

# LEI DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA



DADOS DE 2014

## Só 1,7% das compras públicas são feitas a pequenas empresas

Lei das Micro, Pequenas e Médias Empresas atribuiu 25% dos orçamentos públicos à compra de bens e serviços a este tipo de empresas. INAPEM reconhece que há muita margem para melhorar, incentivando a diversificação económica, mas diz que faltam conhecimento e fiscalização dentro do próprio Estado, empresas e institutos públicos.

RICARDO DAVID LOPES

Quatro anos após a entrada em vigor da Lei das Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME), o Estado está longe de cumprir com o previsto em relação a este tipo de empresas no que diz respeito à compra de bens e serviços. O diploma define que Governo central, governos provinciais, empresas e institutos públicos devem reservar 25% dos seus orçamentos para a aquisição de bens e serviços a MPME, mas, em 2014, o 'bolo' ficou nos 1,7%.

Segundo o *Boletim Estatístico da Contratação Pública Angola-*

na referente ao segundo semestre de 2014 – que agrega dados relativos a todo o ano –, divulgado no *site* do Gabinete da Contratação Pública (GCP), dos 992,6 mil milhões Kz cabimentados para a aquisição de bens e serviços, apenas 16,9 mil milhões Kz se dirigiam a MPME, ou seja, 1,7% do total, ficando o resto para empresas de maior dimensão.

O estudo da entidade tutelada pelas Finanças indica que, em número de cabimentações, as MPME 'receberam' 6,3% do total, que ascendeu a 19.932. Ou seja, 1.247 cabimentações.

O Boletim revela ainda que, apesar de, no final de 2014, estarem certificadas pelo Instituto Nacional de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (INAPEM)

9.547 empresas, apenas 9% (849) estavam registadas junto da Direcção Nacional do Património – que detém a base de dados de quem fornece o Estado.

Destas, apenas 505 tinham o cadastro, ou seja, o registo como fornecedoras 'oficiais' completo, problema que, aliás, se aplica à maioria das empresas que vendem bens e serviços ao Estado (ver infografia nas páginas 4 e 5).

O documento do GCP detalha que, entre as MPME fornecedoras de bens e serviços públicos, a maior parte (46%) era do sector de comércio a retalho, "em detrimento de outros sectores directamente ligados ao sector produtivo, como agricultura, agropecuária, pescas e indústrias transformadoras".

Ao *Expansão*, Samora Kitum-

**Em 2014, as MPME receberam uma fatia de 1,7%, quando tinham direito a 25%**

ba, administrador do INAPEM (ver página 6), defende haver "espaço orçamental para que se melhore a participação" das MPME na contratação pública. "O INAPEM, o Ministério da Economia e alguns agentes e associações empresariais têm vin-

do a desenvolver uma campanha para sensibilizar os órgãos da administração central, governos provinciais, empresas públicas e não só para que sejam parte integrante no processo de contratação de MPME", explica o responsável.

No entanto, adianta, é necessário monitorizar a aplicação do que está previsto na lei – 25% do orçamento para MPME – e identificar "potenciais fornecedores" do Estado. "Quando todos os intervenientes no processo de contratação pública estiverem conscientes da importância de criarmos mercado e de financiarmos a produção nacional, teremos garantidas as condições para se conhecerem valores de cabimentação mais satisfatórios", garante.





### Problema é “mundial”

Diogo Duarte Campos, da PLMJ, em parceria com GLA Advogados, defende que, “na verdade, esta não é uma ‘questão angolana’, mas mundial”. O jurista lembra que a lei angolana, como noutros países, tem evoluído no sentido de “defender a concorrência e estimular as empresas mais pequenas” a serem fornecedoras do Estado (ver cronologia na página ao lado), mas alerta que “mais do que pensar em alterações legislativas, a formação dos técnicos será mais vantajosa”.

O Boletim revela que, em 2014, o GCP teve conhecimento da abertura de 942 procedimentos de contratação pública, um aumento de 228% face a 2013. “Esta variação é resultante do esforço do GCP, como órgão supervisor do mercado, no aumento do número de formações ministradas (palestras, seminários, visitas às entidades públicas contratantes, etc.), que gerou maior sensibilidade na partilha de informação”.

