

# Monitor de Resposta à COVID-19 pelas Finanças Públicas em África



**Agilização dos processos de contratação pública durante a pandemia de COVID-19: Conciliando a eficiência e a responsabilidade**



# Índice

<i>Agradecimentos</i> .....	2
<i>Lista de quadros</i> .....	3
<i>Acrónimos e abreviaturas</i> .....	3
<b>1. Introdução</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Princípios de contratação pública em situações de emergência</b> .....	<b>7</b>
<b>3. Respostas dos governos africanos em relação à contratação pública de emergência durante a COVID-19</b> .....	<b>9</b>
3.1 Processos de contratação pública de emergência.....	9
3.2 Medidas de transparência e responsabilização.....	11
<b>4. Estudos de caso: Contratação pública de emergência durante a pandemia de COVID-19</b> .....	<b>17</b>
4.1 Senegal.....	17
4.2 África do Sul.....	18
4.3 A União Africana.....	19
<b>5. Conclusão</b> .....	<b>23</b>
<i>Anexo 1: Inquérito sobre ajustamentos aos processos de GFP em resposta à COVID-19.</i>	
<i>Perguntas relativas à contratação pública</i> .....	24
<i>Referências</i> .....	25

## Agradecimentos

Este relatório integra uma série de publicações associadas ao Monitor de Resposta à COVID-19 pelas Finanças Públicas em África, promovido pela CABRI. Os relatórios apoiam os decisores políticos ao responderem a crises, proporcionando aos países mais conhecimentos a respeito da gestão e mitigação de crises, quais os elementos dos seus sistemas de GFP que devem ser fortalecidos e como os sistemas podem revelar-se mais resistentes ao reduzir os custos associados a crises exógenas no futuro. Este relatório foi elaborado por Kerry Kopke, e revisto por Philipp Krause, Danielle Serebro e Fréjus Lingue do Secretariado da CABRI.



## Lista de quadros

Quadro 1: Processos de contratação pública de emergência para a Covid-19 em África.....	10
Quadro 2: Aspectos financeiros relacionados com os processos de contratação pública de emergência para a Covid-19 em África .....	11
Quadro 3: Medidas de transparência para a contratação pública de emergência relacionada com a Covid-19 .....	13
Quadro 4: Medidas de responsabilização relativas à contratação pública de emergência relacionada com a Covid-19 .....	15

## Acrónimos e abreviaturas

<b>AMSP</b>	<i>Africa Medical Supplies Platform</i>
<b>ARMP</b>	<i>Autorité de Régulation des Marchés Publics</i> do Sénégal
<b>BDCF</b>	Base de dados central de fornecedores
<b>CABRI</b>	Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África
<b>CDC África</b>	Centro Africano de Controlo e Prevenção de Doenças
<b>DMA</b>	<i>Disaster Management Act</i> Lei de gestão de calamidades da África do Sul
<b>EPI</b>	Equipamento de protecção individual
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>GCA</b>	Gestão da cadeia de abastecimento
<b>GFP</b>	Gestão de finanças públicas
<b>MFMA</b>	<i>Municipal Finance Management Act</i> Lei de gestão das finanças públicas da África do Sul
<b>OAE</b>	Orientações para Aquisições de Emergência
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
<b>PFMA</b>	<i>Public Finance Management Act</i> Lei de gestão das finanças públicas da África do Sul
<b>PME</b>	Pequenas e médias empresas
<b>SIU</b>	<i>Special Investigating Unit</i> Unidade Especial de Investigação da África do Sul
<b>UA</b>	União Africana
<b>UNICEF</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância





# Introdução



A pandemia de COVID-19 veio colocar os governos de todo o mundo sob enorme pressão numa corrida para adquirirem obras, bens e serviços essenciais relacionados com a COVID-19 (Transparency International, 2020). Talvez comparável apenas às grandes guerras do século XX, o carácter mundial da pandemia, ao contrário de emergências anteriores, despoletou uma maior concorrência entre os países pelos mesmos bens. As respostas à pandemia, nomeadamente as medidas de confinamento, também puseram em risco as cadeias de abastecimento (OCDE 2020). Tudo isto fez disparar a procura de obras, bens e serviços, aumentando o risco de fraude e corrupção, e práticas indesejáveis como o inflacionamento dos preços (Transparency International, 2020)

A África já viveu experiências recentes com uma epidemia viral, o Ébola, que, em 2014, assolou países da África Ocidental, nomeadamente a Serra Leoa, a Libéria, a Guiné e a Nigéria (Dupuy & Divjak, 2015). A par disto, África também sofre instabilidade política e agitação civil e, por conseguinte, os ensinamentos colhidos com a crise do vírus do Ébola influenciaram as condições relativas à contratação pública de emergência, conforme ilustrado pelo desenvolvimento das orientações internas de aquisições de emergência (OAE) da União Africana em 2018. Mas a pressão de aquisição introduzida pela pandemia de COVID-19, com o aumento da concorrência, tem sido agravada pela amplificação da incerteza (OCDE 2020). Consequentemente, a contratação pública relacionada com a COVID-19 exigiu processos de compras em situação de emergência inéditos.

É neste contexto que muitos governos africanos se viram obrigados a alterar temporariamente as suas normas de contratação pública para a aquisição de obras, bens e serviços relacionados com a COVID-19. Normas de contratação pública são imprescindíveis para a responsabilização, ao introduzir

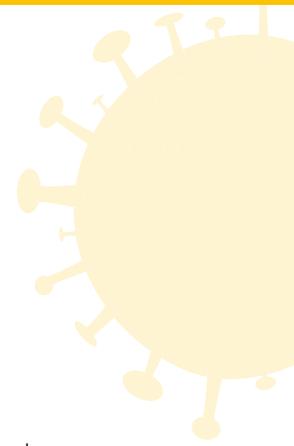
controles que asseguram a devida aplicação do processo da contratação pública e que os contratos sejam adjudicados à pessoa ou organização correcta. As regras são rigorosas, com muitas camadas de autorização. Normalmente, isto dá azo a um processo moroso, e o seguimento de todos os passos e as demoras daí advindas, pode não ser apropriado em casos de emergência. Na contratação pública em situações de emergência, a necessidade de um processo de contratação rigoroso deve ser ponderada face à urgência e à capacidade dos governos no sentido de responderem com celeridade para adquirir os bens e serviços necessários.

Este relatório fornece uma panorâmica geral das medidas de contratação pública de emergência implementadas pelos ministérios das finanças e entidades de tutela em África, em resposta à crise da COVID-19 e avalia essas medidas em relação às exigências de responsabilização e transparência. É imprescindível assegurar o equilíbrio uma vez que o processo de contratação pública em situações de emergência está sujeito a corrupção (Schultz, 2008). O relatório utiliza dados recolhidos para efeitos do Monitor de Resposta à COVID-19 pelas Finanças Públicas (Monitor de Resposta pelas FP) da Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI) com o intuito de contribuir para a análise geral de como os sistemas de gestão das finanças públicas (GFP) conseguiram lidar com a crise.

Os dados recolhidos para o Monitor de Resposta pelas FP provêm de uma variedade de fontes, incluindo documentos orçamentais, comunicados de imprensa das entidades públicas, comunicados de imprensa de instituições financeiras internacionais, artigos publicados pela imprensa, rastreadores e informações fornecidas pelos ministérios das finanças e profissionais da saúde. As informações obtidas de artigos na imprensa são objecto de verificação cruzada com documentos oficiais ou informações contidas nos outros

***Muitos governos africanos viram-se obrigados a alterar temporariamente as suas normas de contratação pública para a aquisição de obras, bens e serviços relacionados com a COVID-19.***





rastreadores. Foi enviado um conjunto de perguntas aos ministérios das finanças em África para depreender como têm utilizado os seus sistemas de GFP para reafectar recursos, desembolsar, acompanhar e contabilizar despesas de emergência, e assegurar a eficácia e a eficácia das despesas. As perguntas relacionadas com a contratação pública em situação de emergência encontram-se no Anexo 1.

Os dados recolhidos pelo Monitor de Resposta pelas FP foram complementados por pesquisas em linha sobre aquisições de emergência e análises posteriores entre as fontes utilizadas no Monitor de Resposta pelas FP. Foram realizadas investigações adicionais e aprofundadas para os estudos de caso, que passaram por entrevistas com funcionários públicos e técnicos de contratação pública. Tudo isto foi compilado para apresentar um relatório exaustivo contendo uma panorâmica da contratação pública em situação de emergência durante a crise de COVID-19.

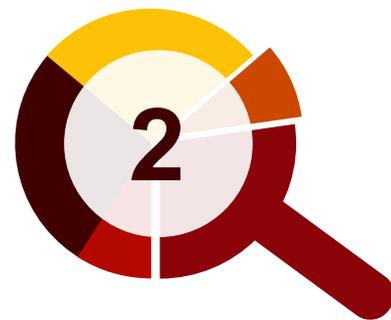
O relatório também examina os estudos de caso de dois governos africanos, designadamente, o Senegal e a África do Sul, e dos processos de aquisição de emergência adoptados

pela UA. Estes dois países foram seleccionados porque apresentam diferentes abordagens de contratação pública e a informação disponível permitia compilar um estudo de caso mais aprofundado. Os processos de emergência da UA representam uma abordagem e solução continental ímpar em relação aos desafios de contratação pública específicos apresentados pela COVID-19.

Alguns dos dados relativos aos processos de contratação pública em situações de emergência não estavam disponíveis e o relatório reconhece que a informação apresenta omissões. Além disso, poderá ser prematuro avaliar a implementação dos processos de contratação pública em situações de emergência, uma vez que a pandemia COVID-19 está em curso e os processos não fizeram objecto de auditoria nem de revisão adequadas. No entanto, as conclusões deste relatório contribuem para os debates em curso relativos à elaboração de políticas para processos de contratação pública em situações de emergência e fornecem informações de alto nível aos ministérios das finanças africanos e aos técnicos responsáveis pela contratação pública ao procurarem melhorar os seus processos de contratação pública de emergência.



# Princípios de contratação pública em situações de emergência



Os princípios-chave que orientam a contratação pública são: (i) a otimização de recursos; (ii) a equidade e a justiça; (iii) a concorrência efectiva; (iv) a transparência; e (v) a responsabilização (União Africana, 2016; Lynch, 2013). É desejável que estes princípios de contratação pública sejam observados na medida do possível durante uma emergência, mas também é expectável que sejam desrespeitados até certa medida para fazer face a aquisições urgentes.

