de medidas de sustentabilidade da Contratação Pública, como uma medida tendente à profissionalização da função compras na Administração Pública. Um dos objetivos da criação dessa figura no ordenamento jurídico resultou da necessidade de se colocar fim às situações de compras por entes públicos, sem a necessária especialização de quem as adquirisse e, por força dessa situação, o risco de realização de despesas sem qualquer preparação, planificação e, até, em algumas situações, em desconformidade com a lei ou sem qualquer necessidade aquisitiva.

A estratégia de criação das UCP fica alinhada ao paradigma de avaliação dos Sistemas Nacionais de Contratação Pública, definido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), que estabelece como um dos requisitos fundamentais do governo em relação à Contratação Pública, a

existência de Unidade interna de apoio às Entidades Públicas Contratantes (EPC) que centralizem o processo de Contratação Pública, enquanto medida para a profissionalização da função do comprador público.

Atualmente, o país está administrativamente dividido em 18 províncias e 164 municípios, os quais integram, até ao momento, 564 Unidades Orçamentais e respetivos órgãos dependentes, que constituem o quadro de EPC com a função de planificar e executar as compras públicas a nível nacional. Para maximizar a utilização dos escassos recursos disponíveis no serviço da Contratação Pública, optou-se por implementar as UCP de forma gradual, priorizando as EPC às quais são alocadas maiores dotações orçamentais e, consequentemente, estão tendencialmente mais propensas ao lançamento de um maior número de Procedimentos de Contratação Pública (PCP).

b) A Inovação da Contratação Eletrónica

As reformas da administração pública pressupõem também o desenvolvimento das tecnologias de informação, a adequação dos serviços à demanda tecnológica, a modernização tecnológica da administração pública, a simplificação administrativa e a aproximação da administração aos particulares e, em alguns casos, o surgimento do ato administrativo informático e da Contratação Pública Eletrónica. Dito de outro modo, a contratação eletrónica pressupõe um conjunto de reformas na administração pública para o *e-government*.

Podemos falar em contratação pública eletrónica “pelo menos em dois sentidos diferentes [...] em sentido muito amplo, a utilização de quaisquer meios eletrónicos no circuito da compra pública [...] em sentido estrito pressupõe a existência de ferramentas próprias, que organizam a relação entre entidade adjudicante e os interessados, no âmbito de procedimentos pré-contratuais” (Raimundo, 2017, pg. 400).

Segundo Raimundo (2017, pp. 400-401), “...a contratação eletrónica, tal como ela se tem manifestado de acordo com a evolução tecnológica, pode [...] ser objeto de uma divisão por fases [...] mas é [...] útil para efeito de compreensão das opções que se colocam aos decisores públicos quando se trata de avançar para a implementação de e-procurement [...] de acordo com esta lógica, as seguintes vertentes:

- I. Disponibilização online de anúncios de procedimentos (*e-noticing*);
- II. Disponibilização das peças online (*e-access*);
- III. Apresentação de candidaturas e propostas por vias eletrónicas (*e-submission*);
- IV. Avaliação de candidaturas e propostas/adjudicação da vencedora (*e-evaluation, e-award*);
- V. Notificação eletrónica da decisão final (*e-notification*);
- VI. Faturação e pagamentos eletrónicos (*e-billing, e-payment*).”

a criação das Unidades de Contratação Pública (UCP) surge no âmbito da definição de medidas de sustentabilidade da Contratação Pública, como uma medida tendente à profissionalização da função compras na Administração Pública.

A institucionalização da contratação eletrónica traz algumas vantagens e desvantagens. Uma grande vantagem está relacionada com a desmaterialização do procedimento e, por conseguinte, a poupança, em várias vertentes, nas EPC. No entanto, processos há em que a intervenção humana é imprescindível, sendo que, a eventual opção por um modelo de contratação pública completamente eletrónico pode ser, neste domínio, desvantajosa. A esse respeito, Raimundo (2017, pg. 402) entre a opção pelo *end-to-end e-procurement* ou não, fala das “chamadas *ilhas de tecnologia*, em que apenas uma parte infima do processo corre por via informática”.

Em nosso entender, a decisão do *end-to-end e-procurement* deve estar também associada às condições tecnológicas de cada país e ao nível de literacia sobre Contratação Pública dos interessados.