A maior parte dos procedimentos, indica o documento, diz respeito a concursos públicos ou concursos limitados sem apresentação de candidaturas, um perfil que, afirma Diogo Duarte Campos, está “alinhado com as melhores práticas internacionais”.

“Em Portugal não existe uma percentagem tão elevada de pro-

cedimentos sob a forma de concurso público”, diz o jurista para quem, ainda assim, a Lei da Contratação Pública angolana poderia prever outros mecanismos, como o procedimento de ajuste directo. Esta ‘fórmula’, defende, “faria muito sentido quando em causa estivessem valores mais reduzidos”.

O Ministério da Construção, segundo o documento, foi o que abriu procedimentos com maior valor, mas o da Juventude e Desportos foi o que teve mais iniciativas de compra de bens e servi-

### A contratação pública cresceu 228% de 2013 para 2014

ços (ver infografia nas páginas 4 e 5).

O Boletim refere haver uma diferença entre valores cabimentados, liquidados e pagos, o que pode ser, em parte, explica-

do com a existência de ‘atrasados’, assim como com o facto de, nalguns casos, haver contratos plurianuais.

O documento, sublinhe-se, aponta para um valor global de cerca de 1,5 biliões Kz cabimentados para despesas de bens e serviços, no âmbito geral – acima dos 992,6 mil milhões Kz referidos no capítulo das MPME. A diferença, contudo, reside no facto de, para um e outro caso, serem usadas bases de dados diferentes.

### Rever a lei é “urgente”

Na avaliação geral que faz à contratação pública, o organismo do Ministério das Finanças revela que estão em curso “trabalhos sobre a criação de uma base de dados para o registo e monitorização de todos os contratos administrativos a partir do Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado”, para evitar discrepâncias de valores e haver maior controlo de despesas.

O GCP revela ainda que “os principais agentes implicados no mercado afiguram-se sintonizados para uma revisão urgente das bases legislativas da contratação pública” e que “estão igualmente em curso trabalhos para uma maior interacção entre os operadores do mercado da contratação pública, por intermédio do lançamento da segunda fase do Portal da Contratação Pública”.

Diogo Duarte Campos concorda que “há um consenso no sentido da necessidade de revisão urgente da lei”. Para o jurista, “não obstante os passos dados em frente aquando da revisão de 2010, há ainda um longo caminho a percorrer no sentido do aperfeiçoamento das normas e da sua adaptação à realidade nacional”.

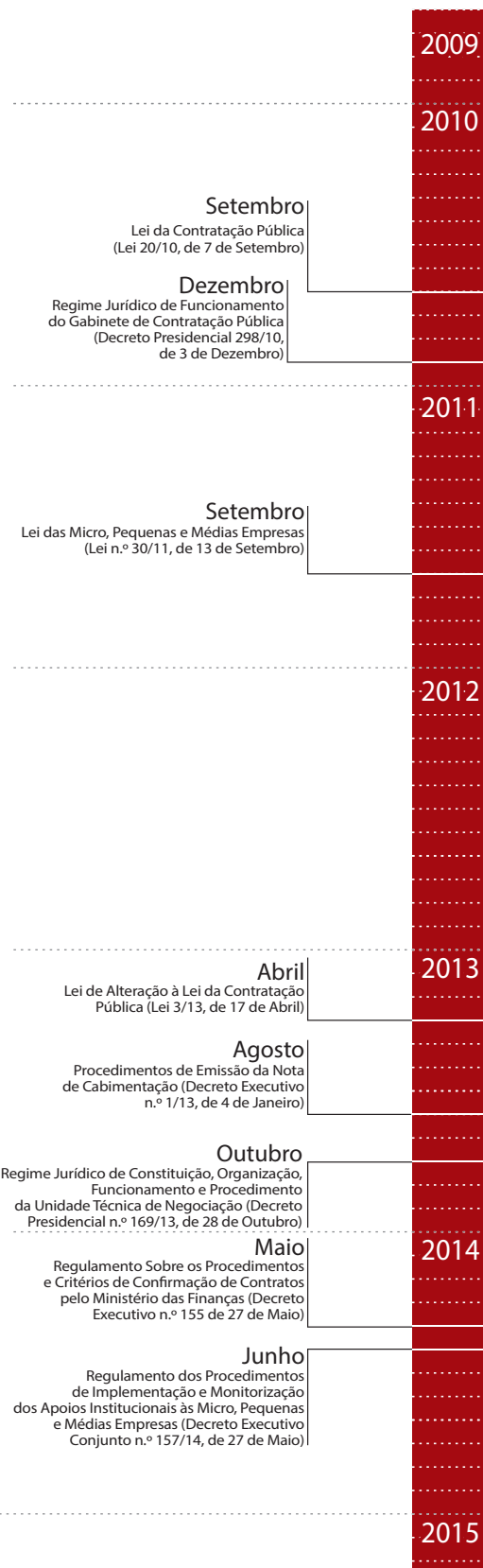
“Faz sentido, por exemplo, pensar na previsão de um contrato de concessão e na definição dos papéis dos seus intervenientes, ou seja, a questão da forma de tramitação desse tipo de procedimento e dos actos das partes ao abrigo do contrato”, afirma.

