



GOVERNO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE

REVISÃO DO PROCESSO DE APROVISIONAMENTO DO GOVERNO DE TIMOR-LESTE

Janeiro de 2008

Um dos três relatórios de revisão das Actividades Principais
N.º de Contrato: GTL - 81197

TABELA DE CONTEÚDOS

1.0 SUMÁRIO EXECUTIVO	3
1.1 CENÁRIO DE FUNDO	3
1.2 ABORDAGEM	3
1.3 RESUMO DAS CONCLUSÕES	4
2.0 CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DETALHADAS	7
2.1 DESENVOLVIMENTO DE UMA ESTRATÉGIA DE APROVISIONAMENTO	7
2.2 ESPECIFICAÇÃO DE REQUISITOS	14
2.3 CONFIRMAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE FUNDOS	16
2.4 COMPILAÇÃO DE PROPOSTAS	17
2.5 RECEPÇÃO E AVALIAÇÃO DE RESPOSTAS	20
2.6 NEGOCIAÇÃO E ATRIBUIÇÃO DE CONTRATOS	22
2.7 GESTÃO DE CONTRATOS	26
2.8 REPORTE E REVISÃO	32
2.9 OBSERVAÇÃO FINAL	33
3.0 RESUMO DAS CONCLUSÕES INCLUINDO RECOMENDAÇÕES	34
APÊNDICE A: TERMOS DE REFERÊNCIA RESUMIDOS	53
A. CENÁRIO DE FUNDO	53
B. OBJECTIVOS	53
C. ÂMBITO DOS SERVIÇOS	53
APÊNDICE B: DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE	55

1.0 SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 CENÁRIO DE FUNDO

O 4.º Governo Constitucional de Timor-Leste (GTL) foi inaugurado no dia 14 de Agosto de 2007. Desde então, o Governo tem vindo a estabelecer as suas estruturas, sistemas e processos com vista a preparar um Governo funcional para o próximo mandato. Parte deste esforço tem sido aprender as estruturas, processos e operações do Governo anterior. A finalidade desta revisão é ajudar o desenvolvimento contínuo de um Governo aberto, transparente e responsável, por via das seguintes informações relativas ao processo de aprovisionamento do Governo:

- ┆ Os sistemas, processos e práticas que regem o processo;
- ┆ A adequação do número e da capacidade dos actuais recursos humanos, incluindo assessores internacionais e pessoal nacional;
- ┆ Os controlos necessários para garantir a integridade do aprovisionamento e o grau em que estes já existem e são efectivos;
- ┆ Os passos necessários para corrigir anomalias e deficiências nos controlos, sistemas e processos; e
- ┆ Identificação de áreas nas quais o funcionamento dos controlos sugere que o governo tem uma exposição (potencial ou concreta) significativa a ineficácias, fraude e corrupção.

O Apêndice A contém uma versão resumida dos termos de referência.

1.2 ABORDAGEM

A nossa abordagem a esta revisão envolveu a entrevista de intervenientes importantes com vista a obter as suas perspectivas sobre a eficiência do processo, documentando o sistema e examinando casos específicos de transacções ou eventos que tenham ocorrido no processo.

A nossa abordagem envolveu cinco fases.

- ┆ definição dos principais elementos do processo para cada área nomeada
- ┆ documentação das actividades desempenhadas para cada um destes elementos
- ┆ identificação dos riscos de deficiências sistémicas e oportunidades para prática de fraudes
- ┆ identificação de potenciais casos de suspeita de fraude ou quebra do controlo
- ┆ desenvolvimento de recomendações para melhorias

Devido ao pouco tempo disponível para a revisão (o trabalho de campo teve de ser levado em menos de oito dias) não foi possível examinar detalhadamente o processo de aprovisionamento. A ausência de documentação de processo e de manuais de procedimento, bem como maus sistemas de arquivo, arquivos em falta e registos financeiros incompletos, resultaram numa auditoria consideravelmente dificultada, o que provavelmente virá também dificultar quaisquer investigações forenses que possam ter lugar no futuro.

Durante a revisão foi notado que, desde a eleição do actual governo, têm existido iniciativas relativas a orçamento transitório e a aprovisionamento. De acordo com os nossos termos de referência esta revisão incide nos processos e eventos que ocorreram antes da implementação destas iniciativas.

A revisão identificou oito elementos principais no processo de aprovisionamento. Os fluxos de trabalho que suportam estes passos foram documentados com base em discussões com Assessores e com pessoal de aprovisionamento. As informações recebidas a partir destas fontes foram por vezes contraditórias, sendo que isto quase de certeza reflecte a falta de

documentação processual, manuais de procedimento e formação prestada ao pessoal. Os gráficos de processo neste relatório representam o nosso entendimento das actividades que devem ter lugar através do processo, embora estas nem sempre sejam cumpridas.

Para cada um dos principais elementos no processo apresentámos um gráfico, uma lista dos principais riscos e questões e alguns comentários breves sobre cada um destes riscos e questões. É também feita uma avaliação subjectiva do grau de risco sistémico e Risco fraude aplicável a cada uma destas questões, juntamente com uma estimativa do nível de complexidade no que toca a acção correctiva necessária. Estas classificações baseiam-se em observações feitas durante o nosso trabalho no terreno, sendo que em alguns casos podem ter sido limitadas pela envergadura do trabalho realizado. As classificações de risco destinam-se simplesmente a ajudar os intervenientes a incidirem nas áreas de maior preocupação. Este relatório deve ser lido no contexto da declaração de responsabilidade constante do Apêndice B.

1.3 RESUMO DAS CONCLUSÕES

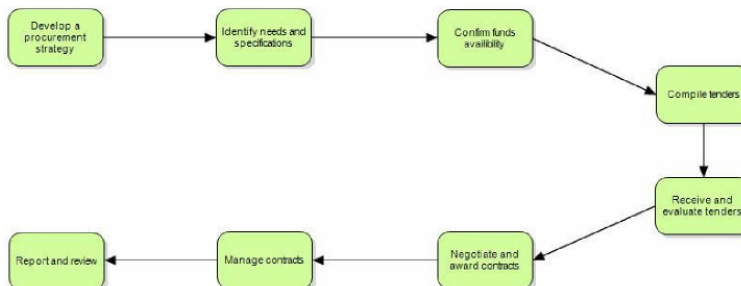
A maior parte dos aprovisionamentos do Governo é levada a cabo pela Divisão de Serviços de Aprovisionamento do Ministério das Finanças (aprovisionamento centralizado). Porém há algumas instituições que estão autorizadas a efectuar aprovisionamentos de pequeno valor por conta própria (aprovisionamento descentralizado). Para lá disto, independentemente de o aprovisionamento ser centralizado ou descentralizado, é um processo para o qual contribuem diferentes instituições e diferentes divisões dentro dessas instituições. Embora a maior parte das observações e recomendações contidas neste relatório diga respeito à Divisão de Serviços de Aprovisionamento do Ministério das Finanças, nem todas podem ser tratadas apenas por esta divisão. É necessária assim uma perspectiva de todo o governo para responder às questões sistémicas identificadas neste relatório.

De seguida indicam-se os oito principais elementos de processo identificados durante a revisão.

A revisão revelou deficiências disseminadas e sistémicas no processo de aprovisionamento, as quais estão invariavelmente ligadas a seis temas recorrentes. Estes temas são os seguintes:

Quadro de decretos-lei inflexível: Existem vários decretos-lei que prescrevem o modo como elementos individuais do processo de aprovisionamento devem ser conduzidos. Isto é pouco comum e limita as possibilidades de se alterar o processo de aprovisionamento. A lei de aprovisionamento na maior parte dos países está incluída como parte da legislação pública geral da gestão financeira, incidindo principalmente no poder e responsabilidade do ministro relevante para implementar um processo apropriado. A inflexibilidade do quadro de aprovisionamento de Timor-Leste pode ter contribuído para a baixa classificação do país numa recente avaliação do Banco Mundial sobre países onde é fácil fazer negócio. De uma perspectiva mais vasta, isto pode ter implicações negativas no desenvolvimento social e económico do país.

Uma revisão de todo o quadro de Decretos-Lei pode ser benéfica no sentido de identificar oportunidades para simplificar a burocracia dos procedimentos de aprovisionamento. Idealmente a legislação ou decreto-lei devem conter princípios de aprovisionamento, com outra autoridade a determinar as práticas necessárias para a implementação destes princípios.



Formação inadequada: Os funcionários da Divisão de Serviços de Aprovisionamento não tiveram praticamente formação nenhuma. Desta forma os funcionários carecem de uma compreensão básica dos princípios essenciais de um bom processo de aprovisionamento. De igual modo também não dispõem das qualificações para implementar ou gerir o processo de aprovisionamento. Os assessores indicaram que são obrigados a gastar muito mais do seu tempo com responsabilidades operacionais do que faziam em anteriores colocações noutros países. Deve ser desenvolvida uma análise das necessidades de formação para todos os funcionários do aprovisionamento, assim como um programa de formação. Como medida interina, deve-se considerar a possibilidade de nomear assessores ou outros peritos para posições operacionais essenciais.

Documentação de sistema inadequada: O processo de aprovisionamento não está documentado, havendo grande dependência dos conhecimentos institucionais, que na sua maior parte não são os melhores. Para lá da falta de documentação de sistema não existem manuais de aprovisionamento disponíveis que informem qual a melhor forma de desempenhar as tarefas. A ausência de manuais de aprovisionamento e de outra documentação é agravada pelos níveis inadequados da maior parte dos funcionários do aprovisionamento. Todos os intervenientes beneficiariam de sistemas bem documentados e de manuais de aprovisionamento, os quais devem ser desenvolvidos com carácter de urgência.

Manutenção inadequada de registos: O sistema de arquivo, que é uma parte integral da administração do aprovisionamento, está numa situação caótica. Além de muitos documentos arquivados terem alegadamente sido destruídos na crise de 2006, a qualidade dos registos mais recentes varia consideravelmente. Alguns ficheiros de propostas e contratos são mantidos e disponibilizados de forma acessível. Todavia, não é isso que acontece com a maior parte deles.

A inexistência destas informações é agravada pelo preenchimento inconsistente dos formulários e campos padrão no razão geral. Muitos registos de pagamentos no razão geral estão incompletos, sendo que no ano fiscal de 2006/07 54% do valor de todas as despesas do governo foi codificado para um fornecedor intitulado “não há vendedor”. Isto resultou numa situação em que o rasto de auditoria é muito fraco e onde será muito difícil virem-se a fazer investigações de retrospectivas relativamente a práticas indevidas ou fraude. De modo a garantir que o governo actual pode demonstrar o seu empenho no que diz respeito à transparência e à responsabilização, é necessário melhorar a qualidade e a acessibilidade de todos os registos financeiros e documentais.

Idioma impróprio: A maior parte das especificações de propostas, documentos de propostas, registos de avaliações e contratos está em inglês. Este é um idioma que não é falado de forma disseminada ou entendido prontamente pela maior parte dos timorenses. Existe um risco muito elevado de os documentos de propostas não estarem articulados de forma clara ou não serem bem entendidos pelas pessoas que os redigem e os elaboram. Existe um risco semelhante de os adjudicatários locais não entenderem devidamente os requisitos das propostas e de não serem capazes de se expressar adequadamente nas suas respostas. Para lá disto, vários registos e documentos de fornecedores estão em português, um idioma que segundo fomos informados só é falado de forma fluente por um membro da equipa de aprovisionamento. Esta é uma situação que não é propícia a um resultado eficiente e efectivo da aplicação do dinheiro, devendo-se determinar qual o idioma (incluindo tétum) que poderá conseguir melhores resultados, assim como a forma em como isto deve ser feito.

Complexidade e burocracia: Os documentos de propostas e contratos parecem ser excessivamente complexos para uso no dia-a-dia num ambiente dificultado por baixa capacidade técnica e linguística. Para lá disto, algumas actividades, tais como a autorização de formulários de pagamento, são excessivamente burocráticas e contêm múltiplos níveis de autorização, o que serve mais para aumentar os atrasos no processo do que para melhorar a integridade. Devem-se investigar oportunidades para simplificar a actual documentação e os actuais processos sem com isso prejudicar o controlo.

No contexto deste seis temas, os principais riscos e questões identificados durante esta revisão estão resumidos na tabela seguinte. A Secção 2 deste relatório fornece mais detalhes, enquanto a Secção 3 inclui uma série de recomendações que podem formar a base de um plano de acção com vista ao fortalecimento do processo de aprovisionamento global.

Desenvolvimento de estratégia de aprovisionamento

Principais riscos e questões	Risco sistémico	Risco fraude	Complex. a tratar
Quadro de Decretos-Leis inflexível	E	M	M
Ausência de estratégia de aprovisionamento coerente	E	M	R
Formação inadequada de funcionários de aprovisionamento	E	E	E
Falta de manuais de procedimentos de aprovisionamento	E	E	M
Estrutura organizacional	M	M	R
Mau reporte e má medição de desempenho	E	E	R
Sistema de arquivo inadequado	E	E	R
Documentação de propostas e contratos complexa	E	M	M
Ausência de orientações sobre ética e prevenção de fraudes	E	E	R

Especificação dos requisitos

Principais riscos e questões	Risco sistémico	Risco fraude	Complex. a tratar
------------------------------	-----------------	--------------	-------------------

Confirming funds availability

Principais riscos e questões	Risco sistémico	Risco fraude	Complex. a tratar
Processo de autorização burocrática de FCPs	M	R	R
	M	R	R

Compilation of tenders

Competência técnica dos funcionários	E	E	E
Desenvolvimento de especificações em inglês	E	E	E
Falta de quadro de padrões nacionais	E	E	E
Ausência de planeamento de todos os requisitos	E	E	E
Oportunidades para agregar requisitos	M	R	E
Principais riscos e questões	Risco sistémico	Risco fraude	Complex. a tratar
Base de dados de fornecedores não mantida	M	M	R
Base de dados de fornecedores sem detalhe suficiente	M	M	M
Pertença das organizações de vendedores pouco clara	M	E	E
Intermediários e agentes usados na cadeia de fornecimentos	M	E	M
Documentos de proposta preparados em inglês	E	E	E

Documentos de proposta demasiado complexos	E	E	M
Anúncio limitado das oportunidades de aprovisionamento	M	E	R
Uso inconsistente de conferências pré-proposta	M	R	R

Receipt and evaluation of responses

<u>Principais riscos e questões</u>	<u>Risco sistémico</u>	<u>Risco fraude</u>	<u>Complex. a tratar</u>
<u>Ausência de caixa com tranca para recepção de propostas</u>	M	M	R
<u>Ausência de processo de submissão electrónica</u>	M	M	M
<u>Comité de avaliação não se reúne regularmente</u>	M	E	E

Negotiation and award of Contract

República Democrática de Timor-Leste Revisão do processo de aprovisionamento

<u>Principais riscos e questões</u>	<u>Risco sistémico</u>	<u>Risco fraude</u>	<u>Complex. a tratar</u>
Qualificações limitadas em termos de negociação de contratos	M	E	E
Termos de contrato onerosos e inflexíveis	M	R	R
Inconsistências quanto a garantias de boa execução e garantias bancárias	M	M	R
Inconsistências quanto a pagamentos de mobilização	M	E	R
Ausência de revisão legal dos contratos de maior dimensão	M	M	R
Registo de contratos com integridade insuficiente	M	M	R
Ordens de compra não sequenciais e duplicadas	E	M	R
Não notificação dos candidatos seleccionados	R	R	R