No caso de Angola, como se pode constatar no Plano Diretor de Tecnologias de Informação de Angola, aprovado pela Resolução n.º 56/06, de 9 de agosto, do Conselho de Ministros, o Plano Estratégico para a Governação Eletrónica (PEGE) “reconhece a Governação Eletrónica como um instrumento imprescindível na modernização da atividade governativa e como uma alavanca fundamental no processo de consolidação e desenvolvimento económico e social, com o enfoque em melhor governo e não em mais tecnologia, de modo a provocar maior impacto positivo na implementação de soluções tecnológicas ao nível da qualidade

da prestação do serviço, da eficiência do funcionamento da administração pública, da transparência dos atos governativos e da redução dos custos de funcionamento”.

O PEGE realça a visão e a estratégia para a utilização das TIC como instrumento para uma melhor Governação em Angola, devendo as Políticas de Governação Eletrónica assumir o desafio de tornar os serviços públicos mais orientados para o cidadão comum, com particular atenção aos mais desfavorecidos e ajudar a modernizar a máquina da Administração Pública do Estado.

c) O Impacto das Novas Regras da Contratação Pública no Plano Integrado de Intervenção nos Municípios (PIIM)

Um dos desafios do Executivo é a criação das condições para a implementação das autarquias locais em Angola. Com efeito, tendo em conta a necessidade de assegurar a celeridade do processo de desenvolvimento local, em virtude das inúmeras desigualdades existentes entre os 164 municípios do país, e alinhado ao Programa de Investimento Público, foi aprovado pelo Titular do Poder Executivo, mediante Decreto Presidencial n.º 20/18, de 29 de janeiro, o Plano Integrado de Intervenção nos Municípios (PIIM), enquanto instrumento de planeamento, acompanhamento e gestão de projetos com impacto em todos os municípios de Angola.

O PIIM surge, enquanto medida para a materialização de ações do Programa de Investimento Público, com prioridade para as ações de carácter social para a promoção do desenvolvimento regional mais inclusivo no país.

A execução do PIIM não afastou, de certa forma, as regras que regem o funcionamento da Administração Pública, com destaque para o cumprimento dos procedimentos de Contratação Pública, para assegurar o cumprimento das boas práticas inerentes ao processo, sendo que os processos têm sido conduzidos na base dos princípios basilares da contratação pública, nomeadamente, da legalidade, probidade, transparência, imparcialidade, prossecução do interesse público, concorrência, publicidade. Pelo contrário, as medidas de reforma da Contratação Pública que vêm sendo elencadas ao longo do trabalho têm servido para a maximização da eficácia e eficiência dos procedimentos de contratação de serviços inseridos no PIIM.

Adiciona-se que, no âmbito dessas reformas, tendo em conta os desafios encardados na condução dos processos do PIIM, com a finalidade de responder positivamente aos prazos fixados para a execução dos respetivos projetos, foram introduzidas reformas específicas aos contratos do PIIM, por via do Decreto Executivo n.º 167/20 de 27 de maio, que aprova as Medidas Excecionais de Execução dos Contratos Públicos no âmbito do PIIM, com especial realce na definição de regras gerais sobre o equilíbrio económico-financeiro desses contratos públicos.

O PIIM tem servido de alavanca para o incentivo aos gestores dos órgãos da Administração Local e envolve os cidadãos no processo decisório e na execução das medidas, considerando-os como parte da solução dos seus próprios problemas.

Formas de controlo e fiscalização da despesa pública por via da contratação pública

Não obstante a figura de Controlo e Fiscalização remontar à Civilização Mesopotâmica, passando por marcos como a Revolução Industrial, ou acontecimentos mundiais como os escândalos financeiros resultantes das especulações de operações financeiras, reforçaram a necessidade de se instituir mecanismos de controlo nas instituições.

O Congresso norte-americano, com o intuito de promover a estabilidade do mercado e proporcionar um melhor reporte aos investidores, aprovou duas leis

I. a “*Securities Act 1933*”, que previa que o auditor tivesse em consideração, na preparação da auditoria, a adequação do sistema de controlo interno (SCI) implementado, além de reconhecer as vantagens do controlo interno (CI) tanto para a entidade quanto para o trabalho do auditor externo (AE);

II. a “*Securities Exchange Act 1934*”, que, com a criação da “*Securities and Exchange Commission*”, exigia que as empresas nela registadas apresentassem demonstrações financeiras certificadas por auditores externos. Internacionalmente, o controlo e fiscalização encontram-se espelhados nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), elaboradas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) - Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores - e esses instrumentos servem para apoiar os profissionais na sua atividade de fiscalização e controlo.