A otimização de recursos é definida como a relação entre o preço e o desempenho que proporciona o maior benefício global em relação aos critérios de avaliação especificados (União Africana, 2016). A otimização de recursos é sinónima de “economia” e “eficiência” e pode ser demonstrada em relação aos preços de mercado dos bens ou serviços (Lynch, 2013). É possibilitada por uma concorrência eficaz, aplicando os princípios da equidade, integridade e transparência. Neste contexto, é fundamental garantir que existem fornecedores suficientes, independentes uns dos outros e a competir pela mesma oportunidade nas mesmas condições (União Africana, 2016). Indiscutivelmente, a otimização de recursos, ou economia, é um dos princípios da contratação pública susceptíveis de serem postos em causa no processo de contratação pública em situações de emergência, devido à possibilidade de contratar directamente sem publicar pedidos de propostas. De igual modo, teria sido mais difícil observar o princípio de otimização de recursos com respeito às compras relacionadas com a pandemia de COVID-19 devido à concorrência para obras, bens e serviços, e práticas de inflacionamento de preços.

A transparência exige que os processos de contratação pública estejam abertos a todas as organizações e pessoas habilitadas (Lynch, 2013). Estas medidas poderiam também ser flexibilizadas durante a contratação pública em situações de emergência, ao aplicar concursos restritos ou selectivos, de acordo com

os quais os documentos de concurso são disponibilizados apenas às empresas que reúnam determinadas habilitações. Outras medidas incluem o pedido de orçamentos (ou “ir às compras”) e contratação directa (fonte única) (Lynch, 2013; Banco Mundial, 2015). Uma medida popular para combater os riscos da alteração da fase de concorrência aberta do processo de concurso público passa pela utilização de acordos-quadro e fornecedores pré-existentes. Nestes casos, parte-se do princípio de que os processos tradicionais de contratação pública e a devida diligência do fornecedor já tenham sido observados; o recurso a fornecedores pré-aprovados reduziria os riscos inerentes à contratação pública em situações de emergência (Banco Mundial, 2015).

A transparência também implica que o público deve ter acesso à informação relativa à contratação pública, embora não seja um requisito absoluto, porque algumas informações são consideradas confidenciais (Lynch, 2013). Esta medida parece ser fundamental *a posteriori*, após a aquisição de emergência, ao serem publicados detalhes sobre os contratos adjudicados e as demonstrações financeiras auditadas das despesas, o que promove uma maior responsabilização.

A segregação de funções e nomeação de funcionários distintos para cada função também promove a responsabilização na contratação pública para efeitos de: (i) definir o objecto da aquisição; (ii) realizar a própria aquisição; e (iii) efectuar o pagamento (União Africana, 2016). A possibilidade de conluio é reduzida se houver pessoas distintas encarregadas das várias fases do processo de contratação pública. A segregação de funções e a atribuição de responsabilidades deve também responsabilizar os funcionários envolvidos na aquisição pelas suas acções. Durante uma emergência, a segregação de funções para as diferentes fases do processo de contratação pública pode ser suprimida para permitir a agilização do processo. Contudo, o pagamento é

***A transparência exige que os processos de contratação pública estejam abertos a todas as organizações e pessoas habilitadas.***

normalmente efectuado por um departamento diferente (financeiro), sendo que esta segregação deve ser mantida. A aplicação de procedimentos de contratação pública de emergência reduz os controlos normais e amplifica o risco de fraude e corrupção (Transparency International, 2020). É possível que alguns funcionários dos serviços de contratação pública se revelem relutantes em assumir o risco imposto pelos processos de contratação pública de emergência que fariam objecto a uma revisão a posterior.

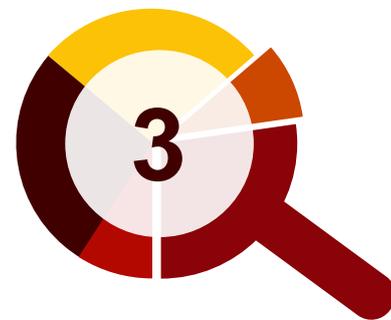
Outros princípios fundamentais de responsabilização incluem a aplicação dos fundos apenas para as finalidades a que se destinam (verificação dos bens adquiridos) e que todas as transacções são devidamente autorizadas e que sejam acompanhadas de provas documentais (União Africana, 2016; Lynch, 2013).

É fundamental que, em casos de emergência, estes princípios de contratação pública sejam respeitados na medida do possível para conciliar a rapidez da contratação com a transparência e a responsabilização. Isto foi evidenciado pelos desafios no domínio da contratação pública aquando do surto do vírus do Ébola, identificados pelo Auditor Geral da Serra Leoa. Neste caso, os pagamentos pelos suprimentos foram duplicados e não estavam documentados, foram pagos a particulares e não a organizações, os impostos e salários dos trabalhadores da saúde não foram efectivamente pagos conforme alegado, os subsídios pela exposição a risco foram indevidamente pagos à polícia e ao pessoal militar e os procedimentos de contratação pública foram ignorados (Dupuy & Divjak, 2015).

***É fundamental que, em casos de emergência, estes princípios de contratação pública sejam respeitados na medida do possível para conciliar a rapidez da contratação com a transparência e a responsabilização.***



# Respostas dos governos africanos em relação à contratação pública de emergência durante a COVID-19



## 3.1 Processos de contratação pública de emergência

A contratação pública de obras, bens e serviços essenciais em situações de emergência não é um conceito novo para os governos. Vários países do mundo conceberam e testaram regras de contratação pública a serem aplicadas em situações de emergência (OCDE, 2020). Modo geral, estas regras permitem que os governos negoceiem directamente com potenciais fornecedores sem passarem por publicação prévia, sem prazos, sem um número mínimo de fornecedores candidatos a consultar, sendo também divulgados requisitos processuais adicionais, tais como um período de validade reduzida da oferta, sem necessidade de caucões, controlos de *due diligence* agilizados e abertura electrónica/virtual das ofertas (Banco Mundial, 2020; OCDE, 2020).

Porém, as circunstâncias específicas da pandemia de COVID-19 colocaram os processos de contratação pública em situações de emergência sob extrema pressão ao procurar responder à procura ilimitada face a escassez da oferta para os mesmos equipamentos de protecção individual (EPI) e material médico. Verificou-se uma maior concorrência entre países por estes produtos e, por vezes, entre as administrações centrais e locais. Isto também deu azo a uma maior volatilidade dos preços dos bens e serviços, e a práticas indesejáveis como o aumento excessivo dos preços (Open Contracting Partnership, 2020).

As respostas dos ministérios das finanças africanos integrados no Monitor de Resposta pelas FP e os estudos de caso revelaram que as regras de contratação pública pré-existent permitiam desvios na eventualidade de aquisições de emergência. Contudo, muitas das disposições relativas à contratação pública de emergência não parecem ser suficientemente abrangentes, exigindo que os governos emitissem outros despachos detalhados para aquisições de emergência relacionadas com a COVID-19. Ademais, era necessário que as medidas de aquisição de emergência transpusessem quaisquer regras de contratação pública de emergência estabelecidas para responder eficazmente aos desafios específicos de aquisição associados às aquisições relacionadas com a COVID-19.

Um estudo recente do Banco Mundial constatou que os países com um quadro legislativo bem desenvolvido para aquisições em situações de emergência estavam mais

bem preparados para enfrentar a pandemia COVID-19, ao terem de introduzir menos alterações ou nova legislação. A exposição, no passado, a pandemias semelhantes, como a pandemia do vírus do Ébola, apresentou uma oportunidade para reforçar a prontidão dos sistemas de contratação pública (Cocciolo, et al.; Banco Mundial, 2020). Este facto evidenciou-se no desenvolvimento, pela UA, das suas próprias directrizes internas de contratação pública em situações de emergência com base nas lições de contratação pública apreendidas do surto do vírus do Ébola. As medidas de contratação pública em situações de emergência (ver o Quadro 1) que foram decretadas pelos governos africanos incluem:

- Procedimentos de contratação pública simplificados para bens e serviços relacionados com a COVID-19
- Compras agrupadas a nível central para assegurar a distribuição rápida de bens e serviços
- Delegação da contratação pública nas administrações subnacionais ou ministérios de tutela
- Contratos com fornecedores únicos (ou contratação directa).

O Quadro 1 regista a informação disponibilizada pelos países africanos relativa aos processos de contratação pública em situações de emergência. Normalmente, a informação sobre as aquisições de emergência por parte dos países não é divulgada em formatos disponíveis ao público ou a divulgação é apenas parcial (Open Contracting Partnership, 2020). A exclusão de um país deste quadro não fornece provas conclusivas de que a medida não foi implementada, mas que a informação não está publicamente disponível. É possível que outra informação venha a ser disponibilizada depois de os processos aplicados durante a COVID-19 serem analisados, cuja informação deverá ser adicionada para uma análise suplementar deste tópico.

A Argélia, Angola, os Camarões, o Chade as Ilhas Comores, Essuatíni, a Gâmbia, Marrocos e a África do Sul simplificaram e encurtaram os processos de contratação pública para bens, serviços e obras relacionados com a COVID-19. O Benim, os Camarões, o Gabão, a Gâmbia, Moçambique, as Ilhas Seicheles, o Sudão e o Togo criaram comités, unidades ou ministérios especiais para lidar com as decisões de contratação pública relacionadas com a COVID-19 e a afectação de recursos.

**Quadro 1: Processos de contratação pública de emergência para a Covid-19 em África**

Nome do país	Processos de contratação pública simplificados para bens e serviços relacionados com a COVID-19	Compras agrupadas a nível central para assegurar a distribuição rápida de bens e serviços	Delegação da contratação pública às administrações subnacionais ou ministérios de tutela	Contratos com fornecedores exclusivos/ contratação directa
África do Sul	X	X		
Argélia	X			
Angola	X			
Camarões	X			
Chade	X			
Essuatíni	X			
Etiópia		X	X	
Gâmbia	X	X		
Gana				X
Ilhas Comores	X			
Moçambique				X
Malawi	X			
Marrocos	X			
Níger		X		
Quênia			X	
Senegal	X	X		X

Os processos de contratação pública poderiam ser concentrados a um nível central para assegurar uma abordagem coordenada e uma rápida distribuição de bens ou serviços. Outra alternativa consiste em descentralizar a contratação pública e delegar autoridade nas administrações regionais, a fim de permitir uma tomada de decisão mais relevante e mais rápida nas áreas-alvo. No entanto, a centralização da contratação pública parece ser a modalidade privilegiada para a contratação pública relacionada com a COVID-19 em países africanos, entre eles a Etiópia, o Níger e a África do Sul. As vantagens das aquisições centralizadas incluem economias de escala, redução dos custos de transacção, poder de compra mais forte, e melhores capacidades e conhecimentos especializados (OCDE, 2020).