Gestão de Contratos

<u>Principais riscos e questões</u>	<u>Risco sistémico</u>	<u>Risco fraude</u>	<u>Complex. a tratar</u>
Qualificações de gestão de contratos inadequadas	E	E	E
Actividades inadequadas de gestão de riscos de contratos	E	E	E
Atrasos no arranque de contratos	E	M	E
Certificação de trabalhos inconsistente	E	E	E
Dados inadequados referentes à recepção de bens	E	E	M
Atrasos na conclusão de contratos	E	M	E
Não processamento rápido de facturas	E	M	R
Autorização fotocopiada em formulários de pagamento	E	E	R
Ausência de registo do sacador	E	E	R
Não realização de avaliações a fornecedores	M	E	M

Reporte e Revisão

<u>Principais riscos e questões</u>	<u>Risco sistémico</u>	<u>Risco fraude</u>	<u>Complex. a tratar</u>
Qualificações de gestão de contratos inadequadas	E	M	R
Actividades inadequadas de gestão de riscos de contratos	E	M	R

Atrasos no arranque de contratos	M	M	M
----------------------------------	---	---	---

2.0 CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DETALHADAS

2.1 DESENVOLVIMENTO DE UMA ESTRATÉGIA DE APROVISIONAMENTO

Na revisão do desenvolvimento de uma estratégia de aprovisionamento alargámos os nossos comentários de forma a incluir aspectos mais amplos do quadro de governação que apoia o processo de aprovisionamento. Na ausência de um quadro com estas características é pouco provável que seja possível implementar efectivamente planos estratégicos e actividades operacionais. De seguida apresenta-se um resumo das principais questões relevantes identificadas durante a revisão:

Principais riscos e questões	Risco sistémico	Risco fraude	Complex. a tratar
Quadro de Decretos-Leis inflexível	H	M	M
Ausência de estratégia de aprovisionamento coerente	H	M	L
Formação inadequada dos funcionários de aprovisionamento	H	H	H
Falta de manuais de procedimentos de aprovisionamento	H	H	M
Estrutura organizacional	M	M	L
Mau reporte e má medição de desempenho	H	H	L
Sistema de arquivo inadequado	H	H	L
Documentação de propostas e contratos complexa	H	M	M
Ausência de orientações sobre ética e prevenção de fraudes	H	H	L

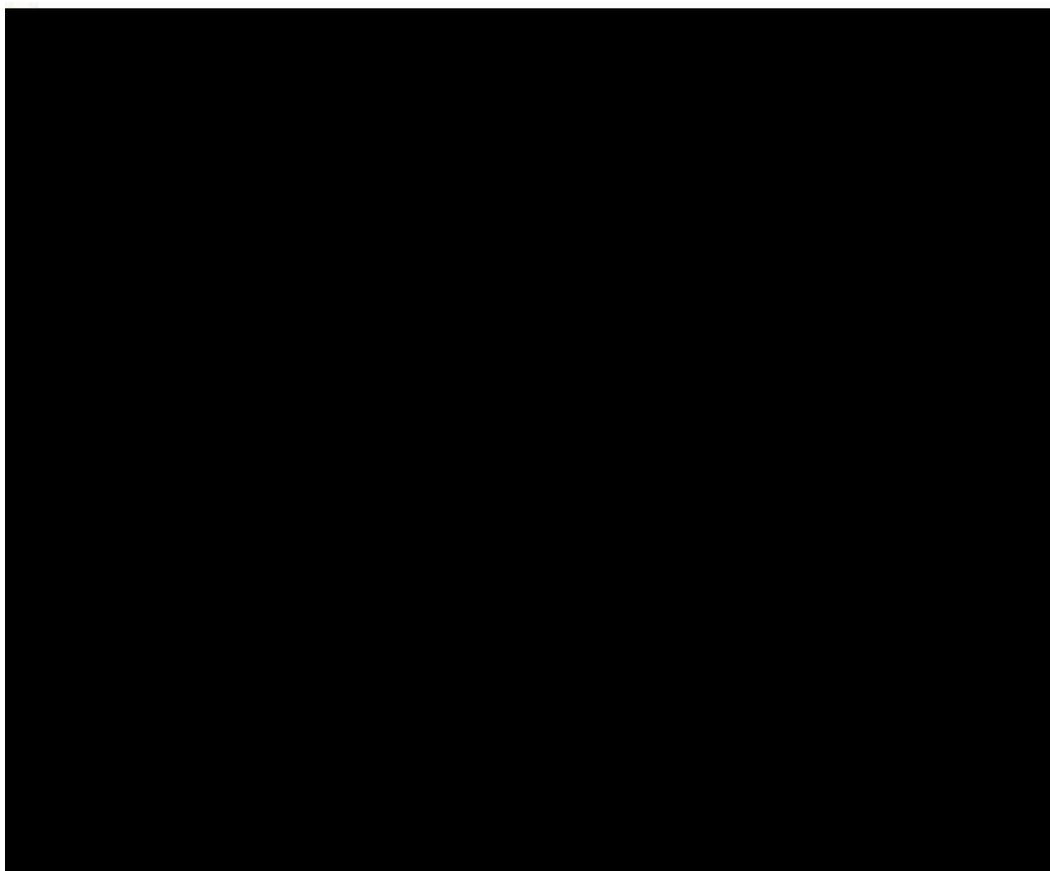
Quadro de Decretos-Leis inflexível: O quadro do GTL em relação ao aprovisionamento é pouco comum, dado que o principal instrumento legal que rege o aprovisionamento, o Decreto-Lei 10/2005 (regime legal do aprovisionamento), assim como as suas leis de apoio, determinam os procedimentos necessários para a realização de aprovisionamento. Esta legislação fornece detalhes sobre os passos processuais que devem ser dados para desenvolver procedimentos de pré-qualificação, abrir e avaliar propostas, aprovisionar por estimativas, formas de tratar queixas de candidatos, etc.

O facto de estes procedimentos estarem escritos em leis reduz as oportunidades de flexibilidade. Fomos informados que numa análise recente do Banco Mundial à facilidade em conduzir negócios com o governo, Timor-Leste foi classificado muito perto do fim da tabela. A lei de aprovisionamento na maior parte dos países está incluída como parte da legislação geral sobre gestão das finanças públicas e incide sobretudo no poder e responsabilidade do ministro relevante para implementar um processo de aprovisionamento apropriado.

Ausência de estratégia de aprovisionamento coerente: Nos seus termos mais simples, uma estratégia de aprovisionamento identifica a melhor forma de conseguir objectivos de aprovisionamento. Pode articular estes objectivos, em termos de valor pelo dinheiro, transparência, responsabilização e eficiência operacional. Pode também indicar as alturas dos aprovisionamentos planeados, o tipo de processo envolvido, como por exemplo abertura a propostas, pedido de estimativa, pedido de proposta, responsabilidades e condicionalismos e riscos operacionais e de mercado. Para lá de ajudar com o planeamento organizacional interno, alguns aspectos da estratégia podem ser publicados para alertar vendedores sobre a altura de potenciais oportunidades de negócio. Pode também ser usado como ferramenta para medir o desempenho de pessoas e / ou instituições envolvidas no processo de aprovisionamento.

Historicamente o desenvolvimento da estratégia de aprovisionamento do GTL tem sido limitado ao processo de aprovação de orçamento e à produção de uma lista de aprovisionamentos para

o ano, com informações adicionais mínimas. No verso apresenta-se um resumo do processo que deve estar estabelecido, de acordo com a actual política do GTL:

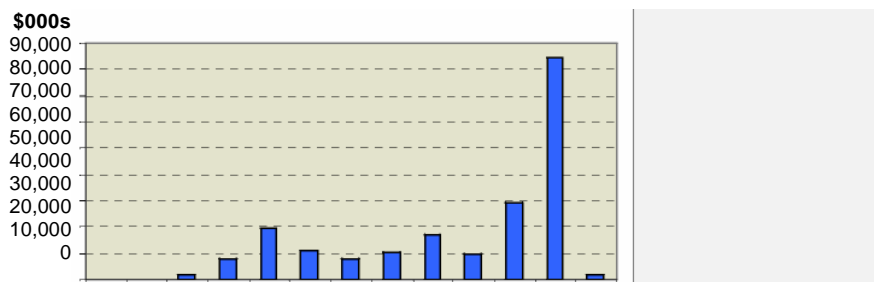


A estratégia de aprovisionamento anual do GTL não fornece uma indicação da altura dos aprovisionamentos, nem tão-pouco existe qualquer padrão de referência contra o qual se possa medir este aspecto importante do desempenho. A ausência de um plano de aprovisionamento detalhado pode assim ter contribuído para os aspectos temporais distorcidos das ordens de compra autorizadas durante o ano fiscal de 2006/07.

Exemplo: Altura da emissão de ordens de compra

No ano fiscal de 2006/2007, 30% das ordens de compra foram colocadas em Junho, o equivalente a 42% do total de todas as ordens de compra emitidas durante o ano.





Uma análise de uma amostra das ordens de compra de Junho sugere que muitas destas não foram concluídas de acordo com os procedimentos aprovados, facto este que não é surpreendente dada a intensa carga de trabalho que deve ter sido gerada durante este mês. (Nota: As ordens de compra de Julho de 2007 dizem respeito ao ano fiscal de 2006/07).

Exemplo: Transporte cumulativo ano a ano de ordens de compra

Os transportes têm vindo a aumentar significativamente ao longo dos últimos três anos. Isto tem potencial para criar sérios problemas orçamentais e de fluxo financeiro, já que o valor destes transportes não é dotado no orçamento anual. De seguida apresentam-se as estatísticas de transportes em meados de Dezembro de 2007, fornecidas pelos Serviços de Aprovisionamento



Encontra-se presentemente em curso um exercício com vista a reduzir o saldo cumulativo dos transportes, que se estima ser superior a \$60 milhões.

Outro impacto do planeamento de aprovisionamento e de práticas de gestão de contrato inadequados é que ao longo dos últimos três anos o número de ordens de compra transportadas para o ano financeiro seguinte tem vindo a aumentar de forma substancial.

Formação inadequada dos funcionários de aprovisionamento: É um princípio amplamente aceite que todos os funcionários de aprovisionamento devam receber formação apropriada. Em 2005 foi realizada uma série de cinco sessões de trabalho, com a duração de meio dia cada. Em 2006 e 2007 foi igualmente prestada alguma formação a funcionários, porém é necessária muito mais em áreas técnicas. Não existe plano formal de formação nem registo formal de formação, apesar de ter sido conduzido um curso de formação com base na competência em 2005, patrocinado pelo Banco Asiático para o Desenvolvimento e concebido por um Assessor.

Os agentes de aprovisionamento devem ser capazes de executar parte ou a totalidade das tarefas seguintes, conforme apropriadas à sua responsabilidade individual:

- ▣ Identificar e justificar uma solicitação
- ▣ Planear uma compra e seleccionar os métodos mais apropriados
- ▣ Planear e gerir riscos
- ▣ Desenvolver um plano de probabilidade
- ▣ Desenvolver critérios de avaliação e um plano de avaliação
- ▣ Desenvolver documentos de solicitação de propostas
- ▣ Procurar estimativas ou propostas no mercado
- ▣ Avaliar estimativas ou propostas
- ▣ Negociar com fornecedores e
- ▣ Gerir contratos

Falta de manuais de procedimentos de aprovisionamento: Não existem procedimentos documentados para comunicar as expectativas da administração em termos de padrões e procedimentos de desempenho. Um requisito padrão de qualquer função de aprovisionamento competente passa por ter procedimentos bem documentados. Estes ajudam a conseguir a compreensão dos padrões de trabalho, ajudam na formação e ajudam a garantir uma abordagem consistente ao aprovisionamento. A tabela seguinte indica a matéria típica que pode ser incluída num manual de procedimentos de desempenho.¹

Parte de manual	Conteúdos típicos
Reuniões e sessões de trabalho	Calendário de reuniões Sessão de trabalho inicial Reuniões mensais Revisões trimestrais
Âmbito de trabalho	Breve descrição do âmbito Modo de variação
Ordem de variação	Ajuste de preços
Controlo de custos	Mecanismos e processos envolvidos no controlo de custos
Conclusão prática	O que define conclusões práticas Delegados ou agentes aprovadores
Solicitação de garantia de qualidade	Registos a manter
Pagamento de facturas	Datas principais Formato de facturas Certificação
Solicitação de estimativa	Método de preparação de estimativas
Ordem de trabalho	Processo para emissão de ordens de trabalho
Medição de desempenho	Recolha de dados Avaliação de desempenho Reporte de informações
Requisitos de reporte	Especificação de requisitos e obrigações de ambas as partes
Documentação de contrato	Modo de actualização Quem mantém o original e recebe cópias

Estrutura organizacional: A Divisão de Serviços de Aprovisionamento engloba um Director, o qual supervisiona 43 funcionários divididos em quatro equipas, com cada equipa a ser responsável pela administração de contratos, avaliação, propostas ou administração. Esta estrutura pode ser apropriada num ambiente em que os funcionários sejam bem formados e tenham acesso a directivas de aprovisionamento claras. Contudo, devido à falta de formação e à ausência de manuais de aprovisionamento, a Divisão de Serviços de Aprovisionamento é disfuncional. A Divisão é apoiada por três assessores, um dos quais comentou que passa consideravelmente mais tempo com responsabilidades operacionais do que fazia em colocações anteriores noutros países.

Mau reporte e má medição de desempenho: Não são produzidos ou fornecidos à administração relatórios consistentes ou regulares com o intuito de ajudar na gestão do processo de aprovisionamento. Não existem indicadores de desempenho, tais como tempos de ciclo de propostas. Deste modo não é possível obter um retrato preciso da situação ou das tendências relativas às actividades de aprovisionamento.

Sistema de arquivo inadequado: Um sistema de arquivo abrangente e completo é fundamental para garantir que os registos de decisões, pagamentos e desempenho de fornecedores são mantidos e que o processo de aprovisionamento consegue demonstrar a

¹ Extraído de “Guia de Melhores Práticas para Contratos de Gestão”, Gabinete Nacional de Auditoria da Austrália, 2001.

sua transparência.

No mínimo dos mínimos um ficheiro de contrato deve conter a seguinte documentação, de um modo prontamente acessível:

- ┌ A justificação (identificação de necessidades) do contrato
- ┌ Autoridade para prosseguir
- ┌ Documentação / avaliação de propostas, incluindo justificação para o processo de concurso
- ┌ Detalhes do processo de avaliação, incluindo razões para a escolha do prestador ou prestadores seleccionados
- ┌ Conjunto completo de documentos de contrato
- ┌ Cópias de relatórios de desempenho, incluindo todas as orientações escritas, solicitações, relatórios e cartas enviadas ao adjudicatário, bem como as suas respostas, e registos de comunicações orais relativas aos aspectos referidos
- ┌ Detalhes de pagamentos contra calendário de pagamentos
- ┌ Registos de reuniões

A qualidade dos ficheiros de propostas e contratos é inconsistente, sendo que na maior parte dos casos é má. O sistema de arquivo não facilita um acesso rápido à documentação ou a registos de eventos e decisões anteriores. Isto tem implicações significativas na transparência global do processo de aprovisionamento. De acordo com os funcionários de aprovisionamento, os registos de aprovisionamento anteriores a Junho de 2006 foram destruídos durante a Crise.

Documentação de propostas e contratos complexa: Em comum com a maior parte das funções de aprovisionamento, a Divisão de Serviços de Aprovisionamento usa documentação padrão de propostas e contratos. Todavia estes documentos estão escritos em inglês, idioma que não é bem entendido pela maior parte do pessoal que trabalha no GTL e pela maior parte dos adjudicatários timorenses. A maior parte da documentação de contratos baseia-se em procedimentos do Banco Mundial e é demasiado burocrática e complexa para ser usada num ambiente com estas lacunas em termos de domínio da língua inglesa e de capacidades técnicas.

