



MAPS

Metodologia para Avaliação de Sistemas de
Contratação

METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DE SISTEMAS DE CONTRATAÇÃO (MAPS)

2018





METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DE SISTEMAS DE CONTRATAÇÃO (MAPS)

PREFÁCIO

A contratação pública é uma componente crucial da prestação de serviços públicos, da boagovernança e economias sustentáveis com crescimento inclusivo. Governos de todo o mundo gastam aproximadamente US \$ 9,5 trilhões em contratos públicos por ano. Esse fato significa que, em média, as contratações públicas representam cerca de 12% a 20% do PIB de um país. O reforço dos sistemas de contratação pública é, portanto, central para alcançar resultados concretos e sustentáveis e para construir instituições eficazes.

A Metodologia para Avaliação de Sistemas de Contratação (MAPS) foi inicialmente desenvolvida em 2003/2004, graças aos esforços coletivos de muitas partes interessadas. O seu objetivo é o de avaliar e melhorar os sistemas de contratações públicas, fornecendo uma ferramenta comum para analisar informações sobre os principais aspectos de qualquer sistema. A MAPS tem sido amplamente utilizada para avaliar a qualidade e eficácia dos sistemas de contratações públicas e, com base nos pontos fortes e fracos identificados, desenvolver estratégias e implementar reformas. Esses esforços geralmente são concentrados na criação da base para um sistema de contratações públicas que funcione bem, estabelecendo um quadro jurídico, regulatório e institucional.

Esta revisão da MAPS original reflete um entendimento moderno das contratações públicas, levando em conta os desenvolvimentos globais e melhorias sugeridas pela ampla gama de utilizadores e partes interessadas. A nova MAPS é uma ferramenta universal que visa catalisar e acelerar a implementação de sistemas de contratações públicas modernos, eficientes, sustentáveis e mais abrangentes em todos os países. As avaliações da MAPS destacam onde as reformas são mais necessárias e indicam como estas podem ser melhor realizadas.

1 12% nos países da OCDE e 18% -20% na União Europeia; essa percentagem pode ser maior em alguns países em desenvolvimento.

A revisão da MAPS foi orientada por vários princípios:

- Relação custo/benefício, refletindo o objetivo básico de que todo sistema de contratações deveria fornecer os bens, obras e serviços necessários, de maneira económica, eficiente, efetiva e sustentável.
- Transparência, refletindo o princípio básico e consensual da divulgação, a fim de tornar políticas, quadros jurídicos e institucionais, e informações relativas a decisões disponíveis ao público de maneira compreensível, acessível e oportuna.
- Equidade, refletindo o ideal de que o processo de contratação pública deve ser livre de preconceitos, garantir igualdade de tratamento e tomar decisões coerentes com esses ideais, garantindo assim a sua integridade.
- Boa governação, reconhecendo a importância do contexto mais amplo de governação em relação à forma como a contratação pública é conduzida e como as reformas nas contratações são implementadas. Esse aspecto inclui a reflexão sobre metas de contratação horizontais, considerações de políticas e princípios de integridade.

Foram integrados elementos contextuais para garantir que a aplicação da MAPS ajude a contribuir para a eficácia. Entre essas considerações estão os objetivos da política nacional, incluindo metas de sustentabilidade, apoio ao setor privado, reforma da função pública, etc., bem como outros fatores que criam um ambiente propício para o bom funcionamento do sistema de contratação, tal como a boa gestão financeira pública, a responsabilidade, a segurança jurídica e a capacidade da força de trabalho.

A nova versão da MAPS é oportuna na esteira do lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Como os ODS, a MAPS será relevante para todos os países, independentemente do seu nível de rendimentos ou do estágio de desenvolvimento. A MAPS está relacionada com o Objetivo 12, que apela à promoção de práticas de contratação sustentáveis, de acordo com as prioridades e políticas nacionais, e com o Objetivo 16, que exige instituições eficazes e responsáveis. Além disso, a MAPS está ancorada na Recomendação de 2015 do Conselho de Contratação Pública da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e reflete as principais estruturas de contratação internacionais, como a Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL), a Lei Modelo sobre Contratações Públicas (2011), as Diretrizes da União Europeia (UE) sobre Contratações Públicas (2014) e as estruturas de contratação usadas por bancos multilaterais de desenvolvimento, países e instituições de implementação. Ela fornece uma estrutura de avaliação holística, estabelecendo os critérios de um sistema de contratação eficaz e eficiente que todos os países se devem esforçar para alcançar.

O processo de revisão da MAPS foi um esforço cooperativo que incluiu países e parceiros. O esboço da metodologia revista da MAPS foi aberto a consultas públicas e examinado em uma fase de testes e pilotos envolvendo um conjunto diversificado de países de várias categorias de rendimentos e situações de desenvolvimento, de forma a garantir uma ampla participação e contribuições do setor público e privado, bem como da sociedade civil.

Índice

SECÇÃO I - GUIA DO UTILIZADOR	5
Introdução.....	5
Estrutura Analítica (visão geral).....	6
Processo de Avaliação.....	11
Relatório de Avaliação	12
Planeamento e Monitorização Estratégico para Preparar Reformas	13
Mais informações e suporte.....	13
SECÇÃO II - ANÁLISE DO CONTEXTO DO PAÍS	15
Objetivos e Escopo	15
Estrutura.....	16
Fontes de Informação	17
SECÇÃO III - AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA	19
Pilar I. Quadro Jurídico, Regulatório e Político	19
Pilar II. Quadro Institucional e Capacidade de Gestão	36
Pilar III Operações de Contratações públicas e Práticas de Mercado	47
Pilar IV. Responsabilidade, Integridade e Transparência do Sistema de Contratações públicas	53
ANEXOS.....	67
Anexo 1 - Sistema de Indicadores da MAPS.....	67
Anexo 2 - Critérios de Avaliação da MAPS Expressos em Termos Quantitativos	70
GLOSSÁRIO	76
REFERÊNCIA	80

SECÇÃO I - GUIA DO UTILIZADOR

Introdução

Objetivo do Guia do Utilizador

1. Este Guia do Utilizador visa facilitar uma abordagem consistente à aplicação da Metodologia para Avaliação de Sistemas de Contratação (MAPS), concentrando-se na forma como as conclusões podem ser traduzidas em reformas de forma mais eficaz.

Finalidade e uso da metodologia

2. A MAPS tem como objetivo fornecer uma ferramenta harmonizada para utilização na avaliação de sistemas de contratações públicas. A metodologia é projetada de forma a permitir que um país, com ou sem o apoio de parceiros externos, conduza uma avaliação de seu sistema de contratações, a fim de determinar seus pontos fortes e fracos. As informações resultantes podem servir de base para iniciativas de desenvolvimento e reforma de sistemas harmonizados², que possam melhorar a sua capacidade e solucionar quaisquer pontos fracos. A avaliação também fornece ao país informações que podem ser usadas para monitorizar o desempenho do seu sistema e avaliar o sucesso das iniciativas de reforma na melhoria do desempenho. Ao identificar pontos fracos no sistema atual de um país, ela também oferece informações a parceiros externos que podem ajudá-los a determinar os riscos dos fundos que fornecem aos países parceiros.
3. A MAPS é uma ferramenta universal. O seu objetivo é estabelecer as bases para um sistema de contratações públicas bem governado que ajude a cumprir os objetivos das políticas, aumente a confiança do público, promova o bem-estar e construa sociedades mais prósperas e inclusivas. É guiada pelos princípios da relação custo/benefício, transparência, equidade e boa governação. A versão de 2018 da MAPS incorpora altos padrões desejáveis e serve como um guia para a reforma, em vez de estabelecer padrões mínimos que os países sejam universalmente obrigados a alcançar. Dependendo das condições de um determinado país, por exemplo no caso de Estados frágeis que sejam vulneráveis a conflitos, esses padrões desejáveis só podem ser atingidos ao longo de um período mais extenso.
4. A avaliação da MAPS não é uma auditoria dos sistemas de contratações, nem pretende substituir as avaliações fiduciárias por parte do país, de um doador ou de outros parceiros externos, se necessário. O objetivo é fornecer uma ferramenta de avaliação comum para os países e para a comunidade internacional, independentemente da sua situação geográfica.

2 Os termos “iniciativas de reforma” e “desenvolvimento de sistemas” são usados de forma intercambiável nesta metodologia.

Estrutura analítica (visão geral)

Componentes essenciais

5. A estrutura analítica da MAPS consiste numa metodologia de avaliação central e em vários módulos suplementares.
6. A metodologia central da MAPS descrita neste documento fornece uma abordagem abrangente para avaliar os sistemas de contratação. Ela define a estrutura para conduzir uma análise do contexto do país, apresenta um sistema de indicadores sofisticado para avaliar a qualidade e o desempenho do sistema em termos de resultados e conclusões e descreve os principais elementos do processo de avaliação.
7. Módulos suplementares estão sendo progressivamente desenvolvidos para complementar a metodologia central de avaliação. Eles se concentram em áreas específicas de políticas de contratações públicas e podem ser utilizados por países, dependendo de suas necessidades.

Análise do contexto do país

8. A Seção II, "Análise do contexto do país", apresenta uma abordagem estruturada para analisar o ambiente de um país, garantir que a avaliação esteja ancorada nas necessidades específicas do país e que os diferentes elementos da estrutura analítica da MAPS sejam aplicados adequadamente.
9. A análise de contexto baseia-se em informações facilmente acessíveis e em dados existentes, e concentra-se numa série de fatores essenciais para a reforma das contratações. Estes incluem a situação económica do país, os seus objetivos de políticas nacionais, o ambiente de reforma das contratações públicas e a relação entre o sistema de contratação pública, a gestão das finanças públicas e os sistemas de governação pública. A análise de contexto também identifica as principais partes interessadas formal e informalmente ligadas às estruturas de contratação pública.

Sistema de indicadores

10. O sistema de indicadores da MAPS é descrito em detalhes na Seção III, "Avaliação de sistemas de contratações públicas". Baseia-se em quatro pilares: i) os quadros jurídico e de políticas que regulam as contratações no país; ii) o quadro institucional e a capacidade de gestão; iii) o funcionamento do sistema e a concorrência do mercado nacional; e iv) a responsabilidade, integridade e transparência do sistema de contratações.
11. Cada pilar avalia vários indicadores e subindicadores. O sistema de indicadores contém um total de 14 indicadores e 55 subindicadores, que, juntos, apresentam os critérios para uma comparação instantânea do sistema com os princípios declarados. Os indicadores são expressos em termos qualitativos e / ou quantitativos, conforme apropriado. A figura 1 (abaixo) descreve a estrutura geral da MAPS.

Figura 1. Visão Geral da Maps



12. Os indicadores referem-se geralmente à lei de contratações e ao quadro jurídico. A lei de contratações referida é o supremo instrumento jurídico que rege as contratações públicas no país. A forma ou natureza da lei suprema varia dependendo do sistema jurídico de um país (direito comum, direito civil, etc.) e da tradição³. Em geral, este documento presume um instrumento legal supremo generalizado e, em seguida, passa aos regulamentos que fornecem uma interpretação legal detalhada e procedimentos detalhados para os administrar. Em alguns casos, as obrigações legais relativas as contratações públicas também podem derivar da participação em associações ou tratados internacionais e/ou regionais. Outras leis nacionais, inclusive sobre orçamento, obras ou concorrência, podem também impor obrigações que orientam as contratações públicas. Todo o conjunto de instrumentos jurídicos relativos à contratação pública é designado como o “quadro jurídico”.

Aplicação de indicadores

13. Cada indicador ou subindicador é precedido por um breve texto que descreve os elementos que o subindicador tenta avaliar, assim como a natureza e a importância do item em questão. Isso visa orientar o avaliador quanto aos aspectos relevantes a serem revisados e aos princípios ou padrões especificados. Os critérios a serem considerados em cada subindicador são então apresentados numa tabela denominada “Critérios de avaliação”. Os critérios de avaliação estabelecem a base sobre a qual o sistema será avaliado (indicadores qualitativos). Um conjunto de indicadores quantitativos permite fundamentar a avaliação de vários subindicadores, levando em conta os dados

³ Alguns países têm leis e outros podem ter atos, decretos, circulares ou regulamentos.

relacionados com o desempenho.

14. Cada subindicador deve ser avaliado mediante uma abordagem de três passos:
- i) revisão do sistema, aplicando critérios de avaliação expressos em termos qualitativos;
 - ii) revisão do sistema, aplicando um conjunto definido de indicadores quantitativos; ⁴
 - iii) identificação de lacunas substantivas ou materiais (análise de lacunas).

Passo 1: Revisão do sistema aplicando critérios de avaliação expressos em termos qualitativos

15. O passo 1 da avaliação baseia-se numa revisão qualitativa da estrutura regulatória e de políticas existentes, bem como de mecanismos institucionais e operacionais, para determinar se o padrão foi ou não alcançado. Certos indicadores não se prestam à avaliação através de provas concretas (isto é, fatos e números) e podem requerer pesquisas ou entrevistas com partes interessadas e participantes em contratos públicos, tais como associações profissionais, representantes da sociedade civil, meios de comunicação independentes ou jornalistas de investigação reconhecidos e respeitados funcionários do governo, conforme indicado neste guia.
16. Um relatório narrativo deve fornecer informações detalhadas sobre essa comparação (isto é, sobre a situação atual em relação aos critérios de avaliação) e sobre mudanças que possam estar em andamento. Essa narrativa permitirá aos avaliadores analisar os pontos fortes e fracos do sistema.

Passo 2: Revisão do sistema aplicando um conjunto definido de indicadores quantitativos

17. O passo 2 da avaliação concentra-se na aplicação de um conjunto (mínimo) de 15 indicadores quantitativos. Estes estão intimamente relacionados com as práticas de contratação vigentes no país e são, portanto, muitas vezes referidos como indicadores de desempenho. Os indicadores quantitativos são úteis para demonstrar resultados, por exemplo, examinando uma amostra de transações de contratação e outras informações relevantes consideradas representativas do desempenho do sistema.
18. O relatório narrativo deve fornecer as conclusões detalhadas desta análise. Nos países em que os dados necessários não estiverem disponíveis ou não forem confiáveis, as circunstâncias específicas devem ser explicadas no relatório narrativo.
19. Os indicadores quantitativos não são comparados com padrões estabelecidos, mas podem ser utilizados pelo país para definir linhas de base, estabelecer metas nacionais e medir o progresso ao longo do tempo. Indicadores quantitativos adicionais são recomendados para uso opcional, conforme apropriado (consulte "Indicadores quantitativos recomendados").

Passo 3: Análise e determinação de lacunas substantivas ou materiais (análise de lacunas)

20. As conclusões da avaliação são analisadas e interpretadas (Passo 3) para identificar as áreas que apresentam lacunas substantivas ou materiais e exigem ação para melhorar a qualidade e o desempenho do sistema.
21. Existe uma lacuna substantiva ou material quando surge qualquer uma das seguintes situações:
- O sistema demonstra resultado importante inferior aos critérios exigidos.
 - Qualquer um dos elementos essenciais do indicador (por exemplo, independência, objetividade, pontualidade) esteja em falta.
 - Existam evidências suficientes de que uma disposição no quadro jurídico / regulatório não esteja a funcionar

4 Os fluxos de trabalho para os passos 1 e 2 podem ser organizados em paralelo.

como pretendido (isto é, evidência factual ou resultado conclusivo a partir de entrevistas ou da análise de práticas de contratação).

22. Para fundamentar as lacunas identificadas nos Passos 1 e 2 da avaliação, pode ser realizada uma análise em maior profundidade. Isso pode ser conseguido por meio de uma análise qualitativa mais abrangente dos acordos existentes e/ou através de uma análise ampliada das práticas de contratação pública (por exemplo, aumentando o tamanho da amostra dos casos de contratação analisados).
23. Se fundamentado, o subindicador deve ser claramente marcado como exibindo uma “lacuna substantiva”, para demonstrar a necessidade de desenvolver ações adequadas para melhorar a qualidade e o desempenho do sistema. Qualquer análise mais profunda que seja conduzida deve ser totalmente explicada no relatório detalhado de avaliação, para assegurar a consistência e a comparabilidade das avaliações. Evidências e conclusões adicionais devem ser refletidas no relatório.
24. Caso o avaliador identifique fatores prováveis que impeçam ações apropriadas para a melhoria do sistema de contratações públicas, devem ser atribuídas “bandeiras vermelhas”. Estas são usadas para destacar quaisquer elementos que possam obstar significativamente aos principais objetivos das contratações públicas e que não possam ser mitigados direta ou indiretamente. Tais fatores também podem estar fora da esfera das contratações públicas, por exemplo:
 - Os avaliadores/o governo não concordam com os resultados da avaliação (por exemplo, lacunas substantivas).
 - Outras leis nacionais ou acordos regionais / internacionais impõem obrigações conflitantes.
 - Outros fatores impedem a melhoria do sistema de contratações públicas (por exemplo, economia política; jurisdição; interdependência/complexidade de problemas, etc.).

Limites da aplicação dos indicadores

25. Os indicadores, por si só, não podem fornecer uma imagem completa de um sistema de contratações, que é, por natureza, complexo. Eles devem ser vistos como um veículo para identificar os pontos fortes e fracos do sistema em termos amplos. Os indicadores também servem como suporte para uma análise mais completa a ser realizada pelo avaliador, conforme indicado acima.
26. A aplicação de indicadores permite julgamentos profissionais pelo avaliador. A subjetividade deve ser reduzida ao mínimo para garantir que as avaliações realizadas por diferentes avaliadores mantenham uma razoável consistência e comparabilidade para fins analíticos. Esse é um dos principais objetivos da metodologia e deste guia. O avaliador também deve ter em mente que não existe um modelo único para um sistema de contratação e que modelos diferentes foram desenvolvidos em todo o mundo, que podem funcionar bem num cenário político, institucional ou cultural, mas não noutro.
27. A decisão sobre o âmbito da medição do desempenho e da recolha de dados deve ser específica para o país e ser baseada na disponibilidade de dados e nos objetivos do país. A decisão deve considerar a relação custo-eficácia, bem como a sustentabilidade da recolha e análise de dados para garantir a monitorização a longo prazo do desempenho da contratação.
28. A aplicação do Indicador 9 inclui uma análise de casos de contratação selecionados (“casos de amostragem”). Um dos passos mais importantes no planeamento da avaliação é considerar cuidadosamente a amostra de casos que serão avaliados. Essa análise selectiva de procedimentos reais de contratação fornece um meio adicional de avaliação, embora se reconheça que uma amostra representa sempre uma percepção selecionada da realidade e nunca a realidade na sua totalidade. A amostra deve, portanto, fornecer informações suficientes para chegar a conclusões que possam ser consideradas válidas num nível agregado. As estratégias de amostragem e tamanhos das amostras precisam de ser cuidadosamente considerados, quão representativos eles são e o seu nível de certeza devem ser claramente definidos. Dependendo das circunstâncias e dos objetivos estratégicos do país, a amostragem poderia, por exemplo, concentrar-se em entidades compradoras com despesas de alto nível ou, alternativamente, em

diferentes níveis de governo, para cobrir um certo número de entidades compradoras nacionais e subnacionais. Detalhes da abordagem de amostragem devem ser divulgados no relatório de avaliação.

29. Todos os indicadores quantitativos foram alinhados com os dados de contratação exigidos nas avaliações da Public Expenditure and Financial Accountability (Programa da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira - PEFA) (Indicador de Desempenho PEFA PI-24)⁵ para consistência nas avaliações e formulação de políticas.

5 Quadro de Medição do Desempenho da PEFA (2016): PI-24 (www.pefa.org).

Processo de Avaliação

Planeamento e preparação da avaliação

30. É necessário um planeamento avançado para definir adequadamente o âmbito e o tempo da avaliação, definir os mecanismos de gestão, configurar a equipa de avaliação, recolher as informações necessárias e identificar as partes interessadas a serem entrevistadas ou pesquisadas. O planeamento prévio é especialmente importante se a avaliação for patrocinada conjuntamente pelo governo e parceiros externos interessados. O planeamento possibilitará a coordenação do trabalho e o acordo a ser alcançado em aspectos fundamentais da avaliação. Avaliações por pares, onde representantes de outros governos, agências ou organizações internacionais relevantes participam no exercício de avaliação, podem complementar um exercício da MAPS. Também deve ser decidido com antecedência se uma avaliação deve ou não ser conduzida como uma revisão por pares ou se deve envolver outras formas de garantia de qualidade por terceiros (por exemplo, pela secretaria da MAPS).
31. Para garantir um processo de avaliação orientado pela procura, o país deve considerar a preparação de uma nota conceptual que abranja as seguintes questões:
- Qual é o objetivo principal ou quais são os objetivos principais da realização de uma avaliação da MAPS?
 - Existem questões específicas sobre as quais se concentrar?
 - Que partes do governo precisam ser abrangidas?
 - Que partes da metodologia MAPS (ferramenta central/módulos suplementares) precisam de ser aplicadas para fornecer os resultados desejados?
 - Quem está liderando a avaliação e quais são os diferentes papéis dos membros da equipa de avaliação?
 - Já houve uma avaliação da MAPS no passado? Quais foram as suas conclusões?
 - Existem outras avaliações relacionadas a contratações públicas disponíveis (por exemplo, relatórios de avaliação da PEFA, análises de economia política)?
 - Que fontes de informação estão disponíveis para recolher as informações necessárias?
 - Que indicadores quantitativos serão usados para a medição de desempenho?
 - Quem são as principais partes interessadas que devem estar envolvidas na avaliação?
 - Até que ponto a avaliação deve incluir a análise de casos reais de contratação (ver Indicador 9)?
 - De que forma a amostra será projetada e que agências serão incluídas?
 - Como serão validados os resultados e como serão discutidas as recomendações serão? A avaliação deve envolver pares/especialistas externos para rever a avaliação (ver parágrafo 39)?
 - Como serão comunicados/publicados e usados os resultados da avaliação?
 - Quanto tempo, apoio externo e orçamento serão necessários?
32. O governo pode demonstrar um compromisso político de alto nível estabelecendo fortes mecanismos de liderança para a avaliação. Para garantir a cooperação e abertura entre departamentos, o governo deve considerar o estabelecimento de uma Comissão Diretiva de Avaliação da MAPS com um prazo determinado.
33. A identificação de uma equipa qualificada de avaliadores é fundamental para a credibilidade e confiabilidade do exercício. Os avaliadores devem, preferencialmente, ser profissionais experientes em contratações públicas com amplo conhecimento dos aspectos legais, institucionais e operacionais do assunto e das práticas de contratação internacionalmente aceites. Eles devem estar bem informados sobre o uso recomendado da ferramenta, de forma a ampliar e compartilhar esse conhecimento e promover a coerência na sua aplicação. Assessores externos ao governo devem trabalhar com uma equipa de contrapartida do governo para facilitar o acesso a informações e apoio logístico. Os avaliadores devem estar livres de conflitos de interesse que possam surgir a partir de suas funções atuais ou anteriores.
34. As reformas bem-sucedidas dependem do engajamento ativo e adequado das partes interessadas ao longo do processo. Nos estágios iniciais da avaliação, as partes interessadas devem ser envolvidas por meio de comunicação apropriada (sobre os objetivos, âmbito, processo, cronogramas, entidade líder, etc.) e entrevistas direcionadas.

A “Análise do contexto do país” ajudará a identificar os principais interessados que estão formal e informalmente ligados às estruturas de contratações públicas no país.

35. Recomenda-se que as seguintes categorias de partes interessadas sejam envolvidas: a autoridade responsável pela avaliação (normalmente a autoridade regulatória, ministério ou governo central), o órgão normativo/regulador das contratações, o órgão de apelação de contratações, um número selecionado de entidades compradoras, representantes do setor privado (incluindo o setor bancário envolvido no financiamento de projetos de investimento do setor público) e da sociedade civil, autoridades responsáveis pelo orçamento/pagamento/controles internos, autoridades de auditoria, agências anticorrupção, órgãos de concorrência, parceiros internacionais envolvidos no país, instituições de formação, entidades profissionais, instituições acadêmicas, instituições de investigação e meios de comunicação

Condução da avaliação

36. A avaliação deve esclarecer os seus objetivos, identificar a situação atual e envolver os principais interessados.
37. A avaliação deve estabelecer um cronograma claro para as seguintes etapas: recolha de dados; análise de resultados (determinação dos pontos fortes e fracos); e, conforme aplicável, elaborar recomendações para uma estratégia de reforma prioritária, destinada a abordar quaisquer deficiências identificadas.