Os benefícios das compras centralizadas adquiriram maior importância no contexto da COVID-19, que resultou num aumento sem precedentes da concorrência para adquirir os mesmos bens e serviços, e de práticas de inflacionamento de preços. Neste contexto, seria indesejável que diferentes regiões ou departamentos no mesmo país concorressem entre si por bens e serviços limitados, o que poderia fazer aumentar ainda mais os preços desses produtos. Além disso, a maioria dos EPI e equipamentos médicos relacionadas com a COVID-19 são importados (Holland & Knight, 2020) e os países teriam perdido algumas das vantagens da compra num mercado local se tivessem recorrido às compras descentralizadas. De igual modo, depois de descobrir vários incidentes de corrupção associados a um sistema descentralizado de compras de EPI,

a África do Sul defendeu a centralização do seu processo de contratação pública para reduzir o risco de corrupção e esbanjamento de verbas (Davis, 2020).

Além das medidas de contratação pública acima referidas, foram introduzidas algumas medidas associadas ao aspecto do pagamento das aquisições (ver o Quadro 2), entre as quais:

- agilização dos pagamentos aos fornecedores
- financiamento retroactivo
- isenção de garantias para efeitos de contratação
- pagamentos antecipados
- pagamentos directos consoante o caso.

O Quadro 2 contém a informação disponibilizada pelos países africanos em relação aos seus processos de pagamento que tornaram possível a contratação pública de emergência. Neste caso, também, a exclusão de um país deste quadro

não constitui prova conclusiva de que a medida não foi implementada, mas que a informação não está publicamente disponível. É possível que outra informação venha a ser disponibilizada depois de os processos aplicados durante a COVID-19 serem analisados, cuja informação deverá ser adicionada para uma análise suplementar deste tópico.

Para assegurar uma distribuição rápida dos bens, países como o Botswana, a Gâmbia, o Ruanda e a África do Sul introduziram um programa para agilizar os pagamentos aos fornecedores, enquanto outros, como Cabo Verde, Etiópia e África do Sul introduziram programas de pagamentos antecipados. Estes processos de simplificação de pagamentos revelaram-se necessários face à procura de fornecedores nas condições apresentadas pela situação da COVID-19, pois alguns fornecedores recusavam-se a fornecer os bens ou serviços sem serem pagos.

**Quadro 2: Aspectos financeiros relacionados com os processos de contratação pública de emergência para a Covid-19 em África**

Nome do país	Agilização de processos de pagamento de fornecedores	Financiamento retroactivo	Isenção de garantias para efeitos de contratação	Pagamentos antecipados	Pagamentos directos consoante o caso
África do Sul				X	
Botswana	X				
Cabo Verde		X	X	X	X
Etiópia				X	
Gabão	X				
Gâmbia	X				
Mali					X
Ruanda	X				
Senegal	X		X	X	X
Sudão do Sul	X				
Zâmbia	X				

### 3.2 Medidas de transparência e responsabilização

A pandemia da COVID-19 colocou os sistemas de contratação pública sob extrema pressão, expondo os sistemas a riscos de integridade. Em todo o mundo, foi dado destaque à melhoria da transparência e da responsabilização relacionadas com a contratação pública em situações de emergência (OCDE,

2020). A par disto, as evidências da epidemia de Ébola ilustraram que a corrupção contribuiu sobremaneira para o surto, propagação e contenção lenta do vírus, destacando assim a necessidade de focar na transparência e na responsabilização durante o processo de contratação pública para combater a COVID-19 (ONU, 2020).

Uma grande maioria dos países africanos recebeu

financiamento relacionado com a COVID-19 de organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.<sup>1</sup> Os governos africanos comprometeram-se a tomar medidas rigorosas para assegurar a transparência e a responsabilização na contratação pública de emergência para reduzir o risco de corrupção e fraude como condição para receber o financiamento.

As medidas de transparência relacionadas com a publicação de informação relativa às aquisições (ver o Quadro 3) visam assegurar a responsabilização pública pelas despesas relacionadas com a COVID-19. Estas incluíam a publicação de:

- Contratos relacionados com a COVID-19 acima de um determinado valor
- Nomes e beneficiários efectivos empresas adjudicatárias
- Propostas recebidas e preços das propostas
- Relatórios de despesa.

O Quadro 3 contém informações disponibilizadas pelos países africanos relativas às suas medidas específicas de transparência. Esta informação foi mais fácil de encontrar nos respectivos portais porque constava dos compromissos assumidos pelos países como condição para receber o financiamento relacionado com a COVID-19 de organizações como o FMI e o Banco Mundial. É possível que outra informação venha a ser disponibilizada depois de os processos aplicados durante a COVID-19 serem analisados, cuja informação deverá ser adicionada para uma análise suplementar deste tópico.

Outros países africanos indicaram o seu compromisso para com a publicação de informação sobre os contratos adjudicados nos portais do governo como medida para assegurar a transparência. Muitos países, como o Djibouti, a RDC e o Mali, sempre publicaram os contratos associados a montantes acima de um determinado limite (for exemplo, US\$100 000).

Os governos têm vindo a aplicar sistemas de contratação electrónica para aumentar a transparência e a eficiência da contratação pública, assim proporcionando o livre acesso às partes interessadas relevantes à informação relativa aos contratos públicos e assegurando uma maior responsabilização da parte das autoridades perante o público. Os sistemas de aquisição electrónica permitem automatizar e uniformizar os procedimentos em todo o ciclo de contratação pública e reduzir o tempo necessário para executar as diferentes tarefas, promovendo assim a eficiência (OCDE, 2019). No entanto, a adopção da contratação electrónica tem sido lenta em África devido à ausência de capacidades, infraestruturas de tecnologias da informação e resistência à mudança de processos administrativos (Anthony, 2018). A pandemia de COVID-19 estimulou a utilização da tecnologia devido às circunstâncias particulares do vírus, que exigiu o

distanciamento físico e o teletrabalho e, por conseguinte, promoveu a tendência para o aumento da utilização e desenvolvimento da contratação pública por via electrónica. Os governos africanos usaram portais já existentes ou desenvolveram um portal digital consagrado à COVID-19 para a publicação de informações relativas à contratação pública relacionada com a COVID-19. Por exemplo:

- No condado de Makueni, no Quênia, as autoridades melhoraram o Portal de Contratação Aberta de Makueni, onde é publicada a informação relativa às Normas de Contratação Aberta, de forma a incluir a informação relativa à contratação pública associada à COVID-19. O condado prevê fazer o acompanhamento de todos os dados relativos aos concursos de COVID-19 no sistema e rastrear e analisar esses dados para informar as decisões governamentais, e envolver a sociedade civil e as comunidades na melhoria dos processos de contratação pública de emergência (Kilroy & Migwe-Kagume, 2020)
- Em Novembro de 2020, o Ministério da Economia e das Finanças do Madagáscar criou uma plataforma digital para a comunicação e publicação das receitas e despesas relacionadas com a COVID-19. No portal, são publicados ainda os contratos públicos adjudicados para compras relacionadas com a COVID-19.

Esta tendência para as compras electrónicas representa uma oportunidade para os governos não só aumentarem a sua eficiência, transparência e responsabilização, mas também para utilizar os dados recolhidos através deste processo para melhorar os processos de contratação pública no futuro, em geral, e em relação às compras de emergência, em particular.

Os sistemas de compras electrónicas representam uma forma prática de gerir a informação relativa aos fornecedores, o que é fundamental para gerir os riscos de corrupção. Os sistemas de compras electrónicas poderiam, assim, assinalar informações como a existência de fornecedores polivalentes, a experiência prévia das empresas, os tipos de bens e serviços que estão em condições de fornecer, e a identificação de quaisquer conflitos de interesse (Open Contracting Partnership, 2020). Além disso, em relação a qualquer corrupção que seja assinalada, os sistemas de compras electrónicas devem incluir medidas que assinalem e retenham esses dados. Como medida para assegurar a integridade das cadeias de abastecimento no futuro, seriam necessários dados sobre o beneficiário efectivo para excluir fornecedores implicados em infracções relacionadas com a COVID-19, uma acção que poderia ser acomodada pelos sistemas de compras electrónicas (Williams-Elegbe, S., 2020).

Além das medidas de transparência mais rigorosas, os governos africanos comprometeram-se em introduzir várias outras medidas de responsabilização e transparência (ver o Quadro 4), a saber:

<sup>1</sup> De acordo com o “Lending Tracker” do FMI, pelo menos 33 países africanos receberam uma ou outra forma de assistência financeira para fazer face à pandemia de Covid-19.

**Quadro 3: Medidas de transparência para a contratação pública de emergência relacionada com a Covid-19**

Nome do país	Publicação dos contratos de aquisições (os que excedem um determinado limite)	Publicação das empresas adjudicatárias	Publicação de informação sobre os beneficiários efectivos das empresas adjudicatárias dos contratos	Publicação de propostas e preços	Publicação de relatórios de despesa
África do Sul	X	X	X	X	X
Benim	X	X			
Botswana		X			
Camarões	X		X		X
Chade	X		X		X
Comores	X	X	X		X
Djibouti	X		X		
Egipto	X	X	X		X
Essuatíni	X	X	X		X
Etiópia	X				
Gabão	X				X
Guiné	X	X	X		X
Lesoto	X	X	X		X
Libéria	X	X	X		X
Moçambique	X	X	X		X
Madagáscar	X	X	X		X
Malawi	X	X	X	X	X
Mali	X	X	X		X
Mauritânia	X	X	X		
Namíbia					X
Nigéria	X	X	X	X	X
RDC	X		X		
Ruanda	X	X		X	
São Tomé & Príncipe	X				X
Senegal		X		X	X
Seicheles	X	X	X	X	X
Serra Leoa	X	X	X		X
Sudão do Sul	X	X	X		X
Uganda	X	X	X		X
Zâmbia					X

- validação da entrega dos bens e serviços
- realização de controlos internos com mais frequência
- publicação mais frequente de relatórios específicos à COVID-19
- publicação mais frequente de relatórios de despesas
- criação de rubricas no orçamento especificamente para o acompanhamento das despesas relacionadas com a COVID-19.