Ausência de orientações sobre ética e prevenção de fraudes: Embora o governo tenha um código de ética, este não foi devidamente circulado. Os princípios que consagra são apropriados, porém muitos funcionários públicos podem ter dificuldades em entendê-los dado que estão escritos em inglês e usam uma linguagem burocrática. Por exemplo, o princípio final do código é “Contribuir para a consolidação da unidade nacional como condição sine qua non para o desenvolvimento social e económico de Timor-Leste.” Deve-se considerar a possibilidade de desenvolver um código de ética mais claro e mais simples especificamente para o pessoal da Divisão de Serviços de Aprovisionamento.

De modo semelhante, não existem orientações relativamente à identificação e prevenção de fraudes. Em face dos riscos elevados inerentes a qualquer processo de aprovisionamento, é urgente desenvolver uma política de controlo de fraudes. A política poderá considerar os atributos da melhor prática de controlo de fraudes, apresentados na tabela seguinte:

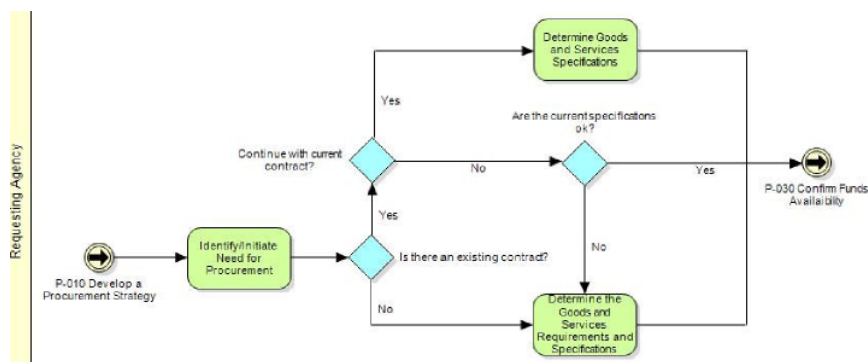
Dez atributos das melhores práticas no controlo de fraudes²

- As instituições têm estabelecidas as políticas, sistemas e procedimentos necessários para minimizar a fraude em todos os locais e em todos os níveis de uma organização
- Existe uma responsabilização clara pela implementação e monitorização da estratégia de gestão de fraudes
- A organização leva a cabo uma avaliação em separado dos riscos de fraude
- Todos os empregados entendem os comportamentos éticos que lhes são exigidos no local de trabalho
- Os clientes e a comunidade compreendem que a organização não irá aceitar negócios / transacções fraudulentos
- Existem políticas, sistemas e procedimentos para encorajar o reporte de comportamentos suspeitos
- As auditorias internas examinam regularmente amostras de processos de tomada de decisões de médio e alto risco através da organização
- As instituições têm políticas que identificam claramente a natureza das acções suspeitas que requerem reporte para a Polícia, ICAC, Provedor, etc.
- Os funcionários que conduzem actividades de investigação em nome da organização podem contar com procedimentos e outro apoio apropriados (incluindo formação, quando necessário)
- Os empregados entendem que a fraude não será tolerada e que os transgressores serão sujeitos a acções disciplinares

2.2 ESPECIFICAÇÃO DOS REQUISITOS

A especificação dos requisitos para compras individuais é um componente essencial do processo de aprovisionamento. Caso não seja desenvolvida uma especificação clara de bens e serviços, não se pode esperar que os fornecedores entendam os requisitos do GTL. Para lá disto, no caso de contratos de construção a ausência de especificações de trabalho claras significa que não é possível realizar um processo de certificação apropriado para apoiar o progresso e os pagamentos de conclusão.

De seguida apresenta-se um resumo do actual processo de especificação do GTL e dos principais riscos e questões identificados durante a revisão:



² Adaptado de "Progresso Actual no Controlo de Fraudas e Orientações Futuras para uma Melhor Prática", Gabinete de Auditoria de Nova Gales do Sul, 2005

Principais riscos e questões	Risco sistémico	Risco fraude	Complex. a tratar
Competência técnica dos funcionários	E	E	E
Desenvolvimento de especificações em inglês	E	E	E
Falta de quadro de padrões nacionais	E	E	E
Não planeamento de todos os requisitos	E	E	E
Oportunidades para agregar requisitos	M	R	E

Competência técnica dos funcionários: A especificação de requisitos de aprovisionamento pode variar desde um processo simples (por exemplo a substituição de um tinteiro de uma impressora num gabinete) a um muito complexo. Os requisitos altamente técnicos referem-se por norma a projectos de construção, sendo que a consequência de emitir especificações abaixo do padrão pode passar pela redução do tempo de vida e pelo aumento dos custos de manutenção de activos de infra-estruturas. Existe uma escassez de qualificações técnicas apropriadas para apoiar o aprovisionamento centralizado, e tanto quanto sabemos a situação é pior nas instituições autorizadas a levar a cabo aprovisionamento descentralizado.

Desenvolvimento de especificações em inglês: O desenvolvimento de especificações de propostas em inglês pode resultar em mais problemas caso os funcionários envolvidos não sejam fluentes na língua inglesa. A maior parte das especificações desenvolvidas pelo GTL está em inglês, porém a maior parte dos funcionários que as desenvolve não consegue falar, ler ou escrever com confiança neste idioma. Caso as especificações não sejam articuladas de forma clara, não se pode exigir aos vendedores que prestem uma resposta adequada na fase de propostas.

Falta de quadro de padrões nacionais: Uma questão significativa com impacto na capacidade do GTL para emitir especificações de propostas claras é a falta de um quadro de padrões nacionais. Estes quadros fornecem normalmente um conjunto de critérios entendidos por todos, contra os quais se podem determinar e medir a qualidade ou o desempenho. Podem-se igualmente referir a níveis de competência profissional necessária para levar a cabo certas tarefas. Timor-Leste têm alguns padrões básicos, como por exemplo para a construção de escolas, mas o quadro não é vasto. Por vezes são especificados padrões internacionais ou padrões de outros países, mas existe o risco que estes não sejam totalmente compreendidos pelos fornecedores locais.

Não planeamento de todos os requisitos: Em alguns contratos é evidente que nem todas as expectativas do GTL estão articuladas por escrito. Nestes casos existe o risco de um vendedor não ser informado sobre as expectativas do GTL e por isso não satisfazer ou não estar contratualmente obrigado a satisfazer essas expectativas.

Exemplo: Aprovisionamento de um monumento público.

Foi encomendada uma estátua do Papa a um escultor da América do Sul. A intenção do GTL era que o escultor organizasse o transporte até ao local destinado à estátua e que a erigisse lá.

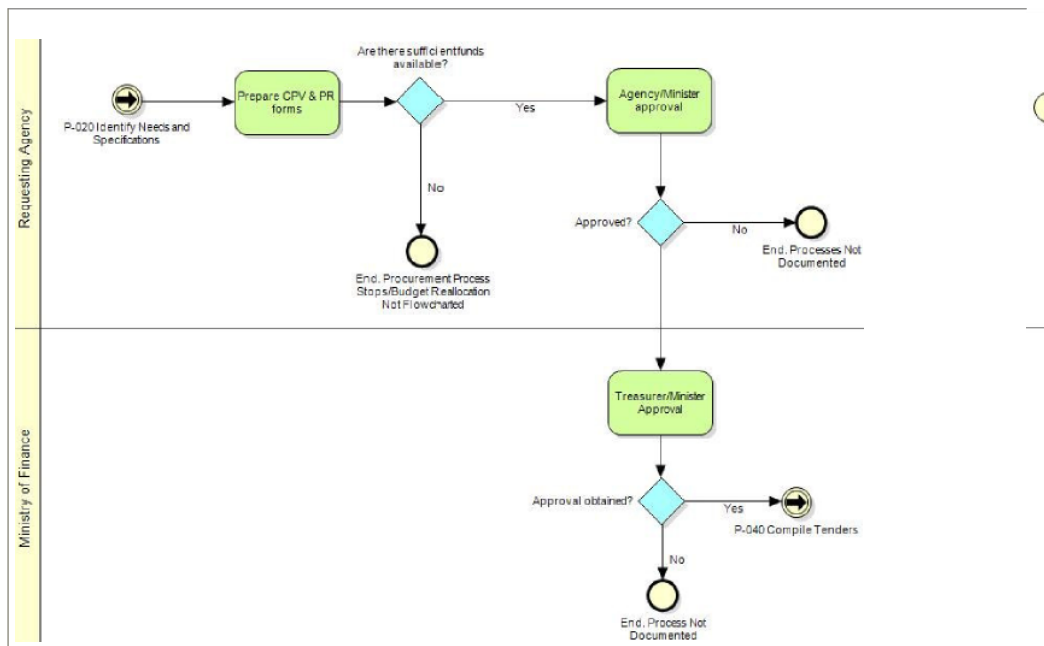
O contrato especificou apenas que a estátua deveria ser entregue em Díli, o que o escultor fez. Visto que o contrato não mencionava quem seria responsável por erigir a estátua, existe agora uma disputa sobre quem deve pagar o restante da tarefa.

Oportunidade para agregar solicitações: Uma prática comum para a maior parte das operações de aprovisionamento consiste em identificar a necessidade total das organizações relativamente a um produto ou serviço específicos (como por exemplo papel de fotocópia) e agregar esta necessidade numa única ordem ou num pequeno número de ordens de grande dimensão. Isto pode criar oportunidades para negociar descontos por quantidade, agendar devidamente as entregas e reduzir de forma considerável a quantidade de esforço de aprovisionamento necessário para obter a quantidade de bens ou serviços requerida. Esta

prática não é muito empregue pelo GTL, perdendo-se assim oportunidades para melhorar a eficiência do desempenho e para reduzir custos gerais.

2.3 CONFIRMAÇÃO DA DISPONIBILIDADE DE FUNDOS

A confirmação da disponibilidade de fundos é conseguida por meio da emissão de um Formulário de Compromisso e Pagamento (FCP). Não deverá ser colocada qualquer ordem junto de um fornecedor sem que tenha sido confirmada a disponibilidade de fundos. Os fluxos de trabalho que apoiam este processo resumem-se do seguinte modo:



De seguida apresenta-se um resumo das principais questões relevantes identificadas durante a revisão:

Principais riscos e questões	Risco sistémico	Risco fraude	Complex. a tratar
Processo de autorização burocrática de FCPs	M	R	R
Variação no tempo para concluir FCPs	M	R	R

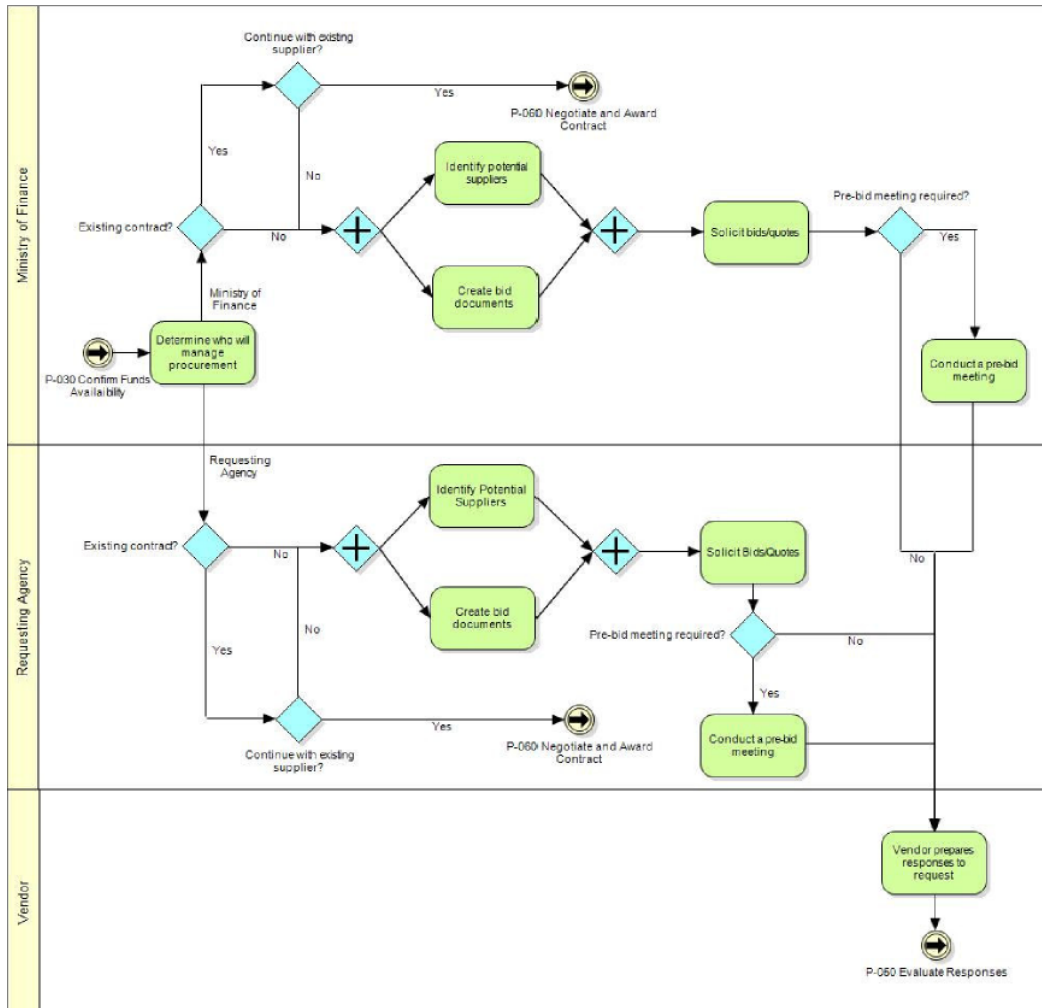
Processo de autorização burocrática de FCPs: A autorização apropriada de um FCP requer seis signatários distintos que podem estar situados em três departamentos diferentes. Isto pode dar azo a atrasos consideráveis no processamento.

Variação no tempo para concluir FCPs: O processo oneroso de autorização conduziu a variações no tempo necessário para concluir um FCP válido. O processo de autorização pode levar até seis semanas para concluir, o que pode assim atrasar o arranque de um processo de concurso, estimativas ou propostas.

2.4 COMPILAÇÃO DE PROPOSTAS

A compilação de propostas inclui as actividades necessárias para identificar potenciais fornecedores, comunicar requisitos e solicitar estimativas ou propostas a partir de fornecedores. A não condução deste processo de um modo apropriado pode levar a alegações por parte de potenciais fornecedores e membros do público em como não há justiça ou transparência. Independentemente da verdade destas alegações elas podem conduzir a percepções mais sérias da existência de fraude ou corrupção. As actividades subjacentes à compilação de pedidos de propostas ou estimativas, bem como à solicitação de respostas, devem assim ser conduzidas de acordo com os mais elevados níveis de transparência.

De seguida apresenta-se um resumo do actual processo do GTL:



A tabela seguinte contém um resumo das principais questões relevantes para a integridade destas actividades:

Principais riscos e questões	Risco sistémico	Risco fraude	Complex. a tratar
Base de dados de fornecedores não mantida	M	M	R
Base de dados de fornecedores sem detalhe suficiente	M	M	M
Pertença das organizações de vendedores pouco clara	M	E	E
Intermediários e agentes usados na cadeia de fornecimentos	M	E	M
Documentos de proposta preparados em inglês	E	E	E
Documentos de proposta demasiado complexos	E	E	M
Anúncio limitado das oportunidades de aprovisionamento	M	E	R
Uso inconsistente de conferências pré-proposta	M	R	R

Base de dados de fornecedores não mantida: Existe uma base de dados de fornecedores na Divisão de Serviços de Aprovisionamento, porém não é mantida e as informações nela constantes têm pouco valor prático. Os agentes de aprovisionamento confirmaram que a base de dados não é utilizada com qualquer finalidade útil.