Validação das conclusões

38. Para assegurar que o processo de avaliação seja válido e crível, recomenda-se que seja realizado um exercício de validação envolvendo os principais interessados. Isso oferece uma oportunidade para se chegar a um acordo sobre as conclusões da avaliação, sobre as prioridades de reforma e sobre uma estratégia partilhada para abordar os principais pontos fracos do sistema.
39. Uma abordagem mais robusta de garantia de qualidade envolve uma análise da conformidade do processo de avaliação, um relatório de avaliação com a metodologia MAPS, a análise da qualidade dos resultados da avaliação pelo Secretariado da MAPS e um Grupo Assessor Técnico da MAPS designado. Esse mecanismo mais abrangente de garantia de qualidade foi projetado para permitir a certificação externa das avaliações da MAPS.⁶

Relatório de Avaliação

40. Um dos principais objetivos da realização de uma avaliação baseada na metodologia deste documento é fornecer uma ferramenta que os países possam usar para formular reformas, melhorar seus sistemas nacionais de contratação e alinhá-los com as boas práticas aceites internacionalmente. O processo de avaliação também oferece uma oportunidade única para aprender e aumentar a capacidade de governos e parceiros. Um relatório analítico narrativo é útil para os governos envolvidos e seus parceiros externos interessados em apoiar e fortalecer os programas. Um relatório deste tipo contextualiza a avaliação, fornecendo a visão do avaliador sobre o sistema como um todo e dos itens individuais avaliados.
41. A estrutura sugerida para o relatório é a seguinte:
- um sumário executivo do relatório, com uma visão geral dos resultados da avaliação em relação aos quatro pilares mencionados no parágrafo 10. O sumário executivo deve destacar os pontos fortes e fracos do sistema, a sua importância relativa, os principais riscos identificados e as suas prováveis consequências para a eficiência do sistema.
 - uma Secção introdutória, que apresente o histórico da avaliação, seu âmbito e natureza, as suas limitações e quaisquer outras questões essenciais para a compreensão do contexto e das circunstâncias sob as quais a

⁶ Para mais detalhes, consulte o seguinte site: www.mapsinitiative.org.

- avaliação foi efetuada.
- uma Secção que descreva o contexto do país (ver Secção II, “Análise do contexto do país”, para mais detalhes), incluindo:
 - i) uma breve revisão dos aspectos mais relevantes da situação política, económica e geoestratégica do país;
 - ii) o sistema de contratações públicas e a sua relação com os sistemas de gestão das finanças públicas e governação pública;
 - iii) os objetivos das políticas nacionais, com foco em questões que influenciam as contratações públicas;
 - iv) a reforma da contratação pública, incluindo a apropriação pelo governo, prioridades de reforma, principais países interessados, incentivos e desafios que possam influenciar o sucesso das reformas.
 - uma Secção que discuta os resultados da avaliação em relação a cada um dos pilares e indicadores. Também devem ser descritos quaisquer programas ou iniciativas governamentais existentes ou que estejam num estágio avançado de consideração. Conforme apropriado, deve considerar-se também o quanto elas são adequadas para o possível apoio de parceiros internacionais. Finalmente, a Secção deve descrever qualquer progresso que tenha sido feito, ou, alternativamente, qualquer deterioração no sistema desde a última avaliação.
 - uma Secção sobre a avaliação de pontos fracos pendentes no sistema de contratações, classificando-os em categorias de acordo com o risco que podem representar para o sistema, e oferecendo sugestões sobre como manter esses riscos num nível aceitavelmente baixo.⁷ Essas sugestões podem ser usadas como base para uma estratégia de reforma prioritária que contemple quaisquer pontos fracos identificados.
 - as seções e capítulos relevantes que devem ser acrescentados ao relatório, se este for além de uma simples avaliação do sistema e propuser um plano de ação ou uma estratégia de reforma (veja abaixo, a Secção “Planeamento estratégico e monitorização para preparar reformas”).
 - uma Secção do relatório que forneça um relato das medidas tomadas para validar os resultados da avaliação e que descreva quaisquer outros elementos que possam influenciar a qualidade da avaliação, tais como referências sobre avaliadores, o prazo disponível para a avaliação, fontes de informação, etc.
 - um anexo incluindo resultados detalhados da avaliação e quaisquer evidências que documentem os resultados. As áreas (isto é, os subindicadores) devem ser claramente destacadas se exibirem uma realização inferior aos critérios exigidos ou inferior à norma (padrão) descrita e exigirem mais ações para melhorar a qualidade e o desempenho do sistema (lacunas substantivas).⁸

Planeamento Estratégico e Monitorização para Preparar as Reformas

42. Os resultados da avaliação subsidiam o processo de planeamento estratégico para a futura reforma do sistema de contratações públicas ou o desenvolvimento de sistemas. Após a avaliação, deve desenvolver-se um pensamento estratégico para visualizar os objetivos e prazos para a melhoria do sistema de contratações públicas. O plano estratégico subsequente deve levar isso em conta, delinear uma gama de soluções possíveis e indicar como elas podem ser implementadas.
43. A estratégia deve ser realista, alinhada com outras iniciativas de reforma, garantir um equilíbrio de perspectivas e incluir uma boa combinação de “ganhos rápidos”, bem como iniciativas de médio e longo prazo. Um plano estraté-

7 Diferentes dimensões dos riscos devem ser consideradas, por exemplo, riscos fiduciários, riscos de desenvolvimento e riscos à reputação. Os riscos podem ser classificados nas seguintes categorias: alta, média ou baixa, ou, alternativamente: alta, substancial, moderada ou baixa, dependendo do sistema de classificação de risco usado pelo país. A classificação deve basear-se nas dimensões padrão de ocorrência (probabilidade) e na gravidade das consequências (impacto).

8 Uma ferramenta de avaliação eletrónica está a ser preparada para facilitar a recolha de dados, a análise e a documentação de resultados detalhados da avaliação, incluindo documentos de apoio. Enquanto isso, um arquivo do Excel está disponível e deve ser usado para apresentar os resultados detalhados da avaliação e as evidências que documentam os resultados.

gico deve ajudar a orientar a implementação. O plano estratégico deve atribuir funções e responsabilidades, definir os processos de mudança, especificar a alocação de recursos, cronogramas, uma estrutura de resultados, acordos de monitorização e avaliação, e a preparação e comunicação do documento de planeamento estratégico.

44. O conjunto de indicadores aplicados na avaliação da MAPS pode constituir uma base útil para a construção do quadro de resultados para as reformas das contratações públicas. Devem ser identificados alguns indicadores de alto nível relacionados com os objetivos estratégicos da reforma das contratações públicas. Além disso, os indicadores para qualquer uma das iniciativas incluídas como parte do plano estratégico para a reforma devem ser identificados em dois ou até três níveis: produtos, conclusões e impacto.
45. Cada indicador precisa de uma linha de base e de um alvo. Os dados da linha de base são usados como ponto de partida para a medição do progresso. Os alvos podem ser de curto, médio ou longo prazo, com marcos intermédios. A monitorização do progresso deve permitir o refinamento das iniciativas e, potencialmente, o desenvolvimento de novas iniciativas para cumprir com a evolução das necessidades.
46. Uma atualização completa de uma avaliação do MAPS deve ser realizada sempre que ocorram grandes mudanças na legislação ou que outros elementos substantivos do sistema se modifiquem/ou afetem o desempenho do sistema (de forma positiva ou negativa).

Mais informações e apoio

Secretariado da MAPS

47. O Secretariado da MAPS oferece apoio a todos os utilizadores da metodologia MAPS, mediante solicitação, incluindo:
 - assessoria às equipas nacionais para o planeamento e gestão de uma avaliação da MAPS, incluindo a revisão de qualidade das Notas Conceptuais e Termos de Referência para avaliações da MAPS;
 - assessoria às equipas de avaliação da MAPS sobre a metodologia MAPS;
 - revisão da qualidade dos relatórios de avaliação da MAPS (em colaboração com o Grupo Consultivo Técnico da MAPS), para fornecer certificação de avaliações que cumpram com os padrões de qualidade especificados.
48. Mais informações, modelos e orientações sobre como aplicar a metodologia da MAPS e transformar sistemas de contratações públicas estão disponíveis no seguinte site: www.mapsinitiative.org

SECÇÃO II - ANÁLISE DO CONTEXTO DO PAÍS

Objetivos e Âmbito

Esta Secção visa assegurar que a avaliação da MAPS seja baseada numa melhor compreensão do contexto em que as instituições de contratação pública e outras partes interessadas operam num determinado país. Durante a avaliação e na elaboração de respostas aos resultados, o ambiente político e institucional pode ser tido em consideração, a fim de assegurar que as reformas reflitam as necessidades do país.

Para uma máxima eficiência, esta análise de nível macro deve ser breve. Deve basear-se em informações de fácil acesso e dados existentes, e concentrar-se num número limitado de fatores potencialmente importantes para a reforma de contratações. Esses fatores são: i) a situação política, económica e geoestratégica do país; ii) ligações entre o sistema de contratações públicas e a gestão das finanças públicas e os sistemas de governação pública, iii) os objetivos das políticas nacionais que afetam as contratações públicas e iv) o ambiente de reforma das aquisições públicas.

A análise do contexto deve fornecer um mapeamento completo das principais partes interessadas, formal e informalmente, às estruturas responsáveis pelas contratações públicas. Isso ajudará a envolver as partes interessadas como parte da avaliação e como parte dos futuros processos de reforma. O envolvimento das partes interessadas, em geral, ajuda a esclarecer como são moldados, por regras formais e informais, os interesses, incentivos, valores e ideias, o que pode dar apoio ao desenvolvimento e à priorização para implementação de ações viáveis e realistas.

As informações contextuais reunidas nesse estágio também podem ser usadas para garantir uma aplicação direcionada da ferramenta MAPS. Por exemplo, a identificação de objetivos de políticas nacionais e desafios-chave ajuda a definir a avaliação da MAPS, em particular quanto à potencial aplicação de módulos suplementares.

Estrutura

A análise do contexto do país deve ser estruturada da seguinte forma:⁹

Análise do Contexto do País

1. Situação política, económica e geoestratégica do país :

- i) estruturas económicas (por exemplo, população, nível de rendimento nacional, recursos à disposição do governo vs. dívida, localização geográfica, situação geopolítica, principais desafios para o crescimento e desenvolvimento);
- ii) estruturas políticas, natureza do sistema de governação política (por exemplo, tipo de governo, história / legados na forma de governo, federalismo vs. centralização / papéis do governo nacional e governos subnacionais, características distintas na atribuição do poder político, grupos marginalizados, níveis de criminalidade e informalidade, aspectos de fragilidade ou de conflito, o nível de percepção da corrupção, etc.)¹⁰
- iii) obrigações internacionais (por exemplo, tratados e associações regionais / internacionais, incluindo informações sobre associações em potencial / pendentes).

2. O sistema de contratações públicas e suas ligações com os sistemas de gestão de finanças públicas e de governação pública:

- i) a natureza e o âmbito das contratações públicas (por exemplo, as contratações como proporção do PIB/despesas do governo);
- ii) instituições-chave (formais e informais) e as suas funções na operação do sistema de contratações, incluindo os seus controlos;
- iii) o mapeamento das principais partes interessadas externas formal e informalmente ligadas às estruturas de contratações públicas, os seus interesses e canais de engajamento.

3. Objetivos da política nacional e metas de desenvolvimento sustentável:

- i) iniciativas de reforma geral com foco em questões que influenciam as contratações públicas;
- ii) objetivos horizontais de políticas.

4. Reforma das contratações públicas:

- i) as reformas das contratações públicas no passado (breve histórico / legados/ lições aprendidas);
- ii) prioridades, políticas, estratégias e objetivos / metas das contratações públicas e suas ligações com reformas do setor público/ governação / outras reformas relacionadas;
- iii) incentivos que podem conduzir reformas; desafios que podem impacto no sucesso das reformas.

⁹ Mais informações sobre como conduzir análises de contexto/economia política podem ser encontradas em “Institutional and Context Analysis – Guidance Note” do PNUD (2012), http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/oslo_governance_centre/Institutional_and_Context_Analysis_Guidance_Note/; Overseas Development Institute (ODI) (2005), “Analytical Framework for Conducting Political Economy Analysis in Sectors”, http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-arquivos_de_opinião/3898.pdf.

¹⁰ A fragilidade pode ir além da categorização de “estados frágeis”. A OCDE definiu as seguintes cinco dimensões: i) violência (sociedades pacíficas); ii) acesso à justiça para todos (incluindo o controlo da corrupção); iii) instituições eficazes, responsáveis e inclusivas; iv) fundamentos económicos e v) capacidade de adaptação a choques e desastres sociais, económicos e ambientais. OCDE (2015), States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227699-en>.

Fontes de informação

A lista de fontes a serem consultadas é a seguinte:

- estatísticas nacionais (por exemplo, do Ministério das Finanças, etc.),
- planos nacionais de desenvolvimento,
- índices, ex. Doing Business Project (Banco Mundial), Government at a Glance (OCDE), Country Classifications (Banco Mundial e outros), as taxas de crescimento do PIB, Índice de Percepção da Corrupção, Relatório de Competitividade Global (Fórum Económico Mundial), Índice de Desenvolvimento Humano (ONU), etc.,
- bancos de dados sobre associações e tratados internacionais (por exemplo, Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT) / Acordo sobre Compras Governamentais; OCDE; organizações regionais e acordos comerciais; signatários da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, etc.),
- estudos / avaliações anteriores,
- entrevistas com especialistas ou fontes relevantes/críticos nos media.

SECÇÃO III - AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Pilar I. Quadro Jurídico, Regulatório e de Políticas

O Pilar I avalia o quadro jurídico, regulatório e de políticas da contratação pública. Ele identifica as regras e procedimentos formais que regem as contratações públicas e avalia como esses se comparam com os padrões internacionais. A implementação e operacionalização prática deste quadro é tema dos Pilares II e III. Os indicadores do Pilar I abrangem desenvolvimentos recentes e inovações que têm sido cada vez mais empregues para tornar as contratações públicas mais eficientes. O Pilar I também considera as obrigações internacionais e os objetivos das políticas nacionais para garantir que as contratações públicas cumpram seu importante papel estratégico e contribua para a sustentabilidade.

Le pilier I fait référence à quatre éléments du cadre législatif, réglementaire et politique :

- i) o instrumento jurídico supremo que rege os contratos públicos (leis, atos, decretos);
- ii) regulamentos e outros instrumentos de natureza mais administrativa;
- iii) disposições relativas a contratações noutras leis nacionais (por exemplo, leis que regem parcerias público-privadas e concessões, comércio e concorrência, acesso à informação, anticorrupção, resolução alternativa de litígios, empresas estatais, etc.)¹¹
- iv) obrigações decorrentes de acordos internacionais para assegurar consistência e a coerência de políticas.

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

Este indicador abrange os diferentes instrumentos legais e regulatórios estabelecidos em níveis diversos, desde o nível mais alto (lei nacional, ato, regulamento, decreto, etc.) até regulamentos detalhados, procedimentos e documentos de licitação formalmente utilizados. Este indicador é dividido em 12 subindicadores (de "a" a "l"), que são avaliados individualmente.

Subindicador 1 (a) - Âmbito de aplicação e cobertura do quadro jurídico e regulatório

O objetivo deste subindicador é determinar: i) a estrutura do quadro regulatório que rege a contratação pública; ii) a extensão de sua cobertura; e iii) o acesso público às leis e regulamentos.

O avaliador deve avaliar a adequação da estrutura do quadro jurídico, a sua clareza e a precedência dos diferentes instrumentos. É importante que o quadro jurídico seja diferenciado e que faça a distinção entre leis, regulamentos e procedimentos e que a precedência seja firmemente estabelecida, para minimizar inconsistências na aplicação. Instrumentos de nível superior devem normalmente ser menos detalhados e mais estáveis, já que sua modificação requer níveis mais altos de autoridade. Quanto mais alto uma disposição seja colocada na hierarquia da estrutura legal, mais estável ela será. Isso significa que os instrumentos de nível inferior devem ser escolhidos para regulamentar procedimentos mais detalhados de implementação que exijam alguma flexibilidade (por exemplo, limites).

O avaliador deve avaliar em que medida o quadro jurídico se aplica a todas as contratações realizadas utilizando fundos públicos (bens, obras e serviços, incluindo serviços de consultoria). Além disso, o avaliador deve verificar em que medida a legislação nacional se aplica a todos os órgãos públicos, bem como a governos e entidades subnacionais, quando os

¹¹ Por exemplo, leis que regem as parcerias público-privadas e concessões, comércio e concorrência, acesso à informação e combate à corrupção, resolução alternativa de disputas e empresas estatais, etc.

fundos do orçamento nacional são utilizados direta ou indiretamente.

Um aspecto a avaliar é se as leis ou regulamentos excluem determinadas agências ou áreas de despesa pública das disposições da lei (ou seja, o exército, a defesa ou gastos similares, empresas estatais autónomas ou especializadas, bem como empresas de serviços públicos com direitos especiais ou exclusivos). Isso também inclui avaliar se essas exclusões são estabelecidas por lei ou podem ser feitas administrativamente sem supervisão pública. O avaliador também deve avaliar se a lei de contratações públicas ou outras leis nacionais apoiam e regulam a contratação de outras formas de prestação de serviços públicos intimamente relacionadas com a contratação pública, tais como parcerias público-privadas (PPPs), incluindo concessões. (As características específicas são avaliadas no subindicador 1 (I)).

A uniformidade e universalidade da cobertura contribuem para a previsibilidade e a economia na operação do sistema de contratações. O acesso às regras e regulamentos contribui para a transparência, o que resulta em contratações mais económicas.

Leis e políticas podem ser disponibilizadas mantendo-as em locais de fácil acesso ao público. De preferência, as informações devem ser publicadas on-line, em um único portal de livre acesso (consulte o subindicador 7 (a)). Se as informações forem publicadas principalmente na Internet, o avaliador deve verificar se as informações são acessíveis ao público e atualizadas regularmente.

Critérios de avaliação

O órgão jurídico e regulador das normas cumpre as seguintes condições:

- (a) É registado adequadamente e organizado hierarquicamente (leis, decretos, regulamentos, procedimentos), e a precedência é claramente estabelecida.
- (b) Abrange bens, obras e serviços, incluindo serviços de consultoria, para todas as aquisições que usam fundos públicos.
- (c) as PPPs, inclusive as concessões, são regulamentadas.
- (d) As atuais leis, regulamentos e políticas são publicadas e estão facilmente acessíveis ao público sem nenhum custo.¹²

Subindicador 1 (b) - Métodos de contratação

Este subindicador avalia se o quadro jurídico inclui: i) uma definição clara dos métodos de contratação permitidos; e ii) as circunstâncias em que cada método é considerado apropriado.

O quadro jurídico deve fornecer uma gama adequada de métodos de contratação que incluam procedimentos competitivos e menos competitivos, quando apropriado.¹³

A lei e os regulamentos devem definir as situações em que a licitação pública ou métodos de contratação alternativos podem ser utilizados e garantir que os níveis aceitáveis de justificação e aprovação sejam claramente especificados. A aplicação de métodos e processos de contratação deve ser proporcional ao valor e aos riscos das atividades subjacentes do projeto. Isso significa que, em projetos de contratação com baixo valor ou riscos menores, podem ser aplicados métodos mais simples – tais como a licitação restrita, solicitação de orçamentos, etc. -, quando os benefícios de alguns métodos

12 PEFA PI-24.3 (1)

13 A Lei Modelo da UNCITRAL sobre contratação pública (2011), por exemplo, fornece termos, definições de modelo e procedimentos para diferentes opções (Consulte capítulos II -VII). Quando métodos de contratação específicos são mencionados neste documento, os termos estabelecidos pela UNCITRAL são usados.

mais complexos não forem evidentes ou necessários. Embora a licitação pública (competitiva) deva ser o método de contratação padrão, a escolha do método deve depender também do tempo necessário para seguir o procedimento e deve ter em conta um esforço para evitar atrasos.

O uso de adjudicações diretas (aquisições de fonte única) deve ser analisado e as suas justificações compreendidas. Também é importante entender como as justificações para evitar procedimentos mais competitivos estão a ser usadas em geral. Por exemplo, a urgência é muitas vezes uma desculpa para não utilizar licitações públicas. No entanto, a justificação de uma contratação de fonte única com base em uma emergência deve ser permitida somente nas circunstâncias excepcionais de um evento catastrófico, quando houver uma necessidade extremamente importante e quando qualquer outro método de contratação seria impraticável, dadas as limitações de tempo. Não deve, no entanto, ser usada simplesmente devido ao mau planeamento.

O fracionamento de contratos para evitar a concorrência aberta deve ser proibido, quando se pretende contornar regras competitivas.

O quadro jurídico deve restringir o arbítrio das pessoas responsáveis ou órgãos de contratações. Estes devem resultar no uso mínimo de métodos de contratação que limitem a concorrência.

CrITÉRIOS de avaliação

O quadro jurídico satisfaz as seguintes condições:

- (a) Os métodos de contratação são estabelecidos sem ambiguidade a um nível hierárquico apropriado, juntamente com as condições associadas sob as quais cada método pode ser utilizado.
- (b) Os métodos de contratação previstos incluem procedimentos de contratação competitivos e menos competitivos, e fornecem uma gama apropriada de opções que asseguram o seu custo/benefício, a equidade, transparência, proporcionalidade e integridade.
- (c) O fracionamento de contratos para limitar a concorrência é proibido.
- (d) Padrões apropriados para procedimentos competitivos são especificados.

Subindicador 1 (c) - Regras de publicitação e limites de tempo

Este subindicador avalia se: i) o quadro jurídico inclui exigências relativas à publicação de oportunidades de contratação como uma questão de interesse público e para promover a transparência; ii) há ampla e acessível publicação fácil de oportunidades de negócios; e iii) existe um tempo adequado entre a publicação de oportunidades e a data de submissão para preparar e apresentar propostas, consistente com o método e a complexidade da contratação.

O tempo entre a publicação do convite para a pré-qualificação, ou para a licitação pública e a apresentação de propostas, depende da complexidade da contratação e do nível de concorrência esperado. Se for esperado que licitantes estrangeiros concorram, esse é um fator a ser considerado. A lei e os regulamentos devem estabelecer os critérios para definir o tempo mínimo entre o convite à apresentação de propostas e a sua submissão. Os cronogramas podem ser encurtados em caso de transmissão eletrónica de anúncios de contratação e documentos de licitação.

CrITÉRIOS de avaliação

O quadro jurÍdico atende ÀS seguintes condiçÓes:

- (a) O quadro jurÍdico exige que as oportunidades de contrataçÓes sejam publicamente divulgadas, a menos que a restriçÓes de oportunidades de contrataçÓes seja explicitamente justificada (consulte o indicador 1 (b)).
- (b) A publicaçÓes de oportunidades proporciona tempo suficiente, de acordo com o mÉtodo, a natureza e a complexidade da contrataçÓes, para que os possÍveis licitantes obtenham documentos e respondam ao anÚncio. Os prazos mÍnimos para a apresentaçÓes de ofertas / propostas sÓo definidos para cada mÉtodo de contrataçÓes, e esses prazos sÓo prolongados quando a concorrência internacional é solicitada.
- (c) A publicaçÓes de licitaçÓes pÚblicas é obrigatÓria em, pelo menos, um jornal de grande circulaçÓes nacional ou num Único site oficial da Internet, onde sÓo publicadas todas as oportunidades de contrataçÓes pÚblicas. A publicaçÓes deve ser facilmente acessÍvel e sem custo, e nÓo deve envolver outras barreiras (por exemplo, barreiras tecnolÓgicas).
- (d) O conteÚdo publicado inclui informaçÓes suficientes para permitir que os possÍveis licitantes determinem se estÓo habilitados ou interessados em submeter uma proposta.

Subindicador 1 (d) - Regras de participaçÓes

Este subindicador avalia as polÍticas que regulam a participaçÓes e a seleçÓes, para garantir que estas nÓo sejam discriminatÓrias. Como princÍpio geral, as empresas, incluindo empresas estrangeiras qualificadas, nÓo devem ser excluÍdas da participaçÓes em um processo de contrataçÓes por razÓes que nÓo sejam a falta de qualificaçÓes, e somente de acordo com regras claramente especificadas sobre elegibilidade e exclusÓes.

Pode haver casos em que o quadro jurÍdico permita restriçÓes que exijam a compra ou a associaçÓes com empresas do paÍs, ou que imponham a inclusÓes de um mÍnimo de conteÚdo fabricado localmente. Muitos paÍses tambÉm permitem preferências de preçO para empresas locais. Tais requisitos ou preferências de conteÚdo local devem estar de acordo com as obrigaçÓes internacionais do paÍs (por exemplo, o Acordo da OrganizaçÓes Mundial do ComÉrcio sobre ContrataçÓes PÚblica, acordos de associaçÓes ou acordos de livre comÉrcio ratificados pelo paÍs). Preferências de preçO excessivas ou outras concessÓes a certos grupos de licitantes podem impedir a concorrência e reduzir a eficiéncia. O avaliador deve avaliar se as disposiçÓes sÓo adequadas e justificadas e garantir que nÓo prejudiquem a economia e a eficiéncia do sistema. O quadro regulatÓrio nÓo deve obrigar empresas estrangeiras a associarem-se a empresas locais ou a estabelecer filiais no paÍs como condiçÓes para licitaçÓes. Estas condiçÓes podem promover condiçÓes oligopolistas ou monopolÍsticas, ao invés de promover o desenvolvimento da indÚstria local, e podem tornar-se uma barreira de fato À competiçÓes.

O cadastro nÓo deve ser uma barreira para a participaçÓes num processo de contrataçÓes.

A lei deve prever exclusÓes para atividades criminosas ou corruptas, exclusÓes (preclusÓes), sujeita a processo legal, e para a proibiçÓes de relaçÓes comerciais em casos de atividade criminosa. Empresas ou indivÍduos que tenham sido objeto de uma condenaçÓes por sentençA final devem ser excluÍdos da participaçÓes por uma das seguintes razÓes: participaçÓes numa organizaçÓes criminosa; corrupçÓes, tal como definido na legislaçÓes nacional da entidade adjudicante ou da empresa / indivÍduo; fraude; infracçÓes terroristas ou infracçÓes relacionadas com atividades terroristas, ou incitar, ajudar, instigar ou tentar cometer tal infracçÓes; lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo; trabalho infantil; e todas as formas de tráfcio de seres humanos.