O Quadro 4 contém informações disponibilizadas pelos países africanos relativas às suas medidas específicas em matéria da responsabilização, aplicadas à contratação pública relacionada com a COVID-19. Esta informação foi mais fácil de encontrar nos respectivos portais porque constava dos compromissos assumidos pelos países como condição para receber o financiamento relacionado com a COVID-19 de organizações como o FMI e o Banco Mundial. É possível que outra informação venha a ser disponibilizada depois de os processos aplicados durante a COVID-19 serem analisados, cuja informação deverá ser adicionada para uma análise suplementar deste tópico.

Outras medidas captadas no Monitor de Resposta pelas FP são: a aprovação de orçamentos ou de planos de despesas suplementares; a abertura de contas bancárias específicas para as despesas relacionadas com a COVID-19 junto de bancos centrais ou bancos comerciais; e comités especiais de controlo do financiamento e despesas relacionadas com a COVID-19.

Alguns países africanos aligeiraram as medidas de responsabilização para acelerar o processo de aquisição, por exemplo, o Congo e a Côte d'Ivoire suspenderam as auditorias fiscais, embora esta não represente uma tendência geral.

O recurso a auditorias externas específicas relacionadas com a COVID-19 foi identificado como a medida de responsabilização mais frequentemente utilizada para o controlo da despesa relacionada com a COVID-19.<sup>2</sup> Mas se este processo for realizado apenas no fim da crise de COVID-19, os governos poderão não se aperceber de dados cruciais que teriam permitido a realização de ajustamentos durante o decurso da crise. A realização de auditorias internas com mais frequência, tradicionalmente mais curtas do que as auditorias externas, poderia ser uma medida eficaz para a introdução de ajustamentos mais atempados. As medidas de responsabilização e as revisões do processo de contratação pública devem ser realizadas antes do fim da emergência, a fim de permitir que sejam feitas correcções ao processo de contratação pública no decorrer da emergência (Williams-Elegbe, 2020). O calendário das acções de responsabilização deverá estar em harmonia com a duração da crise, uma vez que algumas emergências podem ser de curto prazo, como os conflitos civis, enquanto outros, como as pandemias, duram mais tempo.

Vários países africanos optaram pela criação de um fundo distinto para a COVID-19 como medida de responsabilização

que permitisse uma pista de auditoria clara, mas foram identificados outros objectivos relativos à utilização destes fundos, entre eles a necessidade de (i) centralizar a contratação pública; (ii) angariar e reunir recursos públicos e privados, ao contrário do que as práticas orçamentais normais permitiam; e (iii) encurtar as etapas nos processos de orçamentação, despesa ou contratação pública para responder à emergência (Allen et al., 2020). Embora fundos extra-orçamentais tenham sido utilizados anteriormente pelos governos africanos, o recurso aos mesmos provou ser uma medida privilegiada para responder aos desafios específicos da crise da COVID-19, que exigia processos de contratação pública de emergência conjuntamente com medidas reforçadas de responsabilização em relação aos fundos. No entanto, porém, tem-se frequentemente verificado o contrário, tendo os fundos extra-orçamentais também sido objecto de má gestão financeira e responsabilização deficiente (Allen et al., 2020). É prematuro procurar fazer uma avaliação destes fundos enquanto perdurar a pandemia da COVID-19, exigindo uma reavaliação numa data posterior (Allen et al., 2020).

Apesar de todas estas medidas de transparência e responsabilização, casos de alegada corrupção têm sido noticiados em relação aos processos de contratação pública de emergência para fazer face à pandemia de COVID-19 no Botswana, na RDC, no Lesoto, nas Maurícias, em Moçambique, na Namíbia, na África do Sul, no Zimbabue (Heywood et al. Daily Maverick, 2020) e no Senegal (Baudin et al., 2020). Por exemplo, o Ministério da Industrialização, Comércio e Desenvolvimento de PME da Namíbia identificou pequenas e médias empresas (PME) em todo o país para fazer máscaras para o governo da Namíbia. No entanto, de acordo com o boletim de concursos públicos da Namíbia (*Market Namibia Tender Bulletin*), o ministério não lançou qualquer concurso público para a aquisição de tecidos adequados para a produção de máscaras. Não existia qualquer informação sobre a origem do tecido distribuído aos fabricantes de máscaras, embora o tecido estivesse avaliado em 40 mil dólares namibianos (2400 dólares norte-americanos). De acordo com o *Procurement Tracker Namibia*, as máscaras deveriam ter sido fornecidas a um preço de entre 15 dólares namibianos (0,91 dólares norte-americanos) e 25 dólares namibianos (1,51 dólares norte-americanos), mas o preço terá sido inflacionado significativamente por alguns dos fabricantes de máscaras patrocinados pelo Estado, resultando num tumulto público. Os fabricantes de máscaras, no entanto, alegaram que o tecido fornecido pelo governo era de fraca qualidade e que tiveram de comprar um tecido melhor, o que fez subir o preço das máscaras. Em Maio de 2020, o Centro Nacional de Comando de Emergências do Lesoto, composto por vários ministérios e entidades públicas e responsável por liderar a luta contra a COVID-19, foi acusado de usar indevidamente fundos públicos destinados a combater o vírus. De acordo com o *Lesoto Times*, uma fuga de informação financeira revelou corrupção nos planos de aquisição de termómetros para medição sem contacto.

<sup>2</sup> Pelo menos 33 países africanos fizeram referência a auditorias externas especificamente dirigidas à Covid-19.

O número de casos de alegada corrupção no domínio da contratação pública para lidar com a emergência da COVID-19 em África faz suscitar dúvidas sobre as medidas

de transparência e responsabilização destinadas a reduzir o risco de corrupção nos processos de contratação pública em situações de emergência.

**Quadro 4: Medidas de responsabilização relativas à contratação pública de emergência relacionada com a Covid-19**

Nome do país	Validação da entrega dos bens e serviços	Conta ou fundo separado para a COVID-19 para financiar e acompanhar a despesa	Controlos internos mais frequentes	Auditorias externas de COVID-19 mais frequentes
África do Sul	X	X	X	X
Burkina Faso	X			
Burundi				X
Camarões		X		X
Chade		X		
Congo		X	X	X
Djibouti				X
Egipto	X			
Essuatíni	X	X	X	X
Etiópia				X
Gabão	X	X	X	X
Gâmbia			X	X
Guiné	X	X	X	X
Ilhas Comores		X		X
Lesoto	X		X	X
Libéria	X			X
Moçambique	X			X
Madagáscar	X			X
Malawi	X			X
Mali	X	X		
Marrocos		X		
Mauritânia	X			
Nigéria		X	X	X
Quénia				X
RCA				X
RDC				X
Ruanda				X
São Tomé & Príncipe	X			X
Senegal		X		X
Seicheles				X
Serra Leoa	X			X
Sudão do Sul	X			X
Tanzânia				X
Uganda	X	X		X

## Ensinamentos relativos às políticas de contratação pública em situações de emergência

- As medidas de contratação pública implementadas em muitos países africanos parecem assentar nas leis e regulamentos de GFP vigentes, adaptadas, na medida do possível, para satisfazer os princípios de contratação pública, ao contrário da existência prévia de disposições abrangentes de contratação pública em situações de emergência, o que teria contribuído para um melhor nível de prontidão para as aquisições relacionadas com a COVID-19.
- Alguns dos princípios mais comumente adoptadas pelos países foram a agilização dos prazos da contratação pública e a criação de uma equipa ou comité distinto responsável por agilizar as decisões de contratação pública em situações de emergência.
- A centralização dos processos de contratação pública foi aplicada com mais frequência do que a delegação da autoridade relativa à contratação pública. Isto corresponde à necessidade de ultrapassar os desafios específicos à contratação pública relacionada com a COVID-19, face à concorrência acrescida para obras, bens e serviços limitados. A centralização dos processos de contratação pública representa uma medida eficaz para reduzir a concorrência num determinado país. Também foi citada pela África do Sul como uma medida para reduzir a corrupção.
- A agilização dos processos de pagamento seria necessária onde a escassez da oferta dificulta competir contra outros países.
- A digitalização do processo de contratação pública ou da contratação electrónica é uma medida que pode ser implementada para agilizar o processo em situações de emergência, além de fortalecer as medidas de transparência, ao tornar a informação mais acessível.
- Outra medida de responsabilização passaria por utilizar a informação sobre os beneficiários efectivos dos adjudicatários de contratos públicos para permitir excluir ou suspender de contratos futuros aqueles que tenham violado os processos de contratação pública. A gestão apropriada desta informação, facilitada através da contratação electrónica, seria fundamental para a sua futura aplicação.
- As medidas de transparência e de responsabilização parecem adquirir maior relevo a posteriori. É nesta fase que os governos podem validar as despesas e realizar auditorias externas dirigidas especificamente às despesas de combate à COVID-19. Devido aos elevados níveis de corrupção associados à contratação pública relacionada com a COVID-19, a eficácia das medidas de transparência e de responsabilização deve ser examinada. Uma das constatações foi que, se as medidas de responsabilização forem aplicadas apenas após a emergência ter passado, é possível que não sejam alcançados os resultados desejados, pelo que se impõe que estas sejam implementadas numa fase mais precoce para permitir que os ajustamentos sejam feitos no decorrer da emergência. Isto aplica-se em particular a emergências duradouras, como as pandemias.
- Neste contexto, além das auditorias externas relativas às despesas associadas à COVID-19, os governos devem aumentar as auditorias internas como uma medida adicional de responsabilização que permite introduzir os ajustamentos necessários aos processos de contratação pública de emergência no decorrer de uma crise.
- O recurso a fundos distintos para o financiamento da COVID-19 é outra medida popular aplicada pelos governos africanos para agilizar os processos de contratação pública e assegurar uma responsabilização mais rigorosa. Contudo, suscita o debate se a utilização de fundos extraorçamentais é susceptível à corrupção. Estes fundos devem ser sujeitos a rigorosas medidas de transparência e responsabilização, e a eficácia desses fundos deve ser examinada após a pandemia.