Base de dados de fornecedores sem detalhe suficiente: A fim de ser útil a base de dados de fornecedores deve conter um conjunto de informações, incluindo pertença, gama de produtos / serviços, e historial de desempenho. Estas informações podem ser utilizadas para ajudar a identificar potenciais fornecedores e, se necessário, excluir maus cumpridores. A base de dados do GTL não contém provisão para estes detalhes, por isso mesmo que doce mantida não teria grande valor no seu formato actual.

Pertença das organizações de vendedores pouco clara: Devido aos procedimentos de registo de empresas de Timor-Leste e a graus variáveis de conformidade com estes procedimentos por parte da comunidade empresarial, nem sempre é possível determinar a quem pertence verdadeiramente um negócio. As empresas e os seus donos devem estar registados junto do Departamento de Justiça, sendo necessário um “Certificado de Dívidas” anual por parte do Serviço de Impostos de Timor-Leste (SITL) para registar uma empresa e conduzir negócios com o GTL. Estes certificados são emitidos apenas para empresas que tenham as suas avaliações e pagamentos fiscais em dia. Contudo alguns contribuintes que não cumpriram as suas obrigações fiscais voltam a registar as suas empresas sob um novo nome, recebem uma nova licença empresarial e continuam a trabalhar sob o novo nome. Estes contribuintes / empresas cometeram assim uma fraude contra o estado.

Intermediários e agentes usados na cadeia de fornecimentos: Fomos informados de que alguns fornecedores têm contratos de fornecimento exclusivos de bens e serviços específicos ao GTL. Embora possa haver uma justificação para o uso de agentes, estas combinações podem ser usadas para perpetrar fraudes, por via do acrescento de margens de lucro desnecessárias para o agente.

Exemplo: Fornecimento de equipamento de segurança

Uma selecção aleatória de formulários de pagamento revelou pagamentos consideráveis à Bravo International, um fornecedor sedado em Díli de munições para armas de pequeno porte. Estas munições não são produzidas no país e no geral não estão disponíveis para o público. Não parece existir uma razão apropriada para este aprovisionamento ter sido processado através de um agente local. Para lá disto, o contrato foi aparentemente adjudicado na base de um fornecedor único.

Documentos de proposta preparados em inglês: A preparação de documentos de concurso em inglês e o requisito de as respostas serem em inglês não são propícios a uma prática efectiva de aprovisionamento em Timor-Leste. Isto sucede já que o inglês não é uma língua bem entendida e falada pela maior parte dos funcionários de aprovisionamento do GTL e dos fornecedores locais.

Documentos de proposta demasiado complexos: O uso de documentos de proposta padrão é uma prática de aprovisionamento amplamente aceite que no geral promove a qualidade e a consistência em todas as actividades de aprovisionamento. Existem documentos de proposta padrão relativos a pedidos de estimativa, abertura de concursos e pedidos de proposta. Estes parecem ser baseados em documentos pro forma do Banco Mundial, exigindo um nível de detalhe e cumprimento que muitos fornecedores timorenses podem sentir dificuldades para satisfazer. No geral estes documentos são mais adaptados para aprovisionamentos em grande escala a partir de fornecedores internacionais sofisticados do que a partir de empresas sedeadas em Timor-Leste.

Anúncio limitado das oportunidades de aprovisionamento: É boa prática garantir que os concursos públicos são amplamente anunciados, de modo a aumentar as hipóteses de haver um processo de propostas competitivo. As solicitações de propostas e estimativas não são bem anunciadas pelo GTL. As oportunidades dirigidas a empresas locais são por norma anunciadas nos jornais nacionais, todavia estes jornais não estão bem disseminados pelos distritos. Fora de Díli o GTL conta muitas vezes com a comunicação boca a boca para difundir oportunidades de concursos. Embora o GTL tenha um portal informático sobre oportunidades de concurso, este não é utilizado.

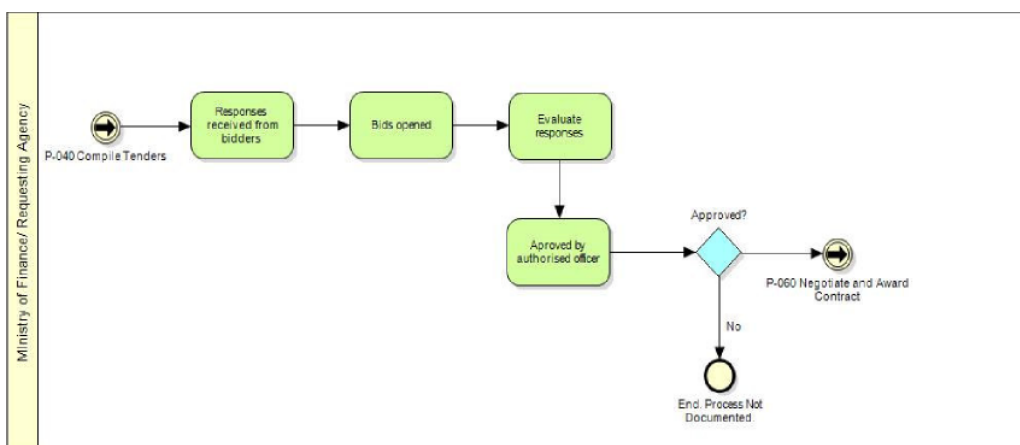
As oportunidades de concursos internacionais são por norma anunciadas em jornais estrangeiros.

Uso inconsistente de conferências pré-proposta: As conferências pré-proposta são uma parte integral do processo de aprovisionamento na maior parte das organizações, e organizadas pelo GTL para os aprovisionamentos de maior dimensão ou maior complexidade. Mais recentemente não têm sido organizadas regularmente conferências pré-proposta, embora sejam realizadas visitas aos locais nos casos de contratos de construção. Para lá de fornecerem informações úteis a potenciais candidatos a respeito da natureza e cenário de fundo de projectos individuais, as conferências pré-proposta podem ser usadas para educar potenciais candidatos sobre o processo de concurso. Isto beneficiará muitos candidatos, bem como o processo de aprovisionamento no seu todo.

2.5 RECEPÇÃO E AVALIAÇÃO DE RESPOSTAS

A recepção e avaliação de respostas incluem as actividades relativas à recepção, documentação e compilação de respostas de fornecedores a documentos de propostas, assim como a avaliação destas respostas de um modo justo e transparente a nível interno. Caso estas actividades sejam desempenhadas de forma adequada, deverão resultar no desenvolvimento de contratos com fornecedores respeitáveis e capazes de oferecer o melhor valor pelo dinheiro. A garantia da integridade destas actividades é muito importante, pois caso os fornecedores potenciais não confiem no processo de avaliação podem declinar concorrer ou serem tentados a influenciar injustamente os resultados da avaliação.

De seguida apresenta-se um resumo do actual processo do GTL e dos riscos e questões associados:



Principais riscos e questões	Risco sistémico	Risco fraude	Complex. a tratar
Ausência de caixa com tranca para recepção de propostas	M	M	R
Ausência de processo de submissão electrónica	M	M	M
Comité de avaliação não se reúne regularmente	M	E	E
Presidente do comité de avaliação varia	M	E	M
Dados dos procedimentos de avaliação não arquivados	E	E	E

Ausência de caixa com tranca para recepção de propostas: Caixas com tranca constituem um controlo simples e eficaz para garantir que os candidatos sabem onde submeter as suas respostas e para garantir que somente as respostas submetidas dentro do prazo são avaliadas. Não existe qualquer caixa com tranca para a recepção de propostas por parte do GTL. Em resultado disto houve casos em que foram descobertas submissões de fornecedores em cima de secretárias depois de outras propostas serem abertas e registadas.

Ausência de processo de submissão electrónica: Este tem-se vindo a tornar um processo cada vez mais comum em muitas organizações. A falta de meios de submissão electrónica de propostas apresenta desafios no contexto de um país que não dispõe de um sistema postal eficiente. A submissão de respostas de propostas, em particular a partir de fornecedores sediados no estrangeiro, pode ser um processo moroso ou pode acarretar custos elevados com deslocações a fim de submeter fisicamente as respostas. Estas dificuldades podem fazer com que alguns potenciais candidatos não submetam propostas ou não consigam garantir

que as suas propostas cheguem a tempo da abertura das propostas.

Comité de avaliação não se reúne regularmente: Os comités de avaliação de propostas da maior parte das organizações reúnem-se numa base regular e pré-determinada. Isto ajuda a garantir que os membros podem agendar a sua disponibilidade e evitar engarrafamentos na avaliação. O comité de avaliação do GTL reúne-se numa base de “conforme necessário”. Esta é uma situação pouco habitual para uma organização do governo que processa um elevado volume de propostas. Em resultado disto existe o risco de que as reuniões não possam ser organizadas numa base atempada, o que pode contribuir para atrasos na concretização do plano de aprovisionamento.

Presidente do comité de avaliação varia: A maior parte dos comités de avaliação tem um presidente regular, com um substituto caso o presidente não esteja disponível. Estes comités costumam ter uma composição fixa, com flexibilidade para conter peritos apropriados para apoiarem avaliações técnicas.

Tanto o presidente como a composição do comité de avaliação do GTL variam. Isto apresenta um risco de o processo de avaliação se inconsistente entre diferentes reuniões de avaliação, em particular caso a composição do comité também mude de reunião para reunião.

Dados dos procedimentos de avaliação não arquivados: Os dados referentes a processos de abertura de propostas, actas de reuniões do comité, cópias de modelos de avaliação, recomendações ao ministro, etc., nem sempre são arquivados. Isto prejudica a transparência e a possibilidade do processo de avaliação de propostas vir a ser auditado, colocando o GTL numa posição potencialmente indefensável caso seja contestado no que diz respeito a qualquer aspecto do processo de aprovisionamento.

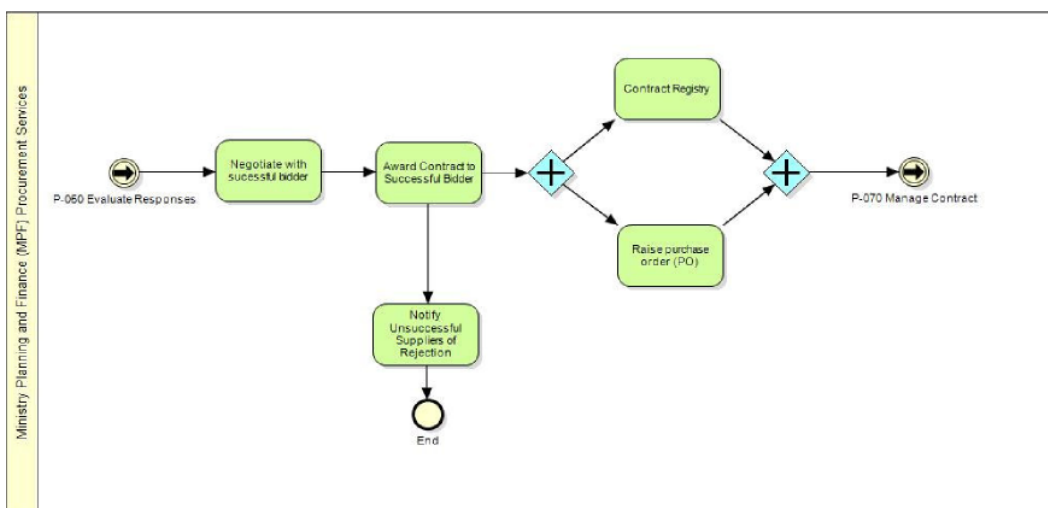
Aquando da inspeção da Divisão do Serviço de Aprovisionamento encontrámos uma grande caixa cheia com formulários de avaliação de propostas soltos. Seria muito difícil fazer corresponder estes formulários com decisões de avaliações individuais.

Variações de preços não contestadas: As variações pouco habituais de preços nem sempre parecem ser contestadas, o que tem potencial para expor o GTL a preços não competitivos e / ou a fraudes.

2.6 NEGOCIAÇÃO E ATRIBUIÇÃO DE CONTRATOS

O GTL tem três contratos padrão estabelecidos, os quais são geralmente usados de acordo com a natureza do aprovisionamento. Os contratos abrangem pequenos bens e serviços, consultorias e obras.

De seguida apresenta-se um resumo do actual processo do GTL para negociação e atribuição de contratos:



Os principais riscos e questões identificados em relação a estas actividades são os seguintes:

Principais riscos e questões	Risco sistémico	Risco fraude	Complex. a tratar
Qualificações limitadas em termos de negociação de contratos	M	E	E
Termos de contrato onerosos e inflexíveis	M	R	R
Inconsistências quanto a garantias de boa execução e garantias bancárias	M	M	R
Inconsistências quanto a pagamentos de mobilização	M	E	R
Ausência de revisão legal dos contratos de maior dimensão	M	M	R
Registo de contratos com integridade insuficiente	M	M	R
Ordens de compra não sequenciais e duplicadas	E	M	R
Não notificação dos candidatos seleccionados	R	R	R

Qualificações limitadas de negociação de contratos: O GTL possui alguns contratos e termos padrão e condições de contratos concebidos para responderem à maior parte dos esquemas contratuais. Todavia alguns contratos são negociados mas os funcionários de aprovisionamento receberam muito pouca formação nesta área. Para lá disto não existem actualmente funcionários na equipa de aprovisionamento com qualificações legais ou de negociação de contratos adequadas. Isto coloca o GTL em desvantagem aquando da negociação de contratos, e tem potencial para expor o governo ao risco de desempenho abaixo do desejado por parte de fornecedores, bem como de recursos inadequados para responder a potenciais disputas contratuais.

Fomos informados que nos casos em que houve negociação de contratos, esta foi geralmente feita por um Assessor e não por um empregado do GTL.

Termos de contrato onerosos e inflexíveis: Inspeccionámos termos e condições padrão para os pequenos bens e serviços, obras menores, obras de grande dimensão e consultorias. Estes contratos parecem ser baseados em contratos padrão do Banco Mundial, havendo oportunidade para rever a adequação do seu uso ao cenário de Timor-Leste, em especial no que diz respeito à nomeação de adjudicatários locais.

Inconsistências quanto a garantias de boa execução e garantias bancárias: Fomos informados que em alguns contratos existe o requisito de se obter uma garantia de boa execução e uma garantia bancária. Embora a lei de aprovisionamento exija o estabelecimento de garantias de bom desempenho para contratos com valor superior a \$10,000, não conseguimos apurar os princípios usados na prática para estabelecer as garantias.

Fomos informados que muitos fornecedores a nível local não dispõem dos fundos necessários para pagarem uma garantia de boa execução ou obterem uma garantia bancária, o que os pode dissuadir de submeterem propostas. Isto tem implicações negativas para o desenvolvimento social e económico de Timor-Leste e pode ser resolvido através de uma revisão bem articulada e de uma mudança de política.

Exemplo: Garantia de Boa Execução e má prática de contratos de gestão

Um dos maiores contratos atribuídos pelo governo é com a Tafui Oil Company Ltd para o fornecimento de combustível, num valor médio superior a \$1.2m por mês. Apesar do volume deste contrato, que abrange a principal fonte de fornecimento de combustível para o país, não parece ter sido estabelecida qualquer garantia de boa execução. Este contrato está de presente a ser investigado por um perito legal, sendo que as suas conclusões preliminares indicam que, para lá de não ter solicitado uma garantia de boa execução, existem outras más práticas de gestão relativamente ao contrato:

- γ *Não abertura de processos de concurso aberto*
- γ *Quebras de autoridade de delegação na atribuição do contrato*
- γ *Falta de autoridade para prolongar o contrato*
- γ *Não informação devida ao Ministro sobre certos aspectos do contrato*
- γ *Não validação de solicitações de pagamentos*
- γ *Não identificação / recuperação de pagamentos excessivos consideráveis.*

Inconsistências quanto a pagamentos de mobilização: Não existem directivas claras para o estabelecimento de pagamentos de mobilização. Esta questão depara-se com desafios semelhantes aos das garantias de boa execução e garantias bancárias (ver acima). Relativamente aos fornecedores internacionais, notámos algumas aparentes inconsistências quanto a garantias de boa execução e a pagamentos de mobilização.