O processo para chegar até decisÓes sobre preclusÓes administrativa (por exemplo, falha na execuçÓes de contratos anteriores, etc.) deve ser claramente definido, incluindo o processo relacionado a possÍveis recursos. Outras exclusÓes legÍtimas (por exemplo, proibiçÓes de relaçÓes comerciais por lei ou adesÓes ÀS sançÓes do Conselho de SegurançA da ONU) devem ser prescritas. Além disso, pode haver acordos internacionais que limitem a participaçÓes aos membros dos acordos.

A participaçÓes de empresas estatais deve ser conduzida por regras que criem condiçÓes equitativas para todos os

concorrentes e não deve receber tratamento preferencial na forma de subsídios ou isenções fiscais, etc.

O quadro jurídico deve detalhar os procedimentos que podem ser usados para avaliar a elegibilidade de um licitante e sua capacidade de executar um contrato específico. Essa avaliação pode ser combinada com os documentos da contratação como parte de uma contratação específica, ou pode ser iniciada como um exercício separado que seja feito antes de todas as propostas apresentadas.

Em contratações altamente complexas, o uso de procedimentos em várias etapas (por exemplo, pré-qualificação ou diálogo competitivo) pode tornar a contratação mais eficiente, garantindo que apenas participantes elegíveis e qualificados sejam incluídos. Recursos podem ser economizados com a limitação do número de participantes que geram despesas de organização numa licitação abrangente. As circunstâncias pelas quais os procedimentos das várias fases podem ser utilizados devem ser claramente definidas, para garantir que não sejam abusivas ou usadas como um método para limitar a concorrência, por meio de requisitos de qualificação exagerados.

Critérios de avaliação

O quadro jurídico preenche as seguintes condições:

- (a) Estabelece que a participação das partes interessadas seja justa, baseada na qualificação e de acordo com as regras de elegibilidade e exclusões.
- b) Assegura que não existam obstáculos à participação no mercado de contratações públicas.
- c) Detalha os requisitos de elegibilidade e prevê exclusões para atividades criminosas ou corruptas, e para a preclusão administrativa de acordo com a lei, sujeita ao devido processo legal ou à proibição de relações comerciais.
- (d) Estabelece regras para a participação de empresas estatais que promovem a concorrência leal.
- (e) Detalha os procedimentos que podem ser usados para determinar a elegibilidade e capacidade de um licitante para executar um contrato específico.

Subindicador 1 (e) - Documentação e especificações de contratações

Este subindicador avalia até que ponto o quadro jurídico especifica o conteúdo dos documentos de contratação para permitir que os fornecedores compreendam claramente o que lhes é pedido e como o processo de contratação deve ser realizado.

Os documentos de contratação devem conter informações suficientes para permitir a apresentação de ofertas/propostas responsivas e estabelecer a base para um processo transparente de avaliação e adjudicação. Os detalhes dos requisitos incluídos nos documentos de contratação devem ser neutros e referir-se a especificações de padrões internacionais sempre que possível ou a outras normas oficialmente reconhecidas que sejam essencialmente equivalentes às especificadas. O quadro jurídico, quando apropriado, deve permitir e incentivar o uso de especificações (funcionais) baseadas em resultados para promover a inovação..

É importante que os requisitos de conteúdo para documentos de contratação sejam relevantes para a tomada de decisão de adjudicação. Informações que não são necessárias para o processo não devem ser exigidas no processo de submissão. Os requisitos excessivos de informação e documentação custam dinheiro e podem reduzir a concorrência ou levar à desqualificação de possíveis proponentes com base em requisitos desnecessários.

Crítérios de avaliação

O quadro jurídico preenche as seguintes condições:

- (a) Estabelece o conteúdo mínimo dos documentos da contratação e exige que o conteúdo seja relevante e suficiente para que os fornecedores respondam aos requisitos.
- (b) Exige o uso de especificações neutras, citando normas internacionais quando possível, e prevê o uso de especificações funcionais, quando apropriado.
- (c) Requer o reconhecimento de padrões que sejam equivalentes, quando especificações neutras não estiverem disponíveis.
- (d) Licitantes potenciais podem solicitar um esclarecimento sobre o documento de contratação, e a entidade compradora é obrigada a responder em tempo útil e comunicar o esclarecimento a todos os possíveis licitantes (por escrito).

Subindicador 1 (f) – Crítérios de avaliação e adjudicação

Este subindicador avalia: i) a qualidade e suficiência das disposições do quadro jurídico no que diz respeito à objetividade e transparência do processo de avaliação; e, ii) o grau de confidencialidade mantido durante o processo, para minimizar o risco de influências ou abusos indevidos.

Crítérios pré-divulgados e objetivos são essenciais para a eficiência, equidade e transparência na avaliação de ofertas e propostas. Objetividade significa que há pouco espaço para a interpretação subjetiva dos critérios estabelecidos pelo avaliador. Crítérios vagos (por exemplo, adjudicação da oferta/proposta mais conveniente para os interesses do estado) não são aceitáveis.

Avaliar e considerar o preço por si só não garante, em todos os casos, o seu custo/benefício. Este princípio requer a avaliação de custos e benefícios relevantes, juntamente com uma avaliação de riscos e atributos não relacionados com os preços e/ou custos de duração, conforme apropriado. O quadro jurídico deve, portanto, permitir o uso de atributos de preço e não-preço e/ou a consideração dos custos de duração e das características ambientais/sociais, conforme apropriado em contratações relevantes, para assegurar decisões pelo critério do custo/benefício.

A entidade compradora precisa de identificar os licitantes que cumpram os critérios de qualificação estipulados no documento de contratação, de acordo com as regras aplicáveis sobre elegibilidade e exclusões. A oferta/proposta submetida deve ser substancialmente responsiva. O contrato deve ser adjudicado ao proponente cuja oferta/proposta foi determinada a oferecer o preço/custo avaliado como mais baixo (se o preço /custo for o único critério) ou cuja/proposta tenha sido determinada como a melhor oferta/proposta avaliada baseada nos critérios de adjudicação definidos no documento da contratação.¹⁴

A capacidade técnica e a qualidade são geralmente critérios-chave para a seleção num grande número de processos de contratação, incluindo aquisições complexas, infraestruturas, acordos-quadro ou serviços de consultoria. Embora as qualificações técnicas possam ser avaliadas por uma análise do tipo “aprovado/reprovado”, em alguns casos, uma avaliação pontuada da qualificação técnica em relação aos critérios declarados é considerada necessária para selecionar a proposta mais vantajosa. A lei deve especificar como esse aspecto deve ser considerado. A lei também deve estabelecer as condições sob as quais a seleção de serviços de consultoria pode ser baseada exclusivamente na capacidade técnica e quando as considerações de preço e qualidade são apropriadas.

Para casos em que uma combinação de preço/custo e capacidade técnica ou outros requisitos seja permitida por lei, a lei ou regulamentos devem exigir que os documentos de contratação estabeleçam: i) o peso relativo a ser atribuído aos critérios; e ii) a maneira pela qual esses critérios são combinados. Quando o cálculo do custo de duração é utilizado, o

14 Alguns quadros jurídicos utilizam o termo “proposta economicamente mais vantajosa” (MEAT).

método pelo qual a entidade contratante determinará os custos do ciclo de vida (por exemplo, a consideração do valor atual líquido) e os dados que os licitantes devem fornecer para fazer essa determinação devem ser especificados. O quadro regulatório deve proibir a utilização de critérios de avaliação e de adjudicação diferentes dos estabelecidos nos documentos da contratação.

A confidencialidade e as comunicações regulamentadas com os licitantes durante o período de pré-licitação, licitação e avaliação são necessárias para evitar abusos e interferências indevidas no processo. A pré-licitação e licitação incluem os esclarecimentos correspondentes, e o período de avaliação vai desde a conclusão da abertura de propostas até o ponto em que a adjudicação do contrato é decidida e anunciada.

As informações relacionadas com o processo de avaliação e resultados devem ser divulgadas às partes interessadas após a conclusão da avaliação. Deve haver regras de divulgação que protejam as informações fornecidas por licitantes que sejam de natureza proprietária ou comercial, ou financeiramente sensíveis.

Critérios de avaliação

O quadro jurídico determina que:

- (a) Os critérios de avaliação sejam objetivos, relevantes para o objeto do contrato e precisamente especificados com antecedência nos documentos da licitação, de modo a que a decisão de adjudicação seja feita exclusivamente com base nos critérios estipulados nos documentos.
- (b) O uso de atributos de preço e não-preço e/ou a consideração do custo do ciclo de vida é permitido conforme apropriado para assegurar decisões objetivas e de custo/benefício.
- (c) A qualidade é uma consideração importante na avaliação de propostas de serviços de consultoria, e são definidos procedimentos e metodologias claros para avaliação da capacidade técnica.
- (d) O modo como os critérios de avaliação são combinados e seu peso relativo determinado devem ser claramente definidos nos documentos da licitação.
- (e) Durante o período da avaliação, as informações sobre a análise, esclarecimento e avaliação de ofertas/propostas não são divulgadas aos participantes ou a outros que não estejam oficialmente envolvidos no processo de avaliação.

Subindicador 1 (g) - Apresentação, recepção e abertura de propostas

Este subindicador avalia a forma como o quadro jurídico regula a recepção e abertura de propostas.¹⁵ A abertura pública de propostas é um meio de aumentar a transparência de uma licitação aberta. Nos casos em que a lei prescreve a abertura pública de propostas, os licitantes ou seus representantes devem ser autorizados a participar, bem como outros com interesse legítimo no resultado (por exemplo, representantes de organizações da sociedade civil). A abertura imediatamente após o prazo para a apresentação de propostas reduz a possibilidade de perda ou alteração de propostas ou submissões.

A exceção a essa regra pode ser a abertura de submissões de pré-qualificação, incluindo manifestações de interesse ou abertura de propostas técnicas para serviços de consultoria (que não têm preços), podendo ser abertas privadamente, seguidas de uma simples notificação a todos os participantes da lista de submissões.

A lei ou os regulamentos devem estabelecer as informações que devem ser lidas e registradas para a licitação aberta:

- nomes e endereços dos licitantes
- data e condição de recepção da proposta (para determinar o cumprimento dos requisitos formais)

15 Nesse contexto, os termos "ofertas" ou "propostas" são usados de forma intercambiável.

- preços das propostas
- quaisquer retiradas ou modificações nas propostas regularmente submetidas
- quaisquer ofertas alternativas solicitadas ou permitidas (nome do concorrente, preços das propostas).

Os registos devem ser mantidos e estar disponíveis para revisão e auditoria.

A clareza sobre como as propostas são enviadas é fundamental para minimizar a rejeição de propostas compatíveis. A lei e os regulamentos devem estabelecer disposições claras a esse respeito. Por exemplo, o número de cópias, a selagem e a marcação de envelopes e, no caso de licitação eletrônica, os requisitos de segurança e confidencialidade devem ser especificados.

As propostas devem ser mantidas em segurança e confidencialidade antes da abertura das propostas e até a adjudicação do contrato. Apesar dos requisitos de publicação (consulte o subindicador 7 (a)), o sistema deve sempre levar em conta as necessidades legítimas de proteção de segredos comerciais e informações proprietárias e outras preocupações com privacidade, assim como a necessidade de evitar revelar informações que possam ser usadas pelas partes interessadas para distorcer a concorrência no processo de contratação. O quadro jurídico deve incluir definições e disposições para identificar e proteger inequivocamente informações específicas sensíveis.

Critérios de Avaliação

O quadro jurídico prevê as seguintes disposições:

- (a) Abertura das propostas num processo definido e regulado, imediatamente após a data limite para a sua apresentação.
- (b) Registos de processos para abertura de propostas são mantidos e ficam disponíveis para revisão.
- (c) A segurança e a confidencialidade das propostas são mantidas antes da sua abertura e até após a adjudicação dos contratos.
- (d) A divulgação de informações específicas sensíveis é proibida, conforme regulamentado no quadro jurídico.
- (e) A modalidade de apresentação de propostas e recepção pelo governo é bem definida, para evitar a sua rejeição desnecessária.

Subindicador 1 (h) – O direito de reclamar e apelar

O objetivo deste indicador é avaliar se o quadro jurídico estabelece: i) o direito de reclamar¹⁶ decisões ou ações e apelar; ii) as matérias sujeitas a revisão; iii) o prazo para tais revisões; e iv) as diferentes etapas do processo de revisão.

A confiança num sistema de contratações é um poderoso incentivo à concorrência. Uma parte fundamental disso é o estabelecimento do direito de reclamar decisões ou ações, iniciando uma revisão das decisões de contratação e apelação através de um processo eficiente e funcionalmente independente. Embora a primeira revisão seja normalmente realizada pela entidade de contratação, deve haver um órgão de revisão administrativa/judicial que seja independente da entidade contratante. Isso significa que esse órgão não tem interesse direto no processo de contratação, não reporta à entidade contratante e, idealmente, seja uma agência ou entidade separada.

O quadro jurídico deve prever o direito de um participante num processo de contratação de reclamar decisões ou ações

16 Os termos usados neste documento («reclamações/revisões» e «mecanismo de apelação») são intercambiáveis com termos usados em outros instrumentos de contratação internacionais, tais como como reclamações ou protestos; mecanismos de revisão ou remediação, respectivamente

por uma entidade contratante. Isso pode ser feito pela solicitação de uma revisão se o participante acredita que tem o direito de alegar que sofreu ou pode sofrer perdas ou danos porque uma decisão ou ação está supostamente em incumprimento das provisões da lei.

Os pedidos de revisão (reclamação) devem ser submetidos à instituição responsável¹⁷ dentro de prazos definidos. Se as reclamações se relacionarem com os termos da solicitação, pré-qualificação ou pré-seleção, estas devem ser submetidas antes do prazo final para a apresentação de propostas. Reclamações relacionadas com outras decisões ou ações devem ser submetidas antes da entrada em vigor da contratação ou dentro do prazo suspensivo após a notificação da adjudicação, se aplicável.

A instituição encarregada da revisão deve ser obrigada a tomar medidas apropriadas dentro de um prazo definido (por exemplo, decidir se o pedido deve ser atendido ou recusado e se o processo de licitação deve ser suspenso; notificar o requerente e outros participantes no processo de contratação; e emitir sua decisão).

O quadro jurídico deve prever o direito de se recorrer de uma decisão, após uma primeira revisão, a um órgão independente (órgão de apelação) dentro de prazos especificados. Esse direito deve se estender aos casos em que a instituição encarregada da revisão não tenha tomado uma decisão. O órgão de apelação deve ter autoridade para ordenar a suspensão dos procedimentos de licitação, descartar um requerimento quando decidir que não tem mérito ou não foi apresentado dentro dos prazos especificados, e tomar e emitir decisões apropriadas às circunstâncias. Isso deve incluir a autoridade para confirmar, cancelar ou rever uma decisão tomada pela entidade contratante ou proibir a entidade contratante de seguir um procedimento que não esteja em conformidade com as disposições da lei, observando prazos definidos. O quadro jurídico deve especificar o leque de recursos disponíveis em conformidade com as boas práticas internacionais.¹⁸

Apelações e decisões do órgão de recursos independente devem ser públicas, por lei, e postadas em locais de fácil acesso, preferencialmente em uma plataforma on-line central dentro de prazos especificados. A publicação das decisões permite que as partes interessadas sejam melhor informadas quanto à consistência e imparcialidade do processo. As publicações devem estar em conformidade com a legislação que protege informações sensíveis.

Este subindicador está intimamente ligado ao Indicador 13 (Eficiência do mecanismo de apelação).

17 Em muitos países, a entidade compradora é encarregada de responder a um pedido de uma primeira revisão (contestação). Em alguns países, as reclamações podem ser enviadas diretamente ao órgão de apelações independente.

18 Por exemplo, a Lei Modelo da UNCITRAL sobre Contratação Pública (2011), Capítulo VIII. Os procedimentos do Contestação, Artigo 9, descrevem a gama de ações que devem estar à disposição de um órgão de apelação.

CrITÉRIOS de avaliação

O quadro jurídico prevê o seguinte:

- (a) Os participantes nos processos de aquisição têm o direito de reclamar decisões ou ações tomadas pela entidade contratante.
- (b) As disposições tornam possível responder a uma reclamação com revisão administrativa por outro órgão, independente da entidade contratante, que tem autoridade para suspender a decisão de adjudicação e conceder recursos, e também estabelecer o direito de revisão judicial.
- (c) As regras estabelecem as matérias que estão sujeitas a revisão.
- (d) As regras estabelecem prazos para a apresentação de reclamações e apelações e para a emissão de decisões pela instituição encarregada da revisão e pelo órgão de apelações independente.
- (e) Os pedidos de recurso e as decisões são publicados em locais de fácil acesso e dentro de prazos especificados, de acordo com a legislação que protege informações sensíveis.
- (f) As decisões do órgão de recurso independente podem estar sujeitas a revisão de nível mais alto (revisão judicial).

Subindicador 1 (i) – Gestão de contratos

O objetivo deste subindicador é avaliar se o quadro jurídico estabelece o seguinte: i) funções e responsabilidades pela gestão de contratos; ii) métodos de revisão, emissão e publicação de alterações contratuais em tempo útil; iii) requisitos para pagamento pontual; e iv) procedimentos de resolução de litígios que proporcionem um processo eficiente e justo para resolver litígios durante a execução do contrato.

Para garantir a implementação completa e oportuna do contrato, as seguintes funções e responsabilidades para a gestão de contratos devem ser definidas no quadro jurídico e regulatório:

- monitorização da entrega oportuna de bens, obras e serviços, incluindo serviços de consultoria (“produtos”);
- inspeção, controlo de qualidade, supervisão de obras de engenharia e aceitação final de produtos;
- monitorização de cláusulas de desempenho contratual destinadas a garantir padrões sociais ou ambientais, por exemplo, conformidade com as convenções fundamentais da Organização Internacional do Trabalho, aplicação de medidas específicas de gestão ambiental para obras, etc.;
- revisão, emissão e publicação de alterações de contratos;
- análise de faturas e processamento oportuno de pagamentos, incluindo a gestão de garantias;
- tratamento de litígios/rescisão de contratos.

O quadro jurídico deve determinar as condições para as alterações e prorrogações de contratos, para garantir a economia e evitar a limitação arbitrária da concorrência. O quadro jurídico deve também definir os direitos dos fornecedores em caso de atraso no pagamento.

Litígios durante a execução de um contrato são uma ocorrência comum. Naturalmente, os litígios podem ser resolvidos por meio de processos judiciais. Em alguns países, no entanto, o litígio pode levar anos para ser concluído e os custos podem ser proibitivos. Para evitar longos atrasos na resolução de litígios, deve ser política do país aceitar a Resolução Alternativa de Litígios (RAL). Os métodos de RAL referem-se a qualquer meio de resolução de litígios fora do tribunal. Arbitragem e mediação são duas formas principais de RAL.

Deve haver uma estrutura que ofereça resolução justa e oportuna, incluindo procedimentos para impor o resultado final

de um processo de resolução de litígios. Por exemplo, deve haver uma Lei de Arbitragem no país e a lei deve estar de acordo com as práticas geralmente aceites de neutralidade dos árbitros, processo justo, conveniência e aplicabilidade. O país poderia aceitar, naturalmente, uma arbitragem internacional, conforme apropriado. A seguir estão alguns exemplos propostos que contribuem para o cumprimento do resultado final de um processo de arbitragem: i) o país é membro da Convenção de Nova York sobre o cumprimento de sentenças arbitrais internacionais; e ii) o país tem procedimentos para permitir que o vencedor de uma disputa procure a execução do resultado indo aos tribunais.

Critérios de avaliação

O quadro jurídico prevê o seguinte:

- (a) As funções para a execução da gestão de contratos estão definidas e as responsabilidades são claramente atribuídas;
- (b) As condições para alterações do contrato estão definidas, garantem economia e não limitam arbitrariamente a concorrência.
- (c) Existem processos eficientes e justos para resolver litígios prontamente durante a execução do contrato.
- (d) O resultado final de um processo de resolução de litígios é passível de se fazer cumprir.

Subindicador 1 (j) - Contratação eletrónica (e-contratação)

Este subindicador avalia até que ponto o quadro jurídico aborda, permite e/ou determina o uso de métodos e instrumentos eletrónicos para a contratação pública. Quanto mais sofisticada a utilização de tecnologias eletrónicas, mais específicos são os padrões necessários para garantir a aplicação consistente da tecnologia, prover acesso irrestrito e completo ao sistema e garantir a privacidade e a segurança dos dados e da autenticação. O uso de métodos eletrónicos requer formatos padronizados, equipamentos técnicos e mecanismos de conexão, além de procedimentos para conceder acesso irrestrito e completo ao sistema de e-contratação.

Uma parte importante do uso de métodos eletrónicos em contratações é a exigência de que os governos informem potenciais licitantes sobre quais partes dos processos serão geridas eletronicamente (por exemplo, disponibilidade de documentos de contratações, comunicação, submissão de propostas, adjudicações de contratos, faturação e pagamentos, etc.). O quadro jurídico também precisa esclarecer se as propostas convencionais em papel ainda são permitidas, seja em paralelo ou como uma alternativa aos procedimentos eletrónicos de contratações.

Critérios de avaliação

O quadro jurídico satisfaz as seguintes condições:

- (a) O quadro jurídico permite ou exige soluções de contratação pública eletrónica que abrangem, total ou parcialmente, o ciclo de contratação pública..
- (b) O quadro jurídico garante o uso de ferramentas e padrões que fornecem acesso irrestrito e completo ao sistema, levando em consideração a privacidade, a segurança dos dados e a autenticação.
- (c) O quadro jurídico requer que as partes interessadas sejam informadas sobre quais partes dos processos serão gerenciadas eletronicamente.

Análise adicional: Módulo MAPS de e-contratação

Subindicador 1 (k) - Normas para a guarda de registos, documentos e dados eletrónicos

A capacidade de analisar o desempenho da implementação depende da disponibilidade de informações e registos que acompanham cada ação de contratação. Essas informações também são importantes para o funcionamento dos siste-

mas de controlo internos e externos, pois fornecem a base para a revisão.

Um sistema de armazenamento de registos e documentos deve abranger todo o processo de contratação, incluindo a gestão de contratos e, no mínimo, incluir, em formato físico e / ou eletrónico:

- Anúncios de oportunidades de contratação;
- o método de contratação, incluindo a justificação;
- um conjunto completo dos documentos de licitação/seleção, incluindo esclarecimentos e quaisquer alterações;
- registos de abertura de ofertas / propostas;
- relatórios de avaliação, incluindo esclarecimentos solicitados e fornecidos durante o processo de avaliação;
- decisões de adjudicação, incluindo todos os elementos em que a decisão foi baseada;
- avisos de adjudicação (se aplicável);
- reclamações formais (pedidos de revisão e apelações) por concorrentes, e seus resultados;
- documentos finais dos contratos assinados e suas alterações;
- variações, modificações e alterações de contratos;
- certificados e relatórios de inspeção, controlo de qualidade e aceitação;
- resoluções de reivindicações e litígios
- pagamentos;
- dados de desembolso (conforme exigido pelo sistema de administração financeira do país);
- quaisquer correspondências, notas de reuniões e atas, incluindo negociações de contrato (se aplicável).

Deve haver uma política de retenção de documentos que seja compatível com os prazos de prescrição definidos pelo país para investigar e processar casos de fraude e corrupção e que seja compatível com os ciclos de auditoria. Também devem ser estabelecidos protocolos de segurança para proteger os registos, físicos ou eletrónicos.

Critérios de avaliação

O quadro jurídico prevê o seguinte:

- (a) É estabelecida uma lista abrangente dos registos e documentos de contratação relativos a transações, incluindo a gestão de contratos. Essa lista deve ser mantida ao nível operacional e deve descrever o que está disponível para inspeção pública, incluindo condições de acesso.
- (b) Existe uma política de retenção de documentos compatível, tanto com os prazos de prescrição estabelecidos no país para investigar e processar casos de fraude e corrupção, quanto com os ciclos de auditoria.
- (c) Existem protocolos de segurança estabelecidos para proteger os arquivos (físicos e/ ou eletrónicos).

Subindicador 1 (I) - Princípios de contratação pública em legislação especializada

Muitos países adotaram legislação especializada que rege a contratação por entidades do setor de serviços públicos, como água, energia, transportes, serviços postais, etc., e/ou que regulamenta a seleção e adjudicação de contratos de concessão e outras formas de PPPs. Este subindicador avalia se os princípios de contratação pública (por exemplo, procedimentos competitivos, transparência, equidade, decisões de custo/benefício) e leis relacionadas se aplicam em todo o espectro da prestação de serviços públicos, conforme apropriado.

É importante entender as políticas de concorrência que se aplicam a diferentes setores e quais são as suas condições específicas na condução de processos de contratação pública. Dada a possibilidade de existirem direitos especiais ou exclusivos que regem o fornecimento ou a operação dessas entidades, o mercado em que essas entidades operam pode ser restrito. A gama de métodos de contratação disponíveis, a situação na qual eles podem ser usados, os limites, regras de publicitação e limites de tempo, requisitos de transparência, alocação de risco, mecanismos de reclamação e apelação etc. podem ser regulados de maneira específica para o setor.