# Estudos de caso: Contratação pública de emergência durante a pandemia de COVID-19



## 4.1 Senegal

### 4.1.1 Processos e regras de contratação pública de emergência

O Presidente do Senegal emitiu um decreto especial, o Decreto n.º 2020-781 de 18 de Março de 2020, que excluiu as obras, bens e serviços relacionados com a COVID-19 do Código de Contratação Pública vigente. Como tal, as entidades podiam recorrer a compras directas sem aplicar os processos formais de contratação pública. Contudo, apesar deste decreto, algumas entidades continuaram a apelar ao parecer da autoridade reguladora dos contratos públicos, a *Autorité de Régulation des Marchés Publics du Sénégal* (ARMP), antes de firmarem contratos relacionados com a COVID-19, o que implicava que os técnicos senegaleses responsáveis pela contratação pública continuaram a aplicar os processos tradicionais para a contratação de emergência. O processo de compra directa teria aumentado os riscos inerentes à contratação pública, um motivo pela relutância dos técnicos responsáveis pela contratação pública em adoptar esse processo e procurar obter reafirmação da ARMP. Se os técnicos de contratação pública tivessem tido um conjunto mais abrangente e detalhado de procedimentos de contratação pública em situações de emergência, talvez teriam demonstrado mais confiança em adoptar esses procedimentos.

O decreto especial também foi visto como a duplicação das medidas de contratação pública de emergência previstas no artigo 76º do Código de Contratação Pública,<sup>3</sup> que permite o recurso a compras directas na eventualidade de uma emergência premente (ou seja, inédita e extrema), tal como a pandemia de COVID-19.

Foi criada uma nova comissão para coordenar as acções de resposta à COVID-19. A comissão, que conta com uma composição alargada, inclui ministérios-chave (economia e finanças, orçamento, saúde etc.), representantes da assembleia nacional, autoridades subnacionais e sociedade civil, entre outros.<sup>4</sup> A comissão está dotada da capacidade de remeter os assuntos à ARMP.

O Senegal, à semelhança de outros países francófonos, a saber os Camarões, as Ilhas Comores, o Congo, o Gabão e a Guiné, abriu contas de afectação especial destinadas à contratação pública relacionada com a COVID-19. Do lado das receitas, estas contas deviam ser financiadas primordialmente a partir de recursos extraorçamentais, tais como doações de pessoas singulares, empresas e doadores.

As despesas estão geralmente sujeitas a procedimentos de autorização simplificados e menos rigorosos do que o habitual para as compras relacionadas com a COVID-19, embora continuem a ser geridas pelo Tesouro.

Uma melhoria sugerida para o actual sistema de contratação pública de emergência foi a adaptação de um manual específico de procedimentos e códigos para o sistema sanitário (Samba, 2021).

### 4.1.2 Implementação das disposições de contratação pública de emergência

A ARMP adoptou, como doutrina administrativa, apoiar as entidades na contratação pública célere ao manter os princípios de transparência de concorrência. O Senegal aplicou as suas decisões de contratação pública caso a caso. No caso do arroz, por exemplo,<sup>5</sup> foi aplicado o processo normal de contratação pública, embora o processo aplicado à contratação pública relacionada com a COVID-19 privilegiasse a compra directa. A opinião prevalecente era que, embora fossem permitidas as compras directas, a contratação pública através de concurso iria assegurar o princípio da optimização dos recursos.

Foram relatadas na imprensa, alegações de irregularidades no plano de resposta do governo senegalês quanto à adjudicação de contratos. As organizações da sociedade civil também fizeram soar o alarme, apelando a mais transparência. Mas o governo do Senegal e as empresas citadas no caso em particular negaram qualquer possibilidade de fraude ou conluio (Baudin et al., 2020).

3 O artigo 76º do Código de Contratação Pública de 2014 contém as condições para a compra directa. A alínea b. do parágrafo 1º prevê a possibilidade de contratação directa apenas se os bens, serviços ou obras forem necessários face a uma situação imprevista alheia ao controlo das partes.

4 Mais informações sobre a composição desta comissão estão disponíveis em: <https://www.sec.gouv.sn/d%C3%A9cret-n%C2%B0-2020-965-portant-cr%C3%A9ation-et-fixant-les-r%C3%A8gles-dorganisation-et-de-fonctionnement-du>

5 Como parte da resposta à Covid-19 e apoio à economia, o Senegal distribuiu 100.000 toneladas de alimentos afins às famílias, oua 8 milhões de senegaleses distribuídos por todo o país.

### 4.1.3 Medidas de transparência e responsabilização

Todas as entidades adjudicantes são obrigadas a comunicar as acções e processos de contratação pública empreendidos em relação à COVID-19. A ARMP procede à auditoria das etapas (com a capacidade de recorrer a auditores externos) mas os órgãos de supervisão, tais como o Tribunal de Contas e a Inspeção-Geral, mantêm a sua capacidade de proceder a auditorias. O Senegal também lançou o procedimento de recrutamento de empresas de auditoria para a auditoria das autoridades contratantes, a fim de poderem ser identificadas quaisquer irregularidades no processo de contratação pública em relação à COVID-19. A 30 de Outubro de 2020, o Senegal publicou um relatório especial sobre o fundo *Force-COVID-19*, contendo os fluxos de despesas e receitas do fundo desde a sua criação (Monitor de Resposta de FP).

## 4.2 África do Sul

### 4.2.1 Processos e regras de contratação pública de emergência

Em Março de 2020, foi publicado o regulamento da lei de gestão de calamidades (*Disaster Management Act 57 of 2002 - DMA*), que estipulava que a contratação pública em situações de emergência continuava sujeita à lei de gestão das finanças públicas (*Public Finance Management Act, 1999 - PFMA*) e à lei de gestão das finanças municipais (*Municipal Finance Management Act, 2003 - MFMA*) (Instrução do Tesouro Nacional da África do Sul, nº 05 de 2020/21).

Existem duas opções para a contratação pública de emergência na África do Sul: (i) o método de contratação pública de emergência; e (ii) contratação pública urgente que torna impraticável o lançamento de um concurso público competitivo (Corruption Watch Letter, 2021, parágrafo 9.1). A lei anterior, promulgada pelo Tesouro Nacional, permitia o desvio dos processos habituais de contratação pública, como sendo os concursos públicos competitivos, apenas em casos de emergência e de fornecedor único. O desvio é permitido em situações que representam um risco imediato para a saúde e a vida, a propriedade ou o ambiente e onde é impraticável lançar concursos públicos. As razões pelo desvio devem ser registadas e aprovadas pelo contabilista competente (Instrução do Tesouro Nacional da África do Sul, nº 05 de 2020/21). Qualquer outro desvio será autorizado em situações excepcionais com a aprovação prévia por escrito do tesouro relevante (Corruption Watch Letter, 2021, parágrafo 9.1).

O regulamento relativo à contratação pública de emergência exige que todas as aquisições superiores a 1 milhão de rands sejam acompanhadas de um relatório sobre os bens e serviços, os nomes dos fornecedores e as razões por dispensar o processo de concurso público. Nesta esteira, os limiares para obras, bens e serviços relacionados com a COVID-19 para conter ou minimizar os efeitos da catástrofe

foram aumentados para permitir a compra sem a aprovação do Tesouro Nacional (Instrução do Tesouro Nacional da África do Sul nº 05 de 2020/21).

Os preços máximos para EPI e máscaras de pano foram fixados pelo Tesouro Nacional para reflectir preços de mercado realistas (Instrução do Tesouro Nacional da África do Sul nº 05 de 2020/21).

A 30 de Março de 2020, o Ministro das Finanças emitiu um aviso de isenção condicional ao abrigo da MFMA para assegurar a prestação de serviços eficaz e eficiente e minimizar eventuais atrasos na tomada de decisões. O Tesouro Nacional emitiu ainda a Instrução nº 8 de 2019/20, aplicável às instituições abrangidas pela PFMA e uma Circular nº 100 dirigida a municípios e entidades municipais no âmbito da MFMA, permitindo a agilização da aquisição de bens ou mercadorias necessárias para reduzir e controlar a propagação do vírus. Isto deverá permitir uma prestação de serviços eficaz e eficiente e conter o eventual abuso dos sistemas de gestão da cadeia de abastecimento (GCDA). A instrução e a circular também elencam os preços dos bens e mercadorias que devem se protegidos contra a subida dos preços.

A 30 de Junho de 2020, o governo sul-africano estabeleceu as seguintes estratégias para a aquisição de produtos de EPI para combater a COVID-19: (i) a aquisição, armazenagem e distribuição de todos os produtos de EPI para o sector público serão centralizados; (ii) através do Fundo de Solidariedade será proporcionado crédito antecipada para pagar aos fornecedores pelas encomendas em grande volume e assegurar a liquidez; e (iii) todas as instituições públicas são obrigadas ao pagar aos agentes implementadores centrais no prazo de dez dias, a fim que esses agentes recuperem os adiantamento de capital de exploração para poderem reembolsar o Fundo de Solidariedade (Monitor de Resposta de FP).

No que respeita à corrida mundial pela aquisição das vacinas contra a COVID-19, o responsável pela aquisição aconselhou o Ministério da Saúde sobre os procedimentos de contratação pública a serem aplicados sempre que seja inviável o lançamento de concursos públicos em conformidade com as regras de contratação pública (Corruption Watch Letter, 2021, nº 8). O Ministério da Saúde foi aconselhado a solicitar a aprovação do Tesouro Nacional caso a caso para aprovar o desvio dos processos de contratação habituais face à urgência, se a situação não permitir o lançamento de concursos públicos (Corruption Watch Letter, 2021, par. 9.1). Este tipo de aprovação limitada ilustra o nível de supervisão que o Tesouro Nacional pretende exercer sobre o processo de contratação pública para as despesas relacionadas com a COVID-19. Cada tipo de contratação pública teria de ser especificamente autorizado pelo Tesouro Nacional, permitindo assim o desvio dos regulamentos relativos à contratação pública.

Os actuais processos de aquisição permanecem em vigor e serão mantidos centralizados para efeitos da compra das

vacinas contra a COVID-19 em 2021. Isto permite um controlo central abrangente da aquisição. Esta abordagem pretende minimizar as oportunidades de corrupção, ao prever a manutenção de registos centrais dos acordos e a contratação centralizada dos fabricantes. Permite também uma estratégia de negociação mais focalizada com volumes agrupados para os sectores de saúde pública e privada (Corruption Watch Letter, 2021, par. 9.5).