As Normas Profissionais da INTOSAI apresentam 4 níveis, nomeadamente (i) o nível 1 – princípios fundamentais da estrutura; (ii) o nível 2 – pré-requisitos para o funcionamento adequado e a conduta profissional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), como independência, transparência e *accountability*, ética e controlo de qualidade; (iii) os níveis 3 e 4 – instruções para a realização de cada tipo de auditoria, incluindo princípios profissionais para a realização de auditoria eficaz e independente às Entidades Públicas.

Portanto, à luz da INTOSAI, podemos destacar as (i) ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Sector Público; (ii) ISSAI 200 – Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira; (iii) ISSAI 300 – Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional; e (iv) ISSAI 400 – Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade.

A nível do ordenamento angolano, com a entrada em vigor da Constituição da República, houve, também, a necessidade de conformação da legislação referente ao Tribunal de Contas (TC) – órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas das entidades a ele sujeitas, por via da Lei n.º 13/10, de 9 de julho – Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), com o intuito de conferir a este órgão maior eficiência e rigor nas suas obrigações, no âmbito do controlo externo.

Com a introdução da nova legislação sobre a Contratação Pública, em 2016, com vista a se adequar às novas formas de funcionamento da administração do Estado, esta lei sofreu alteração parcial, por via da Lei n.º 19/19, de 14 de agosto – Lei que Altera a Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, com o objetivo de alargamento do âmbito de jurisdição deste órgão, ampliando a sua composição, e imprimindo celeridade na resolução de litígios, assim como a inclusão da figura da Fiscalização Concomitante (artigo 9.º A) – novo modelo de fiscalização, que adicionado à Fiscalização Sucessiva (artigo 9.º), permite que o TC possa exercer o seu papel de controlo e fiscalização ao longo do processo de execução do OGE e do ciclo de vida dos contratos, isto é, antes, durante e após a execução dos contratos, ficando, desta forma, alinhado, em termos de tipo de fiscalização, às suas congéneres (v.g. Tribunal de Contas de Portugal, Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

Para o efeito, estão sujeitas ao controlo e fiscalização do TC os entes descritos no n.º 2 do artigo 2.º da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas de Angola, bem como todo e qualquer fundo público a ser gasto por qualquer órgão (n.º 3 do referido artigo). No que à matéria de Contratação Pública diz respeito, ao abrigo do disposto no artigo 8.º da LOPTC, conjugado com o artigo 10.º da Lei n.º 32/21, de 30 de dezembro – Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado para o exercício económico de 2022, as EPC devem, a partir de determinados valores, submeter os seus contratos para fiscalização prévia do TC.

Adicionalmente, o TC conta com o Manual de Procedimentos de Auditoria de Regularidade (Manual), criado ao abrigo da Resolução n.º 8/21, de 25 de junho, que estabelece os procedimentos e técnicas que devam ser adotados pelo TC, no âmbito do seu papel de controlo e fiscalização, para a realização de auditorias [alínea d) do artigo 6.º da LOPTC. Este comporta as regras da INTOSAI (Planificação – ISSAI 1300; Execução – ISSAI 1200 e Relatório – ISSAI 1700), para a realização combinada de (i) Auditoria de Conformidade e (ii) Auditoria Financeira.

De entre os instrumentos constantes do Manual, incluem-se (i) a lista de verificação do sistema de controlo interno (E11) e (ii) a lista de revisão de auditoria interna, como elementos precedentes de apoio ao controlo e supervisão do TC. Assim, no que se refere ao controlo interno, a legislação angolana

atribui, nos termos do Decreto Presidencial n.º 134/18, de 21 de maio – Estatuto Orgânico da Inspeção Geral da Administração do Estado (EO-IGAE), à Inspeção Geral da Administração do Estado (IGAE).

A IGAE, criada ao abrigo da Lei n.º 2/92, de 17 de janeiro, sob dependência direta do chefe do Governo, constitui um órgão de fiscalização da ação do Governo, que tinha, inicialmente, a função de “...inspeção e fiscalização superior de toda a atividade desenvolvida no exercício das suas atribuições e competência, pelos órgãos, organismos e serviços do Estado bem como de empresas de que seja o Estado detentor de parte do capital.” (n.º 1 do artigo 2.º desta Lei).