Questões semelhantes se aplicam à seleção e contratação de concessões e/ou outras formas de PPPs. O avaliador deve descrever a política do governo relacionada com as PPPs e avaliar em que medida os princípios e leis de contratação pública se aplicam no processo de estabelecimento de parcerias com empresas privadas. A legislação/ regulamentação alternativa ou suplementar deve ser descrita. As responsabilidades pelo desenvolvimento de políticas e pelo apoio à implementação de PPPs devem ser claramente atribuídas.

Critérios de avaliação

O quadro jurídico e regulatório de normas cumpre as seguintes condições:

- (a) Os princípios de contratação pública e/ou o quadro jurídico aplicam-se a qualquer legislação especializada que regule a contratação por entidades que operem em setores específicos, conforme apropriado.
- (b) Os princípios e/ou leis de contratação pública aplicam-se à seleção e contratação de parcerias público-privadas (PPP), incluindo concessões, conforme apropriado.
- (c) São claramente atribuídas responsabilidades para o desenvolvimento de políticas e apoio à implementação de PPPs, incluindo concessões.

Análise adicional: Módulo MAPS sobre Parcerias Público-Privadas (PPP)

Indicador 2. Regulamentos e ferramentas de implementação respaldam o quadro jurídico.

Este indicador verifica a existência, disponibilidade e qualidade de regulamentos de implementação, procedimentos operacionais, manuais, documentação modelo de contratação e condições padrão de contrato. Idealmente, a legislação de nível elevado fornece a estrutura de princípios e políticas que regem as contratações públicas. Regulamentos de nível inferior e instrumentos mais detalhados complementam a lei, tornam-na operacional e indicam como aplicá-la em circunstâncias específicas. Este indicador consiste de quatro subindicadores (a, b, c, d).

Subindicador 2 (a) – Regulamentos de implementação para definir processos e procedimentos

Este subindicador visa verificar a existência, clareza, acessibilidade e abrangência dos regulamentos à lei que detalham e esclarecem a sua aplicação. Os regulamentos são um aspecto importante de um sistema de contratações, pois fornecem os detalhes que explicam e permitem a aplicação do quadro jurídico numa variedade de aplicações. Os regulamentos devem estar disponíveis ao público num único local acessível.

Critérios de avaliação

- (a) Existem regulamentos que complementam e detalham as disposições da lei de contratações e não lhes são contraditórios.
- (b) Os regulamentos são claros, abrangentes e consolidados como um conjunto de regulamentos prontamente disponíveis num único local acessível.
- (c) A responsabilidade pela manutenção dos regulamentos é claramente estabelecida e os regulamentos são atualizados regularmente.

Subindicador 2 (b) – Documentos-modelo de contratações de bens, obras e serviços

Os documentos-modelo de boa qualidade criam condições de concorrência equitativas, melhoram a normalização geral dos contratos, promovem a concorrência e aumentam a confiança no sistema. Potenciais fornecedores ficam mais dispostos a participar quando estão familiarizados com os documentos e com a sua interpretação. Os documentos-modelo devem conter as cláusulas básicas necessárias que serão incorporadas aos contratos. Isso permite que os participantes avaliem o custo e o risco de cláusulas obrigatórias que devem ser cumpridas num contrato com o governo. Os documentos-modelo também devem referir-se ao período referente aos prazos suspensivos, se aplicável, e abordar o direito de reclamar decisões ou ações e de apelar. Se os documentos-modelo não estiverem disponíveis, deverá haver, no mínimo, um conjunto de cláusulas e modelos padrão e obrigatórios que ajudem na formulação dos documentos de contratação.

Critérios de avaliação

- (a) Existem documentos-modelo de contratação fornecidos para utilização em relação a uma ampla gama de bens, obras e serviços, incluindo serviços de consultoria adquiridos por entidades públicas.
- (b) No mínimo, há um conjunto padrão e obrigatório de cláusulas ou modelos que refletem o quadro jurídico. Essas cláusulas podem ser usadas em documentos preparados para concursos/licitações públicos.
- (c) Os documentos são mantidos atualizados e a responsabilidade pela sua preparação e atualização é claramente atribuída.

Subindicador 2 (c) - Condições contratuais padrão

Este subindicador foca nas condições contratuais padrão dos contratos do setor público que cobrem bens, obras e serviços, incluindo serviços de consultoria, os quais estabelecem as disposições básicas que devem ser incluídas num contrato com o governo. As condições contratuais padrão, também muitas vezes referidas como condições gerais de contrato (CGC), são baseadas nas leis do país e geralmente refletem os códigos comerciais que lidam com contratos entre as partes. As condições do contrato geralmente influenciam os preços. Portanto, é importante que os participantes em procedimentos de contratação conheçam as condições sob as quais executarão um contrato antes de apresentarem um preço. As condições contratuais padrão fornecem informações que permitem aos participantes compreender a alocação de risco entre as partes de um contrato, bem como outras obrigações em que os signatários do contrato incorrerão.

É importante que o governo estabeleça condições contratuais padrão que sejam justas e equilibradas e reflitam as leis que afetam os contratos e o seu desempenho. As condições contratuais padrão também devem cobrir alguns aspectos práticos da implementação do contrato, por exemplo, condições gerais de inspeção, controlo de qualidade e aceitação final dos produtos, além de procedimentos gerais relacionados com a faturação e pagamento. As condições contratuais padrão também devem incluir disposições sobre a resolução de litígios. A Resolução Alternativa de Litígios (RAL), especificamente através de arbitragem, deve estar em conformidade com a redação das normas internacionais e ser usada conforme apropriado. Modelos de contrato podem fornecer uma fonte adicional de previsibilidade aos participantes.

As condições-padrão do contrato devem ser obrigatórias e não devem estar sujeitas a negociações referentes aos termos e condições do contrato.

Critérios de avaliação

- (a) Existem condições contratuais padrão para os tipos mais comuns de contratos e sua utilização é obrigatória.
- (b) O conteúdo das condições contratuais padrão está de acordo, em geral, com as práticas aceites internacionalmente.
- (c) As condições contratuais padrão são parte integrante dos documentos da contratação e são disponibilizadas aos participantes nos procedimentos de contratação.

Subindicador 2 (d) - Manual do utilizador ou manual para entidades contratantes

Este sub indicador abrange a existência de um guia do utilizador ou manual para entidades contratantes. Esta é uma importante ferramenta de implementação que pode ajudar a fornecer à equipa informações que incorporem a lei, as políticas e os procedimentos, e ajuda a transformar as políticas em prática. Tais ferramentas são mais importantes à medida que um sistema se torna mais descentralizado. A criação de um manual ou guia do utilizador é geralmente uma função de um órgão normativo/regulatório e pode ajudar a criar uma consistência de aplicação dentro do sistema de contratação do governo. Embora não seja um substituto da capacitação, um manual pode contribuir para a construção e manutenção da capacidade e fornece uma referência fácil para os utilizadores. A orientação deve ser específica e abrangente.

Critérios de avaliação

- (a) Existe (m) manual (is) de contratação abrangente (s) detalhando todos os procedimentos para a correta implementação dos regulamentos e leis de contratação.
- (b) A responsabilidade pela manutenção do manual está claramente estabelecida e o manual é atualizado regularmente.

Indicador 3. Os quadros jurídico e de políticas apoiam o desenvolvimento sustentável do país e a implementação das obrigações internacionais.

Este indicador avalia se os objetivos políticos horizontais, tais como objetivos que visam ao aumento da sustentabilidade, ao apoio a certos grupos da sociedade, etc., e às obrigações decorrentes de acordos internacionais, estão consistente e coerentemente refletidos no quadro jurídico, ou seja, se o quadro jurídico é coerente com os objetivos políticos mais elevados do país. O indicador é dividido em dois subindicadores (a, b), que são avaliados individualmente.

Subindicador 3 (a) - Contratações públicas sustentáveis (CPS)

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável promove práticas de contratação pública sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 12.7).¹⁹ Dando continuidade a informações mais gerais reunidas na análise do contexto do país (Secção II), este subindicador avalia se:

19 Assembleia Geral das Nações Unidas: "Transforming our World: 2030 agenda for Sustainable Development", Resolução 70/1 adotada pela Assembleia Geral em 25 de setembro de 2015. A/RES/ 70/1. Objetivo 12.7: "Promover práticas de contratações públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais." <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

- i) o país adotou um plano de políticas e de implementação para implementar Contratações Públicas Sustentáveis (CPS)²⁰ em apoio aos objetivos da política nacional;
- ii) o quadro jurídico e regulatório inclui disposições sobre a inclusão de critérios de sustentabilidade na contratação pública;
- iii) essas disposições exigem uma aplicação equilibrada de critérios de sustentabilidade para garantir o seu custo-benefício.

Para serem eficazes, as CPS devem ser incorporadas em programas que façam parte da estratégia de desenvolvimento sustentável do país, e seus objetivos devem estar de acordo com os objetivos da contratação pública, tais como economia, eficiência e transparência, conforme articulado no Pilar I. Deve ser conduzida uma avaliação detalhada determinando o seu status quo, bem como oportunidades para as CPS, para informar o processo de planejamento estratégico para as CPS. O plano estratégico deve incluir objetivos, indicadores e metas em apoio aos objetivos da política nacional. A implementação das CPS deve levar em conta a capacidade e as necessidades de capacitação/desenvolvimento da força de trabalho da área de contratações, o desenvolvimento e aplicação de novas ferramentas e técnicas, a priorização de medidas, metodologias de avaliação de impacto para medir a eficácia das CPS e o fornecimento de material de orientação. Também é necessário decidir que instituição é mais adequada para gerir e supervisionar a implantação nacional das CPS e/ou se novas instituições precisam ser estabelecidas (por exemplo, instituições de certificação ou instalações de testes de produtos).

Critérios de avaliação

- (a) O país tem uma política/estratégia em vigor para implementar as CPS em apoio a objetivos mais amplos de políticas nacionais.
- (b) O plano de implementação das CPS baseia-se numa avaliação aprofundada; existem sistemas e ferramentas para operacionalizar, facilitar e monitorizar a aplicação das CPS.
- (c) Os quadros jurídico e regulatório permitem que a sustentabilidade (ou seja, critérios económicos, ambientais e sociais) seja incorporada em todas as fases do ciclo de contratações.
- (d) As disposições legais exigem uma aplicação equilibrada de critérios de sustentabilidade para garantir a relação custo/benefício.

Análise adicional: Módulo MAPS sobre Contratação Pública Sustentável (CPS)

Subindicador 3 (b) - Obrigações decorrentes de acordos internacionais

A afiliação em associações internacionais e/ou regionais ou acordos internacionais/regionais vinculativos pode resultar em obrigações legais relativas a contratos públicos e pode moldar o sistema de contratações de um país. Com base nas informações gerais reunidas na Secção II sobre o contexto do país, este indicador avalia i) a existência de disposições relacionadas com contratos públicos em acordos internacionais vinculativos e ii) a reflexão consistente dessas obrigações nas leis e regulamentos nacionais sobre contratações.

É necessário um reconhecimento do contexto internacional para compreender a presença de certas disposições na legislação nacional e, em alguns casos, pode explicar a falta de cumprimento de certos parâmetros estabelecidos nesta metodologia. Conforme observado na Secção I, "Guia do Utilizador", os sistemas de contratação são baseados em

20 A Contratação Pública Sustentável (CPS) promove a integração dos três pilares do desenvolvimento sustentável: desenvolvimento económico, desenvolvimento social e proteção ambiental. Os objetivos das CPS concentram-se geralmente na redução da procura por recursos e na minimização de qualquer impacto negativo de bens, obras ou serviços em todo o seu ciclo de vida. Também visam assegurar condições justas de contratos, incluindo padrões éticos, de direitos humanos e de emprego, e promover a diversidade e a igualdade em toda a rede de fornecimento, por exemplo, oferecendo oportunidades para pequenas e médias empresas ou apoiando a formação e desenvolvimento de competências. As CPS também podem incluir métodos que apoiam a inovação.

modelos diferentes. O foco na avaliação deste indicador é, portanto, esclarecer sobre as obrigações internacionais que afetam os contratos públicos num país e determinar se as disposições relevantes foram consistentemente adotadas na estrutura jurídica e política nacional para as contratações.

Critérios de avaliação

As obrigações relacionadas com contratações públicas decorrentes de acordos internacionais vinculativos são:

(a) claramente estabelecidas

(b) consistentemente adotadas em leis e regulamentos e refletidas nas políticas de contratações.

Pilar II. Quadro Institucional e Capacidade de Gestão

O Pilar II avalia como o sistema de contratações definido pelo quadro jurídico e regulatório de um país está a operar na prática, através das instituições e sistemas de gestão que compõem a governação geral no setor público.

O Pilar II avalia a eficácia do sistema de contratações no cumprimento das obrigações previstas na lei, sem lacunas ou sobreposições. Avalia: i) se está adequadamente ligado ao sistema de gestão das finanças públicas do país; ii) se existem instituições responsáveis por funções necessárias; e iii) se as capacidades de gestão e técnicas são adequadas para empreender processos públicos eficientes e transparentes.

Indicador 4. O sistema de contratação pública é generalizado e está bem integrado ao sistema de gestão financeira pública.

Este indicador concentra-se em avaliar quão bem integrado está o sistema de contratações com o sistema de gestão financeira pública. Dois subindicadores (a, b) são avaliados no Indicador 4, considerando a interação direta entre contratações e gestão financeira, desde a preparação do orçamento até o planeamento das operações de tesouraria para a efectuação de pagamentos.

Subindicador 4 (a) - O planeamento de contratações e o ciclo orçamental

A formulação de orçamentos anuais ou plurianuais baseia-se nos resultados ou produtos que o governo e as suas agências esperam alcançar num determinado período. As estratégias gerais do governo ou do setor são a base para esse exercício. Estas determinam o planeamento plurianual, os planos operacionais associados para cada período fiscal e a contratação de bens, obras e serviços necessários para implementar os planos. A preparação adequada dos orçamentos requer dados de custo e calendários confiáveis para a contratação planeada. O orçamento plurianual e o financiamento devem ser incentivados, tendo em conta que oferecem oportunidades para otimizar o ciclo de contratações.

Os planos de contratação precisam ser atualizados periodicamente, assim como o orçamento pode ser atualizado e revisto para refletir as mudanças no prazo dos contratos. Dados empíricos, como o custo real de bens, obras e serviços, fornecem informações excelentes para prever seus custos em futuros exercícios orçamentais. Compreender o momento oportuno dos principais contratos também pode ajudar a prever as necessidades de fluxo de caixa no governo, ajudar a fazer pagamentos pontuais e reduzir os custos extras associados ao adiamento da conclusão dos contratos e à falta de fundos adequados para financiar a sua completa execução. Um mecanismo de feedback deve ser estabelecido para garantir que os sistemas de gestão orçamental e financeira forneçam informações oportunas sobre os contratos que cobrem grandes despesas orçamentais, para apoiar o sistema geral de gestão financeira.

Critérios de avaliação

Os quadros jurídico e regulatório, procedimentos e sistemas financeiros preveem o seguinte:

- (a) Planos de contratações anuais ou plurianuais são preparados para facilitar o processo de planeamento e formulação do orçamento e contribuir para o planeamento plurianual.
- (b) Os recursos orçamentais são comprometidos ou apropriados em tempo útil e cobrem o valor total do contrato (ou pelo menos o montante necessário para cobrir a parte do contrato executada dentro do período orçamental).
- (c) Existe um mecanismo de feedback sobre a execução orçamental, em particular no que se refere à conclusão de contratos importantes.

Subindicador 4 (b) - Procedimentos financeiros e o ciclo de contratações

Este subindicador avalia se as leis orçamentais e os procedimentos financeiros apoiam adequadamente o processo de contratação, isto é, a preparação, a solicitação e adjudicação oportuna de contratos, a execução de contratos e pagamentos pontuais. Os sistemas de contratação, orçamento e gestão financeira devem interagir de forma rigorosa: assim que as decisões de contratação forem tomadas, ações correspondentes devem ser iniciadas no lado orçamental e financeiro. Por outro lado, deve haver salvaguardas no sistema que impeçam o início de ações de contratação, a menos que tenham sido alocados fundos para a contratação em questão.

Critérios de avaliação

Os quadros jurídico e regulatório, os procedimentos e sistemas financeiros devem garantir que:

- (a) Não seja feita qualquer solicitação de propostas sem certificação da disponibilidade de fundos.
- (b) Os regulamentos/procedimentos nacionais para o processamento de faturas e autorização de pagamentos sejam seguidos, estejam publicamente disponíveis e especificados para potenciais concorrentes. *

* Indicador quantitativo para fundamentar a avaliação do subindicador 4 (b) critério de avaliação (b):

- faturas para contratação de bens, obras e serviços pagos a tempo (em % do número total de faturas).

Fonte: PFM systems²¹

Indicador 5. O país possui uma instituição responsável pela função normativa / regulatória.

Este indicador refere-se à função normativa/regulatória no setor público e a sua correta execução e coordenação. A avaliação do indicador centra-se na existência, independência e eficácia dessas funções e no grau de coordenação entre organizações responsáveis. Dependendo da estrutura institucional escolhida por um país, uma instituição pode ser responsável por todas as funções normativas e regulatórias. Noutros contextos, as funções-chave podem ter sido atribuídas a várias agências, por exemplo, uma instituição poderia ser responsável pela política, enquanto outra seria responsável pela capacitação ou pela estatística. Como regra geral, a função normativa / regulatória deve ser claramente atribuída, sem lacunas e sobreposições. A fragmentação excessiva deve ser evitada, e a função deve ser executada como um esforço conjunto bem coordenado. Quatro subindicadores (a, b, c, d) devem ser avaliados.

Subindicador 5 (a) - Status e base jurídica da função normativa/regulatória

A função normativa/regulatória e as suas responsabilidades são criadas pelo quadro jurídico e regulatório. Isso é para garantir que a instituição encarregada das responsabilidades funcionais tenha um nível apropriado de autoridade, o que lhe permite funcionar de forma eficaz. Alternativamente, o quadro jurídico e regulatório pode atribuir as funções-chave descritas no subindicador 5 (b) a diferentes agências, com base em critérios claramente definidos.

Critérios de avaliação

- (a) O quadro jurídico e regulatório especifica a função normativa/regulatória e atribui poderes formais apropriados às autoridades para permitir que a instituição funcione efetivamente, ou as funções normativas/regulatórias são claramente atribuídas a vários órgãos do governo.

21 Caso dados abrangentes não estejam disponíveis, este indicador quantitativo deve ser aplicado ao analisar uma amostra de casos de contratação. Consulte o subindicador 9 (c).

Subindicador 5 (b) - Responsabilidades da função normativa/regulatória

A instituição normativa /regulatória ou as instituições encarregadas das tarefas normativas/regulatórias devem ter um conjunto definido de responsabilidades que incluam, mas não sejam limitadas ao seguinte:

Critérios de avaliação

As seguintes funções são claramente atribuídas a uma ou várias agências sem criar lacunas ou sobreposições de responsabilidade:

- (a) fornecer assessoria a entidades contratantes
- (b) elaborar políticas de contratações
- (c) propor mudanças / redigir alterações ao quadro jurídico e regulatório
- (d) monitorizar a contratação pública
- (e) oferecer informações sobre contratação pública
- (f) gerir bases de dados estatísticas
- (g) preparar relatórios sobre contratações para outros setores do governo
- (h) desenvolver e apoiar a implementação de iniciativas para melhorar o sistema de contratação pública
- (i) oferecer ferramentas e documentos, incluindo programas de formação em integridade, para apoiar a formação e capacitação do pessoal responsável pela execução das contratações públicas
- (j) apoiar a profissionalização da função de contratação (por exemplo, elaboração de descrições de funções, perfis de competências e sistemas de acreditação e certificação para a profissão)
- (k) elaborar plataformas centralizadas online e outros sistemas de e-contratação, conforme apropriado.

Subindicador 5 (c) - Organização, financiamento, pessoal e nível de independência e autoridade

A função normativa/regulatória deve estar livre de possíveis conflitos de interesse. Até mesmo a aparência de um conflito de interesses pode minar a confiança no sistema e deverá ser resolvida. As responsabilidades da função devem, portanto, prever a separação de funções e clareza, ou seja, serem estruturadas de modo a evitar conflitos de interesse. Algumas funções não são compatíveis. Em particular, os indivíduos ou um grupo de indivíduos não devem estar em posição de perpetrar e esconder erros ou fraudes no curso normal de seus deveres. Os indivíduos não devem estar diretamente envolvidos nas operações de contratação (por exemplo, como membros de comissões de avaliação) e, ao mesmo tempo, serem responsáveis pelas práticas de monitorização/auditoria ou agirem em nome de um órgão de apelação (ver subindicador 12(b)).

Este subindicador está ligado ao subindicador 14 (a).

Critérios de avaliação

- (a) A instituição normativa/ regulatória possui um sistema para evitar conflito de interesse. *

* Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliação do subindicador 5 (d) critério de avaliação (a):

- Percepção de que a instituição normativa/regulatória está livre de conflitos de interesse (em % de respostas)

Fonte: Pesquisa.

Indicador 6. As entidades contratantes e os seus mandatos estão claramente definidos.

Este indicador avalia: i) se o quadro jurídico e regulatório define claramente as instituições que têm responsabilidades e autoridades relacionadas com as contratações; ii) se existem disposições para a delegação de autoridade ao pessoal de contratações e outros funcionários do governo, para exercer responsabilidades no processo de contratação, e iii) se existe uma entidade de contratação centralizada. Existem dois subindicadores (a, b) a serem avaliados.

Subindicador 6 (a) - Definição, responsabilidades e poderes formais das entidades contratantes

O quadro jurídico e regulatório deve esclarecer que instituições (ou conjunto de instituições) são legalmente definidas como entidades contratantes. Num sistema centralizado, isso pode ser um órgão central de contratações e/ou ministérios de nível nacional, órgãos públicos e empresas estatais ou concessionárias com direitos especiais ou exclusivos concedidos pelo Estado. Num sistema descentralizado, as entidades contratantes podem estar em todos os níveis de governo (por exemplo, ministérios a nível provincial e organismos públicos, comunidades locais, etc.). Alguns países estabeleceram sistemas híbridos.

O quadro jurídico e regulatório deve definir claramente as responsabilidades das entidades contratantes. Responsabilidades típicas variam entre o planeamento de contratações e a gestão de todas as etapas do processo de contratação, de acordo com a lei. As responsabilidades também devem incluir o requisito para estabelecer uma função de contratação especializada e designada, com a estrutura de gestão, capacidade e aptidão necessárias para desempenhar as suas funções e responsabilidades de maneira eficiente e eficaz e avaliar os resultados dos processos de contratação.

Deverão existir disposições no quadro jurídico e regulatório para a delegação da autoridade decisória (por exemplo, adjudicação e execução de contratos, aceitação de obrigações contratuais e início de pagamentos). A delegação de autoridade às entidades contratantes e, correspondentemente, ao pessoal do setor de contratações e outros funcionários do governo, é a chave para que um sistema funcione bem, especialmente quando a contratação é descentralizada. Sem delegação, o sistema tende a funcionar de forma ineficiente, o que pode levar a uma concentração excessiva da tomada de decisões em alguns indivíduos sem a formação ou conhecimento para tomar decisões de contratação. A autoridade decisória deve ser delegada aos níveis mais baixos competentes, de acordo com os riscos associados e os recursos monetários envolvidos. Os agentes de contratação devem estar imunes à interferência política e devem agir como líderes em questões de contratação.

Critérios de avaliação

O quadro jurídico prevê o seguinte:

- (a) As entidades contratantes estão claramente definidas.
- (b) As responsabilidades e competências das entidades contratantes estão claramente definidas.
- (c) As entidades contratantes são obrigadas a estabelecer uma função de contratação especializada designada, com a estrutura, capacidade e aptidão de gestão necessárias. *
- (d) A autoridade decisória é delegada aos níveis mais baixos competentes, de acordo com os riscos associados e os recursos monetários envolvidos.
- (e) A responsabilidade pelas decisões é definida com precisão.

* Indicador quantitativo para fundamentar a avaliação do subindicador 6 (a) critério de avaliação (c):

- entidades contratantes com uma função de contratação especializada e designada (em % do número total de entidades contratantes).

Fonte: Função normativa/regulatória.

Subindicador 6 (b) – Órgão centralizado de contratações públicas

Estabelecer um órgão centralizado de contratações (entidade central de contratações) pode aumentar a eficiência e a eficácia de um sistema de contratações descentralizado. Um órgão de contratações centralizado pode ser responsável pela consolidação das necessidades de contratação de várias entidades públicas; solicitando e concluindo acordos-quadro aos quais todas as entidades públicas poderiam recorrer de acordo com suas necessidades (por exemplo, com base em catálogos eletrônicos); gerindo contratações complexas, ou contratações que requeiram conhecimento jurídico ou técnico especializado, etc.

Se um país estabelece um órgão centralizado de contratações, o quadro jurídico e regulatório deve definir claramente as responsabilidades, poderes formais e responsabilizações do órgão. Os processos devem ser claramente descritos para garantir um fluxo de trabalho eficiente e uma comunicação apropriada com a instituição “cliente” (entidade pública) responsável pela prestação de serviços.

Em países pequenos ou emergentes de situações de conflito, a capacidade de contratação é limitada. Nesse caso, pode ser melhor ter um órgão de contratações centralizado que seja responsável por todas as contratações governamentais, capaz de assegurar consistência, padronização e profissionalismo da função de contratações.