O Ministério de Saúde também teve de solicitar o desvio dos processos de contratação pública para o transporte, armazenamento e distribuição de vacinas contra a COVID-19 a curto prazo. Estes desvios incluíam um método de compra de fonte única e um concurso restrito para quatro fornecedores de instalações de armazenamento para armazenar e distribuir vacinas por um período de seis meses. A motivação pelo desvio assentou na urgência de garantir que a vacina chegasse aos trabalhadores da linha da frente (Corruption Watch Letter, 2021, par. 9.4). A longo prazo, este processo de contratação pública passará pelo lançamento de concursos públicos.

#### 4.2.2 Implementação das disposições de contratação pública de emergência

Em Agosto de 2020, a Unidade Especial de Investigação (SIU) da África do Sul anunciou que pretendia investigar certas alegações de corrupção no âmbito do fundo de solidariedade no valor de 500 mil milhões de rands. Suspeita-se que pelo menos 90 empresas celebraram contratos corruptos com o ministério de saúde. Um contrato, alegadamente no valor de cerca de 125 milhões de rands, diz respeito a uma empresa denominada Royal Bhaca, que foi contratada para fornecer EPI à administração provincial de Gauteng. Esta cobrava mais de quatro vezes o preço normal. Num outro contrato corrupto, após terem inflacionado os preços das máscaras faciais em até 900%, as empresas Sicuro Safety e Hennox Supplies assumiram culpa e foram multadas (Monitor de Resposta de FP).

Estes casos de corrupção associados à contratação pública relacionada com a COVID-19 levantaram dúvidas sobre os desvios dos processos de contratação pública vigentes. Também levou a que a aquisição de EPI e de vacinas contra a COVID-19 fosse centralizada como medida para impedir o potencial para a corrupção.

#### 4.2.3 Medidas de transparência e de responsabilização

As seguintes medidas de transparência e responsabilização foram implementadas nos termos do regulamento da DMA em Março de 2020:

- Sistema interno de controlo financeiro, gestão de risco e prestação de contas em relação às despesas de combate à COVID-19
- Assegurar que os técnicos que aprovam a despesa estão devidamente autorizados e devidamente incumbidos

- Aumento das funções de auditoria interna para realizar controlos de detecção e prevenção de irregularidades
- Controlo regular das despesas e produção de relatórios de despesas periódicos (Instrução do Tesouro Nacional da África do Sul n.º 05 de 2020/21)

Para dar efeito às medidas rigorosas de monitorização e comunicação exigidas no âmbito da contratação pública em situações de emergência, foi emitida uma nova instrução e circular em Maio de 2020 relativamente às aquisições de emergência para o combate contra a COVID-19, no sentido de permitir o fornecimento destes produtos a todos os fornecedores que observem as especificações e estejam inscritos na base de dados central de fornecedores do governo. A instrução e a circular estabelecem as especificações relativas aos artigos de EPI, os preços máximos que podem ser cobrados, as condições para a contratação pública de emergência, e os processos de monitorização e reporte (Monitor de Resposta de FP).

Em Julho de 2020, o governo sul-africano recebeu assistência financeira do FMI para a aquisição de produtos relacionados com a COVID-19, tendo este, em contrapartida, assumido vários compromissos em relação ao FMI. O governo sul-africano comprometeu-se a publicar contratos adjudicados no âmbito da COVID-19, validar os produtos e serviços recebidos, publicar informações sobre os beneficiários efectivos das empresas adjudicatárias para aquisições relacionadas com a COVID-19, realizar auditorias específicas da COVID-19, publicar os resultados e relatórios de despesas com a COVID-19 (Monitor de Resposta de FP).

Em Outubro de 2020, foram elaborados modelos especiais para relatar as despesas relacionadas com a COVID-19 e uma categoria nova foi acrescentada ao plano de contas (Monitor de Resposta de FP).

A contratação pública com respeito às vacinas para combater a COVID-19 seria sujeita ao mesmo controlo e supervisão que todos os demais contratos e despesas públicas. A única medida para reforçar a aquisição de vacinas contra a COVID-19 é o envolvimento do Auditor Geral, que foi incumbido com a realização de auditorias em tempo real sobre a aquisição das vacinas contra a COVID-19 (Corruption Watch Letter, 2021, par. 9.6). À luz das alegações de corrupção generalizada quanto ao processo de aquisição de EPI, interroga-se se não foi depositada uma confiança excessiva nos mecanismos de monitorização e supervisão do processo actual e na revisão atempada do Auditor Geral.

## 4.3 A União Africana

### 4.3.1 Processos e regras de contratação pública de emergência

A UA reconheceu a necessidade de adaptar a sua política de aquisições a situações de emergência, conforme reflectido nas suas OAE internas, desenvolvidas com base nos

conhecimentos adquiridos de pandemias anteriores, tais como o surto do vírus Ébola.<sup>6</sup>

As OAE visam equilibrar a necessidade de assegurar uma resposta rápida e eficaz, por um lado, e os princípios gerais de contratação pública, por outro lado. As OCE exigem uma avaliação dos requisitos específicos para fazer face à emergência, a identificação dos riscos associados susceptíveis de prejudicar as medidas eficientes de aquisição, e o desenvolvimento de medidas de mitigação.

Um dos princípios-chave consagrados nas OAE é que sejam consideradas as seguintes fontes de bens, serviços e obras antes de as medidas definitivas de aquisição em situações de emergência serem aprovadas:

- Inventário existente na UA ou vizinhos
- Acordos-quadro existentes com fornecedores existentes (as ordens de compra podem ser emitidas directamente aos fornecedores já existentes e, idealmente, independentemente de se tratar uma emergência, estas devem prever uma opção de 3 anos como alternativa)
- Aquisição directa da ONU ou das suas agências especializadas
- Contratação directa com fornecedores locais ou regionais utilizados no passado.

No âmbito das OAE, os métodos de contratação pública em situações de emergência conferem um elemento de flexibilidade a ser adaptado a cada emergência individual, embora fiquem sujeitos a justificação pelo desvio das orientações.

### 4.3.2 Implementação das disposições de contratação pública de emergência

A UA criou os Centros de Controlo e Prevenção de Doenças em África (CDC África) em 2017, para dar resposta directa às lições aprendidas com o surto do vírus Ébola de 2014-2016. A rápida propagação do vírus exigiu uma resposta mais pontual e coordenada da UA, o que estimulou a criação de uma unidade específica para lidar com futuros surtos de vírus (Kalanado & Manlan, 2020). A UA, através do CDC África, elaborou a “Estratégia Continental Conjunta de África para o Surto da COVID-19”, que prevê o princípio da GCA ao estabelecer uma cadeia de abastecimento de recursos partilhados, incluindo EPI, material de laboratório e contramedidas médicas. Foi criado um grupo de trabalho para as cadeias de abastecimento e o armazenamento de produtos médicos, incumbido com as seguintes responsabilidades:

- Colaborar com as cadeias de abastecimento existentes para desenvolver redes de referência regionais destinadas a ajudar os países sem capacidades de diagnóstico

a identificar opções apropriadas e oportunas para a realização de testagem

- Criar e gerir relações com fabricantes fiáveis, e ligá-los aos estados-membros cujos estoques sofreram esgotamento ou que antecipam necessidades significativas face aos casos positivos do vírus
- Criar uma reserva e gerir as cadeias de abastecimento para a partilha dos recursos no continente, como EPI, materiais e equipamentos de laboratório e, se necessário, contramedidas médicas.<sup>7</sup>

O CDC África também lançou uma plataforma de aprovisionamento médico, a *Africa Medical Supplies Platform* (AMSP)<sup>8</sup> em parceria com o Banco Africano de Importações e Exportações (Afreximbank), um portal de compras agrupadas destinado a agilizar a aquisição, pelos países, de materiais médicos e laboratoriais essenciais de fornecedores homologados. Esta plataforma integrada permite um acesso mais rápido, transparente e custo-eficaz aos produtos necessários para combater a COVID-19 numa base equitativa para todos os 55 estados-membros. Em Janeiro de 2021, a AMSP lançou um programa de pré-encomenda de vacinas contra a COVID-19 para os estados-membros da UA. Para apoiar as campanhas de vacinação, a AMSP lançou também uma nova categoria de acessórios para vacinas, que ajudará os estados-membros a adquirir produtos como congeladores de temperatura ultra-baixa, EPI, algodão, seringas e agulhas.<sup>9</sup>

A União Africana aplicou as suas próprias directrizes internas relativas a aquisições de emergência para as aquisições relacionadas com a COVID-19. De início, tentou utilizar métodos tradicionais de aquisição de emergência, tais como processos de concursos restritos e de contratação directa com os fornecedores. Porém, deparou-se com dificuldades em identificar fornecedores adequados devido às dificuldades de abastecimento e o disparo dos preços provocados pela pandemia da COVID-19. Para efeitos dos EPI e outros artigos relacionados com a COVID-19, a União Africana recorreu à UNICEF para a aquisição e ao programa alimentar da ONU para serviços de distribuição. A contratação directa com agências da ONU é permitida como uma opção para aquisições de emergência em termos das próprias OAE da UA. A UNICEF mantém contratos ou acordos-quadro pré-existent com fornecedores para produtos de emergência específicos e já havia confirmado que estes apresentavam as condições para fornecer os produtos relacionados com a COVID-19. Contudo, as medidas de aquisição de emergência, incluindo a contratação com agências da ONU, só foram implementadas enquanto a aquisição dos produtos representava uma emergência. Devido ao carácter duradouro e contínuo da pandemia da COVID-19, a UA conseguiu voltar aos seus

6 Esta informação foi facultada por um técnico da União Africana.

7 Estratégia Continental Conjunta da União Africana contra o Surto da COVID-19.

8 Disponível para visualização em: [www.AMSP.africa](http://www.AMSP.africa).

9 <https://www.africanews.com/2021/01/19/africa-medical-supplies-platform-amp-opens-covid-19-vaccines-pre-orders-for-55-african-union-member-states/>

processos tradicionais de aquisição, a saber para a aquisição de produtos relacionados com a COVID-19. A UA optou por seguir os processos tradicionais de aquisição sempre de praticável, a fim de aderir às suas directrizes de aquisição.<sup>10</sup>

### 4.3.3 Medidas de transparência e responsabilização

AU reconheceu que as operações de aquisição de emergência exigiriam um elevado nível de controlo devido ao valor elevado e o perfil das despesas. Em todo o processo de contratação, deve ser mantida toda a documentação relativa às aquisições, em conformidade com os processos-quadro

de aquisição da UA. A AU também adoptou requisitos de reporte reforçados, com relatórios a serem apresentados três meses após o fim da situação de emergência, cujos relatórios deverão fazer objecto de auditoria interna.<sup>11</sup>