Todavia, de acordo com o novo EO-IGAE – que revogou o então Estatuto (DP n.º 215/13, de 16 de dezembro) – foram reforçados os seus poderes de controlo interno aos órgãos e organismos da Administração direta e indireta do Estado, bem como das administrações autónomas e independentes, na medida que à IGAE é atribuída, de entre outras, a missão de controlar todos os órgãos da administração direta e indireta, autónoma e independente, central e local, missões diplomáticas e consulares no exterior (alínea a) do artigo 6.º do EO-IGAE).

Em adição ao papel da IGAE, encontra-se o SNCP (entre outras), no seu papel de supervisor fiscalizador do mercado da Contratação Pública (n.º 1 do artigo 11.º da LCP), que, ao abrigo do disposto na alínea h) do artigo 6.º do EO-IGAE, tem o dever de cooperação, com vista a garantir a racionalidade e complementaridade das respetivas intervenções.

Olhando para os mecanismos de controlo interno, podemos destacar os modelos COSO e o COBIT, sendo que este último possui uma estrutura, em termos de funcionamento, similar ao COSO, e amplamente focalizada em tecnologias de informação, em que o controlo interno deve ser entendido como políticas, procedimentos, práticas e estruturas organizacionais que proporcionam uma segurança razoável para prevenir, detetar e corrigir distorções.

Como anteriormente referido, um dos instrumentos do Sistema Nacional de Contratação Pública Eletrónica em desenvolvimento e implementação é o Sistema de Gestão de Contratos (SGC) – instrumento desenvolvido no SIGFE –, que constitui(rá) um repositório único de todos os contratos celebrados pelas EPC, permitindo a disponibilização simplificada e organizada da informação, e uma melhor gestão do ciclo de vida dos contratos.

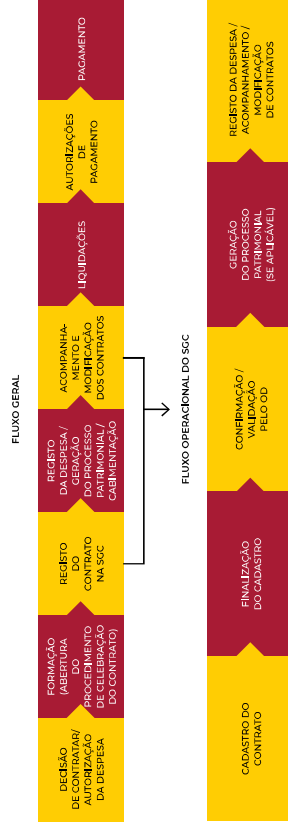
O SGC, cujo início da fase piloto remonta a agosto de 2020 e, atualmente, está a ser utilizada por 31 Unidades Orçamentais, funciona como um autêntico mecanismo de controlo interno, senão vejamos:

- I. Desenvolvido à medida de cada um dos tipos de procedimentos dispostos na LCP, permitindo a inserção da informação das diferentes fases dos procedimentos, mitigando os riscos de inobservância às fases exigíveis em cada procedimento, permitindo uma partilha de risco na avaliação e deteção de eventuais inconformidades à Lei;

II. Desenvolvido para cobrir as fases de tramitação e de execução dos contratos, aumentando a monitoria aos mesmos, e disponibilizando a informação necessária para os estudos que se reputem necessários, bem como obter uma melhor avaliação do custo/benefício dos contratos, tanto apenas na fase de tramitação, como extensivo à fase de execução.

Assim sendo, consegue-se perceber, no SGC (*vide* Quadro abaixo), atividades de controlo (i) **Estratégico** – na perspetiva das atividades previstas no PAC, em alinhamento com o orçamento da EPC, estarem, igualmente, alinhadas aos procedimentos desencadeados (n.º 4 do artigo 9.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 10.º, ambos das ERA-OGE/2022); (ii) **Operacional** – contendo as autorizações, verificações, validações e aprovações a vários níveis na EPC (artigos 31.º, 32.º, 33.º, 35.º, 36.º, 37.º, 43.º, todos da LCP); (iii) **Informático** – segurança dos ativos, controlo aplicativos – registo das alterações efetuadas –, interoperabilidade com outros sistemas (SIGT/SIPIP) e integra 3 Classificadores (Orçamental, Patrimonial e UNSPSC – *The United Nations Standard Products and Services Code*); e (iv) **Financeiro** – Facilidade na verificação da totalidade dos registos, com a exatidão requerida, permitindo a rápida reconciliação dos dados financeiros, reduzindo a execução do número de contratos sem que tenham sido precedidos de procedimento e, conseqüentemente, a contenção dos atrasados e uma melhor gestão da dívida pública.