Ausência de revisão legal dos contratos de maior dimensão: Constatámos que foi recentemente nomeado um Assessor Legal para rever contratos específicos. Todavia estas revisões têm uma natureza essencialmente forense, e caso tivessem sido encomendadas previamente, poder-se-iam ter evitado disputas ou casos de má execução.

Os actuais processos não requerem que os contratos de maior dimensão sejam revistos por um praticante legal competente e / ou por um painel. Ao não obter uma opinião legal sobre tais contratos existe o risco de o governo poder ser exposto a um desempenho inferior ao desejado e incorrer em custos adicionais, perdendo também oportunidades de recurso em caso de disputa.

Exemplo: Pagamento de mobilização

Um fornecedor indonésio, a PT Gunung Kijang, recebeu um contrato de construção no valor de \$888.888,88 e foi-lhe pedido que fornecesse uma garantia bancária no valor de 20% (\$177.778) deste montante. O fornecedor solicitou imediatamente um pagamento de mobilização de \$177.778. Este pedido foi rejeitado, porém foi imediatamente paga uma soma de \$87.111 relativa a custos de mobilização, e 14 dias depois foram enviados mais \$87.111,14 como pagamento de progresso, ou seja, aparentemente os 20% do preço do contrato foram efectivamente pagos como custo de mobilização, conforme solicitado pelo fornecedor.

Registo de contratos com integridade insuficiente: O Departamento de Aprovisionamento mantém um registo de contratos escrito à mão, num ficheiro de folhas soltas. Contém alguns campos que, se preenchidos, não dariam informações adequadas sobre a natureza e os termos do contrato. Muitos campos permanecem por preencher, e a caligrafia é muitas vezes ilegível.

Para lá disto, notámos algumas inconsistências na numeração dos contratos. Os contratos devem ser emitidos com uma ordem de compra. Alguns números de contrato são fáceis de identificar com uma ordem de compra, porém isso não acontece com alguns outros.

Ordens de compra não sequenciais e duplicadas: A prática padrão na maior parte das organizações consiste em afectar números únicos e sequenciais a cada ordem de compra. Isto facilita o controlo, acompanhamento e gestão das compras. O razão geral do Free Balance atribuiu um número sequencial a todas as ordens de compra. Contudo estes números podem ser alterados durante a captura de dados, e como resultado 288 (5%) das 6.144 ordens de compra emitidas durante o ano de 2006/07 não figuravam na sequência numérica.

Notámos também vários casos em que podem ter sido usadas duas ordens de compra diferentes para aprovisionar o mesmo item ou serviço duas vezes. A tabela seguinte contém alguns exemplos disto:

Exemplo: Potencial duplicação de ordens de compra

De seguida apresenta-se uma amostra de ordens de compra que podem ter sido duplicadas já se referem ao mesmo montante e que foram pagas ao mesmo fornecedor na mesma data.

OC	Data	Fornecedor	Bens	Valor (USD)
74868	Nov-07	Concessionário Forte	Veículo motor	99.000
74869		Concessionário Forte	Veículos motores	99.000
72484	Fev-07	Ministério da Saúde	Reab de grande	60.000
72486	Fev-07	Ministério da Saúde	Reab de grande	60.000
75688	Jun-07	Emp. Const. Civil Toms	Construção	30.000
75689	Jun-07	Emp. Const. Civil Toms	Reabilitação	30.000
70748	Nov-07	Combustíveis Belak	Combust. veículos	20.000
70787	Nov-07	Combustíveis Belak	Combust. veículos	20.000
76080	Jun-07	Samdoria unipessoal	Construção	20.000
76094	Jun-07	Samdoria unipessoal	Construção	20.000
76315	Jun-07	Samdoria unipessoal	Construção	20.000
76404	Jun-07	Wedito Unipessoal. Ld	Construção	20.000
76426	Jun-07	Wedito Unipessoal. Ld	Construção	20.000
73822	Maio-07	I Mercado	Equipamento	20.000
73880	Maio-07	I Mercado	Equipamento EDP	20.000

Não notificação dos candidatos seleccionados: Como questão de transparência, cortesia e para encorajar candidatos não seleccionados a concorrer em concursos futuros, a maior parte das organizações notifica candidatos não seleccionados do resultado do processo de avaliação. O GTL não tem o hábito de informar candidatos não seleccionados do resultado das avaliações de concursos e das atribuições de contratos.

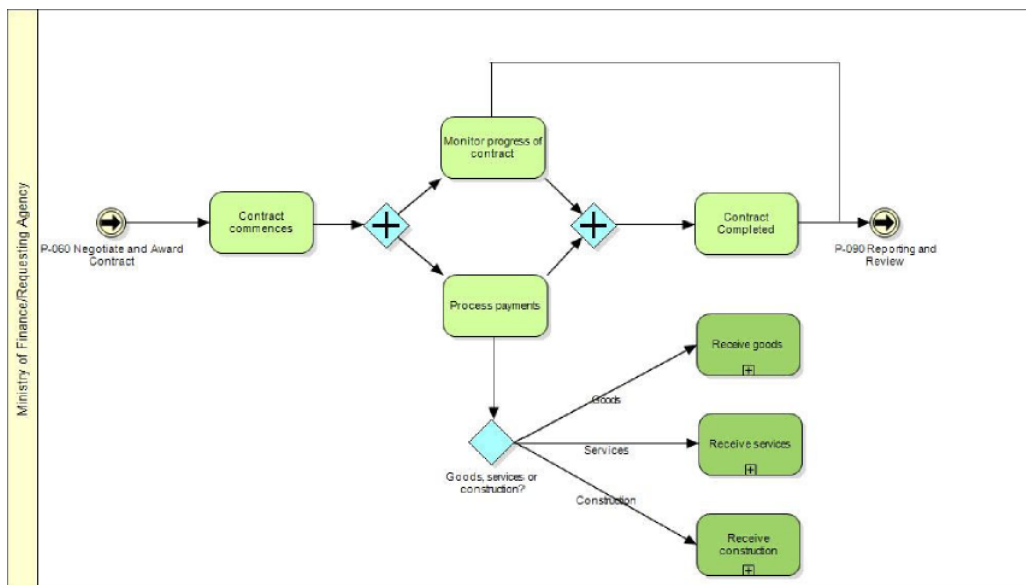
2.7 GESTÃO DE CONTRATOS

A gestão de contratos inclui actividades realizadas desde o arranque do contrato até ao seu término. Embora diferentes contactos necessitem de diferentes técnicas, todas as técnicas de gestão de contratos estão ligadas essencialmente aos princípios de gestão de riscos. Existem pelo menos dois níveis de risco associados com a prestação de serviços contratados:

- ▮ risco de contrato – o risco de o serviço não ser prestado de acordo com os requisitos do contrato em termos de tempo, custo, qualidade e quantidade; e
- ▮ risco de gestão de contrato – o risco associado com a gestão do contrato.

As actividades de gestão de contratos devem assim visar estes riscos. A não gestão dos riscos pode resultar em maus resultados de aprovisionamento, independentemente de quão bem um projecto foi especificado ou um fornecedor foi seleccionado.

De seguida apresenta-se um resumo das actividades envolvidas na gestão de contratos, juntamente com uma tabela dos principais riscos e questões identificados durante a revisão:



Principais riscos e questões	Risco sistémico	Risco fraude	Complex. a tratar
Qualificações inadequadas de gestão de contratos	E	E	E
Actividades inadequadas de gestão de riscos de contrato	E	E	E
Atrasos no arranque de contratos	E	M	E
Certificação inconsistente de trabalhos	E	E	E
Dados inadequados da recepção de bens	E	E	M
Atrasos na conclusão de contratos	E	M	E
Falha em processar facturas rapidamente	E	M	R
Autorização fotocopiada em formulários de pagamento	E	E	R
Falha em registar sacador nos registos de contabilidade	E	E	R
Falha em realizar avaliações dos fornecedores	M	E	M

Qualificações de gestão de contratos inadequadas: Uma boa gestão de contratos requer uma gama de conhecimentos e qualificações que só pode ser adquirida com o tempo. A tabela seguinte resume algumas das qualificações e atributos que um gestor de contratos deve possuir.³

Qualificações e atributos	Factores a considerar
Experiência	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimentos e experiência por parte da organização • Nível na organização que o gestor irá deter
Qualificações técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Entende elementos de serviço • Consegue especificar variações • Capacidade para avaliar execução da prestação de serviços
Qualificações de gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Experiência / formação na gestão de contratos • Gestão de indivíduos (equipa de gestão de contratos e outro pessoal) • Qualificações em gestão financeira / de custos (orçamentação, custeamento, gestão de activos) e quadro de responsabilização
Qualificações de comunicação	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade para apresentar informações por escrito e por via oral • Qualificações de negociação • Qualificações de mediação • Qualificações em resolução de conflitos • Trabalho conjunto dentro da organização e com os pares da indústria
Atributos pessoais	<ul style="list-style-type: none"> • Qualificações interpessoais • Flexibilidade • Conquista / mantém respeito

Tal como já foi discutido neste relatório, os funcionários de aprovisionamento não receberam formação suficiente para lhes permitir funcionarem efectivamente. A lista de qualificações e atributos acima pode ser considerada aquando do desenvolvimento dos programas de formação discutidos na parte 2.1 deste relatório.

Actividades inadequadas de gestão de riscos de contrato: Os planos de aprovisionamento para cada contrato devem incluir actividades de gestão de riscos. Estas actividades devem incluir a avaliação dos riscos associados com cada um dos contratos. Isto irá ajudar o pessoal do aprovisionamento a desenvolver e implementar controlos apropriados para mitigar os riscos identificados. De presente as actividades de gestão de riscos de contratos são muito limitadas.

Atrasos no arranque de contratos: Os contratos devem ser iniciados de acordo com os termos do contrato. Caso assim não seja isso pode ter como resultado o contrato não estar concluído na data prevista para tal. Os atrasos no arranque podem ser provocados por aumentos no preço de matérias-primas que o adjudicatário possa tentar passar para o governo, e podem fazer com que os contratos não sejam concluídos.

Fomos informados que os atrasos no arranque se devem muitas vezes às dificuldades que os fornecedores locais encontram em obter os fundos para uma garantia de boa execução ou uma garantia bancária. Se isto é verdade, é possível que uma abordagem mais pragmática a este

³ Extraído do “Guia de Melhores Práticas de Gestão de Contratos”, Gabinete Nacional de Auditoria da Austrália, 2001.

aspecto da gestão de riscos de contrato possa resultar em melhores resultados para o GTL e os adjudicatários.

Exemplo: Atrasos no arranque de contratos

Com base em informações fornecidas por Assessores, estimamos que em 30 de Novembro de 2007 havia 225 contratos / ordens de compra que tinham passado o seu prazo de validade mas que ainda não haviam sido iniciados. Alguns dos maiores eram os seguintes:

Número OC	Data OC	Data concl.	Nome forn.	Descrição	local	Valor (USD)
75118	Jun-07	Nov-07	Pérola de Timor	Construção	Baucau	190.250
75119	Jun-07	Nov-07	Imelbenrik	Construção	Maliana	185.620
76372	Jun-07	Out-07	Buras	Construção	Não declar.	90.405
76282	Jun-07	Out-07	Lidel - edicoes	Construção	Portugal	185.559
74370	Mai-07	Set-07	Makasae constr.	Construção	Baucau	130.311
74011	Maio-07	Set-07	Aifunan Timor	Mobiliário	Não declar.	122.996
74289	Maio-07	Ago-07	Eljaguna Bros.	Construção	Baucau	136.307
74568	Maio-07	Jun-07	Rozi	Renovação	Baucau	140.000
76324	Jun-07	Jun-07	Honalo	Construção	Ermera	107.148
Total						1.288.596

Certificação inconsistente de obras: A certificação de obras deve ser levada a cabo por pessoal tecnicamente competente para tal. O processo de certificação é uma actividade essencial que garante que o governo paga apenas a construção ou o trabalho efectivamente realizados. O GTL dispõe de uma capacidade limitada para conduzir certificações de obras, por isso o risco de obras abaixo do desejado ou incompletas é elevado. Para lá disto, fomos informados que os agentes responsáveis pelas certificações são muitas vezes aliciados com “comissões” por parte de empreiteiros a fim de certificarem as suas obras. Isto levanta questões de conflito de interesses e expõe o governo a um potencial considerável de fraude.

Exemplo: certificação inconsistente de obras

O Departamento de Educação encomendou uma auditoria. O projecto foi certificado por um inspector departamental como concluído por um valor de \$34.000. Pouco tempo depois um segundo inspector realizou uma inspecção no local e identificou mais de \$14.000 de trabalho não concluído.

Não correspondência dos bens recebidos com os bens encomendados: Os bens recebidos devem corresponder aos detalhes constantes das facturas e ordens de compra, de modo a garantir que o governo recebe efectivamente o que encomendou e o que irá pagar. Notámos vários casos onde não havia dados de existência de notas de recepção de bens ou de comparação dos bens recebidos contra facturas. Notámos igualmente vários casos onde os detalhes das ordens de compra e / ou facturas eram demasiado gerais para especificar exactamente o que havia sido encomendado e entregue.

Exemplo: Ausência de detalhes sobre itens encomendados e pagos

No dia 10 de Janeiro de 2007 foi feito um pagamento de \$29.916 a um fornecedor local, a Land Bird Company, referente ao fornecimento de “equipamento anti-motim”. Nem o contrato de apoio, nem a ordem de compra nem a factura apresentavam quaisquer detalhes sobre os itens encomendados.

Outras características pouco habituais relativamente a esta transacção foram que os equipamentos eram presumivelmente especializados e provavelmente não produzidos em Timor-Leste. A confirmar-se, poderia ter sido menos dispendioso encomendá-los directamente ao fornecedor estrangeiro do que através de um agente. Em segundo lugar, o único pagamento identificado feito a esta companhia parece ter-se referido a materiais de ensino a nível de liceu. Em terceiro lugar, ambos os pagamentos acima referidos foram codificados como “não há vendedor” no sistema FreeBalance.

Atrasos na conclusão de contratos: As práticas de gestão de contratos devem garantir que o progresso é monitorizado e que quaisquer atrasos podem ser identificados prontamente e resolvidos de forma sucinta. Identificámos muitos contratos abertos que tinham passado o prazo de validade, e fomos informados que esta era uma ocorrência comum.

Atrasos no arranque e na conclusão de contratos têm potencial para danificar significativamente as agendas sociais e económicas dos governos, em particular dado que esta é uma ocorrência mais frequente do que rara.

Exemplo: Atrasos na conclusão de contratos

Com base nas informações fornecidas por Assessores estimamos que em finais de Dezembro de 2007 haja mais de 600 contratos abertos e notas de compra que passaram a sua data de validade. Estima-se que o valor da parte não expirada destes contratos esteja na ordem dos \$32 milhões. De seguida indicam-se alguns dos contratos de maior dimensão:

Número OC	Data OC	Data concl.	Nome forn.	Descrição	local	Amt Pago	% do val. cont.
76322	Mai-07	Jul-07	Diversos vend.	Serv. prof.	Não decl.	45.131	4%
76334	Jun-07	Nov-07	Honalo	Estradas	Ermera	13.983	11%
75649	Jun-07	Nov-07	Malibo	Construção	Same	33.240	20%
74387	Mai-07	Out-07	Marabia	Estradas	Lolotoe	142.464	20%
75148	Jun-07	Out-07	CO Country	Estradas	Oe-cussi	33.088	20%
73692	Abr-07	Set-07	Leo Hilin	Rações pris.	Baucau	11.902	36%
73691	Mar-07	Ago-07	Soin Lorosae	Rações pris.	Dili	56.149	37%
75688	Jun-07	Out-07	ECC Toms	Construção	Dili	12.815	42%
72977	Mar-07	Ago-07	Startec Enterpr.	Células solar	Não decl.	1.410.200	63%
75042	Jun-07	Set-07	Whitestone	Cont. cheias	Ermera	46.592	66%

Existe também o risco de serem feitos pagamentos de mobilização a adjudicatários que não têm intenção ou capacidade para iniciar um contrato. É possível que os adjudicatários na tabela anterior receberam 20% do preço do contrato se enquadrem nesta categoria. Em baixo apresentam-se outros exemplos onde foram pagos 10% dos preços dos contratos após o seu prazo de validade.