Para o jurista, para além da já referida inexistência do proce-

dimento de ajuste directo, que considera “um grande ponto fraco” da Lei da Contratação Pública, “também se destacam negativamente alguns pontos que se percebem menos bem, mormente no que concerne à avaliação da capacidade técnica e financeira dos concorrentes, sendo nosso entendimento, por exemplo, que tais factores deveriam ser objecto de avaliação diferenciada (e não em conjunto com a proposta)”.

“Acresce a questão da contratação electrónica, que, não obstante estar prevista, na realidade não se encontra implementada, o que nos leva a questionar se não seria preferível que não estivesse prevista, já que não tem aplicabilidade prática”, conclui.

## CRONOLOGIA DA PRINCIPAL LEGISLAÇÃO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA



## LEI DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

# COMPRAS PÚBLICAS: O QUE SÃO, COMO SE FAZEM E BALANÇO DE 2014

## Tipos de contratos

A Lei prevê basicamente quatro tipos de procedimentos para a formação de contratos entre Estado, ou entidades públicas, incluindo empresas, e os fornecedores:

Procedimento	Definição	Valores
Concurso público	"Sistema de contratação aberto em que, pelo elevado valor das aquisições envolvidas ou por outras razões materiais, podem concorrer todas as entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, que reúnam os requisitos exigidos em abstracto, no aviso ou no programa."	= ou > 500 milhões Kz
Concurso limitado por prévia qualificação	"Sistema aberto, mas que exige uma prévia selecção (procedimentalizada ou não) das empresas pela entidade contratante."	= ou > 500 milhões Kz
Concurso limitado sem apresentação de candidaturas	A entidade contratante convida pessoas singulares ou colectivas que considere mais idóneas e especializadas para apresentarem propostas	= ou > 18 milhões Kz e < 500 milhões Kz
Negociação	Convite aos interessados para apresentarem propostas que, após analisadas e valoradas, são objecto de discussão e negociação com a entidade contratante, para as harmonizar com o interesse público, sendo a escolha final feita em função não só da proposta inicial, mas também das correcções resultantes da negociação	= < 36 milhões Kz

Nota: a escolha pelo processo de negociação, seja qual for o contrato a celebrar, pode obedecer a outros critérios, nomeadamente a urgência imperiosa, contingências que não permitam uma fixação global prévia do preço, o facto de estarem em causa bens cotados em bolsas de matérias-primas, entre outros. Este procedimento também pode ser escolhido quando, por exemplo, se trate de renovar um contrato de prestação de serviços igual a outro que tenha vigorado há menos de três anos (mantendo-se a entidade contratante e o fornecedor).