QUADRO N.º 1 – Fluxograma do SGC



Fonte: SNCP, maio 2022

Adicionalmente, foi desenvolvida uma ferramenta, no SGC, que permite a visualização, por qualquer entidade, de informação chave sobre os contratos registados, a que se denominou de “Espelho do Contrato”, permitindo que a sociedade civil possa, também, efetuar o seu papel de controlador do que forem os gastos com as despesas públicas.

Em suma, podemos dizer que, com o processo de expansão do SGC, a todas as EPC, o Governo de Angola terá em mãos um instrumento de controlo interno, composto por informação fidedigna dos registos financeiros, em observância às leis e regulamentos, que permitirá a eficácia e eficiência na tomada de decisão dos gestores públicos, bem como promover a salvaguarda dos seus ativos, podendo facilmente ser verificada e atestada pelos auditores. Neste contexto, o Sistema de Gestão de Contrato conta, atualmente, com 5232 contratos registados.

Impacto quantitativo e qualitativo na melhoria da qualidade da despesa pública

No período de 2016 a 2021 verificou-se uma evolução significativa na quantidade de procedimentos comunicados ao SNCP, com destaque para uma variação em mais de 247% (709 PCP) entre os anos de 2017 (287 PCP) e 2018 (996), ano de início da implementação das UCP.

Por conta das restrições da Covid-19, a comunicação de PCP tendeu a abrandar no ano de 2020 (891 PCP), onde a variação se cifrou em menos 21% (244 PCP), em comparação ao ano de 2019 (1 135 PCP). Contudo, fruto das inúmeras ações realizadas pelo SNCP junto das UCP, foi possível a retoma da tendência verificada, pelo que se espera uma melhoria para o ano de 2022.

Por outro lado, verificou-se uma poupança de 21 433 milhões de kwanzas no período de 2016 a 2021, com destaque para 2020 (em que o valor atingiu 14 260 milhões de kwanzas). Deste modo, podemos aferir que, com a criação das UCP e à medida que estas vão sendo formadas e o contínuo apelo, pelo órgão supervisor, à adoção de procedimentos abertos, já se consegue notar alguma poupança dos recursos públicos, verificando-se aquisições a preços mais competitivos.

Em relação à contratação eletrónica, pode-se notar uma crescente preferência no seu uso, ainda que modesta, pelo aumento de procedimentos tramitados via SNCPE, em que se destaca o ano de 2021, com 43 PCP, ou seja, com 46% dos procedimentos desencadeados. Destes, destacam-se o Ministério das Finanças com 39 PCP (42%), o Ministério dos Recursos Minerais Petróleos e Gás com 17 PCP (18%) e o Ministério da Saúde com 15 PCP (16%). Realça-se, igualmente, a utilização, com alguma regularidade, do SNCPE por EPC fora da província de Luanda, nomeadamente, o Instituto Médio de Petróleos do Cuanza Sul (afeta ao Ministério dos Recursos Minerais Petróleos e Gás) e a Delegação Provincial de Finanças do Bié (afeta ao Ministério das Finanças).

Já em relação às poupanças, pelo uso da contratação eletrónica, verifica-se um aumento significativo, um ano após a sua implementação (2018), com a fase piloto (5 PCP), de KZ. 16 210 milhões para KZ. 83 185 milhões (11 PCP). Como resultado da poupança verifica-se que, em alguns casos, serviram para

que as EPC, por via das UCP, melhorassem as suas avaliações para o cálculo das estimativas de custos em procedimentos similares nos anos seguintes, tendo-se constatado, por consequência, um nível de poupança menor, face ao número de PCP desencadeados em cada ano.

Vale dar nota que, com a introdução do PDE em 2021, voltou-se a registar um aumento na poupança, em relação ao período homólogo (2020), de KZ 2 522 milhões (6 PCP) para KZ 7 939 milhões, tendo este ano sido evidenciado pelo aumento no uso de procedimentos eletrónicos.

