



RISCOS DE CORRUPÇÃO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

A contratação é uma área de negócios de elevado risco de corrupção devido à sua complexidade, frequência e aos montantes envolvidos.

As avaliações de riscos de corrupção têm por objectivo proporcionar uma visão clara, completa e equilibrada do impacto real

da corrupção no âmbito da contratação pública.

Como decorre o processo de Contratação pública?



As várias etapas do ciclo de contratação pública podem ser organizadas da seguinte forma:

1. Identificação das necessidades
2. Decisão de contratar e escolha do procedimento
3. Elaboração do caderno de encargos e programa de concurso
4. Consulta ao mercado (modalidades e sua relação com as necessidades)
5. Convite ou publicitação do procedimento
6. Recepção e análise das propostas
7. Adjudicação e contratualização
8. Acompanhamento da execução física e financeira da empreitada/concessão
9. Consignação da empreitada/concessão
10. Avaliação dos trabalhos efectuados e da qualidade da empreitada/concessão e liquidação final de contas

De um modo simplificado, estas dez etapas do processo de contratação podem ser agrupadas nestas cinco categorias:

1. Avaliação de necessidades
2. Escolha e preparação do procedimento
3. Adjudicação do contrato
4. Execução do contrato
5. Contabilidade final, pagamento e sanções

Cada fase tem um conjunto de riscos específicos que lhes estão associados e que podem/devem ser respondidos através de um conjunto de boas práticas e de medidas preventivas, que estão na base da criação e implementação de um sistema de fiscalização e acompanhamento dos procedimentos de contratação pública.

Riscos

1. Avaliação de necessidades

Esta etapa envolve decisões sobre a finalidade, sustentabilidade económica (equidade intergeracional) e impactos ambientais e sociais do projecto, assim como a dotação orçamental correspondente.

Riscos de corrupção:

- A aprovação de obras desnecessárias ou de baixa qualidade ou investimentos sobrestimados
- Favorecer uma determinada empresa ou indivíduo e, por vezes, com um impacto social ou ambiental negativo
- Tais problemas surgem frequentemente como resultado de conflitos de interesse por parte dos decisores ou funcionários públicos envolvidos no processo de contratação
- As decisões muitas das vezes não têm qualquer escopo ou viabilidade económica, mas respondem unicamente a compromissos políticos assumidos anteriormente.

2. Preparação do concurso

Nesta fase, a entidade adjudicante deverá elaborar um caderno de encargos que delimite o âmbito e o objecto do concurso, definir as especificidades técnicas do contrato e seleccionar o método de contratação apropriado de acordo com o enquadramento legal em vigor, preparar os documentos de licitação e anunciar o edital de licitação.

Riscos de corrupção:

- O concurso é formatado para favorecer um determinado licitante
- Os documentos de licitação contêm especificações técnicas parciais ou imprecisas
- Os critérios de adjudicação existentes dificultam ou tornam impossível a livre concorrência
- Recurso predominante ao ajuste directo, com ampla liberdade de escolha, por parte das entidades adjudicantes, dos operadores económicos a contratar.
- Possibilidade de utilização, em certas circunstâncias, do ajuste directo independentemente do valor do contrato.

3. Adjudicação do contrato

Esta fase inclui a prestação de esclarecimentos aos proponentes interessados, a apresentação e avaliação de propostas, e finalmente, a adjudicação e assinatura do contrato.

Riscos de corrupção:

- Acesso a informações confidenciais ou privilegiadas por parte de um licitante ou grupo de licitantes e não existência de uma absoluta impossibilidade de o concorrente ter participado previamente na elaboração das peças procedimentais, nomeadamente no caderno de encargos. Atenção aos valores muito baixos de propostas em empreitadas. Muitas vezes ganham-se assim os concursos (apesar de existir um limite na lei) e depois são “recompensados” com pequenos ajustes directos para outras empreitadas e assim compensar os preços baixos.
- Colusão entre licitantes com prejuízo da livre concorrência
- Distorção dos critérios de avaliação de modo a beneficiar um concorrente em particular
- Conflito de interesses entre a tutela do concurso ou os membros da comissão de avaliação ou júri do concurso e alguns concorrentes

- Informações insuficientes sobre a decisão de adjudicação de modo a evitar reclamações por parte dos candidatos lesados
- Alterações aos elementos fundamentais da proposta aquando da assinatura do contrato com o licitante vencedor

4. Execução do contrato

Nesta fase, o adjudicatário fornece os bens ou executa as obras ou serviços como acordado, sob a supervisão directa da entidade adjudicante e de outras entidades fiscalizadoras do Estado.