Critérios de avaliação

- (a) O país considerou os benefícios de estabelecer uma função de contratação centralizada, responsável por contratações consolidadas, acordos-quadro ou contratações especializadas.
- (b) No caso de existir um órgão centralizado de contratações, o quadro jurídico e regulatório prevê o seguinte:
 - O quadro jurídico, o financiamento, as responsabilidades e os poderes de decisão estão claramente definidos.
 - A responsabilidade pelas decisões é definida com precisão.
 - O órgão e seu chefe têm uma posição de alto nível e autoridade no governo.
- (c) A organização interna e o pessoal do órgão centralizado de contratações são suficientes e coerentes com as suas responsabilidades.

Indicador 7 - A contratação pública está inserida num sistema de informação eficaz.

O objetivo deste indicador é avaliar até que ponto o país ou entidade tem sistemas para publicar informações sobre contratações, apoiar eficientemente as diferentes etapas do processo de contratações públicas por meio da aplicação de tecnologias digitais e gerir dados que permitam a análise das tendências e do desempenho de todo o sistema de contratações públicas.

O indicador capta a disponibilidade, acessibilidade, integração e confiabilidade dos sistemas de informação de contratações públicas. As tecnologias digitais, como portais online e sistemas mais abrangentes de contratação eletrônica, têm potencial para aumentar significativamente a eficiência, a eficácia e a transparência das contratações públicas. Elas apoiam a criação de um sistema de contratações públicas de última geração, fortalecem a estrutura de prestação de contas e estabelecem fundamentos técnicos para a medição do desempenho. O indicador avalia também em que medida o sistema funciona na prática, determinando o volume de informação publicado sobre contratações públicas e medindo a adoção da e-contratação e a disponibilidade de informações estatísticas.

Existem três subindicadores (a, b, c) a serem avaliados.

Subindicador 7 (a) – A publicação de informações sobre contratações públicas apoiada pela tecnologia da informação

O objetivo deste subindicador é determinar:

- i) a existência e capacidade do sistema de informações sobre contratações no país;
- ii) a acessibilidade do sistema de informações;
- iii) a cobertura do sistema de informações;
- iv) se o sistema fornece um serviço de balcão (na medida do possível), onde os interessados possam encontrar informações sobre oportunidades e resultados de contratações.

O acesso do público às informações sobre contratações é essencial para a transparência e cria uma base para a auditoria social pelas partes interessadas. A informação pública deve ser de fácil acesso, abrangente e de fácil utilização, fornecendo informações de relevância. O avaliador deve ser capaz de verificar a facilidade de acesso e o conteúdo da informação disponibilizada ao público.

Em particular, o sistema deve prever a publicação de planos de contratações anuais ou plurianuais, informações relacionadas a contratações específicas, tais como anúncios ou avisos de oportunidades de contratação, métodos de contratação, adjudicações de contratos, incluindo alterações, decisões de pagamentos e apelações, relações com regras e regulamentos e outras informações relevantes para promover a concorrência e a transparência (por exemplo, a lei sobre o acesso à informação). Para fins práticos, a recolha e disseminação de informações devem concentrar-se nas contratações acima de um valor definido, que reflita os limites estabelecidos para o uso de procedimentos competitivos.

O conceito de contratação aberta exige que o governo ofereça um grau adequado e oportuno de transparência, em cada fase do processo de contratação, às partes interessadas. Isso inclui contratações específicas e o desempenho de todo o sistema de contratações públicas, incluindo a visibilidade do fluxo de recursos públicos. Para apoiar essa visão de contratação aberta no sistema de contratações, o sistema de informações deve ser ampliado de modo a incluir todos os documentos de licitação, relatórios de avaliação (ou resumos dos mesmos), documentos contratuais completos, incluindo especificações técnicas, bem como detalhes de implementação, de acordo com o seu quadro jurídico e regulatório, incluindo a legislação que proteja informações sensíveis específicas (consulte o subindicador 1 (g)).

A informação deve ser consolidada num só lugar. Um portal online centralizado deve ser criado para esse propósito se a tecnologia estiver disponível no país. O compromisso, respaldado por requisitos do quadro jurídico/regulatório, deve assegurar que as entidades contratantes enviem devidamente as informações necessárias em tempo útil. Para facilitar as pesquisas, as informações devem ser publicadas num formato aberto e estruturado, legível por máquina, usando identificadores e classificações exclusivos (formato de dados abertos).

Critères d'évaluation

O país possui um sistema que cumpre com os seguintes requisitos:

(a) As informações sobre contratações são facilmente acessíveis em meios de ampla circulação e disponibilidade. As informações são relevantes, oportunas, completas e úteis para que as partes interessadas compreendam os processos e requisitos de contratação e monitorizem resultados, conclusões e desempenho.

(b) Existe um sistema integrado de informações (portal online centralizado) que fornece informações atualizadas e é facilmente acessível a todas as partes interessadas, sem nenhum custo.

(c) O sistema de informação prevê a publicação de: *

- planos de contratações
- informações relacionadas com contratações específicas, no mínimo, anúncios ou avisos de oportunidades de contratação, métodos de contratação, adjudicação de contratos e implementação de contratos, incluindo alterações, pagamentos e decisões de apelação.
- relações com regras e regulamentos e outras informações relevantes para promover a concorrência e a transparência.

(d) Em apoio ao conceito de contratação aberta, informações mais abrangentes são publicadas no portal online em cada fase do processo de contratação, incluindo o conjunto completo de documentos de licitação, relatórios de avaliação, documentos contratuais completos, incluindo especificações técnicas e detalhes de implementação (de acordo com o quadro jurídico e regulatório).

(e) A informação é publicada num formato legível por máquina, aberto e estruturado, usando identificadores e classificações (formato de dados abertos). *

(f) A responsabilidade pela gestão e operação do sistema é claramente definida.

*** Indicadores quantitativos para fundamentar a avaliação do subindicador 7 (a) critério de avaliação (c):**

- planos de contratação publicados (em % do número total de planos de contratação necessários);²²
- informações chave de contratações publicadas ao longo do ciclo de contratações (em % do número total de contratos);²³
- anúncio de concursos (em % do número total de contratos);
- Adjudicações de contratos (finalidade, fornecedor, valor, variações / alterações);
- detalhes relacionados com a implementação do contrato (etapas, conclusão e pagamento);
- estatísticas anuais de contratações;
- decisões de recursos publicadas dentro dos prazos especificados na lei (em %).

Fonte: Portal online centralizado.

Subindicador 7 (b) - Utilização de e-contratação

Este subindicador avalia:

- i) a medida em que a contratação pública eletrônica é utilizada atualmente no setor público do país;
- ii) a capacidade das autoridades governamentais para gerir e utilizar sistemas eletrônicos de contratação pública, e/ ou;
- iii) a existência de uma estratégia nacional para implementar a contratação pública eletrônica.

Como ponto de partida, o avaliador deve avaliar em que medida e de que forma a e-contratação foi implementada no país. O relatório narrativo deve resumir os resultados.

A e-contratação é geralmente implementada gradualmente e pode assumir diferentes formas. Os países normalmente começam por estabelecer portais online centralizados, usados para publicar informações gerais relacionadas com a contratações públicas (leis, regulamentos, manuais, modelos, etc.). Esses portais geralmente desenvolvem-se em apli-

22 PEFA PI-4.3 (2).

23 PEFA PI-24.3 (3, 4, 5, 6).

cações mais aperfeiçoadas, prevendo a publicação de planos de contratações, oportunidades de licitação, adjudicações de contratos, decisões sobre reclamações e apelações relativas a contratações, cursos de capacitação, etc., e podem permitir a partilha de dados abertos reutilizáveis relacionados com as contratações públicas.

Aplicativos mais avançados incluem registos de fornecedores e sistemas de e-contratação baseados em transações, que dão suporte eletronicamente a todo o processo de contratação e implementação de contratos (por exemplo, e-Licitação, e-Catálogos, e-Leilões Reversos, e-Gestão de Contratos). Esses sistemas fornecem uma grande quantidade de dados necessários para a medição de desempenho e estatísticas de contratação.

Os aplicativos também podem fornecer o ciclo completo da contratação até ao pagamento, permitindo a integração do sistema de e-contratação com sistemas financeiros. Outros sistemas, como impostos, gestão de informações ou sistemas de inteligência digital empresarial também podem ser integrados aos sistemas de e-contratação.

O subindicador também avalia se os funcionários do governo são adequadamente qualificados para planejar, desenvolver e gerir os sistemas de e-contratação, além de usá-los de forma confiável e eficiente na prática. Os fornecedores precisam de estar capacitados e ter incentivos para participar de soluções de e-contratação. Em ambientes de baixa tecnologia, esforços adicionais por parte do governo podem ser necessários para garantir que todas as empresas (incluindo micro, pequenas e médias empresas) tenham acesso igual a um mercado de contratações públicas cada vez mais dominado pela tecnologia digital. Por exemplo, pode-se considerar a criação de centros empreendedores descentralizados. Estes poderiam fornecer acesso gratuito à Internet, formação e apoio na utilização do sistema de e-contratação, melhorando significativamente as oportunidades das empresas de fazerem negócios com entidades públicas.

Se a e-contratação ainda não tiver sido implementada, deve avaliar-se se o governo adotou um roteiro de e-contratação baseado numa avaliação de preparação para a e-contratação.

Critérios de avaliação²⁴

- (a) A e-contratação está a ser amplamente utilizada ou progressivamente implementada no país, em todos os níveis de governo. *
- (b) Os funcionários do governo têm a capacidade de planejar, desenvolver e gerir sistemas de e-contratação.
- (c) A equipa de contratações é adequadamente qualificada para usar de forma confiável e eficiente os sistemas de e-contratação.
- (d) Os fornecedores (incluindo micro, pequenas e médias empresas) participam de um mercado de contratações públicas cada vez mais dominado pela tecnologia digital. *
- (e) Se a e-contratação ainda não foi introduzida, o governo adotou um roteiro de e-contratação, com base numa avaliação de preparação para a e-contratação.

* Indicadores quantitativos para fundamentar a avaliação do subindicador 7 (b) critério de avaliação (a):

- adoção da e-contratação
- número de procedimentos de e-contratação em % do número total de procedimentos
- valor dos procedimentos de e-contratação em % do valor total dos procedimentos

Fonte: sistema de e-contratação.

* Indicadores quantitativos recomendados para fundamentar a avaliação do subindicador 7 (b) critério de avaliação (d):

- propostas apresentadas online (em %)
- propostas apresentadas online por micro, pequenas e médias empresas (em %)

Fonte: sistema de e-contratação.

Análise adicional: Módulo MAPS sobre e-Contratação

Subindicador 7 (c) - Estratégias para gerir dados de contratação

As informações estatísticas sobre contratação são essenciais para avaliar as políticas e o funcionamento do sistema.

24 A aplicação de um portal online centralizado é avaliada sob os indicadores 1 (a), 1 (h), 7 (a), 7 (b) e 13 (c).

As estatísticas também fornecem um meio para monitorizar o desempenho do sistema e a conformidade com o quadro jurídico e regulatório. Além disso, as informações estatísticas podem ser uma ferramenta para o planeamento de contratações e a análise de mercado. Para garantir abrangência e eficiência, o sistema deve ser baseado em dados disponíveis em sistemas de e-contratação ou outros sistemas de tecnologia da informação.

Critérios de avaliação

- (a) Há um sistema em operação para recolher dados sobre a contratação de bens, obras e serviços, incluindo serviços de consultoria, apoiado pela e-contratação ou outras tecnologias da informação.
- (b) O sistema gere os dados para todo o processo de contratação e permite a análise de tendências, níveis de participação, eficiência e economia das contratações e conformidade com os requisitos.
- (c) A confiabilidade da informação é alta (verificada por auditorias).
- (d) A análise da informação é realizada rotineiramente, publicada e realimentada no sistema. *

* Indicadores quantitativos para fundamentar a avaliação do subindicador 7 (c) critério de avaliação (d):

- número total e valor dos contratos²⁵
- contratações públicas como parcela das despesas do governo e do PIB;
- valor total dos contratos concedidos por meio de métodos competitivos no exercício fiscal mais recente.²⁶

Fonte: Função normativa /regulatória/sistema de e-contratação.

Indicador 8. O sistema de contratações públicas tem uma forte capacidade de desenvolvimento e melhoria.

Este indicador centra-se nas estratégias e capacidade dos sistemas de contratação pública para desenvolver e melhorar. Devem ser considerados três aspectos:

- i) se existem estratégias e programas para desenvolver a capacidade dos funcionários de contratações e outros atores-chave envolvidos na contratação pública;
- ii) se a contratação é reconhecida como uma profissão no serviço público do país;
- iii) se foram estabelecidos sistemas e se estes são utilizados para avaliar os resultados das operações de contratação e desenvolver planos estratégicos para melhorar continuamente o sistema de contratações públicas.

Existem três subindicadores (a, b, c) a serem avaliados.

Subindicador 8 (a) - Formação, consultoria e assistência

O objetivo deste subindicador é verificar a existência de programas de formação permanentes e relevantes para o pessoal principiante e existente nas contratações governamentais. Esses programas são essenciais para manter o nível de pessoal de contratação qualificado nas entidades contratantes. Outro objetivo é avaliar a existência e a qualidade dos serviços de assessoria em questões de contratações para entidades públicas, potenciais fornecedores e o público em geral.

25 PEFA PI-24.1.

26 PEFA I-24.2.

O avaliador deve examinar os currículos dos programas existentes e julgar sua relevância, natureza, âmbito e sustentabilidade. Um sistema que funcione bem deve:

- i) ser baseado num “inventário de lacunas de aptidões” para ir de encontro às necessidades do sistema;
- ii) ser suficiente em termos de conteúdo e frequência;
- iii) prever uma avaliação do programa de formação e a monitorização do progresso no tratamento de problemas relacionados à capacitação.

A avaliação deve incluir a verificação de serviços de consultoria ou de assistência ao utilizador que ofereçam assessoria a partes do setor público ou privado quanto à aplicação e interpretação de políticas e regras.

A estratégia de formação deve estar estreitamente ligada e integrada com outras medidas destinadas a desenvolver a capacidade de outros atores-chave envolvidos nos contratos públicos. Em particular, consulte os seguintes subindicadores: 8 (b): Profissionalização da função de contratação; 10 (a): Programas para capacitação no setor privado; 11 (a): Programas para capacitar a sociedade civil; e 14 (d): Programas de formação em ética para a equipa de contratações.

Critérios de avaliação

Existem sistemas em vigor que preveem:

- (a) programas permanentes de formação, com qualidade e conteúdo adequados às necessidades do sistema.
- (b) avaliações de rotina e ajustes periódicos de programas de formação baseados em feedback e necessidades.
- (c) um serviço de assessoria ou assistência ao utilizador para resolver questões de entidades contratantes, de fornecedores e do público.
- (d) uma estratégia bem integrada com outras medidas para o desenvolvimento da capacidade dos atores-chave envolvidos na contratação pública.

Subindicador 8 (b) - Reconhecimento da contratação como profissão

A contratação pública é frequentemente realizada por funcionários públicos de diferentes níveis educacionais e profissionais. Idealmente, os agentes de contratações são considerados profissionais especializados, em vez de funcionários com uma função puramente administrativa. O objetivo deste subindicador é determinar se a contratação é reconhecida como uma profissão no serviço público do país. Isso inclui a designação de funções específicas para cargos de contratações em vários níveis profissionais e de gestão. Deve haver descrições do trabalho em vigor para esses cargos e as qualificações e competências devem ser especificadas. A remuneração e a progressão na carreira devem refletir o status profissional específico, e as nomeações e promoções devem ser competitivas e baseadas em qualificações e certificação profissional. Deve ser realizado um desenvolvimento profissional contínuo, com políticas e programas para o desenvolvimento e formação de pessoal. O desempenho do pessoal deve ser avaliado de forma regular e consistente.

Critérios de avaliação

O serviço público do país reconhece a contratação como uma profissão:

- (a) A contratação é reconhecida como uma função específica, com cargos de contratação definidos em diferentes níveis profissionais e especificação de cargos, bem como das qualificações e competências exigidas.
- (b) As nomeações e promoções são competitivas e baseadas em qualificações e certificação profissional.
- (c) O desempenho do pessoal é avaliado de forma regular e consistente e este recebe adequada capacitação para o desenvolvimento.

Análise adicional: Módulo MAPS sobre profissionalização

Subindicador 8 (c) - Monitorização do desempenho para a melhoria do sistema

A avaliação da eficácia do sistema de contratações públicas, das contratações individuais ao sistema como um todo, pode ser uma grande motivadora de melhorias de desempenho. Os resultados dos processos de contratação devem ser periodicamente e consistentemente avaliados para medir o desempenho, a eficácia e a economia do sistema de contratação. Embora as próprias entidades de contratação devam estar na vanguarda dos programas de medição de desempenho e melhoria contínua no nível da entidade, a instituição normativa/regulatória de contratações também deve apoiar esses esforços. Esta instituição pode harmonizar, monitorizar e avaliar o desempenho do sistema de contratações como um todo.

As estruturas de gestão de desempenho devem ser desenvolvidas com foco em aspectos quantitativos e qualitativos. Os indicadores quantitativos incluídos na MAPS fornecem um bom ponto de partida para um sistema de medição de desempenho que aborda ambos os níveis e pode evoluir ao longo do tempo. Pode ser necessário desenvolver metodologias adicionais e mais específicas de avaliação de impacto, de acordo com os objetivos de desenvolvimento do país.

A análise de dados e o planeamento de melhorias requerem competências específicas. Um plano estratégico (ou plano de ação) deve ser desenvolvido para estruturar as iniciativas de reforma. Um quadro de resultados deve complementá-lo para monitorizar a implementação das reformas planeadas. Uma estrutura de resultados geralmente inclui objetivos, ações, indicadores com linhas de base e metas e cronogramas para a reforma. Os objetivos de desempenho devem ser apresentados num formato claro quanto ao que está a ser medido e como está a ser medido (método de cálculo e fontes de dados). Responsabilidades e recursos necessários precisam de ser definidos.

Critérios de avaliação

- (a) O país estabeleceu e aplica consistentemente um sistema de medição de desempenho que foca aspectos quantitativos e qualitativos.
- (b) As informações são usadas para apoiar a formulação de políticas estratégicas de contratações.
- (c) Planos estratégicos, incluindo estruturas de resultados, estão em vigor e são usados para melhorar o sistema.
- (d) As responsabilidades são claramente definidas.

Pilar III. Operações de Contratação Pública e Práticas de Mercado

Este Pilar analisa a eficiência operacional, transparência e eficácia do sistema de contratações ao nível da entidade de implementação responsável pela gestão de contratações individuais (entidade contratante). Além disso, analisa o mercado como um meio de julgar a qualidade e a eficácia do sistema ao colocar em prática procedimentos de contratação. Este pilar concentra-se no facto de como o sistema de contratações num país tem seu desempenho na prática.

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

O objetivo deste indicador é recolher evidências empíricas sobre como os princípios, regras e procedimentos de contratação formulados na estrutura legal e política estão sendo implementados na prática. Concentra-se nos resultados relacionados com contratações que, por sua vez, influenciam os resultados de desenvolvimento, como a relação custo/benefício, a melhor prestação de serviços, a confiança no governo e o alcance de objetivos políticos horizontais.

A avaliação do Indicador 9 requer a seleção e revisão de uma amostra das transações reais de contratação (arquivos). Os métodos e o tamanho da amostragem determinam a representatividade dos resultados da avaliação (consulte a Secção I - Guia do Utilizador, parágrafo 28). Se a amostra for pequena, mas estrategicamente direcionada, a avaliação ainda pode fornecer uma visão ou ilustração útil de como a contratação opera e funciona na prática. Em qualquer caso, os resultados da avaliação devem ser analisados e interpretados com cautela, para assegurar a credibilidade e equidade do processo e para obter uma melhor compreensão do sistema de contratações do país como um todo.

Para uma avaliação mais abrangente das práticas de contratação voltadas especificamente para um nível específico de entidade contratante, consulte o Módulo do MAPS sobre Avaliações no Nível da Entidade.

Subindicador 9 (a) - Planeamento

Durante o estágio de planeamento das contratações, são estabelecidas as condições básicas que regem todo o processo de contratação. É no início do processo de contratação que a influência sobre o alcance dos objetivos definidos é maior. Essa etapa do processo de contratação é geralmente executada em estreita colaboração com o cliente interno.

O subindicador 9 (a) avalia se uma análise minuciosa das necessidades foi conduzida, seguida de uma pesquisa de mercado, para informar sobre o desenvolvimento de estratégias ótimas de contratação (em particular para contratações importantes). Avalia se os resultados desejados foram definidos e se isso implicou impactos económicos e/ou ambientais ou sociais alinhados aos objetivos da política nacional. Deve avaliar-se se os requisitos e/ou resultados desejados da contratação individual foram claramente descritos, seja em especificações estritas do produto/serviço ou através de uma definição de requisitos baseada no resultado/produto (especificações funcionais).²⁷

²⁷ Em comparação, o subindicador 4 (a) concentra-se na preparação de planos de contratações anuais ou plurianuais para apoiar o planeamento orçamental e o fluxo de caixa das operações de contratação. Uma vez formulado o orçamento, durante a fase de planeamento de uma transação de contratação individual, as condições básicas que regem todo o processo de contratação precisam ser estabelecidas.

Critérios de avaliação

- (a) Une analyse des besoins et une étude de marché orientent l'identification proactive de stratégies de passation des marchés optimales.
- (b) Les exigences et les résultats escomptés des contrats sont clairement définis.
- (c) Les critères de durabilité éventuels sont utilisés de manière équilibrée et conformément aux priorités nationales pour garantir le rapport qualité/prix.

Subindicador 9 (b) - Seleção e contratação

Este subindicador foca o objetivo de obter uma boa relação custo/benefício através da determinação apropriada de métodos e abordagens de contratação, concorrência, transparência e equidade na seleção de fornecedores, incluindo a qualidade dos documentos contratuais e a eficiência do processo.

O subindicador avalia até que ponto o processo de contratação seguiu um procedimento competitivo (ou não). Ele fornece informações específicas sobre o uso de métodos de contratação autorizados por lei. O subindicador também avalia se os procedimentos para a apresentação, recepção e abertura de propostas resultaram num nível apropriado de competição.

Além disso, o subindicador avalia se foram aplicadas técnicas adequadas e justas na fase de avaliação de propostas e adjudicação, para determinar a melhor relação custo/benefício e se o processo de seleção foi realizado de forma eficaz, eficiente e transparente.

Critérios de avaliação

- (a) São usados procedimentos em múltiplos estágios em contratações complexas para garantir que apenas participantes qualificados e elegíveis sejam incluídos no processo competitivo.
- (b) Documentos contratuais claros e integrados, padronizados sempre que possível e proporcionais à necessidade, são usados para incentivar a ampla participação de potenciais competidores.
- (c) Os métodos de contratação são escolhidos, documentados e justificados de acordo com a finalidade e em conformidade com o quadro legal.
- (d) Os procedimentos para a apresentação, recepção e abertura de propostas estão claramente descritos nos documentos contratuais e são cumpridos. Isso significa, por exemplo, permitir que os concorrentes ou seus representantes participem das licitações e permitir que a sociedade civil monitorize a apresentação, a recepção e a abertura das propostas, conforme prescrito.
- (e) Durante todo o processo de avaliação e adjudicação de propostas, a confidencialidade é garantida.
- (f) Técnicas apropriadas são aplicadas para determinar a melhor relação custo/benefício com base nos critérios estabelecidos nos documentos contratuais e para adjudicar o contrato.
- (g) As adjudicações de contratos são anunciadas conforme prescrito.
- (h) Disposições contratuais incluem considerações de sustentabilidade, quando apropriado.
- (i) Disposições contratuais fornecem incentivos para exceder os níveis de desempenho definidos e desincentivos para o mau desempenho.
- (j) O processo de seleção e adjudicação é realizado de forma eficaz, eficiente e transparente.*

***Indicadores quantitativos recomendados para fundamentar a avaliação do subindicador 9 (b) critério de avaliação (j):**

- tempo médio para a contratação de bens, obras e serviços;
- número de dias entre a notificação/solicitação e a assinatura do contrato (para cada modo de contratação utilizado);
- número médio (em %) de propostas responsivas (para cada método de contratação utilizado);
- parcela de processos que foram conduzidos em total conformidade com os requisitos de publicação (em %);
- número (e %) de processos bem-sucedidos (adjudicado com sucesso; falho; cancelado; adjudicado dentro de prazos definidos).

Fonte para todos: amostra de casos de contratações.

Subindicador 9 (c) - Gestão de contratos na prática

Este subindicador avalia até que ponto bens, obras ou serviços, incluindo serviços de consultoria contratados, são entregues em conformidade com o contrato em termos de tempo, qualidade, custo e outras condições estabelecidas no contrato, para a prestação eficiente e eficaz dos serviços públicos. O subindicador avalia o custo e o tempo excedidos, inclusive para pagamentos a serem feitos a fornecedores. O subindicador também analisa se as oportunidades para a melhoria das práticas de contratação são analisadas com base nas métricas e no feedback das partes interessadas.