Conclusão

Chegados a este ponto, é importante deixar as seguintes notas de reflexão e conclusões:

O Direito Administrativo tem vindo a sofrer constantes mutações, estando a viver hoje uma nova perspetiva, voltada à nova gestão pública, ao *e-government* e a *accountability*, muito por conta de uma revolução da gestão pública.

Essa revolução da gestão pública implica uma nova forma de atuação, que passa a ter como relevantes, interesses ligados ao *value for money*, ao famoso *triple bottom line* da sustentabilidade, ou seja, passa a olhar igualmente para as questões sociais, económicas e ambientais, de tal modo que influencia a Contratação Pública de hoje, que representa, sem sombra de dúvidas, um importante instrumento de governação, para a implementação de políticas públicas.

Por essa razão, a Contratação Pública tem, atualmente, funções de grande relevância na promoção do desenvolvimento económico dos países e na definição de critérios de racionalidade e eficiência económicos, permitindo os Governos terem ao seu alcance informação para a melhor tomada de decisão.

A Administração Pública Angolana, não está aquém da nova forma de atuação pública internacional nesse domínio e, por essa razão, introduziu reformas significativas no seu ordenamento jurídico, de modo a adequar-se às novas exigências da governação, no domínio da contratação pública, utilizando-a como ferramenta estratégica de governação.

Nesse sentido, em linha com os desenvolvimentos internacionais e regionais, foram introduzidas as Unidades de Contratação Pública na arquitetura jurídica contratual pública, para a profissionalização da função compras, bem como para programar e racionalizar a despesa pública. A institucionalização desse instituto jurídico representou ganhos significativos no processo de aquisição pública, mas é um trabalho que ainda tem um grande percurso por trilhar, principalmente no que diz respeito à formação e consciencialização dos gestores.

Assim, no domínio do *e-government*, a implementação da Contratação Eletrónica no ordenamento jurídico angolano, lançou bases atinentes à desmaterialização na tramitação dos procedimentos de Contratação Pública, dando azo a um processo acelerado para a melhoria da qualidade da despesa. Tal instrumento veio a reforçar a racionalização, redução e controlo dos gastos públicos, procurando conferir uma melhor qualidade na execução da despesa pública e obter poupança para o Estado, salvaguardando os princípios fundamentais que regem a atividade administrativa, com destaque para a transparência, concorrência e o interesse público aquisitivo.

A contratação eletrónica introduz, assim, mecanismos para a condução de procedimentos, através da plataforma eletrónica, conferindo maior celeridade, isto é, a conclusão do processo aquisitivo num curto espaço de tempo. O processo é eficiente, transparente, concorrencial e menos burocrático, trazendo benefícios na melhoria da qualidade da despesa pública.

O processo de implementação da contratação eletrónica permitirá, de certa forma, acelerar a interoperabilidade dos sistemas e portais, um dos grandes desafios, pois, visa a troca de dados e de informações, bem como a interligação de plataformas inerentes ao processo de cadastro de fornecedores de execução da despesa. Neste sentido, a plataforma de contratação eletrónica assegurará a permuta de informação, entre os respetivos Sistemas Integrados do Estado e seus utilizadores, de forma efetiva.

No ordenamento jurídico angolano, o Estado assegura a equivalência da tramitação dos procedimentos, quer por via eletrónica ou em suporte papel, estando subjacente a aplicação de todos os princípios informadores da Contratação Pública, conforme dispõe o artigo 3.º e o artigo 443.º, ambos da LCP.

De acordo com as regras de funcionamento da plataforma eletrónica, o acesso para a sua utilização é concedido mediante obtenção de direitos para visualizar ou processar informação, com base na identificação digital do utilizador, através de um terminal, a um procedimento ou processo a que se refere a informação e a fase do mesmo. No entanto, esse processo é antecedido de um registo que permite associar, de maneira inequívoca, o documento ao seu autor; de forma a assegurar a autenticidade dos procedimentos conduzidos na plataforma.

As duas inovações na Contratação Pública angolana têm vindo a facilitar o processo de implementação do PIIM, na medida em que o Executivo pretende, de forma célere, introduzir melhorias e reduzir desigualdades nos municípios, para a implementação das autarquias locais.

De uma maneira geral, o controlo das despesas públicas em Angola, opera-se, quer no modelo do controlo interno, quer no modelo do controlo externo, sendo este último realizado pelo Tribunal de Contas.