## Limites aos valores a concurso

A Lei também atribui poderes distintos a diferentes entidades no que diz respeito a limites de despesa.

Entidade	Valor
Titular do Poder Executivo (TPE)	Sem limite
Ministros de Estado e ministros, por delegação do TPE	Mil milhões Kz
Ministros de Estado, ministros, governadores provinciais, e órgãos máximos de institutos públicos, empresas públicas e fundos e serviços autónomos	500 milhões Kz

No caso de arrendamento de imóveis, se a renda anual exceder 73 milhões de Kz, carece de autorização do ministro da tutela.

## Quem pode autorizar despesa sem concurso

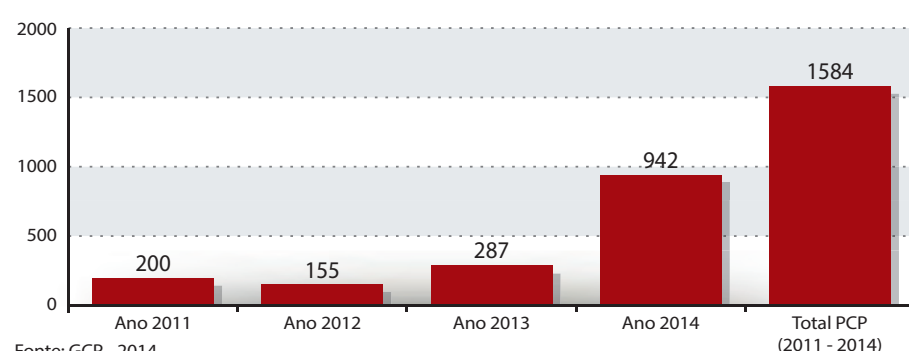
A Lei dispõe de critérios de flexibilização para a autorização de despesas sem concurso, permitindo a determinadas entidades dar 'luz verde' à realização de contratos, desde que a decisão seja devidamente fundamentada.

Entidade	Valor
TPE	Sem limite
Ministros de Estado	Até 91 milhões Kz
Ministros, governadores provinciais, e órgãos máximos dos institutos públicos, empresas públicas e fundos e serviços autónomos	Até 36 milhões Kz

## A CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM 2014

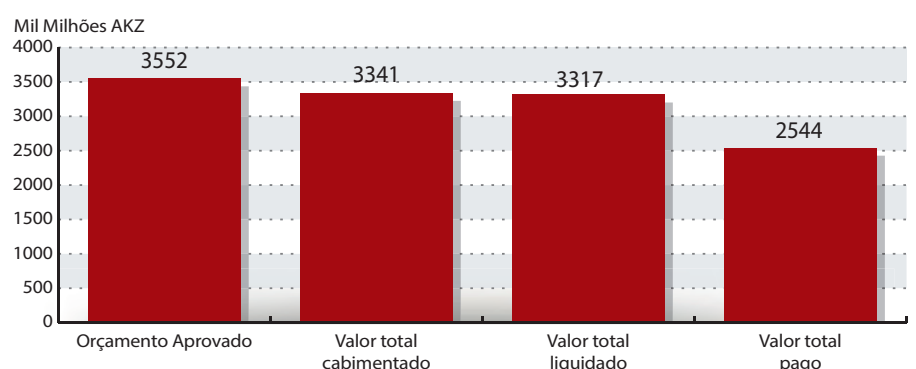
### Evolução de abertura de PCP durante o período de 2011 a 2014

No ano passado, segundo o Gabinete da Contratação Pública, registou-se um forte aumento dos procedimentos de contratação pública (PCP), o que é justificado pela entidade com o aumento da formação e divulgação nesta área.



### Despesas em bens, serviços e despesas de capital até final do 2.º Semestre 2014

Em termos de valores, apesar do aumento do orçamentado, cabimentado e liquidado, ficaram alguns valores por pagar.





### Execução das despesas (no âmbito da Lei da Contratação Pública) orçamentadas por natureza

De 2013 para 2014, caiu o valor orçamentado para despesas com bens e serviços em cerca de 8,6%. Nas restantes rubricas, os valores subiram.