Exemplo: contratos expirados onde 10% do valor do contrato foram pagos

Foram identificados muitos contratos / ordens de compra em que apenas 10% do preço do contrato havia sido pago, e que entretanto passaram o seu prazo de validade. De seguida indicam-se alguns deles:

Número OC	Data OC	Data conc.	Nome forn.	Descrição	local	Val cont. (USD)
75943	Jun-07	Ago-07	Ensul	"Serviços"	Não decl.	220.000
76090	Jun-07	Nov-07	Fideets	Estradas	Viqueque	164.861
76228	Jun-07	Out-30	Flecah	Estradas	Ermera	248.135
75025	Jun-07	Set-07	Terminator	Estradas	Baucau	198.889
75113	Jun-07	Set-07	Rivasio	Estradas	Não decl.	130.460
74973	Jun-07	Set-07	Rivio Constr.	Estradas	Baucau	123.711

Estes contratos podem representar casos em que foram feitos pagamentos de mobilização a adjudicatários sem intenção ou capacidade para realizarem o trabalho requerido.

Falha em processar atempadamente as facturas: As facturas recebidas dos fornecedores devem ser carimbadas com a data e registadas no sistema logo que possível. O pagamento tardio aos fornecedores pode fazer com que estes se abstenham de concorrer a trabalhos futuros, submetem facturas duplicadas ou se sintam tentados a subornar agentes para acelerar o pagamento das suas contas.

A nossa própria experiência enquanto prestadores de serviços ao GTL é que o pagamento é muitas vezes recebido mais de 90 dias após a data da factura.

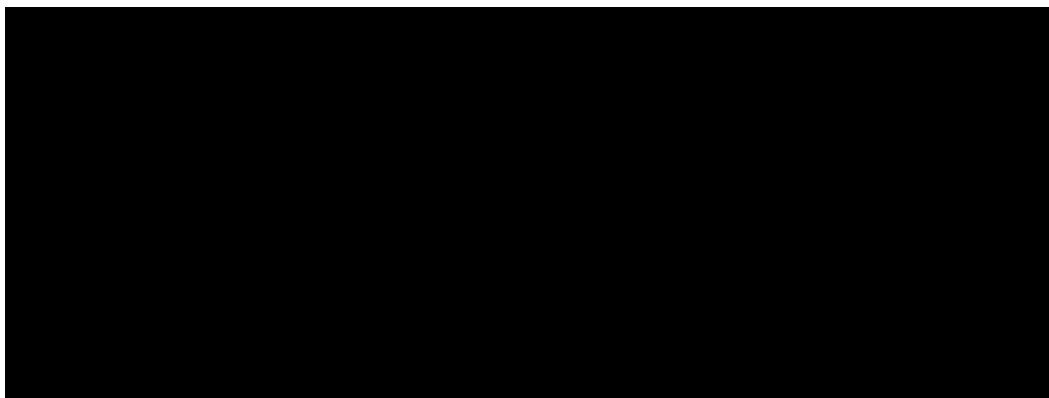
Autorizações fotocopiadas em formulários de pagamento: Constatámos que alguns dos formulários de pagamento eram parcialmente fotocopiados. A parte contendo as assinaturas era fotocopiada, mas os campos relativos ao sacador, montante e descrição dos bens e serviços eram subsequentemente preenchidos no documento fotocopiado. Isto representa uma quebra significativa do controlo interno e tem implicações semelhantes às da emissão de cheques em branco, aumentando assim de forma considerável o risco de fraude.

Falha em registar sacadores nos registos de contabilidade: É prática comum em qualquer sistema de contabilidade registar os nomes dos sacadores no razão, sendo que o razão FreeBalance requer que o nome do sacador seja inserido para todos os pagamentos. Todavia este controlo foi anulado, tendo nós constatado que 54% do valor de todos os pagamentos do GTL no ano financeiro de 2006/07 tinham a indicação de “Não há vendedor”. Isto resultou numa perda significativa de transparência e no dificultar de eventuais futuras auditorias, o que acarreta um risco elevado de que pagamentos fraudulentos se tornem difíceis de determinar. Felizmente fomos capazes de obter uma lista de pagamentos e sacadores do banqueiro do Governo, a Autoridade Bancária e de Pagamentos (ABP), a qual foi transmitida ao GTL para maior análise e revisão.

Falha em realizar avaliações de fornecedores: Uma avaliação sistemática dos fornecedores ajuda a garantir que só se fazem contratos com organizações de boa reputação. Este é um componente essencial da gestão de riscos e reduz os riscos de maus desempenhos e resultados dos contratos. Os actuais processos de aprovisionamento não incluem quaisquer actividades de avaliação de fornecimentos.

2.8 REPORTE E REVISÃO

O reporte e a revisão constituem oportunidades importantes para entender o desempenho organizacional, promover a responsabilização e facilitar melhorias continuadas. Essencialmente não existe qualquer processo de reporte ou revisão estabelecido na Divisão de Serviços de Aprovisionamento. A tabela seguinte apresenta um resumo dos principais riscos identificados durante esta reunião:



Principais riscos e questões	Risco sistémico	Risco fraude	Complex. a tratar
Qualificações de gestão de contratos inadequadas	E	M	R
Actividades inadequadas de gestão de riscos de contratos	E	M	R
Atrasos no arranque de contratos	M	M	M

Reporte limitado sobre actividades operacionais: O quadro de reporte é um pré-requisito aceite para qualquer actividade empresarial em qualquer organização, sendo usado como ferramenta para promover a responsabilização e o bom desempenho. A Divisão de Serviços de Aprovisionamento não desenvolveu um quadro de reporte, e esta pode ser esta uma das razões de existirem tantas anomalias no processo.

Ausência de uso de indicadores de desempenho: O uso de indicadores de desempenho é uma técnica aceite muito usada em todas as disciplinas de administração na maioria das organizações. Os indicadores de desempenho podem constituir um método simples mas eficaz de medir e monitorizar o desempenho, e caso sejam usados correctamente podem ajudar a gestão a identificar prontamente tendências ou problemas antes que se tornem críticos. Fomos incapazes de identificar quaisquer indicadores de desempenho que sejam usados de forma regular ou consistente pela Divisão de Serviços de aprovisionamento.

O desenvolvimento de actividades de reporte de desempenho deve considerar três áreas, nomeadamente o desenvolvimento do quadro de reporte de desempenho, a medição e gestão de dados e a apresentação de informações. A tabela seguinte indica as principais considerações que podem ser usadas no desenvolvimento deste processo.⁴

Quadro de Reporte de Desempenho
<p>Especificar resultados desejados (incluir quaisquer resultados intermédios) Abordar quaisquer resultados partilhados e informar sobre a contribuição da Divisão de Serviços de Aprovisionamento Identificar indicadores de desempenho possíveis de serem medidos em relação à efectividade dos resultados e das actividades operacionais Usar medidas válidas, precisas e fiáveis e manter informações sobre metodologias e fontes Estabelecer ligações entre informações financeiras e não financeiras e avaliar a eficiência e a efectividade da Divisão de Serviços de Aprovisionamento Usar alvos, padrões e bases de comparação estudados e realistas para, incluindo alvos plurianuais quando necessário.</p>
Medição e Gestão de Dados
<p>Definição clara de indicadores de desempenho Esquemas sólidos de garantia de dados Os dados de desempenho devem ser a base do reporte interno e externo, incluindo gestão e análise</p>
Apresentação de Informações
<p>Apresentar concretizações e análise de desempenho Avaliar desempenho contra alvos e outros pontos de referência Apresentar tendências no desempenho Demonstrar que as avaliações são conduzidas e utilizadas de forma apropriada Fornecer um retrato coerente do desempenho que: <ul style="list-style-type: none"> - faça a ligação com os compromissos no Orçamento - demonstre a consistência entre os anos - trate de todas as matérias requeridas pela Administração, Ministério e Governo </p>

Ausência de revisão independente: Devido ao elevado risco inerente do processo de aprovisionamento, a maior parte das organizações com uma função de auditoria interna têm pelo menos uma revisão relativa a aprovisionamento por ano. As revisões independentes devem ser uma parte integral do processo de gestão. As actividades de aprovisionamento têm por inerência um risco elevado em qualquer organização, sendo que as vantagens de realizar revisões regulares superam em muito os custos. As revisões de auditoria interna devem ser uma parte integral do processo de melhoria contínua e, conforme demonstrado nas conclusões deste relatório, existe uma possibilidade significativa de simples auditorias internas identificarem anomalias e recomendarem melhorias ao processo.

2.9 OBSERVAÇÃO FINAL

Aquando da nossa revisão havia várias iniciativas em curso com vista a fortalecer o processo de aprovisionamento. Estas incluíam investigações e avaliações legais da estrutura organizacional, responsabilidades, processos e funcionalidade dos computadores. As conclusões deste relatório e destas iniciativas devem ser consolidadas e vistas de uma forma abrangente, a fim de garantir a possibilidade de desenvolver uma acção pragmática para fortalecer o processo global.

⁴ Adaptado de "Melhores Práticas de Reporte de Desempenho" Gabinete Nacional de Auditoria da Austrália, 2004.

3.0 RESUMO DAS CONCLUSÕES INCLUINDO RECOMENDAÇÕES

Risco sistémico	Risco de fraude	Conclusão	Recomendação	Complexidade a tratar
E	M	Ausência de estratégia de aprovisionamento coerente: Nos seus termos mais simples, uma estratégia de aprovisionamento identifica a melhor forma de conseguir objectivos de aprovisionamento. Pode articular estes objectivos, em termos de valor pelo dinheiro, transparência, responsabilização e eficiência operacional. Pode também indicar as alturas dos aprovisionamentos planeados, o tipo de processo envolvido, como por exemplo abertura a propostas, pedido de estimativa, pedido de proposta, responsabilidades e condicionalismos e riscos operacionais e de mercado.	Continuar a melhorar o documento de estratégia de aprovisionamento para 2008, a ser desenvolvido pelos Assessores. Identificar oportunidades para unir aprovisionamentos mais pequenos numa base de todo o governo e introduzir painéis de contrato ou aumentar o uso de propostas de pré-qualificação. Publicar os elementos da estratégia que dizem respeito ao aprovisionamento e garantir que são actualizados numa base trimestral, de modo a reflectir as estimativas revistas.	R
E	E	Formação inadequada dos funcionários de aprovisionamento: É um princípio amplamente aceite que todos os funcionários de aprovisionamento devam receber formação apropriada. Os funcionários da Divisão de Serviços de Aprovisionamento não receberam quase formação nenhuma. Em 2005 foi realizada uma série de cinco sessões de trabalho, com a duração de meio dia cada. Alguns funcionários participaram em cursos ad hoc, porém não existe plano formal de formação nem registo formal de formação, apesar de ter sido conduzido um curso de formação com base na competência em 2005, patrocinado pelo Banco Asiático para o Desenvolvimento e concebido por um Assessor.	Avaliar oportunidades para introduzir formação com base em competência na Divisão de Serviços de Aprovisionamento. Desempenhar uma análise das necessidades de formação e estabelecer expectativas razoáveis relativamente a prazos durante os quais a formação pode ser implementada, assim como aos resultados que deverão ser conseguidos. Garantir que todas as actividades de formação, incluindo a assiduidade, são documentadas. Considerar a possibilidade de ministrar toda a formação em tétum, para garantir que é bem entendida.	E

E	E	<p>Falta de manuais de procedimentos de aprovisionamento: Não existem procedimentos documentados para comunicar as expectativas da administração em termos de padrões e procedimentos de desempenho. Um requisito padrão de qualquer função de aprovisionamento competente passa por ter procedimentos bem documentados. Estes ajudam a conseguir a compreensão dos padrões de trabalho, ajudam na formação e ajudam a garantir uma abordagem consistente ao aprovisionamento.</p>	<p>Desenvolver manuais de procedimento abrangendo todos os aspectos do aprovisionamento. Estes manuais devem usar linguagem simples e concisa e incorporar o uso de organigramas e outras representações gráficas. Podem ser introduzidos através de um programa de formação e sensibilização e ministrados em tétum e inglês ou português.</p>	R
---	---	---	---	---

Risco sistémico	Risco de fraude	Conclusão	Recomendação	Complexidade a tratar
M	M	Estrutura organizacional: A Divisão de Serviços de Aprovisionamento engloba um Director, o qual supervisiona 43 funcionários divididos em quatro equipas, com cada equipa a ser responsável pela administração de contratos, avaliação, propostas ou administração. Esta estrutura pode ser apropriada num ambiente em que os funcionários sejam bem formados e tenham acesso a directivas de aprovisionamento claras. Contudo, devido à falta de formação e à ausência de manuais de aprovisionamento, a Divisão de Serviços de Aprovisionamento é disfuncional. A Divisão é apoiada por três assessores, um dos quais comentou que passa consideravelmente mais tempo com responsabilidades operacionais do que fazia em colocações anteriores noutros países.	Considerar a possibilidade de introduzir profissionais de aprovisionamento experientes em posições operacionais no processo de aprovisionamento, incluindo posições dentro de instituições com autoridade para efectuar as suas próprias operações de compra. Afectar uma contraparte a cada um destes profissionais e estabelecer padrões de referência claros no que toca a expectativas de transferência de conhecimentos e qualificações	R
E	E	Mau reporte e má medição de desempenho: Não são produzidos ou fornecidos à administração relatórios consistentes ou regulares com o intuito de ajudar na gestão do processo de aprovisionamento. Não existem indicadores de desempenho, tais como tempos de ciclo de propostas. Deste modo não é possível obter um retrato preciso da situação ou das tendências relativas às actividades de aprovisionamento.	Desenvolver um sistema simples de reporte de desempenho com base em indicadores de desempenho fáceis de medir. Considerar a possibilidade de utilizar informações actualmente disponíveis no FreeBalance para conseguir isto. O sistema de reporte pode incluir relatórios diários ou semanais para ajudar os gestores e o pessoal a cumprirem as suas tarefas operacionais, e relatórios mensais para permitir à administração reportar a nível ministerial e monitorizar e tratar as tendências nos indicadores de desempenho.	R

Risco sistémico	Risco de fraude	Conclusão	Recomendação	Complexidade a tratar
E	E	Sistema de arquivo inadequado: Um sistema de arquivo abrangente e completo é fundamental para garantir que os registos de decisões, pagamentos e desempenho de fornecedores são mantidos e que o processo de aprovisionamento consegue demonstrar a sua transparência.	Desenvolver protocolos de arquivo e prestar formação aos funcionários para os consciencializar para a importância da manutenção de um bom sistema de arquivo. No mínimo os protocolos de arquivo devem fornecer orientações sobre numeração de ficheiros, uso de capas, conteúdos, protocolos de armazenamento e arquivo.	R
E	M	Documentação de propostas e contratos complexa: Em comum com a maior parte das funções de aprovisionamento, a Divisão de Serviços de Aprovisionamento usa documentação padrão de propostas e contratos. Todavia estes documentos estão escritos em inglês, idioma que não é bem entendido pela maior parte do pessoal que trabalha no GTL e pela maior parte dos adjudicatários timorenses. A maior parte da documentação de contratos baseia-se em procedimentos do Banco Mundial e é demasiado burocrática e complexa para ser usada num ambiente com estas lacunas em termos de domínio da língua inglesa e de capacidades técnicas.	Está actualmente em curso uma revisão da documentação de contrato. A finalidade desta revisão é identificar oportunidades para simplificar a documentação. As recomendações desta revisão devem ser consideradas e implementadas conforme apropriado. Considerar a possibilidade de produzir todos os documentos de contrato padrão numa escolha de tétum, inglês e português. Isto ajudará a garantir que são sempre entendidos pelas pessoas que os usam.	M