Ao nível do controlo interno, sem prejuízo do controlo da Inspeção Geral da Administração do Estado, o Serviço Nacional da Contratação Pública é o

órgão de especialidade, responsável pela supervisão e controlo do mercado da Contratação Pública.

Na qualidade de supervisor do mercado da Contratação Pública, o Serviço Nacional da Contratação Pública tem vindo a desenvolver mecanismos de controlo para a boa gestão dos contratos, nomeadamente, a implementação de um Sistema de Gestão de Contratos (eletónico) para o acompanhamento de toda a vida do contrato, desde a fase preparatória do procedimento à fase de execução.

Os mecanismos até aqui implementados pelo Executivo, designadamente a UCP e a Contratação Eletrónica, têm servido para o controlo, acompanhamento e melhoria da qualidade da despesa, representando não só poupanças avultadas para o sector público, mas também a melhoria da qualidade da despesa, bem como a preparação de Planos de Contratação Pública mais realistas, mais assertivos e mais profissionais.

Bibliografia

- Cabral, N. D., *Programação e Decisão Orçamental - Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica* (2008). Almedina. Coimbra.
- Estorinho, M. I., *Curso de Direito dos Contratos Públicos - por uma contratação pública sustentável* (2012). Almedina. Coimbra.
- Gonçalves, P. C., *Gestão de Contratos Públicos em Tempo de Crise* (2012). in A. V. CEDIPRE, *Estudos de Contratação Pública* (Vol. III, pp. 5-49). Wolters Kluwer. Coimbra Editora. Coimbra.
- Gonçalves, P. C., *Direito dos Contratos Públicos* (2015). Almedina. Coimbra.
- Raimundo, M. A., *E-procurement. Atas do II Congresso Internacional de Compras Públicas - para um crescimento da economia assente na contratação pública sustentável, inteligente e inovadora* (2017 - pp. 399-418). NEDIP - Núcleo de Estudos de Direito Público, ius publicicum. Braga.
- Rodrigues, N. C., *A Contratação Pública como Instrumento de Política Económica* (2015). Edições Almedina. Coimbra.
- Rodrigues, N. C., *A compra pública sustentável: recursos públicos, despesa pública e controlo da eficiência nas compras públicas. Atas do II Congresso Internacional de Compras Públicas - para um crescimento da economia assente na contratação pública sustentável, inteligente e inovadora* (2017 -pp. 435-445). NEDIP - Núcleo de Estudos de Direito Público, ius publicicum. Braga.
- Silva, S. T., *Um novo Direito Administrativo?* (2010). Coimbra.
- Teixeira, C., *Os Contratos Administrativos no Direito Angolano* (1999). Luanda Editora. Luanda.
- Viana, C., *A Globalização da Contratação Pública e o Quadro Jurídico Internacional* (2008). in CE-DIPRE, *Estudos de Contratação Pública* (Vol. I, pp. 23-49). Coimbra.
- Serviço Nacional da Contratação Pública - *Relatório Anual da Contratação Pública* (2011). SNCP. Luanda.

Auditorias no Setor Público: Ferramentas digitais para melhorar a eficácia e a eficiência

CARLOS ARAÚJO

Introdução

Angola é uma economia emergente, com um enorme potencial de crescimento. O setor público deve ser coordenado, eficiente e eficaz, pois só assim poderá enfrentar os desafios que o país enfrenta e, ao fazê-lo, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

As auditorias são uma peça essencial da administração pública, porque ajudam os governos a introduzir melhorias nas suas ações, asseguram a responsabilização, demonstram transparência e promovem o desenvolvimento.

O Tribunal de Contas de Angola enfrenta desafios complexos, tanto ao nível interno, como no externo. Para fazer face a tais desafios, o Tribunal de Contas tem vindo a implementar novas formas de trabalho. Por estas razões, são exploradas várias possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias, como a *Blockchain*, a fim de se melhorar a sua eficácia e eficiência e mais facilmente ultrapassar os seus principais desafios.

Atualmente, existem tribunais no mundo que criaram ferramentas digitais inovadoras como a atrás referida, utilizando uma estratégia holística de transformação digital, que envolve pessoas, processos e cultura.

Inovação nos procedimentos de auditoria

Uma vez que as necessidades, os procedimentos e as expectativas dos principais intervenientes do Tribunal de Contas estão a mudar rapidamente, as formas de auditoria vigentes podem já não satisfazer os principais interessados (Oña e Bracci, 2022).