Categoria económica	Orçamento aprovado		Valor liquidado a)	
	2014	2013	2014	2013
Despesas com bens e serviços	1.514	1.657	1.365	1.510
Bens	433	441	384	378
Serviços	1.081	1.216	981	1.132
Despesas de capital	2.038	1.818	1.952	1.536
Investimentos	1.985	1.815	1.899	1.533
Outras desp. de capital	53,36	2,717	53,04	2,697
<b>Total</b>	<b>3.552</b>	<b>3.475</b>	<b>3.317</b>	<b>3.046</b>

Fonte: SIGFE, Junho 2014 (mil milhões AKZ) (DNCP - 23/4/2015)

### Departamentos ministeriais por valor total cabimentado e número de PCP comunicados

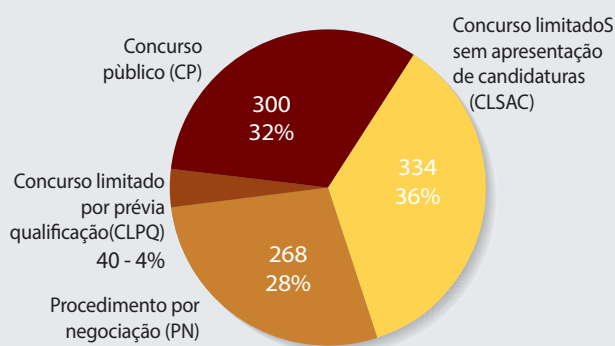
Os ministérios da Construção e do Interior, a par da Defesa, foram os que mais valores cabimentarem para PCP.

Ministério	Valor total Cabimentado	Número de PCP	
		Até 30 Junho	Até 31 Dez.
Construção	453.239	39	40
Interior	398.420	-	48
Defesa Nacional	305.214	--	-
Energia e Águas	287.773	16	52
Petróleos	167.348	-	1
Saúde	67.448	1	15
Transportes	56.100	-	1
Justiça e Direitos Humanos	47.574	1	1
Indústria	44.207	-	-
Ensino Superior	40.679	-	-
Urbanismo e Habitação	37.320	6	10
Educação	32.937	1	3
Agricultura	32.236	-	4
Finanças	19.542	24	87
Juventude e Desportos	17.471	-	58
Administração do Território	17.208	22	48
Assist. e Reinser. Social	14.475	11	11
Das Pescas	12.367	-	-
Adm. Pública Trab. Seg. Social	8.597	-	2
Planeam. e Desenvol. Territorial	7.934	21	21
Relações Exteriores	6.187	2	3

Fonte: SIGFE, Dezembro 2014 (milhões AKZ)

### Distribuição por tipos de procedimento

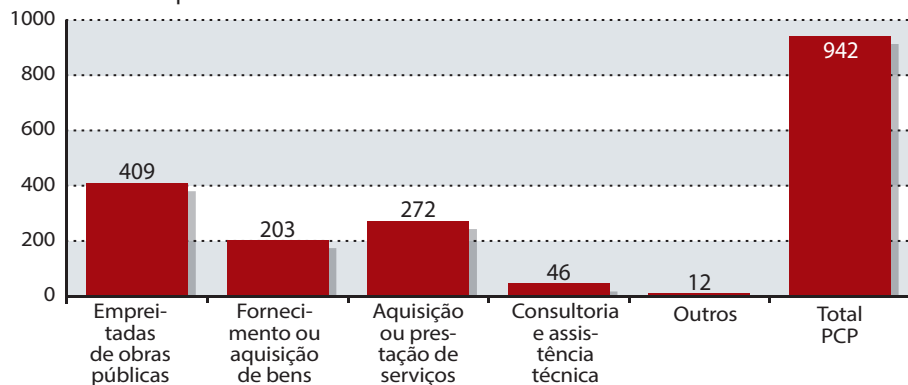
Os concursos públicos e os concursos limitados sem apresentação de candidatura estiveram em maioria nos PCP de 2014.