A par das medidas de responsabilização em vigor, o presidente da UA nomeou um conselho de administradores especificamente para o fundo de resposta à COVID-19. Este foi incumbido da fiscalização do desembolso do fundo (União Africana, 2020). Foram ainda desenvolvidos um plano e um orçamento para a aquisição de artigos relacionados com a COVID-19, aprovados pelo director de contabilidade da UA.<sup>12</sup>

## Ensinamentos relativos às políticas de contratação pública em situações de emergência

- As regras pré-existentes de contratação pública no Senegal e na África do Sul apresentavam um campo de manobra suficiente para aplicar os princípios de contratação pública de emergência à situação de emergência suscitada pela pandemia da COVID-19. Mesmo assim, foram promulgados novos regulamentos e despachos com vista a responder às exigências particulares de aquisição para fazer face a esta emergência.
- Apesar de introduzir protocolos específicos permitindo práticas de contratação pública de emergência, a saber a contratação directa, o governo senegalês, seguindo os conselhos da AMRP, continuou a aplicar as suas práticas de contratação pública pré-existentes, o que ilustrou a eventual relutância da parte dos técnicos senegaleses responsáveis pela contratação pública de aplicar os processos de contratação pública de emergência devido aos riscos inerentes aos processos. Convém interrogar se o processo contratação pública de emergência teria sido aplicado se tivesse sido definido em maior detalhe antes da crise.
- A África do Sul teve de aplicar desvios do processo de contratação pública caso a caso. Isto poderá ter retardado as operações mas assegurou que o Tesouro Nacional mantivesse um grau de controlo.
- Conforme indicado tanto pelo Senegal como pela África do Sul, foi utilizado, em muitos casos, um processo centralizado de contratação pública para coordenar as aquisições por parte dos sectores público e privado de produtos relacionados com a COVID-19, tais como as vacinas contra a COVID-19. Esta foi considerada uma medida eficaz para diminuir a concorrência interna pelos mesmos produtos e diminuir o potencial de corrupção.
- As lições aprendidas com a experiência do Senegal revelam que é fundamental criar códigos específicos para as despesas integradas no plano de resposta. Um plano de resposta à COVID-19 com o seu próprio sistema de codificação permite desagregar as despesas relevantes a qualquer momento, para efeitos de reembolso e auditoria.
- O governo sul-africano adoptou uma abordagem centrada na mitigação do risco de um aumento excessivo dos preços de produtos essenciais (como EPI) ao fixar os preços desses produtos para minimizar o potencial de abuso.

<sup>10</sup> Esta informação foi facultada por um técnico da União Africana.

<sup>11</sup> Técnico da União Africana.

<sup>12</sup> Técnico da União Africana.

- Não obstante as medidas de transparência e responsabilização, tanto o Senegal como a África do Sul registaram casos de corrupção. Ao que parece, a maioria das medidas foi introduzida depois do facto consumado, depois do mal já feito.
- Apesar das alegações generalizadas de corrupção na aquisição de EPI, a África do Sul também parecia ainda confiar nas suas medidas pré-existentes de responsabilização em relação aos contratos para rever os novos contratos de aquisição de vacinas contra a COVID-19. É contestável se deviam ter sido aplicados mecanismos mais flexíveis de monitorização e supervisão depois de identificados os potenciais problemas.
- Para além das leis e regulamentos pré-existentes relativos à contratação pública, poderá ser útil ter protocolos relativos a aquisições de emergência, tais como as OAE da UA, para servir de orientação neste tipo de situações. Os protocolos, contudo, devem ser suficientemente flexíveis para serem adaptados às especificidades da situação de emergência. No entanto, a existência de um conjunto abrangente de orientações de abastecimento de emergência desenvolvido antecipadamente provou ser útil para permitir responder à crise.
- Vários países africanos relataram a simplificação e agilização dos processos de contratação pública em relação à compra de bens, serviços e obras relacionados com a COVID-19. Ambas estas abordagens estão em harmonia com as medidas aplicadas ao abrigo das OAE da UA.
- A criação, pela UA, da plataforma AMSP em linha, representa uma abordagem crítica para centralizar a aquisição a nível continental para recursos escassos, como as vacinas contra a COVID-19. Trata-se de uma tendência susceptível de adquirir maior importância para a aquisição de bens e serviços essenciais escassos à escala mundial.
- As dificuldades inicialmente enfrentadas pela UA ao aplicar alguns dos seus próprios processos de aquisição de emergência deverá fazer objecto de revisão e adaptação dos processos.
- Face ao sucesso da utilização dos acordos-quadro das agências da ONU, a UA deveria desenvolver os seus próprios acordos-quadro com os fornecedores de emergência, de modo a depender menos das agências da ONU para efeitos das aquisições. As agências da ONU cobram um suplemento ao preço do fabricante pela aquisição dos bens, obras e serviços necessários para fazer face à emergência. A pré-aprovação dos fornecedores garantiria à UA que a devida diligência requerida dos fornecedores já terá sido realizada. Esta é uma abordagem que poderia ser adoptada igualmente pelos governos africanos.
- A experiência da AU sublinha ainda que os processos de contratação de emergência podem não ser seguidos enquanto perdurar a “emergência”. Após a queda da procura e do esgotamento de EPI, a AU pôde seguir os seus processos de aquisição padrão.
- A UA desenvolveu medidas de responsabilização reforçadas para as suas aquisições relacionadas com a COVID-19, o que passou pela nomeação de um conselho de administração para efeitos da fiscalização e mecanismos de reporte mais frequente.



## Conclusão



O mundo continua a combater a pandemia da COVID-19, o que revela a importância de melhorar os processos de adjudicação de contratos públicos de emergência. Os países vivem uma corrida para obter as vacinas contra a COVID-19. Agora é um momento crucial para rever e analisar os processos de contratação pública de emergência para melhor gerir a crise que se faz sentir, e todas as futuras emergências.

Muitos países africanos não pareciam possuir processos para a contratação pública em situações de emergência, mas aplicaram as excepções ou desvios permitidos nas suas leis vigentes de contratação pública às obras, bens e serviços relacionados com a COVID-19. Isto foi suplementado por novos processos de contratação pública relativamente às compras relacionadas com a COVID-19. Estes eram também aplicados caso a caso a compras específicas.

A pandemia de COVID-19 também apresentou desafios únicos aos processos de contratação pública em situações de emergência com escassezes do lado da oferta e níveis de concorrência sem precedentes, para as mesmas obras, bens e serviços, que viram o desenvolvimento de práticas indesejáveis como o aumento vertiginoso dos preços. As medidas aplicadas para combater estes desafios específicos de contratação pública relativa à COVID-19 incluíram a centralização dos processos de contratação pública e a fixação dos preços dos produtos específicos mais procurados, tais como os EPI e materiais médicos.

Também se constatou um destaque significativo para o reforço da transparência e da responsabilidade necessárias para proteger a integridade do sistema de contratação pública. A publicação dos detalhes dos contratos, a saber os nomes dos beneficiários efectivos, foi uma abordagem consistentemente proposta pela maioria dos países africanos. Outras medidas, como a validação de bens e serviços, a publicação de relatórios de despesas, e auditorias específicas da COVID-19 foram também adoptadas. Foi recomendado que as medidas de transparência e responsabilização se centrassem no acompanhamento durante o processo de contratação pública, de modo a permitir que pudessem ser feitos ajustamentos para futuras aquisições.

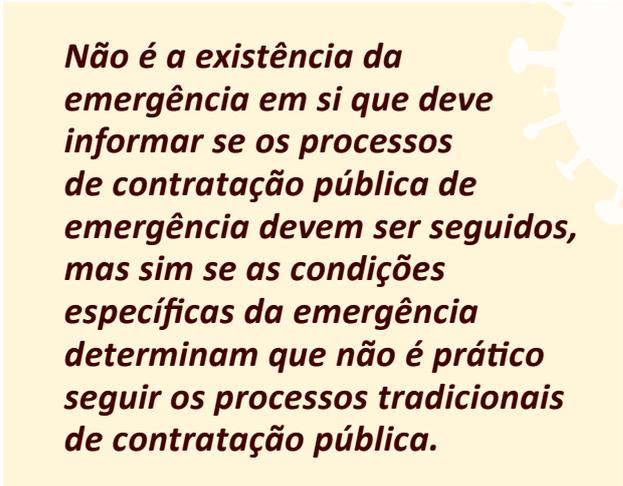
Vários países digitalizaram os seus processos de contratação pública por força da pandemia de COVID-19 e utilizaram portais electrónicos para a publicação de informações relativas a contratos relacionados com a COVID-19. Prevê-se que algumas destas tendências de contratação electrónica irão continuar a ser aplicadas finda a pandemia de COVID-19. A utilização de dados destes portais também fornecerá

informações vitais para gerir os fornecedores em futuras situações de emergência.

Porém, os casos de corrupção relatados pela imprensa fizeram suscitar dúvidas a respeito da eficácia das medidas de transparência e responsabilização, o que aponta para a imperiosidade de aperfeiçoar as medidas de contratação pública em situações de emergência para colmatar o risco de abuso do sistema. A celebração de acordo-quadro com fornecedores previamente aprovados foi sugerida como uma medida para mitigar o potencial de corrupção no domínio da contratação pública.

Deve haver uma justificação sólida para o desvio dos processos normais de contratação pública, caso a caso. Não é a existência da emergência em si que deve informar se os processos de contratação pública de emergência devem ser seguidos, mas sim se as condições específicas da emergência determinam que não é prático seguir os processos tradicionais de contratação pública.

Os ministérios africanos das finanças e os serviços de contratação pública deverão analisar a implementação dos processos de contratação de emergência durante a crise de COVID-19 e assegurar transparência e responsabilização reforçadas. Devem ser desenvolvidas medidas pormenorizadas de contratação de emergência, a fim de proporcionar uma melhor orientação às pessoas responsáveis pelas aquisições e um elemento de flexibilidade para responder às necessidades específicas de qualquer crise. Os desafios associados à contratação pública em momentos de crise irão fazer-se sentir nos próximos tempos, exigindo que os processos de contratação de emergência façam objecto de revisão e ajustamento periódicos.