Risco sistémico	Risco de fraude	Conclusão	Recomendação	Complexidade a tratar
E	E	<p>Ausência de orientações sobre ética e prevenção de fraudes: Embora o governo tenha um código de ética, este não foi devidamente circulado. Os princípios que consagra são apropriados, porém muitos funcionários públicos podem ter dificuldades em entendê-los dado que estão escritos em inglês e usam uma linguagem burocrática. De modo semelhante, não existem orientações relativamente à identificação e prevenção de fraudes.</p>	Desenvolver um código de ética claro e simples, especificamente para funcionários da Divisão de Serviços de Aprovisionamento. Em face dos riscos inerentemente altos de qualquer processo de aprovisionamento, deve ser desenvolvida com carácter de urgência uma política de controlo de fraude.	E
E	M	<p>Quadro legislativo inflexível: A legislação do aprovisionamento determina como o processo de aprovisionamento deve ser conduzido. Isto é pouco habitual e presta poucas oportunidades para que o processo de aprovisionamento possa ser melhorado sem ter que se emendar a legislação nacional.</p>	Rever o actual quadro de Decretos-Lei com o objectivo de uniformizar o processo de aprovisionamento. Isto pode incluir o estabelecimento de princípios em legislação ou decretos-lei, assim como a emissão, através de outra autoridade, de políticas vinculativas para compradores e fornecedores.	M
E	E	<p>Competência técnica dos funcionários: Os requisitos altamente técnicos referem-se por norma a projectos de construção, sendo que a consequência de emitir especificações abaixo do padrão pode passar pela redução do tempo de vida e pelo aumento dos custos de manutenção de activos de infra-estruturas. Existe uma escassez de qualificações técnicas apropriadas para apoiar o aprovisionamento centralizado, e tanto quanto sabemos a situação é pior nas instituições autorizadas a levar a cabo aprovisionamento descentralizado.</p>	Avaliar oportunidades para introduzir formação com base em competência dentro da Divisão de Serviços de Aprovisionamento. Realizar uma análise das necessidades de formação e estabelecer expectativas razoáveis quanto aos prazos para implementação da formação e quanto aos resultados a atingir. Garantir que todas as actividades de formação, incluindo a assiduidade, são documentadas. Considerar a possibilidade de ministrar toda a formação em tétum, para garantir que é bem entendida.	E

Risco sistémico	Risco de fraude	Conclusão	Recomendação	Complexidade a tratar
E	E	Desenvolvimento de especificações em inglês: O desenvolvimento de especificações de propostas em inglês pode resultar em mais problemas caso os funcionários envolvidos não sejam fluentes na língua inglesa. A maior parte das especificações desenvolvidas pelo GTL está em inglês, porém a maior parte dos funcionários que as desenvolve não consegue falar, ler ou escrever com confiança neste idioma. Caso as especificações não sejam articuladas de forma clara, não se pode exigir aos vendedores que prestem uma resposta adequada na fase de propostas.	Considerar a introdução de especificações técnicas num idioma mais familiar aos adjudicatários locais e ao pessoal do GTL que o inglês.	E
E	E	Falta de quadro de padrões nacionais: Uma questão significativa com impacto na capacidade do GTL para emitir especificações de propostas claras é a falta de um quadro de padrões nacionais. Estes quadros fornecem normalmente um conjunto de critérios entendidos por todos, contra os quais se podem determinar e medir a qualidade ou o desempenho. Podem-se igualmente referir a níveis de competência profissional necessária para levar a cabo certas tarefas. Timor-Leste têm alguns padrões básicos, como por exemplo para a construção de escolas, mas o quadro não é vasto. Por vezes são especificados padrões internacionais ou padrões de outros países, mas existe o risco que estes não sejam totalmente compreendidos pelos fornecedores locais.	Considerar a possibilidade de adoptar o quadro de padrões de outro país ou um conjunto de padrões reconhecidos a nível internacional que cubram a maior parte dos requisitos de aprovisionamento. Esta iniciativa poderá ter de ser apoiada pela provisão de formação a nível local e pela acreditação de fornecedores para estarem presentes na formação.	E

Risco sistémico	Risco de fraude	Conclusão	Recomendação	Complexidade a tratar
E	E	Não planeamento de todos os requisitos: Em alguns contratos é evidente que nem todas as expectativas do GTL estão articuladas por escrito. Nestes casos existe o risco de um vendedor não ser informado sobre as expectativas do GTL e por isso não satisfazer ou não estar contratualmente obrigado a satisfazer essas expectativas.	A especificação dos requisitos do contrato deve ser incorporada no quadro de análise de riscos de aprovisionamento. Nos casos em que os requisitos sejam técnicos, devem ser inspeccionados por uma pessoa devidamente qualificada. No curto a médio prazo isto pode significar um internacional qualificado, caso os conhecimentos necessários ainda não existam a nível local.	E
M	M	Oportunidade para agregar requisitos: Uma prática comum para a maior parte das operações de aprovisionamento consiste em identificar a necessidade total das organizações relativamente a um produto ou serviço específicos (como por exemplo papel de fotocópia) e agregar esta necessidade numa única ordem ou num pequeno número de ordens de grande dimensão. Isto pode criar oportunidades para negociar descontos por quantidade, agendar devidamente as entregas e reduzir de forma considerável a quantidade de esforço de aprovisionamento necessário para obter a quantidade de bens ou serviços requerida. Esta prática não é muito empregue pelo GTL, perdendo-se assim oportunidades para melhorar a eficiência do desempenho e para reduzir custos gerais.	Considerar a possibilidade de adoptar princípios simples de adjudicação estratégica. Estes incluem a agregação de solicitações de aprovisionamento semelhantes numa ordem grande ou em várias ordens médias. O uso de painéis de contrato ou de um sistema de fornecedores preferidos deve igualmente ser considerado. A fim de implementar esta recomendação será necessário desenvolver um plano de aprovisionamento mais abrangente e obter uma capacidade mais forte para agendar solicitações de bens e serviços.	E
M	R	Processo de autorização burocrática de FCPs: A autorização apropriada de um FCP requer seis signatários distintos que podem estar situados em três departamentos diferentes. Isto pode dar azo a atrasos consideráveis no processamento.	A equipa do orçamento transitório desenvolveu um processo de autorização simplificado para FCPs, o qual pode ser incorporado como parte da prática padrão do GTL.	R

Risco sistémico	Risco de fraude	Conclusão	Recomendação	Complexidade a tratar
M	R	Varição no tempo para concluir FCPs: O processo oneroso de autorização conduziu a variações no tempo necessário para concluir um FCP válido. O processo de autorização pode levar até seis semanas para concluir, o que pode assim atrasar o arranque de um processo de concurso, estimativas ou propostas.	Ver acima. Menos processos de autorização burocrática resultarão provavelmente em menores tempos de processamento.	R
M	M	Base de dados de fornecedores inadequada e sem detalhe suficiente: Existe uma base de dados de fornecedores na Divisão de Serviços de Aprovisionamento, porém não é mantida e as informações nela constantes têm pouco valor prático. De modo a ser útil a base de dados de fornecedores deve conter um conjunto de informações, incluindo pertença, gama de produtos / serviços, e historial de desempenho. Estas informações podem ser utilizadas para ajudar a identificar potenciais fornecedores e, se necessário, excluir maus cumpridores. A base de dados do GTL não contém provisão para estes detalhes, por isso mesmo que doce mantida não teria grande valor no seu formato actual.	Alguém deve ficar responsável por manter estas informações.	R

Risco sistémico	Risco de fraude	Conclusão	Recomendação	Complexidade a tratar
M	E	<p>Pertença das organizações de vendedores pouco clara: Devido aos procedimentos de registo de empresas de Timor-Leste e a graus variáveis de conformidade com estes procedimentos por parte da comunidade empresarial, nem sempre é possível determinar a quem pertence verdadeiramente um negócio. As empresas e os seus donos devem estar registados junto do Departamento de Justiça, sendo necessário um “Certificado de Dívidas” anual por parte do Serviço de Impostos de Timor-Leste (SITL) para registar uma empresa e conduzir negócios com o GTL. Estes certificados são emitidos apenas para empresas que tenham as suas avaliações e pagamentos fiscais em dia. Contudo alguns contribuintes que não cumpriram as suas obrigações fiscais voltam a registar as suas empresas sob um novo nome, recebem uma nova licença empresarial e continuam a trabalhar sob o novo nome. Estes contribuintes / empresas cometeram assim uma fraude contra o estado.</p>	<p>Considerar uma ligação com o Ministério da Justiça para determinar o método mais efectivo para apurar a pertence de fornecedores. Considerar a possibilidade de desenvolver critérios que ajudem a identificar os fornecedores ou donos de empresas que tenham anteriormente prestado serviços insatisfatórios ao GTL. Investigar formas de usar estas informações para limitar o risco de contratar fornecedores questionáveis.</p>	E
M	E	<p>Intermediários e agentes usados na cadeia de fornecimento: Fomos informados de que alguns fornecedores têm contratos de fornecimento exclusivos de bens e serviços específicos ao GTL. Embora possa haver uma justificação para o uso de agentes, estas combinações podem ser usadas para perpetrar fraudes, por via do acréscimo de margens de lucro desnecessárias para o agente.</p>	<p>Desenvolver uma política clara sobre o uso de agentes e intermediários. Rever todas as actuais combinações com fornecedores de fonte única e reconfirmar se é apropriado aprovisionar bens e serviços através deste método.</p>	M

Risco sistémico	Risco de fraude	Conclusão	Recomendação	Complexidade a tratar
E	E	Documentos de proposta preparados em inglês: A preparação de documentos de concurso em inglês e o requisito de as respostas serem em inglês não são propícios a uma prática efectiva de aprovisionamento em Timor-Leste. Isto sucede já que o inglês não é uma língua bem entendida e falada pela maior parte dos funcionários de aprovisionamento do GTL e dos fornecedores locais.	Considerar a possibilidade de preparar documentos de proposta locais em tétum ou num idioma que seja amplamente entendido em Timor-Leste.	E
E	E	Documentos de proposta demasiado complexos: O uso de documentos de proposta padrão é uma prática de aprovisionamento amplamente aceite que no geral promove a qualidade e a consistência em todas as actividades de aprovisionamento. Existem documentos de proposta padrão relativos a pedidos de estimativa, abertura de concursos e pedidos de proposta. Estes parecem ser baseados em documentos pro forma do Banco Mundial, exigindo um nível de detalhe e cumprimento que muitos fornecedores timorenses podem sentir dificuldades para satisfazer. No geral estes documentos são mais adaptados para aprovisionamentos em grande escala a partir de fornecedores internacionais sofisticados do que a partir de empresas sedeadas em Timor-Leste.	Considerar as recomendações da actual revisão em curso no sentido de simplificar os documentos de proposta existentes. Garantir que o uso de documentos simplificados não irá expor o GTL a maiores níveis de risco contratual.	M

Risco sistémico	Risco de fraude	Conclusão	Recomendação	Complexidade a tratar
M	E	<p>Anúncio limitado das oportunidades de aprovisionamento: É boa prática garantir que os concursos públicos são amplamente anunciados, de modo a aumentar as hipóteses de haver um processo de propostas competitivo. As solicitações de propostas e estimativas não são bem anunciadas pelo GTL. As oportunidades dirigidas a empresas locais são por norma anunciadas nos jornais nacionais, todavia estes jornais não estão bem disseminados pelos distritos. Fora de Díli o GTL conta muitas vezes com a comunicação boca a boca para difundir oportunidades de concursos. Embora o GTL tenha um portal informático sobre oportunidades de concurso, este não é utilizado. As oportunidades de concursos internacionais são por norma anunciadas em jornais estrangeiros.</p>	<p>Considerar a possibilidade de emitir anúncios de concursos locais em estações de rádio locais e de afixar cópias dos requisitos do concurso nas comunidades locais ou salões de igrejas. Considerar o uso de motores de busca na Internet para o anúncio de concursos internacionais. Usar o portal informático de aprovisionamento do GTL para anunciar concursos. Esta deve revelar-se uma forma altamente eficaz em termos de custo para publicar oportunidades de concurso.</p>	R
M	M	<p>Ausência de caixa com tranca para recepção de propostas: Caixas com tranca constituem um controlo simples e eficaz para garantir que os candidatos sabem onde submeter as suas respostas e para garantir que somente as respostas submetidas dentro do prazo são avaliadas. Não existe qualquer caixa com tranca para a recepção de propostas por parte do GTL. Em resultado disto houve casos em que foram descobertas submissões de fornecedores em cima de secretárias depois de outras propostas serem abertas e registadas.</p>	<p>Instalar uma caixa com tranca para propostas fora dos gabinetes de aprovisionamento e desenvolver um procedimento para abrir a caixa e manter a custódia da chave.</p>	R

Risco sistémico	Risco de fraude	Conclusão	Recomendação	Complexidade a tratar
M	M	Ausência de processo de submissão electrónica: Este tem-se vindo a tornar um processo cada vez mais comum em muitas organizações. A falta de meios de submissão electrónica de propostas apresenta desafios no contexto de um país que não dispõe de um sistema postal eficiente. A submissão de respostas de propostas, em particular a partir de fornecedores sediados no estrangeiro, pode ser um processo moroso ou pode acarretar custos elevados com deslocações a fim de submeter fisicamente as respostas. Estas dificuldades podem fazer com que alguns potenciais candidatos não submetam propostas ou não consigam garantir que as suas propostas cheguem a tempo da abertura das propostas.	Considerar a possibilidade de desenvolver um formulário electrónico para submissão de propostas ou desenvolver um processo para a aceitação de documentos de proposta através de correio electrónico.	M
M	E	Comité de avaliação não se reúne regularmente: Os comités de avaliação de propostas da maior parte das organizações reúnem-se numa base regular e pré-determinada. Isto ajuda a garantir que os membros podem agendar a sua disponibilidade e evitar engarrafamentos na avaliação. O comité de avaliação do GTL reúne-se numa base de “conforme necessário”. Esta é uma situação pouco habitual para uma organização do governo que processa um elevado volume de propostas. Em resultado disto existe o risco de que as reuniões não possam ser organizadas numa base atempada, o que pode contribuir para atrasos na concretização do plano de aprovisionamento.	Desenvolver uma agenda permanente e um calendário de reuniões para o comité de avaliação de propostas. Distribuir o calendário para o ano a todos os membros permanentes do comité.	E