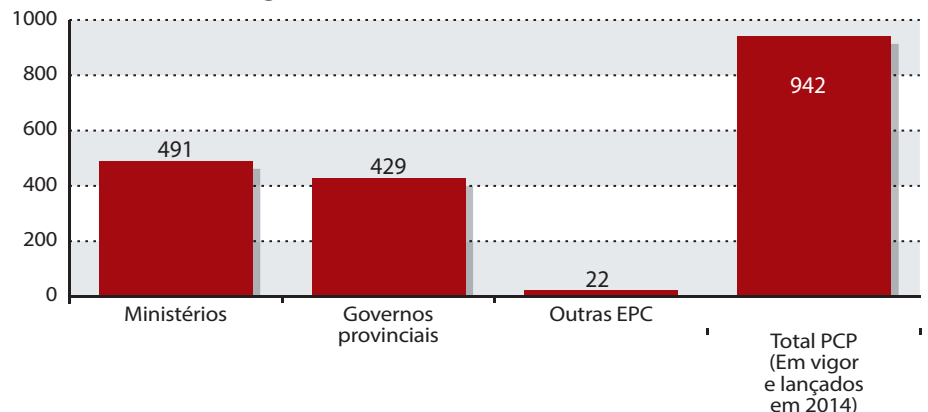
Fonte: GCP

### Distribuição dos procedimentos adoptados por objecto

As empreitadas de obras públicas corresponderam a 43% dos PCP e os ministérios pesaram 52%.



### Distribuição PCP por categoria de EPC - visão geral no ano 2014



### Relação entre MPME cadastradas e não cadastradas por número de cabimentações emitidas

Em termos de cabimentações emitidas e de valor de cabimentação, as MPME valiam apenas 6,3% e 1,7% do total, respectivamente.

Classificação	Cadastrado	Não cadastrado	Total
MPME	1,3%	4,9%	6,3%
Outras	11,9%	81,8%	93,7%
<b>Total</b>	<b>13,2%</b>	<b>86,8%</b>	<b>100,0%</b>

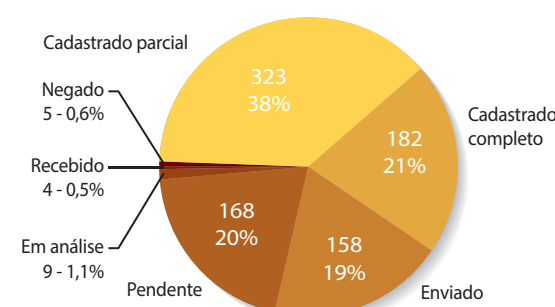
### Relação entre MPME cadastradas e não cadastradas por valor de cabimentações emitidas

Classificação	Cadastrado	Não cadastrado	Total
MPME	0,4%	1,3%	1,7%
Outras	8,2%	90,1%	98,3%
<b>Total</b>	<b>8,7%</b>	<b>91,3%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: SIGFE, MINFIN - DNPE e INAPEM

### Número de MPME por estado de cadastramento no final do 2.º semestre

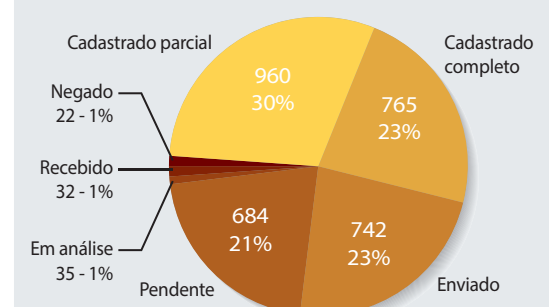
As MPME têm um peso diminuto nos PCP. Das 9.547 registadas no INAPEM, apenas 9% estavam registadas para efeitos de PCP. Destas, apenas 505 tinham o cadastro completo ou parcial.



Fonte: MINFIN - DNPE

### Número de fornecedores por estado de cadastramento no final do 2.º semestre

Dos 3.240 fornecedores do Estado em 2014, apenas 23% tinham o cadastro completo e em 30% dos casos aguardava-se o envio de documentação adicional para completar o processo.