Critérios de avaliação

- (a) Os contratos são implementados em tempo útil. *
- (b) Inspeção, controlo de qualidade, supervisão do trabalho e aceitação final dos produtos são realizadas. *
- (c) As faturas são examinadas, os prazos para pagamento estão de acordo com as boas práticas internacionais e os pagamentos são processados conforme estipulados no contrato.
- (d) As alterações do contrato são revistas, emitidas e publicadas em tempo útil. *
- (e) As estatísticas de contratações estão disponíveis e existe um sistema para mensurar e melhorar as práticas de contratação.
- (f) Oportunidades para envolvimento direto de partes interessadas externas relevantes em contratos públicos são utilizadas. *
- (g) Os registos são completos, precisos e facilmente acessíveis num único arquivo. *

*** Indicadores quantitativos para fundamentar a avaliação do subindicador 9 (c) critério de avaliação (g):**

- parcela de contratos com registos completos e precisos e bases de dados (em %) ²⁸

Fonte: Amostra de casos de contratações

*** Indicadores quantitativos recomendados para fundamentar a avaliação do subindicador 9 (c) relacionados a diferentes critérios de avaliação acima como segue:**

- Para o critério de avaliação (a): excesso de tempo (em % de atraso médio em dias)
- Para o critério de avaliação (b): medidas de controlo de qualidade e aceitação final são realizadas conforme estipulado no contrato (em %)
- Para o critério de avaliação (c): as faturas para contratação de bens, obras e serviços são pagas dentro do prazo (em % do número total de faturas).
- Para o critério de avaliação (d): alterações contratuais (em % do número total de contratos; aumento médio do valor do contrato em %)
- Para o critério de avaliação (f): percentagem de contratos com envolvimento direto da sociedade civil: fase de planeamento; abertura de proposta; avaliação e adjudicação do contrato, conforme permitido; implementação de contrato) ²⁹

Fonte para todos: amostra de casos de contratação.

Análise adicional: Módulo MAPS sobre as Avaliações ao Nível da Entidade

Indicador 10. O mercado de contratos públicos é plenamente funcional.

O objetivo deste indicador é principalmente avaliar a resposta do mercado às solicitações de contratações públicas. Essa resposta pode ser influenciada por muitos fatores, tais como o clima económico geral, políticas de apoio ao setor privado e um bom ambiente de negócios, instituições financeiras fortes, a atratividade do sistema público como um cliente bom e confiável, o tipo de bens ou serviços procurados etc. Existem três subindicadores (a, b, c) a serem avaliados.

Subindicador 10 (a) - Diálogo e parcerias entre os setores público e privado

A contratação pública depende da parceria que deve existir entre o governo e o setor privado. Essa parceria cria o mercado de contratações públicas em que o governo é o contratante e o setor privado é o fornecedor dos bens, obras ou serviços necessários. O diálogo entre o governo e o setor privado é, portanto, imperativo, e a voz do setor privado precisa ser ouvida em relação aos objetivos nacionais de contratações, mudanças no quadro jurídico e institucional e práticas do governo que podem minar a eficácia competitiva do setor privado. Este subindicador analisa se existem fóruns de diálogo entre o governo e o setor privado.

Programas de informação e capacitação sobre contratos públicos devem ser proporcionados regularmente ao setor privado, seja pelo governo ou em cooperação com instituições privadas. Esses programas devem incluir abordagens adaptadas às necessidades das pequenas empresas, apoiar a diversidade dos fornecedores e incluir um módulo sobre ética e integridade nas contratações públicas.

O subindicador 10 (a) está intimamente ligado ao Indicador 11 (Divulgação de informações e participação da sociedade civil).

28 Indicador PEFA PI-24.1

29 Preferencialmente dividido nas diferentes fases do processo, para cobrir mais especificamente o conceito de contratação aberta

Critérios de avaliação

(a) O governo incentiva o diálogo aberto com o setor privado. Vários mecanismos formais e estabelecidos estão disponíveis para o diálogo aberto por meio de associações ou outros meios, incluindo um processo transparente e consultivo na formulação de mudanças no sistema de contratações públicas. O diálogo segue as regras de ética e integridade aplicáveis do governo.*

(b) O governo tem programas para ajudar a capacitar empresas privadas, inclusive pequenas empresas, e formação para promover novas entradas no mercado de contratações públicas.

* Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliação do subindicador 10 (a) critério de avaliação (a)

- percepção de abertura e efetividade no engajamento com o setor privado (em % das respostas).

Fonte: Pesquisa.

Subindicador 10 (b) - Organização do setor privado e acesso ao mercado de contratos públicos

Este subindicador analisa a capacidade do setor privado de responder à contratação pública no país. Um aspecto importante a avaliar é a capacidade organizacional das pequenas e médias empresas (PME)³⁰ e seu acesso à informação e a outros serviços (incluindo a tecnologia de informação), para promover a sua participação. Um setor privado bem organizado e competitivo deve resultar em concorrência intensa, melhores preços e uma distribuição equitativa dos negócios. A concorrência por grandes contratos não deve ficar concentrada num número relativamente pequeno de empresas.

Não deve haver grandes restrições sistêmicas (por exemplo, acesso inadequado a financiamento, práticas de contratação etc.) que inibam a capacidade do setor privado de acessar o mercado de contratações.

A participação na concorrência por contratos públicos depende de muitas condições, incluindo algumas que são controladas pelo governo ou estão sob o seu o controlo. Exemplos de medidas que podem melhorar o acesso do setor privado ao mercado governamental são:

- acesso a financiamento;
- métodos e procedimentos de contratação proporcionais ao risco e ao valor em questão;
- disposições razoáveis de contratação, consideradas equitativas na distribuição dos riscos associados ao desempenho de contratos;
- disposições de pagamento equitativas que ajudem a compensar o custo de fazer negócios com o governo;
- um mecanismo eficaz de apelação e resolução de litígios;
- sistemas de e-contratação amigáveis e de fácil acesso.

Alternativamente, quando as condições forem difíceis para o setor privado, o grau de concorrência sofrerá. Deve ser realizada uma pesquisa com participantes do setor privado para ajudar nessa avaliação. A narrativa da avaliação deve descrever as principais restrições.

30 Em alguns países, o escopo inclui microempresas (MPME)

Critérios de avaliação

(a) O setor privado é competitivo, bem organizado, disposto e apto a participar na concorrência por contratos públicos.*

(b) Não há grandes restrições sistêmicas que inibam o acesso do setor privado ao mercado de contratações públicas.

***Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliação do subindicador 10 (b) critério de avaliação (a):**

- a parcela do número total de fornecedores no país cadastrada no sistema (em %)
- a parcela de fornecedores cadastrada que são participantes e a quem foram adjudicados contratos (em % do número total de fornecedores cadastrados)
- o número total e valor dos contratos concedidos a empresas nacionais/estrangeiras (em % do total)

Fonte: Sistema de e-contratação/banco de dados de fornecedores.

*** Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliação do subindicador 10 (b) critério de avaliação (b):**

- percepção das empresas sobre a adequação das condições no mercado de contratações públicas (em % de respostas).³¹

Fonte: Pesquisa.

Subindicador 10 (c) - Setores-chave e estratégias setoriais

O mercado de contratações públicas é geralmente muito amplo, cobrindo vários setores com diferentes necessidades e interesses. A realização de uma análise de mercado de um setor ajuda a determinar os riscos a ele relacionados (em termos de despesas, concorrência, impacto ambiental, riscos socio-econômicos, etc.) e o âmbito do governo para influenciar segmentos específicos do mercado.

Com base nas áreas de gastos prioritárias do governo, os principais setores associados à contratação de bens, obras e serviços devem ser identificados. Essa informação pode ser utilizada para conduzir avaliações direcionadas de mercados setoriais relevantes e para assegurar a colaboração dos participantes do mercado setorial de uma forma específica e significativa, por exemplo, para reforçar a integridade, sustentabilidade e/ou inovação na contratação pública.

Critérios de avaliação

(a) Os setores-chave associados ao mercado de contratações públicas são identificados pelo governo.

(b) Os riscos associados a determinados setores e oportunidades para influenciar os mercados setoriais são avaliados pelo governo, e os participantes do mercado setorial estão empenhados em apoiar os objetivos da política de contratações.

Análise adicional: Módulo MAPS sobre Análise do Mercado Setorial

31 A pesquisa sobre a adequação das condições deve abranger: acesso ao crédito, métodos e procedimentos de contratação, disposições contratuais, disposições equitativas de pagamento e mecanismos eficazes de apelação e resolução de litígios, conforme descrito acima

Pilar IV. Responsabilidade, Integridade e Transparência do Sistema de Contratações públicas

O Pilar IV inclui quatro indicadores que são considerados necessários para que um sistema opere com integridade, com controlos apropriados que suportem a implementação do sistema de acordo com o quadro jurídico e regulatório, e com medidas adequadas para combater o potencial para a corrupção no sistema. Também abrange aspectos importantes do sistema de contratações, que incluem as partes interessadas, inclusive a sociedade civil, como parte do sistema de controlo. Este Pilar aborda aspectos do sistema de contratações e do ambiente de governação para garantir que sejam definidos e estruturados de modo a contribuir para a integridade e a transparência.

Indicador 11. A transparência e o engajamento da sociedade civil fortalecem a integridade nas contratações públicas.

A sociedade civil, atuando como salvaguarda contra o uso ineficaz e ineficiente dos recursos públicos, pode ajudar a tornar as contratações públicas mais competitivas e justas, melhorando o desempenho da contratação e assegurando resultados. Os governos estão cada vez mais a capacitar o público a entender e monitorizar as contratações públicas. Este indicador avalia dois mecanismos pelos quais a sociedade civil pode participar do processo de contratação pública: i) divulgação de informações e ii) envolvimento direto da sociedade civil por meio da participação, monitorização e supervisão. Existem três subindicadores a serem avaliados (a, b, c).

Subindicador 11 (a) - Um ambiente propício para a consulta pública e a monitorização

Este indicador avalia o seguinte: i) se é seguido um processo transparente e consultivo quando são formuladas mudanças no sistema de contratações públicas; ii) se os programas estão em vigor para construir a capacidade das organizações da sociedade civil de apoiar as contratações públicas participativas; e iii) se existem mecanismos eficazes de feedback e reparação para questões relacionadas com a contratação pública.

Critérios de avaliação

- a) É seguido um processo transparente e consultivo ao formular alterações no sistema de contratação pública.
- (b) Existem programas para capacitar as partes interessadas relevantes a compreender, monitorizar e melhorar a contratação pública.
- (c) Há ampla evidência de que o governo leva em consideração as contribuições, comentários e feedback recebidos da sociedade civil.

Subindicador 11 (b) - Acesso adequado e oportuno à informação pelo público

O direito do público a ter acesso às informações foi totalmente integrado no sistema de indicadores da MAPS. Os seguintes aspectos foram destacados nos subindicadores referenciados abaixo:

- As leis, regulamentos e políticas que regem as contratações públicas são publicadas e estão facilmente acessíveis ao público sem custo (subindicador 1 (a));
- Todas as partes interessadas têm acesso adequado e oportuno a informações, em cada fase do processo de contratação pública, relacionadas com contratações específicas (de acordo com as disposições legais que protegem informações sensíveis específicas) e acesso a outras informações relevantes para promover a concorrência e transparência (consultar o indicador 7 (a));

- O acesso gratuito a essas informações é fornecido, de preferência, por meio de um portal online centralizado e com padrões de dados abertos (subindicador 7 (a)).

Os avaliadores devem visitar os indicadores mencionados acima para concluir se os requisitos multifacetados avaliados separadamente, em combinação com as práticas de contratação reais identificadas no país, resultam numa imagem conclusiva e coerente em termos de divulgação adequada. As informações divulgadas devem promover uma compreensão significativa do assunto, como pré-condição para uma participação efetiva. Este subindicador avalia se, em termos gerais, a quantidade e a natureza da transparência e as informações disponíveis apoiam a integridade da contratação pública, incluindo a visibilidade do fluxo de recursos públicos.

Critérios de avaliação

- (a) Os requisitos combinados com as práticas atuais garantem que todas as partes interessadas tenham um adequado e oportuno acesso à informação como pré-condição para uma participação efetiva.

Subindicador 11 (c) - Envolvimento direto da sociedade civil

Este subindicador avalia até que ponto: i) as leis, regulamentos e políticas permitem a participação dos cidadãos em termos de consulta, observação e monitorização e; ii) se o governo promove e cria oportunidades para consultas públicas e monitorização da contratação pública.

O quadro jurídico e regulatório pode estabelecer a obrigação ou a oportunidade para o governo consultar o público no processo de planeamento, por exemplo, antes de contratações em grande escala ou ambientalmente ou socialmente sensíveis. Em alguns países, os cidadãos estão, sob condições claramente especificadas e sujeitos à assinatura de uma declaração de confidencialidade, autorizados ou incentivados a atuar como observadores em procedimentos de contratação. Os cidadãos também podem ser autorizados a envolver-se oficialmente na monitorização do desempenho e da conclusão do contrato, por exemplo, através da aplicação de técnicas inovadoras, como o georreferenciamento ou no contexto de auditorias sociais. O avaliador deve descrever em detalhes os direitos e condições estipulados na lei.

Os avaliadores devem levar em conta as evidências fornecidas por meio da revisão das práticas de contratação (Indicador 9) ao avaliar os critérios de avaliação (b) abaixo.

Critérios de avaliação

- (a) O quadro jurídico/regulatório e de políticas permite que os cidadãos participem das seguintes fases de um processo de contratação, conforme apropriado:

- fase de planeamento (consulta);
- abertura de ofertas/propostas (observação);
- avaliação e adjudicação de contratos (observação), quando apropriado, de acordo com a lei local;
- gestão de contratos e conclusão (monitorização).

- (b) Existem amplas evidências que apoiam a participação direta dos cidadãos nos processos de contratação por meio de consulta, observação e monitorização.

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

O objetivo deste indicador é determinar a qualidade, fiabilidade e pontualidade dos controlos internos e externos. Da mesma forma, a eficácia dos controlos precisa ser revista. Para efeitos deste indicador, “eficácia” significa a conveniência e rigor da implementação das recomendações dos auditores. Os avaliadores devem confiar, além de nas suas próprias

descobertas, nas mais recentes avaliações de gastos públicos e prestação de contas financeiras (PEFA) e outras análises que possam estar disponíveis. Este indicador tem quatro subindicadores (a, b, c, d) a serem avaliados.

Subindicador 12 (a) – Quadro jurídico, organização e procedimentos do sistema de controlo

Este subindicador avalia i) se as leis e regulamentos do país preveem um quadro de controlo abrangente; ii) se as instituições, políticas e procedimentos definidos na lei estão em vigor e operacionais; e iii) se a estrutura de controlo existente cobre adequadamente as operações de contratações públicas.

A legislação nacional estabelece que agências são responsáveis pela supervisão da função de contratações. Embora não exista um modelo universal, é importante que os princípios básicos de supervisão e controlo existam no quadro jurídico e regulatório do país e sejam aplicados globalmente. Este subindicador analisa a estrutura institucional do quadro de controlo para avaliar a existência de um quadro de controlo operacional para a contratação pública. A seguir estão os principais elementos de uma estrutura de controlo funcional:

i) Deve haver disposições para estabelecer controlos internos e procedimentos de gestão que se concentrem em verificações e balanços para processar transações de contratação, controlos de pagamento e controlos de compromissos de despesas. Os controlos de compromissos de despesas asseguram que as obrigações de pagamento da entidade contratante, decorrentes de contratos, permaneçam dentro dos limites das alocações orçamentais.³²

ii) A realimentação regular e adequada para administração da adequação e eficácia do sistema de controlo interno é fornecida através de uma função de auditoria interna (ou instituição de auditoria interna). Entre outras coisas, essa função examina a fiabilidade e a integridade das informações financeiras e operacionais, a eficácia e a eficiência das operações e dos programas e a conformidade com as leis, regulamentos e contratos.³³

iii) É necessária uma auditoria externa de alta qualidade para garantir a prestação de contas e criar transparência na utilização dos fundos públicos. A Instituição Suprema de Auditora (ISA) deve ser independente do poder executivo, e o seu mandato deve permitir que a ISA realize uma ampla gama de atividades de auditoria, especificamente financeiras, de conformidade e de desempenho. A adesão às normas internacionais de auditoria deve assegurar um foco em questões significativas e sistémicas de GFP (Gestão Financeira Pública) nos relatórios, bem como, entre outras tarefas, emitir um parecer sobre o funcionamento dos sistemas de controlo interno e de contratação.³⁴

iv) Os sistemas de auditoria interna e controlo interno auxiliam os auditores externos e permitem o uso de técnicas de auditoria de desempenho que examinam a eficácia e a aplicação dos procedimentos de controlo interno, em vez de examinar as ações de contratação individuais.

v) O corpo legislativo (ou outro órgão responsável pela governação das finanças públicas) deve rever e agir sobre os resultados da ISA.³⁵

O avaliador deve verificar se as instituições, políticas e procedimentos definidos na lei estão implementados e operacionais. A avaliação deve determinar se a estrutura de controlos existente presta atenção suficiente à contratação pública, por exemplo, abordando auditorias especializadas de contratações.

32 O PEFA cobre os controlos internos de gastos não-salariais no PI-25.

33 Consulte o PEFA PI-26.

34 Consulte o PEFA PI-8 e PI-30.

35 Consulte o PEFA PI-31.

Critérios de avaliação

O sistema no país prevê:

- (a) leis e regulamentos que estabelecem um quadro de controlo abrangente, incluindo controlos internos, auditoria interna, auditoria externa e fiscalização por órgãos jurídicos;
- (b) mecanismos internos de controlo/auditoria e funções que assegurem a supervisão adequada da contratação, incluindo relatórios de gestão sobre o cumprimento, eficácia e eficiência das operações de contratação;
- (c) mecanismos de controlo interno que garantam um equilíbrio adequado entre a tomada de decisões oportuna e eficiente e a mitigação de risco adequada;
- (d) auditorias externas independentes prestadas pela Instituição Suprema de Auditoria (ISA) do país, que assegurem a supervisão apropriada da função de contratações com base em avaliações e controlos periódicos de riscos adaptados à gestão de riscos;
- (e) revisão dos relatórios de auditoria fornecidos pela ISA e determinação de ações do corpo legislativo (ou outro órgão responsável pela governação das finanças públicas);
- (f) mecanismos claros para garantir que haja acompanhamento dos respectivos resultados.

Subindicador 12 (b) - Coordenação de controlos e auditorias de contratos públicos

Este subindicador avalia se os controlos internos, as auditorias internas e as auditorias externas estão bem definidos, coordenados, com recursos suficientes e integrados, para assegurar a aplicação coerente das leis, regulamentos e políticas de contratações e a monitorização do desempenho do sistema de contratações públicas, e se são conduzidos com frequência suficiente.

Rotinas de controlo interno, procedimentos e padrões devem ser claramente definidos (idealmente num manual de controlo interno) e cumpridos. Também deve haver padrões escritos para a unidade (ou função) de auditoria interna, para realizar auditorias de conformidade e de desempenho relacionadas com contratações e para reportar problemas à gestão, dependendo da urgência do assunto. Um relatório periódico regular à gestão deve ocorrer durante todo o ano para fornecer informações oportunas e possibilitar ações de gestão.

Informações suficientes precisam de ser mantidas para permitir que os auditores verifiquem se os procedimentos escritos de controlo interno estão a ser cumpridos. Os planos de auditoria interna e externa devem ser coordenados, pelo menos anualmente, para assegurar a supervisão adequada e a redução da duplicação. Procedimentos e normas escritas (por exemplo, um manual) para a realização de auditorias de contratações (tanto sobre a conformidade quanto sobre o desempenho) devem ser formulados para garantir que as auditorias internas e externas sejam harmonizadas e se reforçam mutuamente. As auditorias devem ser realizadas pelo menos anualmente.

Este subindicador também avalia a existência de canais de comunicação claros e confiáveis para os órgãos de supervisão relevantes. Isso inclui o relato às autoridades competentes de suspeitas credíveis de violações de leis e regulamentos, sem medo de represálias. Controlos imprecisos ou negligentes e relatórios inadequados afetam a aplicação das leis e regulamentos e criam um grande risco de fraude e corrupção.

Critérios de avaliação

- (a) Existem procedimentos escritos que estabelecem requisitos para controlos internos, idealmente num manual de controlo interno.
- (b) Existem normas e procedimentos escritos (por exemplo, um manual) para a realização de auditorias de contratações (tanto da conformidade quanto do desempenho) que se reforcem mutuamente para facilitar a auditoria coordenada.
- (c) Há evidências de que auditorias internas ou externas são realizadas pelo menos uma vez ao ano e que outros padrões escritos estabelecidos são cumpridos. *
- (d) Existem canais de comunicação claros e confiáveis para com os órgãos de supervisão relevantes.

* Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliação do subindicador 12 (b) critério de avaliação (c):

- número de auditorias de contratações especializadas realizadas em comparação com o número total de auditorias (em %).
- parcela de auditorias de desempenho de contratações realizadas (em % do número total de auditorias de contratações).

Fonte: Ministério da Finanças / Instituição Suprema de Auditoria.

Subindicador 12 (c) - Aplicação e acompanhamento de resultados e recomendações

O objetivo deste indicador é rever em que medida as recomendações de auditoria interna e externa são implementadas dentro de um prazo razoável. Isso pode ser expresso como a percentagem de recomendações implementadas dentro dos prazos estabelecidos na lei ou dentro dos seguintes prazos: seis meses, um ano, mais de um ano ou nunca implementadas.

Caso certas recomendações não sejam implementadas, as razões devem ser documentadas.

Critérios de avaliação

- (a) As recomendações recebem respostas e são implementadas dentro dos prazos estabelecidos na lei. *
- (b) Existem sistemas em vigor para acompanhar a implementação/aplicação das recomendações de auditoria.

* Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliação do subindicador 12 (c) critério de avaliação (a):

- Parcela das recomendações de auditoria interna e externa implementadas dentro dos prazos estabelecidos na lei (em %).

Fonte: Ministério das Finanças/Instituição Suprema de Auditoria.

Subindicador 12 (d) - Qualificação e formação para conduzir auditorias em contratações

O objetivo deste indicador é confirmar a existência de um sistema em vigor para assegurar que os auditores que trabalhem em auditorias de contratações estejam habilitados para a tarefa. Eles devem receber formação adequada e devem ser selecionados seguindo critérios que exijam explicitamente que eles demonstrem conhecimento suficiente sobre o assunto para realizar auditorias de contratações de alta qualidade, incluindo auditorias de desempenho. Os auditores normalmente devem receber formação formal a respeito dos requisitos de contratação, princípios, operações, leis, regulamentos e processos. Alternativamente, eles devem ter uma vasta experiência em contratações públicas ou ser apoiados por especialistas em contratações ou consultores. Os auditores, incluindo recursos externos, devem ser selecionados de maneira equitativa e transparente e ser totalmente independentes.

Crterios de avaliaão

(a) Existe um programa estabelecido para formar auditores internos e externos de modo a garantir que eles estejam qualificados para realizar auditorias de contrataões de alta qualidade, incluindo auditorias de desempenho.*

(a) A seleão dos auditores exige que eles tenham conhecimento adequado do assunto como condião para a realizaão de auditorias de contrataões; Se os auditores noo tiverem conhecimento de contrataão, eles soo rotineiramente apoiados por especialistas em contrataões ou consultores.

(a) Os auditores soo selecionados de maneira equitativa e transparente e soo totalmente independentes.

*** Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliaão do subindicador 12 (d) critrio de avaliaão (a):**

- nmero de cursos de formaão realizados para formar auditores internos e externos em auditorias de contrataões pblicas.

Fonte: Ministrio das Finanças/Instituião Suprema de Auditoria.

*** Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliaão do subindicador 12 (d) critrio de avaliaão (a):**

- proporão de auditores formados em contrataão pblica (em % do nmero total de auditores).

Fonte: Ministrio das Finanças / Instituião Suprema de Auditoria.

Indicador 13. Os mecanismos de apelaão das contrataões soo eficientes e eficientes.

O Pilar I cobre aspectos do mecanismo de apelaão no que se refere ao quadro jurdico, incluindo a sua criaão e cobertura. Este indicador avalia ainda os mecanismos de apelaão para uma srie de questões especficas relacionadas com a eficincia, contribuindo para o ambiente de conformidade no pas e a integridade do sistema de contrataões pblicas. Existem trs subindicadores (a, b, c) a serem avaliados.

Subindicador 13 (a) - Processo para reclamaões e apelaões

Este subindicador examina o processo definido para lidar com reclamaões ou apelaões e estabelece algumas condiões especficas que proporcionam equidade e devido processo.

i) As decisões soo tomadas com base nas evidncias disponveis apresentadas pelas partes.

ii) A primeira revisao e realizada pela entidade especificada por lei.

iii) O rgo (ou autoridade) de apelaão possui autoridade suficiente para impor suas decisões.

iv) Os prazos especificados para a apresentao e revisao de reclamaões /apelaões e emissao de decisões noo atrasam indevidamente o processo de contrataão ou tornam a apelaão irrealista.

Critérios de avaliação

- (a) As decisões são proferidas com base nas provas disponíveis apresentadas pelas partes.
- (b) A primeira análise das provas é realizada pela entidade especificada na lei.
- (c) O órgão ou autoridade (órgão de apelações) encarregado de rever as decisões do primeiro órgão de análise especificado emite decisões finais executáveis. *
- (d) Os prazos especificados para a apresentação e análise de reclamações e para apelações e emissão de decisões não atrasam indevidamente o processo de contratação ou tornam a apelação irrealista.