Risco sistémico	Risco de fraude	Conclusão	Recomendação	Complexidade a tratar
M	E	<p>Presidente do comité de avaliação varia: A maior parte dos comités de avaliação tem um presidente regular, com um substituto caso o presidente não esteja disponível. Estes comités costumam ter uma composição fixa, com flexibilidade para conter peritos apropriados para apoiarem avaliações técnicas.</p> <p>Tanto o presidente como a composição do comité de avaliação do GTL variam. Isto apresenta um risco de o processo de avaliação se inconsistente entre diferentes reuniões de avaliação, em particular caso a composição do comité também mude de reunião para reunião.</p>	Rever o método existente para determinar quem deve estar presente em reuniões de avaliação de propostas. Documentar um novo processo que descreva os critérios e responsabilidades dos indivíduos que se sentam no comité de avaliação.	M
E	E	<p>Dados dos procedimentos de avaliação não arquivados: Os dados referentes a processos de abertura de propostas, actas de reuniões do comité, cópias de modelos de avaliação, recomendações ao ministro, etc., nem sempre são arquivados. Isto prejudica a transparência e a possibilidade do processo de avaliação de propostas vir a ser auditado, colocando o GTL numa posição potencialmente indefensável caso seja contestado no que diz respeito a qualquer aspecto do processo de aprovisionamento.</p> <p>Aquando da inspecção da Divisão do Serviço de Aprovisionamento encontrámos uma grande caixa cheia com formulários de avaliação de propostas soltos. Seria muito difícil fazer corresponder estes formulários com decisões de avaliações individuais.</p>	Desenvolver uma capa padrão para todos os ficheiros de propostas e tornar alguém (o secretário da comissão de propostas) responsável para garantir que estes ficheiros são mantidos de forma apropriada. Todas as decisões e documentos relativos a avaliações de propostas devem ser mantidos no ficheiro de propostas relevante	E

Risco sistémico	Risco de fraude	Conclusão	Recomendação	Complexidade a tratar
R	R	Não notificação dos candidatos seleccionados: Como questão de transparência, cortesia e para encorajar candidatos não seleccionados a concorrer em concursos futuros, a maior parte das organizações notifica candidatos não seleccionados do resultado do processo de avaliação. O GTL não tem o hábito de informar candidatos não seleccionados do resultado das avaliações de concursos e das atribuições de contratos.	Desenvolver uma carta padrão ou outra forma de comunicação para informar candidatos não seleccionados de todas as decisões relativas à atribuição de contratos. Isto pode incluir a colocação de avisos em painéis, o portal informático do GTL e jornais locais.	R
E	E	Qualificações de gestão de contratos inadequadas: Uma boa gestão de contratos requer uma gama de conhecimentos e qualificações que só pode ser adquirida com o tempo.	Avaliar oportunidades para introduzir formação em gestão de contratos com base na competência na Divisão de Serviços de Aprovisionamento. Realizar uma análise das necessidades de formação e estabelecer expectativas razoáveis quanto a prazos para a realização dos contratos e quanto aos resultados dos mesmos. Como medida interina considerar a possibilidade de nomear uma pessoa qualificada para gerir os contratos que exijam maior nível de conhecimentos técnicos.	E
E	E	Actividades de gestão de riscos de contratos inadequadas: Os planos de aprovisionamento para cada contrato devem incluir actividades de gestão de risco. Estas actividades devem incluir a avaliação dos riscos associados com cada contrato. Isto irá ajudar o pessoal de aprovisionamento a desenvolver e implementar controlos apropriados para mitigar os riscos identificados. As actuais actividades de gestão de risco de contratos são muito limitadas.	Desenvolver um quadro simples de gestão de riscos de contratos que possa ser aplicado a todos os contratos. Na sua forma mais básica, este quadro poderá precisar apenas de identificar os maiores riscos de contratos, de modo a que a sua gestão possa ser afectada a alguém que disponha das qualificações mais apropriadas.	E

Systemic risk	Risk of fraud	Finding	Recommendation	Complexity to address
<p>H</p>	<p>M</p>	<p>Delays in commencement of contract: Contracts should be commenced in accordance with the terms of the contract. Failure to do so may result in the contract not being completed by the completion date. Delays in commencement may result in increases in the price of raw materials which the contractor may try to pass on to the government and may also result in contracts not being completed.</p>	<p>Undertake a specific project to identify the reasons why many contracts do not commence on time. Consider the results of this investigation to develop a process that reduces the incidence of delayed contract commencement.</p>	<p>H</p>
<p>H</p>	<p>H</p>	<p>Inconsistent works certification: Works certification should be completed by staff who are technically competent to undertake such a certification. The certification process is an essential activity that ensures the government pays only for construction or work that has actually been performed. There is only limited capacity within GOTL to conduct works certifications so the risk of paying for substandard or incomplete work is high. In addition, we were informed that certifying officers are often offered 'commissions' by contractors to certify their work. This raises issues of conflict of interest and exposes the government to significant potential fraud.</p>	<p>Continue to develop the certification skills of GoTL officers responsible for this task. Consider appointing a specialist who could sample the quality of inspections performed to support contract payments and ascertain substantial completion. Develop a process for dealing with officers who repeatedly prove unable to provide fair and accurate certification reports.</p>	<p>H</p>

Systemic risk	Risk of fraud	Finding	Recommendation	Complexity to address
M	H	Delays in contract completion: Contract management practices should ensure that progress is monitored and that delays can be identified early and resolved quickly. We identified many open contracts that had passed their completion date and were informed that this is a common occurrence. Delays in contract commencement and completion have the potential to significantly damage the governments social and economic agendas, particularly in view of the fact that this is a common rather than exceptional occurrence	Refer to comments relating to delayed contract commencement. Conduct an investigation of all open contracts that should have been completed by December 2007 and develop a strategy to deal with them. Outcomes might entail blacklisting serious or serial offenders, developing strategies to complete unfinished contracts or readvertising/cancelling them.	H
H	M	Failure to process invoices on time: Invoices received by suppliers should be date stamped and recorded in the system as soon as practicable after receipt. Late payment of suppliers may result in their declining to bid for future work or in their submitting duplicate invoices or being tempted to bribe officers to expedite payment of their accounts.	Develop a performance indicator that measures the time taken to pay an invoice from its date of issue by the supplier and receipt by GoTL. Use this indicator to address bottlenecks in the approval/ payment process.	L
H	H	Photocopied authorisation on payment vouchers: We noted that some of the payment vouchers supporting payments were partially photocopied. The portion containing signatures was photocopied but the fields requiring payee, amount and description of the goods and services were completed on the photocopied document. This represents a significant breakdown in internal control and has similar potential results to issuing blank cheques and significantly increases the risk of fraud.	Immediately cease using photocopied signatures on any payment, requisition or other authorising document. Publicise this initiative widely and implement sanctions against anyone who fails to comply with this instruction.	L

Systemic risk	Risk of fraud	Finding	Recommendation	Complexity to address
H	H	<p>Failure to record payee in accounting records: It is standard practice in any accounting system to record the names of payees in the ledger and the FreeBalance ledger requires the name of the payee to be inserted for all payments. This control has however been overridden and we noted that 54% by value of all GOTL payments for the 2006/07 financial year were attributed to a payee called "No vendor". This has resulted in a significant loss of transparency and impairment of the audit trail and provides a high risk that fraudulent payments will become difficult to trace. Fortunately we were able to obtain a list of payments and payees from the governments banker, the Banking and payments Authority (BPA) and these have been provided to GOTL for further analysis and review.</p>	<p>Instruct all officers responsible for entering payment vouchers onto FreeBalance to immediately cease using the "no vendor" and to accurately record the true payee. This information is readily available on the payment vouchers. Instruct someone with a good knowledge of local businesses to review the list of payments provided by the BPA to identify unusual or recurrent payments to individuals or businesses that may warrant further investigation.</p>	L
M	H	<p>Failure to perform supplier evaluations: Systematic evaluation of suppliers helps to ensure that an organisation only contracts are placed only with reputable organisations. This is an essential component of risk management and reduces the risk of poor contract performance and outcomes. The current procurement processes do not include any supplier evaluation activities.</p>	<p>Develop criteria for evaluating suppliers and commence a programme of supplier evaluation. Commence with those suppliers most commonly used or who are contracted to provide high value goods and services to GoTL.</p>	M

Systemic risk	Risk of fraud	Finding	Recommendation	Complexity to address
		Limited reporting on operational activities: A reporting framework is an accepted prerequisite for any business activity in any organisation and is used as tool to promote accountability and performance. The Procurement services division has not developed a reporting framework and this may be one reason why there are so many anomalies across the process.	Develop a suit of management reports containing financial and non financial information and which are useful to management in monitoring procurement activities. These reports should be easy to develop, produced on a regular and frequent basis, provide timely information and offer consistent comparative information between each reporting period.	
		No use of performance indicators: The use of performance indicators is an accepted technique commonly used across all disciplines of management in most organisations. Performance indicators can provide a simple yet effective method of measuring and monitoring performance and if used correctly can assist management to proactively identify trends or problems which can then be addressed before they become critical. We were unable to identify any performance indicators that were regularly or consistently used by the Procurement Services Division.	Refer recommendation above. Develop a suit of a performance indicators that assist in measuring achievement of procurement objectives. These should be aligned to procurement overall objectives which still have to be developed by the procurement services Division. The selected performance indicators should encompass the entire procurement process and be widely understood by all officers working in procurement services.	

Risco sistémico	Risco de fraude	Conclusão	Recomendação	Complexidade a tratar
M	M	<p>Ausência de revisão independente: Devido ao elevado risco inerente do processo de aprovisionamento, a maior parte das organizações com uma função de auditoria interna têm pelo menos uma revisão relativa a aprovisionamento por ano. As revisões independentes devem ser uma parte integral do processo de gestão. As actividades de aprovisionamento têm por inerência um risco elevado em qualquer organização, sendo que as vantagens de realizar revisões regulares superam em muito os custos. As revisões de auditoria interna devem ser uma parte integral do processo de melhoria contínua e, conforme demonstrado nas conclusões deste relatório, existe uma possibilidade significativa de simples auditorias internas identificarem anomalias e recomendarem melhorias ao processo.</p>	<p>Identificar oportunidades para desenvolver um processo de revisão interna. Considerar o uso da divisão de Inspeções do Ministério das Finanças ou, caso exista pouca capacidade nesta área, considerar a nomeação de um prestador de serviços externo. Esta nomeação pode ser considerada em termos dos requisitos de todo o governo relativos a auditoria interna.</p>	M

0

APÊNDICE A: TERMOS DE REFERÊNCIA RESUMIDOS

A. CENÁRIO DE FUNDO

O 4.º Governo Constitucional de Timor-Leste (GTL) foi inaugurado no dia 14 de Agosto de 2007. Desde então, o Governo tem vindo a estabelecer as suas estruturas, sistemas e processos com vista a preparar um Governo funcional para o próximo mandato. Parte deste esforço tem sido aprender as estruturas, processos e operações do Governo anterior. Este processo foi dificultado pela não transferência devida das pastas por parte do anterior Governo.

No prazo de um mês a contar da tomada de posse o Governo tem de apresentar ao Presidente o seu plano relativo ao seu mandato. No prazo de 90 dias a contar da tomada de posse tem de ter aprovado Leis Orgânicas para reger o funcionamento de cada um dos órgãos de Estado.

Assim que possível o Governo irá apresentar ao Parlamento um “Orçamento de Transição” – um Orçamento de manutenção para permitir o funcionamento do Governo antes da formação, aprovação e promulgação de um novo orçamento para o ano civil de 2008. (Nota: desde 1 de Julho o governo tem vindo a funcionar numa base de “fornecimento”). O Governo irá começar imediatamente processos com vista a desenvolver o Orçamento para o ano civil de 2008, de modo a poder apresentá-lo ao Parlamento até meados de Novembro de 2007.

B. OBJECTIVOS

O governo deseja levar a cabo uma série de revisões para ajudar nestes processos e no desenvolvimento contínuo de um Governo aberto, transparente e responsável. Estas revisões devem ser concebidas de forma a fornecer as seguintes informações ao Governo:

- ┆ Os sistemas, processos e práticas que regem certas áreas e actividades do Governo;
- ┆ A adequação do número e da capacidade dos actuais recursos humanos, incluindo assessores internacionais e pessoal nacional;
- ┆ Os controlos necessários para garantir a integridade do aprovisionamento e o grau em que estes já existem e são efectivos;
- ┆ Os passos necessários para corrigir anomalias e deficiências nos controlos, sistemas e processos; e
- ┆ Identificação de áreas nas quais o funcionamento dos controlos sugere que o governo tem uma exposição (potencial ou concreta) significativa a ineficácias, fraude e corrupção.

C. ÂMBITO DOS SERVIÇOS

A revisão do processo de aprovisionamento deve, no mínimo:

Identificar e documentar os sistemas, processos e práticas que regem actividades;

- Os controlos necessários para garantir a integridade destes programas e o grau em que já existem e estão a funcionar de forma efectiva;
- A existência e o grau de adequação das orientações, manuais de práticas e critérios, de modo a garantir que as actividades realizam o seu fim pretendido;
- Uma avaliação das áreas em que o funcionamento dos controlos sugere que o governo tem uma exposição significativa (potencial ou concreta) a ineficácias, fraude e corrupção
- Especificamente, uma análise dos custos financeiros, processuais e sistémicos resultantes desta exposição, incluindo quaisquer práticas indevidas identificadas
- Relatório sobre as conclusões imediatamente evidentes da auditoria forense e recomendação de caminho futuro para auditorias forenses mais detalhadas
- Recomendações relativas aos passos necessários para corrigir anomalias e deficiências nos controlos, sistemas e processos.

O âmbito desta revisão foi ligeiramente modificado durante a fase de trabalho de campo, no seguimento de discussões adicionais com a Ministra das Finanças e seus representantes.

APÊNDICE B: DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Na realização deste serviço, a Deloitte aplicou o APS8, a Declaração Profissional sobre Serviços de Consultoria de Gestão emitida pelos Órgãos de Contabilidade Australianos.

Nos casos em que a Deloitte forneceu pareceres ou recomendações ao Governo da República Democrática de Timor-Leste, não somos responsáveis pela forma como as melhorias, recomendações ou oportunidades sugeridas são implementadas, ou se o são de todo. O Governo da República Democrática de Timor-Leste ou os seus nomeados precisarão considerar com cuidado todas as implicações de cada uma destas melhorias, recomendações ou oportunidades sugeridas, incluindo quaisquer efeitos adversos e quaisquer requisitos de financiamento, fazendo as decisões que considerarem apropriadas.

O trabalho desempenhado não constitui uma garantia de acordo com os Padrões de Auditoria Australianos.

As matérias detalhadas no nosso relatório são apenas aquelas que foram trazidas à nossa atenção durante o curso dos nossos procedimentos, não constituindo necessariamente uma indicação abrangente de todos os riscos ou questões que existem, ou de todas as acções que podem ser desenvolvidas. Assim sendo, a gestão não deve depender do nosso relatório para identificar todos os riscos e questões que possam existir nos sistemas e procedimentos discutidos. O relatório deve ser lido no contexto dos nossos termos de referência. Caso tivéssemos realizado procedimentos adicionais ou tivéssemos realizado uma garantia de acordo com os Padrões de Auditoria Australianos, poderíamos ter tomado conhecimento de outras matérias que valeriam a pena ser reportadas.

Este relatório foi preparado única e exclusivamente para uso do Governo da República Democrática de Timor-Leste, e não deve ser citado na totalidade ou em parte sem o nosso consentimento prévio por escrito. Não aceitamos qualquer responsabilidade relativamente a qualquer terceiro, dado que o relatório não foi preparado nem é destinado a qualquer outro fim.

Responsabilidade limitada por esquema aprovado segundo a Legislação de Padrões Profissionais.

A Deloitte Touche Tohmatsu é uma verein (associação) suíça, e como tal nem a Deloitte Touche Tohmatsu nem qualquer das suas firmas membro têm qualquer responsabilidade pelos actos ou omissões umas das outras. Cada firma membro é uma entidade legal separada e independente a operar sob os nomes "Deloitte," "Deloitte & Touche," "Deloitte Touche Tohmatsu," ou outros nomes relacionados. Os serviços aqui descritos são prestados pelas firmas membro e não pela Deloitte Touche Tohmatsu Verein.



Contacte-nos

Deloitte

Tel: +61 (0)8 89803000

Fax: +61 (0)8 89803002

Fifth Floor

62 Cavenagh Street

Darwin

NT 0800

Austrália