Fonte: MINFIN - DNPE e INAPEM

## LEI DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Entrevista a **Samora Kitumba** – Administrador do INAPEM

# “Não há comprometimento face aos objectivos para as MPME”

Muitos órgãos públicos desconhecem ainda que devem reservar para micro, pequenas e médias empresas 25% dos seus orçamentos para bens e serviços, alerta o responsável do INAPEM. Mas também falta fiscalização.

RICARDO DAVID LOPES

**No fim de 2014, das 9.547 empresas certificadas pelo INAPEM, só 9% estavam registadas na Direcção Nacional do Património do Estado (DNPE). Como pode melhorar-se este processo, com vista a uma participação mais regulada destas empresas na contratação pública?**

O INAPEM e a DNPE têm vindo a desenvolver um trabalho para alinhar e tornar similares as bases de dados desenvolvidas em ambos os organismos, para que se garanta que pelo menos todas as micro, pequenas e médias empresas (MPME) registadas na DNPE sejam necessariamente certificadas pelo INAPEM. Em nossa opinião, essa é apenas uma das acções que ajudarão a incrementar os níveis de participação das MPME na contratação pública. A melhoria dos índices de competitividade pelas empresas e do conhecimento da legislação em vigor nesse domínio, nomeadamente dos direitos salvaguardados para essa ‘franja’ do sector privado, também ajudariam, com certeza, a melhorar esse indicador.

**Nas cabimentações emitidas para contratos públicos, só 6,3% do total dizem respeito a MPME, sendo que, em valor, a percentagem é de apenas 1,7%. Quais poderão ser os motivos para que as MPME tenham uma participação tão baixa na contratação pública, estando legalmente prevista a preferência pela compra dos seus produtos e serviços?**

O exercício de 2014 foi especial no que diz respeito à execução orçamental pelas entidades públicas. Praticamente, o ano económico terminou em Agosto e, de forma um pouco transversal, as Unidades Orçamentais não tiveram oportunidade de efectuar as cabimentações desejadas. Mas, independentemente disto, consideramos ainda haver espaço orçamental para que se melhore essa participação. O INAPEM, o Ministério da Economia e alguns agentes e associações empresariais têm vindo a desenvolver uma campanha bastante acutilante para sensibilizar os órgãos da administração central, governos provinciais, empresas públicas e não só para que sejam parte integrante no processo de contratação de MPME.



Esta campanha passa pelo conhecimento da própria lei, que obriga estes órgãos a dedicarem um mínimo de 25% dos seus orçamentos de bens e serviços a MPME, mas passa ainda pela monitorização desse indicador com base na execução orçamental dos órgãos e pela identificação das empresas existentes, por sector e zona geográfica, potenciais fornecedores do Estado. Em geral, quando todos os intervenientes no processo de contratação pública estiverem conscientes da importância de criarmos mercado e de financiarmos a produção nacional, teremos garantidas as condições para se conhecerem valores de cabimentação mais satisfatórios.

**A legislação de fomento da actividade das MPME é suficiente para garantir a sua participação em contratos públicos, ou poderia ser mais ‘apertada’?**

Acreditamos que a legislação em vigor se revela adequada para cumprir com os objectivos propostos. O que nos preocupa é o cumprimento escrupuloso do que já está na lei. Nesse domínio, sentimos que ainda não há nem um total conhecimento por parte de quem deve criar as oportunidades, nem um comprometimento em relação aos objectivos. Por outro lado, os mecanismos de monitorização e acompanhamento também não são suficientemente rigorosos, o que dificulta uma eficiente aplicação das disposições legais. Um bom exemplo para ilustrar essa dificuldade é

o respeitante aos processos de subcontratação nas grandes empreitadas do Estado. O Serviço Nacional de Contratação Pública, que deveria ser o órgão com poderes para aferir que, efectivamente, nos processos de subcontratação se considera o ‘tecto’ de 25% para adjudicar a MPME, apenas o faz no sentido formal, verificando se esta premissa consta das peças concursais e não estendendo a sua fiscalização até ao momento da celebração do contrato, garantindo assim a eficácia da lei – uma vez que as subempreitadas fazem parte do Regime de Contratação Pública. Este seria um bom exemplo para demonstrar onde a legislação podia ser mais contundente, obrigando os sectores a terem de prestar essa informação.