*** Indicador quantitativo para fundamentar a avaliação do subindicador 13 (a) critério de avaliação (c):**

- número de apelações.

Fonte: Órgão de apelações.

*** Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliação do subindicador 13 (a) critério de avaliação (c):**

- número (e percentagem) de decisões impostas.

Fonte: Órgão de apelações.

Subindicador 13 (b) - Independência e capacidade do órgão de apelações

Este indicador³⁶ avalia o grau de autonomia que o órgão de apelações tem em relação ao restante do sistema, para assegurar que as suas decisões sejam livres de interferência ou conflitos de interesse. É crucial que o órgão não esteja envolvido, de nenhuma maneira, em transações de contratação ou no processo que leva a decisões de adjudicação de contratos. O órgão não deve cobrar taxas que inibam o acesso das partes interessadas.

O indicador avalia a eficiência e capacidade do órgão de apelações e a sua capacidade de aplicar a solução imposta. Os avaliadores devem verificar se as condições e prazos para a avaliação e decisão são precisos e razoáveis, e se os processos de submissão e resolução de reclamações são claramente definidos e seguidos pelo órgão de apelações. Eles também devem ser disponibilizados publicamente.

Os avaliadores devem verificar se o órgão de apelações i) exerce a sua autoridade para suspender os procedimentos de contratação, ii) aplica toda a gama de soluções especificadas por lei, iii) toma decisões dentro do prazo especificado na lei/regulamentos, e iv) toma decisões vinculativas para todas as partes (sem impedir o acesso subsequente ao processo judicial). O órgão de apelações necessita de possuir recursos e pessoal adequados para cumprir suas funções.

36 Este indicador está totalmente alinhado com PEFA PI-24.4.

Critérios de avaliação

O órgão de apelações:

- (a) não está envolvido, de nenhuma maneira, em transações de contratação ou no processo que leva a decisões de adjudicação de contratos;
- (b) não cobra taxas que inibam o acesso das partes interessadas;
- (c) segue procedimentos claramente definidos e publicamente disponíveis para a apresentação e resolução de reclamações;
- (d) exerce a sua autoridade legal para suspender procedimentos de licitação e impor soluções;
- (e) emite decisões dentro do prazo especificado na lei/regulamentos*;
- (f) emite decisões obrigatórias para todas as partes;
- (g) dispõe de recursos e pessoal suficientes para cumprir as suas funções.

*** Indicador quantitativo para fundamentar a avaliação do subindicador 13 (b) critério de avaliação (e):**

- apelações resolvidas dentro do prazo previsto na lei/excedendo esse prazo/não resolvidas (número total em %).

Fonte: Órgão de apelações.

Subindicador 13 (c) - Decisões do órgão de apelações

O sistema de apelações deve ser visto como operando de maneira justa. O sistema deve exigir que as decisões sejam tomadas somente com base em informações relevantes e verificáveis apresentadas. Além disso, tais decisões precisam ser imparciais, refletindo a consideração das provas apresentadas e os requisitos aplicáveis no quadro jurídico/regulatório.

É também importante que a solução imposta na decisão seja consistente com as conclusões do caso e com as soluções disponíveis previstas no quadro jurídico/regulatório. As decisões do órgão de apelações devem tratar especificamente dos problemas do processo, e as soluções devem concentrar-se nas ações corretivas necessárias para cumprir o processo.

As decisões devem ser publicadas em tempo útil e conforme estipulado na lei. De preferência, as decisões devem ser publicadas no portal online centralizado mencionado no subindicador 7 (b).

Critérios de avaliação

Os procedimentos que regem o processo de tomada de decisões do órgão de apelações estabelecem que as decisões:

- (a) são baseadas em informações relevantes para o caso.
- (b) são equilibradas e imparciais na consideração das informações relevantes. *
- (c) resultam em soluções, se exigíveis, que sejam necessárias para corrigir a implementação do processo ou procedimentos*.
- (d) as decisões são publicadas no portal online centralizado do governo, dentro de prazos especificados e conforme estipulado na lei*.

***Indicador quantitativo para fundamentar a avaliação do subindicador 13 (c) critério de avaliação (d):**

- parcela de decisões de apelações publicadas numa plataforma online centralizada dentro dos prazos especificados na lei (em %).

Fonte: Portal centralizado online.

*** Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliação do subindicador 13 (c) critério de avaliação (b):**

- parcela de fornecedores que consideram o sistema de reclamações e apelações confiável (em % de respostas).
- parcela de fornecedores que consideram as decisões de apelações consistentes (em %).

Fonte: Pesquisa.

*** Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliação do subindicador 13 (c) critério de avaliação (c):**

- resultado das apelações (indeferida; decisão favorável à entidade compradora; decisão favorável ao reclamante) (em %).

Fonte: Órgão de apelações.

Indicador 14. O país possui medidas de ética e anticorrupção em vigor.

Este indicador avalia: i) a natureza e o âmbito das disposições anticorrupção no sistema de contratações e, ii) a forma como elas são implementadas e geridas na prática. Este indicador também avalia se o sistema favorece a abertura e equilibra os interesses das partes interessadas, e se o setor privado e a sociedade civil apoiam a criação de um mercado de contratações públicas conhecido pela sua integridade. Existem sete subindicadores (a, b, c, d, e, f, g) que contribuem para este indicador.

Subindicador 14 (a) - Definição legal de práticas proibidas, conflitos de interesse e responsabilidades associadas, responsabilizações e penalidades

Este indicador avalia a existência de dispositivos legais que definam práticas fraudulentas, corruptas e proibidas (“práticas proibidas”) e estabelece as responsabilizações e sanções para funcionários públicos, indivíduos ou empresas que se dediquem a tais práticas.

As disposições legais também devem abordar questões relativas a situações que envolvam conflitos de interesse e incompatibilidade. As disposições devem incluir mecanismos para identificar e declarar onde existem conflitos de interesse, para mitigar os riscos e tornar essas informações facilmente acessíveis aos órgãos de decisão. A lei deve proibir funcionários públicos ativos e ex-funcionários públicos, por um período razoável após deixarem o cargo (período de reflexão), de realizarem intervenções em questões de licitação que possam beneficia-los, aos seus parentes e associados pessoais ou políticos, financeiramente ou não.

As sanções devem incluir a exclusão de empresas ou indivíduos que foram objeto de uma condenação por julgamento final por fraude, corrupção ou outras práticas proibidas, conforme definido na legislação nacional da entidade compradora ou da empresa/indivíduo (ver subindicador 1 (d)).

Pode haver casos em que exista uma lei anticorrupção separada (por exemplo, legislação anticorrupção) que contenha tais disposições. Essa medida é apropriada na medida em que os efeitos da lei anticorrupção são os mesmos na lei de contratações.³⁷

37 Proibições contra o suborno poderiam estar contidas no código penal de um país, numa legislação específica anticorrupção ou outra legislação, como a legislação da concorrência. Além disso, as proibições contra o suborno por empresas (“pessoas jurídicas”) estão às vezes contidas na mesma legislação que as proibições contra pessoas físicas, ou também numa legislação à parte sobre responsabilidade corporativa por infrações de corrupção e outras ofensas económicas (por exemplo, lavagem de dinheiro).

O quadro jurídico, regulatório e de políticas deve ser coerente com as obrigações decorrentes de acordos internacionais anticorrupção juridicamente vinculativos, por exemplo, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC).

Critérios de avaliação

O quadro jurídico/regulatório fornece o seguinte:

- (a) definições de fraude, corrupção e outras práticas proibidas em contratações, consistentes com as obrigações decorrentes de acordos internacionais anticorrupção juridicamente vinculativos.
- (b) definições das responsabilidades individuais, prestação de contas e penalidades para funcionários públicos e empresas privadas ou indivíduos considerados culpados de fraude, corrupção ou outras práticas proibidas em contratações, sem prejuízo de outras disposições na legislação penal.
- (c) Definições e disposições relativas a conflitos de interesse, incluindo um período de reflexão para ex-funcionários públicos.

Subindicador 14 (b) - Disposições sobre práticas proibidas em documentos contratuais

Este subindicador avalia até que ponto a lei e os regulamentos obrigam as agências de contratação a incluírem referências a fraude, corrupção e outras práticas proibidas, conflitos de interesse e comportamento antiético, conforme definido na lei, nos contratos e documentos contratuais. As instruções podem incluir a exigência de que os licitantes façam uma autodeclaração assegurando que o licitante não se tenha envolvido em nenhuma prática proibida e que não tenha sido processado ou condenado por fraude, corrupção ou outras práticas proibidas. Este subindicador está relacionado com o subindicador 2 (b) sobre o conteúdo de documentos-modelo, mas não é abordado diretamente naquele subindicador.

A avaliação deve verificar a existência de disposições nos documentos contratuais e nos contratos e a aplicabilidade de tais disposições através do quadro jurídico/regulatório. Os documentos contratuais e contratos devem incluir as definições do que é considerado fraude e corrupção e outras práticas proibidas, e as consequências de tais atos.

Critérios de avaliação

- (a) O quadro jurídico/regulatório especifica este requisito obrigatório e fornece instruções precisas sobre como incorporar o assunto nos documentos contratuais e contratos.
- (b) Os contratos e documentos contratuais incluem disposições sobre fraude, corrupção e outras práticas proibidas, conforme especificado no quadro jurídico/regulatório.

Subindicador 14 (c) - Sanções eficazes e sistemas de aplicação

Este indicador diz respeito à aplicação da lei e à capacidade de demonstrá-la através das medidas executadas. Evidências de aplicação são necessárias para demonstrar aos cidadãos e outras partes interessadas que o país leva a sério o combate à corrupção.

Os avaliadores devem determinar se as entidades contratantes são obrigadas a relatar alegações de fraude, corrupção e outras práticas proibidas às autoridades de aplicação da lei, e se existe um procedimento claro em vigor para isso.

Os avaliadores devem verificar se o procedimento é sistematicamente aplicado na prática e se os relatórios, em conformidade com tal procedimento, são seguidos de forma consistente pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei.

O avaliador deve verificar se há sistemas e procedimentos em vigor para suspender/excluir empresas e indivíduos da participação em procedimentos de contratação (consulte o subindicador 1 (d)). O avaliador deve verificar se os procedimentos que garantem o devido processo são aplicados de forma consistente. Por exemplo, o sistema deve incluir um cadastro de

empresas e indivíduos excluídos que seja facilmente acessível a todas as entidades contratantes. Deve exigir-se que as entidades contratantes consultem esse registo e excluam consistentemente empresas e indivíduos impedidos de participar num processo de contratação.

O avaliador também deve poder obter pelo menos alguma evidência da ocorrência de um processo e de punição por práticas fraudulentas, corruptas ou proibidas. O avaliador deve calcular o número de casos relatados através do sistema e o número de casos processados. Se a proporção de casos processados para casos relatados for baixa, a narrativa deve explicar as possíveis razões.

Critérios de avaliação

- (a) As entidades de contratação são obrigadas a relatar alegações de fraude, corrupção e outras práticas proibidas às autoridades responsáveis pela aplicação da lei, e há um procedimento claro em vigor para isso.
- (b) Existem evidências de que esse sistema é sistematicamente aplicado e os relatórios são seguidos de forma consistente pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei.
- (c) Existe um sistema de suspensão/exclusão que garante que o devido processo seja consistentemente aplicado.
- (d) Existem evidências de que as leis sobre fraude, corrupção e outras práticas proibidas estão a ser executadas no país pela aplicação de penalidades declaradas. *

* Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliação do subindicador 14 (c) critério de avaliação (d):

- Empresas/indivíduos considerados culpados de fraude e corrupção nas contratações: número de empresas/indivíduos processados / condenados; proibidos de participar em futuras licitações (suspensos/excluídos).

Fonte: Função normativa/regulatória/órgão anticorrupção.

- Funcionários do governo considerados culpados de fraude e corrupção em contratações públicas: número de funcionários processados / condenados.

Fonte: Função normativa/regulatória/órgão anticorrupção.

- Presentes para garantir contratos públicos: número de empresas que admitem práticas antiéticas, inclusive oferecer presentes em (em%).

Fonte: pesquisa.

Subindicador 14 (d) - Quadro anticorrupção e formação em integridade

Este subindicador tenta verificar se um quadro anticorrupção está em vigor e, em caso afirmativo, a sua extensão e natureza, bem como quaisquer outras medidas especiais em vigor, como programas de formação em integridade que possam ajudar a prevenir e/ou detectar fraudes e corrupção especificamente associadas à contratação pública.

Um quadro abrangente anticorrupção normalmente inclui todas as partes interessadas no sistema de contratações, atribui responsabilidades claras a todas e designa um órgão ou organização de alto nível (por exemplo, comissão anticorrupção) com posição e autoridade suficientes para ser responsável pela coordenação e monitorização do programa anticorrupção. As funções atribuídas ao órgão de combate à corrupção são diferentes de país para país. Por exemplo, os órgãos de combate à corrupção poderiam ser responsáveis por fornecer canais seguros para denúncias de suspeita de corrupção, ter poderes de investigação e recolher e divulgar informações sobre propriedade beneficiária, seguindo as boas práticas internacionais.

As entidades contratantes são responsáveis pela execução e monitorização de um sistema transparente e eficiente e pelo fornecimento de informações públicas para promover responsabilização e transparência. Para reforçar a consciencialização, esclarecer responsabilidades e informar sobre requisitos e canais em caso de tentativa ou suspeita de fraude ou corrupção nas contratações, programas de formação em integridade devem ser desenvolvidos e oferecidos como um esforço coordenado (envolvendo entidades contratantes, o órgão anticorrupção e instituições normativas/regulatórias). As equipas de contratações devem ser obrigadas a participar regularmente nessa formação.

As organizações de controlo (instituição suprema de auditoria) e os órgãos de supervisão jurídica (por exemplo, o parlamento ou congresso) são responsáveis por detectar e denunciar irregularidades ou corrupção. As organizações da sociedade civil são responsáveis pelas auditorias sociais e pela monitorização das contratações para proteger o interesse público. Estas podem incluir ONGs, instituições académicas, sindicatos, câmaras do comércio e associações profissionais, e a imprensa. O Judiciário também participa, muitas vezes na forma de tribunais especiais de combate à corrupção e de órgãos de investigação dedicados, responsáveis por investigar e processar casos de corrupção. Normalmente, há campanhas públicas de consciencialização e educação do governo como parte dos esforços para mudar o comportamento social em relação às práticas corruptas e à sua tolerância. Estratégias anticorrupção incluem geralmente o uso de tecnologia moderna para promover serviços de e-contratação e governo eletrónico, para minimizar o risco de pagamentos de facilitação, identificar situações de “alerta”, indicar corrupção potencial e apoiar relatórios anuais para aumentar a consciencialização e abertura do diálogo.

O avaliador deve verificar até que ponto todas ou algumas dessas ações são organizadas como um esforço coordenado. Isso inclui também recursos suficientes, compromisso do governo e do público e até que ponto essas ações são isoladas e deixadas à iniciativa de agências ou organizações individuais.

Critérios de avaliação

- (a) O país possui uma estrutura abrangente de combate à corrupção para prevenir, detectar e penalizar a corrupção no governo, a qual envolve órgãos governamentais competentes com um nível de responsabilidade e capacidade suficiente para permitir que suas responsabilidades sejam cumpridas. *
- (b) Como parte da estrutura anticorrupção, existe um mecanismo usado para identificar sistematicamente os riscos de corrupção e mitigá-los no ciclo de contratações públicas.
- (c) Como parte da estrutura anticorrupção, estatísticas sobre processos judiciais e condenações relacionadas com a corrupção são compiladas e relatórios são publicados anualmente.
- (d) Medidas especiais estão em vigor para a detecção e prevenção de corrupção associada a contratações.
- (e) Programas especiais de formação em integridade são oferecidos e a equipa de contratações participa regularmente nessa formação.

* Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliação do subindicador 14 (d) critério de avaliação (a):

- percentagem de opiniões favoráveis do público sobre a eficácia das medidas anticorrupção (em % das respostas).

Fonte: Pesquisa.

Subindicador 14 (e) - Apoio às partes interessadas para reforçar a integridade nos contratos públicos

Este indicador avalia a força do setor público e do setor privado na manutenção de um ambiente de contratação sólido. Isso pode se manifestar na existência de grupos da sociedade civil respeitados e credíveis que focam as contratações nos seus programas e/ou supervisionam e exercem ativamente o controlo social. As organizações da sociedade civil só podem desempenhar um papel significativo como monitores de terceiros quando têm garantias do governo para funcionar e quando seu trabalho é geralmente promovido e aceite pelo público. Os media, onde são livres e bem informados, também pode desempenhar um papel ativo na abordagem da integridade e do comportamento ético nas contratações públicas.

Os avaliadores também devem avaliar se as associações empresariais promovem estruturas anticorrupção a serem implementadas pelos fornecedores. O lado da oferta pode tornar-se um parceiro ativo no apoio à integridade, estabelecendo medidas internas de conformidade. Os programas poderiam, por exemplo, focar códigos de ética, formação de integridade para o pessoal e/ou medidas de controlo interno melhoradas.

A atitude acolhedora e respeitosa do governo e a qualidade do debate e das contribuições de todas as partes interessadas são uma parte importante da criação de um ambiente onde a integridade e o comportamento ético são esperados e os desvios não são tolerados.

Critérios de avaliação

- (d) (a) Existem organizações da sociedade civil fortes e credíveis que exercem auditoria e controlo sociais.
- (e) (b) Existe um ambiente propício para que as organizações da sociedade civil tenham um papel significativo como monitores de terceiros, incluindo canais claros de engajamento e feedback promovidos pelo governo.
- (f) (c) Há evidências de que a sociedade civil contribui para moldar e melhorar a integridade dos contratos públicos*.
- (g) (d) Fornecedores e associações empresariais apoiam ativamente a integridade e o comportamento ético nos contratos públicos, por exemplo, através de medidas internas de conformidade*.

* Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliação do subindicador 14 (e) critério de avaliação (c):

- número de organizações internas do serviço público (OIS), incluindo escritórios nacionais de organizações da sociedade civil internacional que proporcionam ativamente a supervisão e controlo social de contratações públicas.

Fonte: pesquisa / entrevistas.

* Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliação do subindicador 14 (e) critério de avaliação (d):

- número de fornecedores que possuem medidas internas de conformidade (em %).

Fonte: Banco de dados do fornecedor.³⁸

Subindicador 14 (f) - Mecanismos seguros para o relato de práticas proibidas ou comportamento anti-ético

Este subindicador avalia o seguinte: i) se o país fornece, por meio da sua legislação e estrutura institucional, um sistema para relatar infrações fraudulentas, corruptas ou outras práticas proibidas ou comportamentos anti-éticos; e ii) se tal legislação e sistemas preveem a confidencialidade e a proteção dos denunciantes. O sistema deve reagir aos relatórios, conforme verificado pelas ações subsequentes tomadas para resolver os problemas relatados. No caso de um sistema de registo de informações ser estabelecido e serem gerados dados indicando o número de investigações conduzidas e ações tomadas, essas informações devem ser levadas em consideração.

Critérios de avaliação

- (a) Existem canais seguros, acessíveis e confidenciais para relatar casos de fraude, corrupção ou outras práticas proibidas ou comportamentos anti-éticos.
- (b) Existem disposições legais para proteger os denunciantes, as quais são consideradas eficazes.
- (c) Existe um sistema funcional de acompanhamento das denúncias.

Subindicador 14 (g) - Códigos de conduta/códigos de ética e regras de divulgação financeira

O país deve ter em vigor um código de conduta/ética que se aplique a todos os funcionários públicos. Além disso, devem estar previstas disposições especiais para os envolvidos em contratações públicas. Os requisitos de divulgação financeira para funcionários públicos provaram ser muito úteis para ajudar a prevenir práticas anti-éti-

38 A divulgação de tais detalhes geralmente não é um requisito. O banco de dados do fornecedor deve incluir detalhes sobre a conformidade.

cas ou corruptas. Programas regulares de formação devem ser realizados para todos os funcionários públicos, de modo a elevar e manter a consciência dos requisitos e assegurar a implementação efetiva dessas medidas.

Critérios de avaliação

(a) Existe um código de conduta ou ética para funcionários públicos, com disposições específicas para os envolvidos na gestão das finanças públicas, incluindo contratações. *

(b) O código define a responsabilidade pela tomada de decisões e sujeita os órgãos de decisões a requisitos financeiros específicos. *

(c) O código é obrigatório e as consequências de qualquer falha no cumprimento são administrativas ou penais.

(d) Programas regulares de formação são oferecidos para assegurar uma consciencialização contínua e a implementação de medidas.

(e) Declarações de conflito de interesse, formulários de divulgação financeira e informações sobre a propriedade efetiva são sistematicamente arquivados, acessíveis e utilizados pelos órgãos de decisão para evitar riscos de corrupção durante todo o ciclo de contratações públicas.

*** Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliação do subindicador 14 (g) critério de avaliação (a):**

- participação de entidades de contratação que tenham um código de conduta ou ética obrigatório, com disposições específicas para os envolvidos na gestão financeira pública, incluindo contratações (em % do número total de entidades fornecedoras).

Fonte: Função normativa/regulatória.

*** Indicador quantitativo recomendado para fundamentar a avaliação do subindicador 14 (g) critério de avaliação (b):**

- funcionários envolvidos em contratações públicas que apresentaram formulários de divulgação financeira (em % do total exigido por lei).

Fonte: Função normativa/regulatória.

ANEXOS

Anexo 1 - Sistema de Indicadores da MAPS

Pilar I. Quadro Jurídico, Regulatório e de Políticas	
1	O quadro jurídico dos contratos públicos alcança os princípios acordados e cumpre as obrigações aplicáveis.
	<ul style="list-style-type: none"> 1 (a) - Âmbito de aplicação e cobertura do quadro jurídico e regulatório 1 (b) - Métodos de contratação 1 (c) - Regras de publicitação e limites de tempo 1 (d) - Regras de participação 1 (e) - Documentação e especificações de contratações 1 (f) - Critérios de avaliação e adjudicação 1 (g) - Apresentação, recepção e abertura de propostas 1 (h) - O direito de reclamar e apelar 1 (i) - Gestão de contratos 1 (j) - Contratação eletrónica (e-contratação) 1 (k) - Normas para a guarda de registos, documentos e dados eletrónicos. 1 (l) - Princípios de contratação pública em legislação especializada
2	Regulamentos e ferramentas de implementação respaldam o quadro jurídico.
	<ul style="list-style-type: none"> 2 (a) - Regulamentos de implementação para definir processos e procedimentos 2 (b) - Documentos-modelo de contratações de bens, obras e serviços 2 (c) - Condições contratuais padrão 2 (d) - Manual do utilizador ou manual para entidades contratantes
3	Os quadros jurídico e de políticas apoiam o desenvolvimento sustentável do país e a implementação de obrigações internacionais
	<ul style="list-style-type: none"> 3 (a) - Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) 3 (b) - Obrigações decorrentes de acordos internacionais

Pilar II. Quadro Institucional e Capacidade de Gestão	
4	O sistema de contratação pública é generalizado e está bem integrado com o sistema de gestão financeira pública.
	<p>4 (a) - O planeamento de contratações e o ciclo orçamental</p> <p>4 (b) - Procedimentos financeiros e o ciclo de contratações</p>
5	O país possui uma instituição responsável pela função normativa/ regulatória.
	<p>5 (a) - Status e base jurídica da função da instituição normativa/regulatória</p> <p>5 (b) - Responsabilidades da função normativa/regulatória</p> <p>5 (c) - Organização, financiamento, dotação de pessoal e nível de independência e autoridade</p> <p>5 (d) - Evitar conflito de interesse</p>
6	As entidades contratantes e seus mandatos estão claramente definidos.
	<p>6 (a) - Definição, responsabilidades e poderes formais das entidades contratantes</p> <p>6 (b) - Órgão centralizado de contratações públicas</p>
7	A contratação pública está inserida num sistema de informação eficaz.
	<p>7 (a) - A publicação de informações sobre contratações públicas apoiada pela tecnologia de informação</p> <p>7 (b) - Utilização de e-contratação</p> <p>7 (c) - Estratégias para gerir dados da contratação</p>
8	O sistema de contratações públicas tem uma forte capacidade de desenvolvimento e melhoria
	<p>8 (a) - Formação, consultoria e assistência</p> <p>8 (b) - Reconhecimento da contratação como profissão</p> <p>8 (c) - Monitorização do desempenho para a melhoria do sistema</p>
Pilar III - Operações de contratação pública e práticas de mercado	
9	As práticas de contratação pública atingem os objetivos declarados.
	<p>9 (a) - Planeamento</p> <p>9 (b) - Seleção e contratação</p> <p>9 (c) - Gestão de contratos na prática</p>
10	O mercado de contratos públicos é plenamente funcional.
	<p>10 (a) - Diálogo e parcerias entre os setores público e privado</p> <p>10 (b) - Organização do setor privado e acesso ao mercado de contratos públicos</p> <p>10 (c) - Setores-chave e estratégias setoriais</p>