***Não é a existência da emergência em si que deve informar se os processos de contratação pública de emergência devem ser seguidos, mas sim se as condições específicas da emergência determinam que não é prático seguir os processos tradicionais de contratação pública.***

## Anexo 1

### Inquérito sobre ajustamentos aos processos de GFP em resposta à COVID-19. Perguntas relativas à contratação pública

**1. Quais ajustamentos foram introduzidos às regras e processos de GFP para assegurar o fornecimento célere de bens e serviços associados à COVID-19?**

- Recurso a fontes únicas
- Introdução de compras agrupadas a nível central
- Eliminação de garantias para efeitos de contratação
- Aumento dos pagamentos antecipados aos fornecedores
- Decreto prevendo processos de emergência
- Recurso à assistência dos parceiros de desenvolvimento, p. ex. compras facilitadas pelo banco
- Descentralização das decisões relativas à reafectação de verbas aos ministérios de tutela ou às administrações locais
- Descentralização das decisões relativas à despesa aos ministérios de tutela ou às administrações locais
- Permitir que os ministérios excedam as suas dotações orçamentais
- Criação de uma rubrica especial no orçamento para a COVID-19
- Permitir que as rubricas orçamentais existentes sejam utilizadas para despesas com a COVID-19
- Estabelecimento de fundos extraorçamentais
- Outros (especifique)

**2. Que medidas foram introduzidas nos seus processos de financiamento e contratação pública para fortalecer a eficiência e custo-eficácia no âmbito dos cuidados de saúde? Assinale todas quanto que se aplicam.**

- Compras agrupadas
- Parcerias público-privadas
- Delegação da contratação pública ao governo subnacional
- Recrutamento de emergência de profissionais de saúde
- Seguros para profissionais de saúde na linha da frente
- Outra (especifique)

**3. Foram introduzidas medidas adicionais de transparência e responsabilização para o financiamento e despesas específicas relacionadas com a COVID-19?**

- Publicação de todos os contratos relacionados com a COVID-19
- Realização de auditorias internas mais frequentes
- Compromisso para com a auditoria a posterior das despesas relacionadas com a COVID-19
- Compromisso para com a publicação dos pareceres de auditoria da COVID-19
- Criação de rubricas específicas para permitir o acompanhamento dos fundos
- Colaboração com OSC para disseminar informação sobre o financiamento para a COVID-19
- Publicação de compromissos e pagamentos de actividades relacionadas com a COVID-19
- Criação de um comité de supervisão do financiamento para a COVID-19
- Criação de um comité de supervisão da despesa relacionada com a COVID-19
- Compromisso para com a validação da entrega dos contratos

## Referências

- Allen, R., Barroy, H., Gores, L., Kutzin, J. & Rahim, F. (2020). *COVID-19 Funds in Response to the Pandemic*. Fiscal Affairs, IMF. Disponível em: file:///Users/Kerry/Downloads/en-special-series-on-covid-19-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic%20(2).pdf [Última consulta: 12 de Fevereiro de 2021].
- Anthony, A. (2018). The Use of e-Procurement in South African Public Procurement Law: Challenges and Prospects. *Law democr. Dev.* vol.22, Cape Town. Disponível em : [http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2077-49072018000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-49072018000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=en) [Última consulta : 15 de Fevereiro de 2021].
- Banco Mundial. (2020). *The World Bank's COVID-19 Response and What That Means for Procurement*. Disponível em: [https://www.icex.es/icex/wcm/idc/groups/public/documents/documento\\_anexo/mdiw/oduz/~edisp/dax2020853788.pdf](https://www.icex.es/icex/wcm/idc/groups/public/documents/documento_anexo/mdiw/oduz/~edisp/dax2020853788.pdf) [Última consulta: 24 de Fevereiro de 2021].
- Banco Mundial. (2015). *Emergency Procurement for Recovery and Reconstruction*. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/315691568908208946/Emergency-Procurement-for-Reconstruction-and-Recovery-Toolkit.pdf>. [Última consulta: 26 de Fevereiro de 2021].
- Baudin Sanchez, V., Ngom, O., & Tine, P.A. (2020). *When COVID-19 Confirms the Need for Open Contracting in Senegal*. Open Contracting and Procurement Analysis. Development Gateway. Disponível em: <https://developmentgateway.org/blog/when-covid-19-confirms-the-need-for-open-contracting-in-senegal/> [Última consulta: 27 de Janeiro de 2021].
- CABRI (2021). Public Finance Response Monitor. (2021). Available at: <https://www.cabri-sbo.org/en/pages/covid-19-public-finance-monitor> [Última consulta 14 March 2021]
- Cocciolo, S., Di Mara, V. & Samaddar, S. (2020). World Bank Blog. *Global Survey Highlights, Challenges and Opportunities for Public Procurement During the COVID-19 Pandemic*. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/governance/global-survey-highlights-challenges-and-opportunities-public-procurement-during-covid-19> [Última consulta: 8 de Fevereiro de 2021].
- Davis, G. (2020). *Mboweni: Treasury Looking at Centralising PPE Purchases to Prevent Corruption*. Disponível em: <https://ewn.co.za/2020/07/30/mboweni-treasury-looking-at-centralising-ppe-purchases-to-prevent-corruption> [Última consulta: 12 de Fevereiro de 2021].
- Dupuy, K. & Divjak, B. (2015). *Ebola and Corruption: Overcoming Critical Governance Challenges in a Crisis Situation*, U4 Brief: Anti-Corruption Resource Centre, March 2015.
- FMI. (2020). *Fiscal Affairs. Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses*. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes> [Última consulta: 24 de Janeiro de 2021].
- Heywood, M., Mazarura, T. & Tsunga, A. (2020). *Daily Maverick. COVID-19 and the Epidemic of Corrupt Governments: A Heart-Wrenching, Unscrupulous and Filthy Feeding Frenzy*. Disponível em: <https://www.dailymaverick.co.za/article/2020-08-02-covid-19-and-the-epidemic-of-corrupt-governments-a-heart-wrenching-unscrupulous-and-filthy-feeding-frenzy/> [Última consulta: 25 de Fevereiro de 2021].
- Holland & Knight. (2020). *Legal Insights on the Import of PPE and Other Medical Supplies Vital to Fighting COVID-19*. Disponível em: <https://www.hklaw.com/en/insights/publications/2020/04/legal-insights-on-the-import-of-ppe-and-other-medical-supplies> [Última consulta: 26 de Fevereiro de 2021].
- Kalondo, E. & Malan, C. (2020). *The African Union COVID-19 Response Fund: A New Social Contract*. Africa News. Disponível em: <https://www.africanews.com/2020/06/19/the-african-union-covid-19-response-fund-a-new-social-contract-by-ebba-kalondo-carl-manlan/> [Última consulta: 11 de Fevereiro de 2021].
- Kilroy, A. & Migwe-Kagume, C. (2020) *Procurement Data and COVID-19: Buying Smarter in a Crisis*. Disponível em: <https://developmentgateway.org/blog/buyingsmarter/> [Última consulta: 5 de Fevereiro de 2021].
- Lynch, J. (2013). *Public Procurement: Principles, Categories and Methods*. Leanpub. Disponível em: <https://leanpub.com/procurement-principles-categories-and-methods> [Última consulta: 28 de Janeiro de 2021].
- National Treasury. (2021) Letter in response to Corruption Watch, dated 18 de Janeiro. Clarity Regarding Emergency Procurement of COVID-19 vaccines. Disponível em: <https://www.corruptionwatch.org.za/wp-content/uploads/2021/01/Treasury-Covid-19-vaccine-response-to-CW.pdf> [Última consulta: 28 de Janeiro de 2021].
- OCDE. (2020). *Public Procurement and Infrastructure Governance: Initial Policy Responses to the Coronavirus (COVID-19) crisis*. Disponível em: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-procurement-and-infrastructure-governance-initial-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-crisis-c0ab0a96/> [Última consulta: 28 de Janeiro de 2021].
- OCDE. (2019). *Public Procurement in Kazakhstan – Reforming for Efficiency. E-Procurement to Strengthen Transparency and Develop Performance Evaluation of Public Procurement in Kazakhstan*. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9483b879-en/index.html?itemId=/content/component/9483b879-en> [Última consulta: 15 de Fevereiro de 2021].
- ONU (United Nations) Zimbabwe. (2020). *Immediate Socio-Economic Response to COVID-19 in Zimbabwe – A Framework for Integrated Policy Analysis and Support*. Disponível em: file:/// /UN-Zimbabwe-Covid19-Socio-economic-Framework-Final%20(3).pdf [Última consulta: 28 de Janeiro de 2021].
- Open Contracting Partnership. (2020). *Lessons from the COVID-19 Pandemic: Findings and Recommendations for Better Emergency Procurement*. Available at: <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2020/10/OCP2020-Action-Research-Covid19.pdf>. [Última consulta: 18 de Fevereiro de 2021].

- Samba, D. (2021). Transcrição de um debate por Zoom com o Dr. Diop Samba, Chefe dos Assuntos Regulamentares e Jurídicos da ARMP, 18 de Janeiro de Zoom.
- Schultz, J. (2008). Corruption in Emergency Procurement. *Disasters* 32(4): 516–536. Overseas Development Institute. (Instrução do Tesouro Nacional da África do Sul, nº 05 de 2020/21: Emergency Procurement in Response to National Disaster. Disponível em: [http://www.treasury.gov.za/comm\\_media/press/2020/Instruction%205.pdf](http://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2020/Instruction%205.pdf) [Última consulta: 28 de Janeiro de 2021].
- Transparency International. (2020) *Corruption and the Coronavirus*. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/news/corruption-and-the-coronavirus>. [Última consulta: 25 de Fevereiro de 2021].
- União Africana (2020). *Africa Joint Continental Strategy for COVID-19 Outbreak*. Africa Centres for Disease Control and Prevention (Africa CDC). Disponível em: <https://africacdc.org/download/africa-joint-continental-strategy-for-covid-19-outbreak/>
- União Africana (2018) *Emergency Procurement Guidelines*. Sourced from Procurement Officers in the African Union Commission.
- União Africana (2016) Procurement Manual Version 2.0. [Available on-line: <https://au.int/en/documents/procurement-manual> [Última consulta: 18 de Janeiro de 2021].
- Williams-Elegbe, S. (2020). *Corruption, Procurement and COVID-19 in Africa*. Open Ownership. Disponível em: <https://www.openownership.org/blogs/corruption-procurement-and-covid-19-in-africa/> [Última consulta: 11 de Fevereiro de 2021].





CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Para informações sobre a CABRI, contactar:

CABRI Secretariat  
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive  
Centurion, 0062  
South Africa

Telephone: +27 (0)12 492 0022

Email: [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)

[www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)