**Em que sectores vê mais potencial de crescimento das MPME no fornecimento de produtos e serviços no quadro da contratação pública?**

Neste momento, acompanhando a tendência do nosso empresariado, considero que, na linha de partida, estão os sectores do comércio geral e dos serviços, em termos quantitativos, numa posição privilegiada face aos demais. Todos os esforços do País nos últimos anos têm sido direccionados para a diversificação da economia, com grande ênfase para o sector agrícola, seguido da indústria transformadora e afins, pelo que perspectivamos para os próximos períodos uma maior absorção por parte do Estado de produtos provenientes do

**“A legislação é adequada aos objectivos propostos. O que nos preocupa é o cumprimento escrupuloso do que já está na lei”**

campo e manufacturados a partir de MPME maioritariamente angolanas. Para isso irá concorrer, naturalmente, uma maior ‘folga’ do Estado na capacidade de poder honrar os seus compromissos financeiros junto daquelas empresas, o que não é o caso de momento. Uma MPME precisa de tesouraria e liquidez para manter a sua estabilidade no curto prazo, porque, tendo necessidade de recorrer muitas vezes ao empréstimo bancário, não pode dar-se ao ‘luxo’ de aguardar longos períodos pelos seus recebimentos. Aliás, a lei impõe 45 dias para pagamento a este tipo de empresas.

**Como pode o INAPEM ajudar as MPME a aderirem mais a estes procedimentos?**

O papel do INAPEM neste processo esta perfeitamente claro: é o responsável pela promoção dos benefícios, pela garantia da sua implementação, pela moni-

torização dos principais indicadores, e pela comunicação, em formato de relatório, dos principais resultados alcançados, assim como por propor melhorias. Felizmente, o INAPEM tem desenvolvido um grande trabalho, que é o da divulgação ao máximo dos progressos obtidos neste domínio. Contudo, entendemos que apenas com maior adesão à iniciativa por parte das outras entidades públicas, sejam elas do sector empresarial, ou administrativo, poderemos ajudar as MPME a obterem um benefício pleno destas medidas.

**Os responsáveis da MPME têm, em geral, conhecimento dos incentivos à sua disposição?**

Os responsáveis das MPME, através de diferentes veículos de informação e de muitas campanhas organizadas pelo INAPEM, começam cada vez mais a tomar contacto com estes benefícios. Fazendo uma retrospectiva apenas dos últimos três anos, conseguimos sentir que começam a tomar conhecimento, sim. Mas, em nossa opinião, este conhecimento ainda não é totalmente satisfatório nem totalmente extensivo a todas as empresas nem a todas as regiões. Há ainda necessidade de maior divulgação. Eventualmente, quando por parte das entidades públicas esses benefícios forem de facto uma realidade, acreditamos que o conhecimento estará mais disseminado.

**Como está a evoluir a certificação de MPME junto do INAPEM este ano?**

Em 2015, o INAPEM já atingiu a cifra das 11 mil empresas certificadas, o que para nós significa estar dentro das expectativas, fruto também de uma maior divulgação dos benefícios previstos na lei para as MPME. Paralelamente, reconhecemos que o número poderia ter crescido um pouco mais se, neste momento, o País não estivesse ‘mergulhado’ numa crise económica e financeira, tendo como uma das principais consequências a diminuição da despesa pública. Sendo assim, auguramos que, por intermédio de outros benefícios, como os de natureza fiscal, e com as medidas rigorosas que têm vindo a ser implementadas pela Autoridade Geral Tributária, os níveis de certificação venham a crescer consideravelmente, porque, naturalmente, mais empresas terão a pretensão de usufruir das reduções e isenções fiscais previstas na Lei n.º 30/11 para MPME.