Pilar IV - Responsabilidade, integridade e transparência do sistema de contratações públicas	
11	A transparência e o engajamento da sociedade civil fortalecem a integridade nas contratações públicas.
	<p>11 (a) - Um ambiente propício para a consulta pública e a monitorização</p> <p>11 (b) - Acesso adequado e oportuno à informação pelo público</p> <p>11 (c) - Envolvimento direto da sociedade civil</p>
12	O país possui sistemas de controlo e auditoria eficazes.
	<p>12 (a) - Quadro jurídico, organização e procedimentos do sistema de controlo</p> <p>12 (b) - Coordenação de controlos e auditorias de contratos públicos</p> <p>12 (c) - Aplicação e acompanhamento de resultados e recomendações</p> <p>12 (d) - Qualificação e formação para conduzir auditorias em contratações</p>
13	Os mecanismos de apelação das contratações são eficazes e eficientes.
	<p>13 (a) - Processo para reclamações e apelações</p> <p>13 (b) - Independência e capacidade do órgão de apelações</p> <p>13 (c) - Decisões do órgão de apelações</p>
14	O país possui medidas de ética e anticorrupção em vigor.
	<p>14 (a) - Definição legal de práticas proibidas, conflitos de interesse e responsabilidades associadas, responsabilizações e penalidades</p> <p>14 (b) - Disposições sobre práticas proibidas em documentos contratuais</p> <p>14 (c) - Sanções eficazes e sistemas de aplicação</p> <p>14 (d) - Quadro anticorrupção e formação em integridade</p> <p>14 (e) - Apoio às partes interessadas para reforçar a integridade nos contratos públicos</p> <p>14 (f) - Mecanismos seguros para a denúncia de práticas proibidas ou comportamento antiético</p> <p>14 (g) - Códigos de conduta/códigos de ética e regras de divulgação financeira</p>

Anexo 2 – Critérios de Avaliação da MAPS Expressos em Termos Quantitativos

Indicador		Indicadores quantitativos (mínimo)	Indicadores quantitativos adicionais recomendados
4(b)	Procedimentos financeiros e o ciclo de contratações	Para fundamentar a avaliação do critério (b) Faturas pagas a tempo (em %). Fonte: PFM systems	
5(d)	Evitar conflito de interesse		Para fundamentar o critério de avaliação (a): Percepção de que a instituição normativa/regulatória está livre de conflitos (em % de respostas) Fonte: Pesquisa .
6(a)	Definição, responsabilidades e poderes formais das entidades contratantes	Para fundamentar o critério de avaliação (c): Entidades contratantes com uma função de contratação especializada e designada (em % do número total de entidades contratantes). Fonte: Função normativa/ regulatória.	
7(a)	A publicação de informações sobre contratações públicas apoiada pela tecnologia de informação	Para fundamentar o critério de avaliação (c): Planos de contratação publicados (em % do número total de planos de contratação necessários) ³⁹ Informações chave de contratações publicadas ao longo do ciclo de contratações ⁴⁰ (em % do número total de contratos); convites à licitação; adjudicações de contratos (finalidade, fornecedor, valor, variações / alterações); detalhes relacionados com a implementação do contrato (etapas, conclusão e pagamento); estatísticas anuais de contratações. Decisões de recursos publicadas dentro dos prazos especificados em lei (em %) Fonte: Portal online centralizado.	Para fundamentar o critério de avaliação (e): Parcela de informações e dados de contratação publicados em formatos de dados abertos (em %). Fonte: Portal online centralizado

39 PEFA PI-24.3 (2).

40 PEFA PI-24.3 (3, 4, 5, 6).

7(b)	Utilização de e-contração	<p>Para fundamentar o critério de avaliação (a):</p> <ul style="list-style-type: none"> - número de procedimentos de e-contração em % do número total de procedimentos - valor dos procedimentos de e-contração em % do valor total dos procedimentos <p>Fonte: sistema de e-contração</p>	<p>Para fundamentar a avaliação o critério de avaliação (d):</p> <p>Propostas apresentadas online (em %)</p> <p>Propostas apresentadas online por micro, pequenas e médias empresas (em %)</p> <p>Fonte: Sistema de e-contração.</p>
7(c)	Estratégias para gerir dados de contratação	<p>Para fundamentar o critério de avaliação (d):</p> <p>Número total dos contratos</p> <p>Valor total dos contratos</p> <p>Contratações públicas como parcela das despesas do governo e do PIB</p> <p>Valor total dos contratos concedidos por meio de métodos competitivos no exercício fiscal mais recente.⁴¹</p> <p>Fonte: Função normativa /regulatória/sistema de e-contração.</p>	
9(b)	Seleção e contratação		<p>Para fundamentar o critério de avaliação (h):</p> <p>Tempo médio para a contratação de bens, obras e serviços: número de dias entre o anúncio/solicitação e assinatura do contrato (para cada método de contratação utilizado)</p> <p>Número médio (em %) de propostas responsivas (para cada método de contratação utilizado)</p> <p>Parcela de processos que foram conduzidos em total conformidade com os requisitos de publicação (em%)</p> <hr/> <p>Para substanciar o critério de avaliação (j):</p> <p>Número (e %) de processos bem-sucedidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - adjudicado com sucesso; - falhado; ou - cancelado; - adjudicado dentro de prazos definidos <p>Fonte para todos: amostra de casos de contratações.</p>

41 Indicador PEFA PI-24.2.

9(c)	Gestão de contratos na prática	Para fundamentar o critério de avaliação (g): Parcela de contratos com registos completos e precisos e bases de dados ⁴²	Para fundamentar o critério de avaliação (a): Excesso de tempo (em % e atraso médio em dias)
			Para fundamentar o critério de avaliação (b): Medidas de controlo de qualidade e aceitação final são realizadas conforme estipulado no contrato (em %)
			Para fundamentar o critério de avaliação (d): Alterações contratuais (em % do número total de contratos; aumento médio do valor do contrato em %)
			Para fundamentar o critério de avaliação (f): Percentagem de contratos com envolvimento direto da sociedade civil: - fase de planeamento - oferta/ abertura de proposta - avaliação e adjudicação do contrato, conforme permitido; - implementação de contrato Fonte para todos: Amostra de casos de contratação.
10(a)	Diálogo e parcerias entre os setores público e privado		Para fundamentar o critério de avaliação (a): Percepção de abertura e efetividade no engajamento com o setor público e privado (em % das respostas). Fonte: Pesquisa.

42 Indicador PEFA PI 24.1.

10(b)	Organização do setor privado e acesso ao mercado de contratos públicos		<p>Para fundamentar o critério de avaliação (a):</p> <p>Parcela do número total de fornecedores no país cadastrados no sistema (em %)</p> <p>Parcela de fornecedores cadastrados que são participantes e a quem adjudicaram contratos (em % do número total de fornecedores cadastrados)</p> <p>Número total e valor dos contratos adjudicados a empresas nacionais/estrangeiras (em% do total)</p> <p>Fonte: Sistema de e-contratação/banco de dados de fornecedores.</p> <p>Para fundamentar o critério de avaliação (b):</p> <p>Percepção das empresas sobre a adequação das condições no mercado de contratações públicas (em % de respostas).</p> <p>Fonte: Pesquisa.</p>
12(b)	Coordenação de controlos e auditorias de contratos públicos		<p>Para fundamentar o critério de avaliação (c):</p> <p>Número de auditorias de contratações especializadas realizadas em comparação com o número total de auditorias (em %).</p> <p>Parcela de auditorias de desempenho de contratações realizadas (em % do número total de auditorias de contratações).</p> <p>Fonte:Ministério das Finanças / Instituição Suprema de Auditoria.</p>
12(c)	Aplicação e acompanhamento de resultados e recomendações		<p>Para fundamentar o critério de avaliação (a):</p> <p>Parcela das recomendações de auditoria interna e externa implementadas dentro dos prazos estabelecidos na lei (em %).</p> <p>Fonte: Ministério das Finanças/Instituição Suprema de Auditoria.</p>
12(d)	Qualificação e formação para conduzir auditorias em contratações		<p>Para fundamentar o critério de avaliação (a):</p> <p>Número de cursos de formação realizados para formar auditores internos e externos em auditorias de contratações públicas.</p> <p>Número de auditores formados em contratação pública (em % do total de auditores)</p> <p>Fonte: Ministério das Finanças/Instituição Suprema de Auditoria.</p>

13(a)	Processo para reclamações e apelações	<p>Para fundamentar o critério de avaliação (c):</p> <p>Número de apelações (em % de contratos adjudicados)</p> <p>Fonte: Órgão de apelações</p>	<p>Para fundamentar o critério de avaliação (c):</p> <p>Número (e percentagem) de decisões impostas.</p> <p>Fonte: Órgão de apelações</p>
13(b)	Independência e capacidade do órgão de apelações	<p>Para fundamentar o critério de avaliação (e):</p> <p>Apelações resolvidas dentro do prazo previsto na lei/excedendo esse prazo/não resolvidas (número total e em %).</p> <p>Fonte: Órgão de apelações.</p>	
13(c)	Decisões do órgão de apelações	<p>Para fundamentar o critério de avaliação (d):</p> <p>Parcela de decisões de apelações publicadas em uma plataforma online centralizada dentro dos prazos especificados na lei (em %).</p> <p>Fonte: Portal centralizado online.</p>	<p>Para fundamentar o critério de avaliação (b):</p> <p>Parcela de fornecedores que consideram o sistema de reclamações e apelações confiável (em % de respostas).</p> <p>Parcela de fornecedores que consideram as decisões de apelações consistentes (em %).</p> <p>Fonte: Pesquisa</p> <p>Para fundamentar o critério de avaliação (c):</p> <p>Resultado das apelações (indeferida; decisão favorável à entidade compradora; decisão favorável ao reclamante) (em %).</p> <p>Fonte: Órgão de apelações.</p>
14(c)	Sanções eficazes e sistemas de aplicação		<p>Para fundamentar o critério de avaliação (d):</p> <p>Empresas/indivíduos considerados culpados de fraude e corrupção nas contratações:</p> <p>Número de empresas/ indivíduos processados/condenados; proibidos de participar em futuras licitações (suspensos/excluídos).</p> <p>Funcionários do governo considerados culpados de fraude e corrupção em contratações públicas: número de funcionários processados/condenados.</p> <p>Fonte: Função normativa / regulatória / órgão anticorrupção.</p> <p>Presentes para garantir contratos públicos: número de empresas que admitem práticas antiéticas, inclusive dar presentes (em%).</p> <p>Fonte: Pesquisa</p>

14(d)	Quadro anticorrupção e formação em integridade		<p>Para fundamentar o critério de avaliação (a):</p> <p>Percentagem de opiniões favoráveis do público sobre a eficácia das medidas anticorrupção.</p> <p>Fonte: Pesquisa</p>
14(e)	Apoio às partes interessadas para reforçar a integridade nos contratos públicos		<p>Para fundamentar o critério de avaliação (c)</p> <p>Número de organizações internas do serviço público (OIS), incluindo escritórios nacionais de organizações da sociedade civil internacional que proporcionam ativamente a supervisão e controlo social de contratações públicas.</p> <p>Fonte: Pesquisa/Entrevistas.</p> <p>Para fundamentar o critério de avaliação (d):</p> <p>Número de fornecedores que possuem medidas internas de conformidade (em %).</p> <p>Fonte: Banco de dados do fornecedor.</p>
14(g)	Códigos de conduta/ códigos de ética e regras de divulgação financeira		<p>Para fundamentar o critério de avaliação (a):</p> <p>Participação de entidades de contratação que tenham um código de conduta ou ética obrigatório, com disposições específicas para os envolvidos na gestão financeira pública, incluindo contratações (em % do número total de entidades fornecedoras).</p> <p>Fonte: Função normativa/regulatória.</p> <p>Para fundamentar o critério de avaliação (b):</p> <p>Funcionários envolvidos em contratações públicas que apresentaram formulários de divulgação financeira (em % do total exigido por lei).</p> <p>Fonte: Função normativa/ regulatória.</p>

GLOSSÁRIO

Aptidão	A capacidade, baseada em habilidades, de um indivíduo, grupo ou organização para cumprir obrigações e objetivos; também referida como «know-how».
Boa Governança	Governança caracterizada pela participação, transparência, responsabilização, estado de direito, eficácia, equidade, etc. Boa governança refere-se à gestão do governo de uma forma essencialmente livre de abuso e corrupção e com a devida consideração ao estado de direito.
Capacidade	A competência para cumprir obrigações e objetivos com base nos recursos administrativos, financeiros, humanos e de infraestrutura existentes.
Ciclo de contratações públicas	A sequência de atividades relacionadas, desde a avaliação das necessidades até à competição e efetuação de pagamento e a gestão de contratos, bem como qualquer monitorização ou auditoria subsequente.
Concorrência	<p>Situação num mercado em que empresas ou comerciantes se esforçam de forma independente pelo patrocínio de compradores, para atingir um objetivo comercial específico, por exemplo, lucros, vendas e/ou participação de mercado.</p> <p>A concorrência, neste contexto, é muitas vezes equiparada com rivalidade. A rivalidade competitiva entre as empresas pode ocorrer quando existem duas empresas ou muitas empresas. Essa rivalidade pode ocorrer em termos de preço, qualidade, serviço ou combinações desses e de outros fatores que os clientes possam valorizar.</p> <p>A concorrência é vista como um processo importante pelo qual as empresas são forçadas a tornar-se eficientes, oferecendo produtos mais selecionados e serviços a preços mais baixos. Ela leva ao aumento do bem-estar do consumidor e à eficiência alocativa. Inclui o conceito de “eficiência dinâmica”, pelo qual as empresas se engajam na inovação e incentivam a mudança e o progresso tecnológico.</p>
Confiança	A confiança é amplamente compreendida como a manutenção de uma percepção positiva sobre as ações de um indivíduo ou organização. A confiança faz-nos crer que os outros agirão como poderíamos esperar em uma circunstância particular. Embora a confiança possa basear-se na experiência real, na maioria dos casos, a confiança é um fenómeno subjetivo, refletido nos olhos do observador.
Contratação pública	O processo de identificar o que é necessário; determinar quem é a melhor pessoa ou organização para suprir essa necessidade; e garantir que o necessário seja entregue no lugar certo, no momento certo e pelo melhor preço; e que tudo isso seja feito de maneira justa e aberta;
Contratações Públicas Sustentáveis (CPS)	Um “processo pelo qual as organizações satisfazem as suas necessidades de bens, serviços, obras e serviços públicos de uma forma que garanta a relação custo/benefício durante toda a vida, em termos de gerar benefícios não apenas para a organização, mas também para a sociedade e a economia, minimizando os danos ao meio ambiente”, Departamento do Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais (2006), “Procuring the Future: Sustainable Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force” (Contratando o Futuro: Plano de Ação Sustentável: Recomendações da Força-Tarefa para Contratações Sustentáveis) , Londres, em: http://collections.europarchive.org/tna/20080530153425/http://www.sustainable-development.gov.uk/publications/procurement-action-plan/documents/full-document.pdf .
Corrupção	Abuso de cargo público ou privado para ganho pessoal.
Desempenho	A capacidade de uma entidade adquirir recursos economicamente e usar esses recursos de maneira eficiente e eficaz para alcançar metas de desempenho.
Desenvolvimento sustentável	Desenvolvimento “que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”, Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987), Our Common Future (Nosso Futuro Comum), http://www.un-documents.net /our-common-future.pdf .

Documento contratual	Um documento emitido pela entidade contratante que define os termos e condições da contratação em questão. Um convite para participar em processos de adjudicação de contratos (por exemplo, convites para apresentação de propostas, participar em procedimentos de pedidos de propostas ou em leilão eletrónico reverso). Termos alternativos: documento de contratação ou documento de licitação.
e-contratação	A integração de tecnologias digitais na substituição ou redesenho de procedimentos baseados em papel durante todo o processo de contratação.
Eficácia	A medida em que os objetivos declarados das atividades foram atingidos.
Eficiência	Alcançar a produção máxima a partir de um dado nível de recursos usados para realizar uma atividade.
Empresa estatal	Os países têm diferentes definições de empresas estatais. A OCDE oferece a seguinte definição para fins comparativos: “qualquer entidade corporativa reconhecida pela legislação nacional como uma empresa e na qual o Estado exerce a propriedade” (OCDE, 2015, Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa das Empresas Estatais, Edição de 2015, OCDE). Publicação, Paris http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en
Entidade de Contratação	Uma entidade pública (agência) que realiza contratações em conformidade com a lei aplicável. Os termos “agência de contratações” ou “órgão de contratações” são frequentemente usados como sinónimos. As entidades contratantes podem pertencer a qualquer esfera de governo (nacional, provincial ou municipal). Elas podem representar diferentes ramos do governo (agências, ministérios, departamentos, etc.) ou podem ser constituídas como empresas ou órgãos estatais.
Fornecedor	Quem fornece bens, obras ou serviços, ou seja, neste contexto, “fornecedor” implica contratantes e prestadores de serviços que incluem empresas de consultoria, ou outros.
Funcionário público	Um termo utilizado para identificar aqueles que são empregados por organizações financiadas pelo governo. Alguns países usam “servidor público” e “funcionário público” quando descrevem funcionários financiados pelo governo, onde “funcionário público” teria uma aplicação mais ampla (por exemplo, abrangendo médicos, professores, funcionários do governo local, etc.) do que “servidor público”, o qual incluiria funcionários que trabalham para o governo central.
Governança	O exercício da autoridade política, económica e administrativa
Indicador	Uma medida quantitativa ou qualitativa, derivada de uma série de fatos observados, que pode revelar posições relativas em uma determinada área.
Informações de desempenho	Informações de desempenho podem ser geradas por organizações governamentais e não governamentais e podem ser qualitativas e quantitativas. As informações de desempenho referem-se a métricas/indicadores/informações gerais sobre os insumos, processos, produtos e resultados das políticas/programas/organizações do governo e podem, em última análise, ser usadas para avaliar a sua eficácia, rentabilidade e eficiência. Informações de desempenho podem ser encontradas nas estatísticas; contas financeiras ou relatórios operacionais de organizações governamentais; relatórios de desempenho gerados por organizações governamentais; avaliações de políticas, programas ou organizações; ou análises de despesas, por exemplo.
Informações sensíveis específicas	Referem-se a necessidades legítimas de proteção de segredos comerciais e informações proprietárias e outras preocupações com a privacidade, bem como a necessidade de evitar a divulgação de informações que possam ser usadas pelas partes interessadas para distorcer a concorrência no processo de contratação. O quadro jurídico do país deve incluir definições e disposições para identificar e proibir inequivocamente a divulgação de informações sensíveis específicas.
Inovação	A implementação de um produto, bem, serviço ou processo novo ou significativamente melhorado, ou um novo método organizacional.
Integridade	O uso de fundos, recursos, ativos e autoridade de acordo com os fins oficiais pretendidos e de uma maneira bem informada e alinhada com o interesse público e princípios mais amplos de boa governança.

Licitação pública (aberta)	Refere-se ao processo pelo qual uma entidade contratante convida propostas, as quais devem ser apresentadas dentro de um prazo final definido. Designa frequentemente um processo de licitação aberto a todos os licitantes qualificados (licitação pública) e onde as propostas seladas são abertas ao público para análise e escolhidas com base nos critérios de adjudicação indicados. No contexto do subindicador 1 (g), o termo “propostas” é usado de forma intercambiável com “lances” ou “ofertas”.
Objetivos políticos horizontais	Quaisquer de uma variedade de objetivos de natureza económica, ambiental e social (como o crescimento verde sustentável, o desenvolvimento de pequenas e médias empresas, inovação, padrões de conduta empresarial responsável ou objetivos mais amplos da política industrial), que os governos buscam cada vez mais, utilizando as contratações como uma alavanca de políticas (às vezes chamadas de políticas “secundárias”, em contraste com os chamados objetivos “primários” de fornecimento de bens e serviços de maneira oportuna, económica e eficiente).
Orçamento	Uma declaração abrangente dos planos financeiros do governo, que incluem gastos, receitas, déficit ou superávit e dívida. O orçamento é o principal documento de política económica do governo, demonstrando como o governo planeia usar os recursos públicos para cumprir as metas de políticas e, até certo ponto, indicando onde estão suas prioridades de políticas.
Organização da sociedade civil (OSC)	A multiplicidade de associações em torno das quais a sociedade se organiza voluntariamente e que representam uma ampla gama de interesses e laços. Estas podem incluir organizações baseadas na comunidade, organizações de povos indígenas e organizações não governamentais.
Órgão de Apelação	Órgão independente encarregado de rever as decisões de um primeiro órgão de revisão especificado. O órgão de apelação pode ser um órgão de revisão administrativa ou judicial. O órgão de apelação deve ser independente da entidade contratante e não deve estar envolvido de nenhuma forma em transações de contratação ou no processo que leva a decisões de adjudicação de contratos.
Órgãos de concorrência	Agências governamentais que formulam políticas de concorrência e/ou regulam e aplicam as leis de concorrência.
Parceria público-privada	Um contrato (relação institucional) entre atores públicos e privados para a prestação cooperativa de um bem ou serviço público. O elemento essencial é algum grau de participação privada na entrega de bens ou serviços tradicionalmente do domínio público. Atores privados podem incluir organizações com e sem fins lucrativos.
PEFA	Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA) Quadro de Avaliação de Desempenho (www.pefa.org)
Política	Um curso de ação consistente projetado para cumprir uma meta ou objetivo e responder a uma questão ou problema identificado pelo estado como exigindo ação ou reforma. É implementada por um órgão público (ministério, agência, etc.), embora alguns elementos possam ser delegados a outros órgãos. Exemplos incluem uma política pública para combater a mudança climática, pela reforma educacional ou em apoio ao empreendedorismo. Uma política pública está, ou deveria estar, vinculada ao programa do governo e ao seu planeamento estratégico. Muitas vezes é apresentada como um quadro formal através de legislação e/ou regulamentos secundários, especialmente em países com um sistema de direito civil. Produz um efeito prático através de um curso de ação, programas e atividades definidos. É, conforme necessário, financiada pelo orçamento do Estado. Uma política prioritária é aquela que tem mais importância do que outras para a realização dos objetivos estratégicos do governo. A responsabilidade de levar adiante uma política pública pode ser do ministério de uma área relevante ou, no caso de políticas que atravessam fronteiras ministeriais, pode ser compartilhada por ministérios relevantes.
Produto Interno Bruto (PIB)	A medida padrão do valor dos bens e serviços produzidos por um país durante um determinado período. Especificamente, é igual à soma do valor bruto agregado de todas as unidades institucionais residentes engajadas na produção (mais quaisquer impostos, e menos quaisquer subsídios, em produtos não incluídos no valor de seus produtos). A soma das utilizações finais de bens e serviços (todas as utilizações, exceto consumo intermédio), medidas a preços de contratação, deduzidas do valor das importações de bens e serviços ou da soma dos rendimentos primários distribuídos pelas unidades de produção residentes.

Regulamentação	O termo “regulamentação” abrange o conjunto diversificado de instrumentos através dos quais os governos impõem requisitos às empresas e aos cidadãos. Os regulamentos incluem todas as leis primárias, ordens formais e informais, regulamentações subordinadas, formalidades administrativas e regras emitidas por órgãos não-governamentais ou autorregulamentados aos quais os governos delegaram poderes reguladores.
Relação custo/benefício	“Relação custo/benefício” é um termo usado de diferentes maneiras para indicar a utilização eficaz, eficiente e económica dos recursos. No contexto da contratação pública, pode ser definido como a combinação mais vantajosa de custo, qualidade e sustentabilidade para cumprir com os requisitos definidos. Custo significa considerar todo o custo de vida, bem como os riscos; qualidade significa satisfazer uma especificação adequada e suficiente para atender aos requisitos; e sustentabilidade compreende benefícios económicos, sociais e ambientais.
Responsabilização (em gestão pública)	Os gestores são responsáveis pela execução de um conjunto definido de deveres ou tarefas e por estar em conformidade com as regras e padrões aplicáveis aos seus cargos.
Serviços públicos	Serviços prestados em benefício do público ou das suas instituições. Os serviços públicos são prestados pelo governo aos seus cidadãos, seja diretamente (através do setor público) ou pelo financiamento da provisão privada de serviços. O termo está associado a um consenso social de que certos serviços devem estar disponíveis para todos, independentemente dos rendimentos. Mesmo quando os serviços públicos não são prestados nem financiados publicamente, por razões sociais e políticas, geralmente estão sujeitos a regulamentações que vão além das regulamentações aplicáveis à maioria dos setores económicos.
Servidor público	Um funcionário do estado que continuaria a ser funcionário do Estado se o governo mudasse. Além disso, os funcionários públicos são empregados abrangidos por um quadro jurídico público específico ou por outras disposições específicas.
Sustentabilidade	(a) Uso da biosfera pelas gerações atuais, mantendo seu rendimento potencial (benefício) para as futuras gerações; e / ou b) tendências não decrescentes de crescimento económico e desenvolvimento que possam ser prejudicadas pelo esgotamento dos recursos naturais e pela degradação ambiental.
Transparência	Um ambiente em que os objetivos das políticas, o seu quadro jurídico, institucional e económico, decisões políticas e os seus fundamentos, dados e informações relacionados com políticas, bem como os termos de responsabilização das agências são fornecidos ao público de forma compreensível, acessível e oportuna.

PARA REFERÊNCIA

OCDE (2015), Panorama do Governo 2015, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.

OCDE (2008), "Corruption: Glossary of International Criminal Standards", <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/corruptionglossaryofinternationalcriminalstandards.htm>

Glossário de Termos Estatísticos da OCDE, <https://stats.oecd.org/glossary/index.htm>



www.mapsinitiative.org