Riscos de corrupção:

- Ausência de acompanhamento da execução do processo por parte da tutela (dono da obra)
- Omissão voluntária ou involuntária da fiscalização em informar o principal que os bens ou serviços providenciados não se encontram em conformidade com as especificações técnicas do contrato
- Má qualidade do trabalho efectuado e ocultação de várias alterações de materiais ou especificidades técnicas durante a execução do contrato
- Aprovação de pedidos injustificados de alteração dos termos ou especificações técnicas do contrato que aumentam o seu custo e/ou modificam por completo o âmbito das obrigações do contratante desvirtuando à posteriori a natureza concorrencial do concurso.

5. Contabilidade final, pagamento e sanções

Após a execução do contrato, a entidade adjudicante deve apurar se a execução do contrato está conforme ao acordado, receber e organizar toda a documentação contabilística, processar os pagamentos e accionar as garantias e penalizações contratuais em caso de incumprimento por parte do adjudicatário.

Riscos de corrupção:

- Relatórios de execução mais formais do que substantivos e certificação falsa da conclusão do projecto
- Sonegação às auditorias de alguns documentos de suporte que expliquem alterações contratuais por parte da autoridade contratante
- Aceitação de documentação contabilística fraudulenta (facturas falsas, imputação incorrecta de custos, duplicação de bens e serviços, etc.)
- Solicitação de comissões ou donativos de campanha por parte do principal ou de funcionários da entidade adjudicante em seu nome de modo a que sejam processados os pagamentos para o contratante
- Garantias não accionadas e devolvidas ao empreiteiro com o pressuposto de que este não avance com juros de mora relativamente aos pagamentos em atraso de outras obras em curso ou que ofereça ao principal donativos de campanha ou outro tipo de vantagens indevidas.
- Adjudicatários pretendem o pagamento de juros de mora, por incumprimento dos pagamentos pela autarquia, alavancando essa exigência possíveis negociações e compensações, tais como a oferta de outras obras.

Boas práticas:

1. Avaliação de necessidades

- Acesso à informação incluindo estudos de viabilidade de natureza económico-financeira, relatórios sociais, diagnósticos demográficos ou outros, mas evitando repetições de estudos ou sobreposições. Assegurar a verificação exaustiva de diagnósticos anteriores e eventuais decisões tomadas no âmbito de outros procedimentos conexos ou relacionados.
- Fortalecer mecanismos de consulta com stakeholders e particularmente com as comunidades directamente afectadas, utilizando audiências ou outros mecanismos de consulta pública
- Assegurar a transparência na selecção de peritos e consultores responsáveis com base exclusivamente no mérito (cruzado com o objecto do contrato), evitando escolhas com base na cor política ou em interesses económicos ou outros.
- Introduzir códigos de conduta específicos para os vários agentes envolvidos no processo (engenheiros, peritos, agentes financeiros, consultores, advogados, etc.) e implementar mecanismos de fiscalização que assegurem o seu cumprimento efectivo, para o que será fundamental a apresentação de relatórios de conduta e registo de interesses no final de cada etapa.
- Garantir uma gestão eficaz dos conflitos de interesses aparentes, potenciais ou reais

2. Preparação do concurso

- Criação de uma bolsa de avaliadores qualificados/credenciados e de modelos integrados credíveis de avaliação de propostas
- Divulgação e constituição de uma base de dados pública estruturada de forma sistemática e clara, com os procedimentos adoptados em todos os contratos públicos, com vista a potenciar um processo mais transparente, garantir a livre concorrência e estimular o próprio investimento.

3. Adjudicação do contrato

- Garantir que todos os licitantes recebem, em tempo útil, o mesmo pacote de informações, incluindo as propostas que foram submetidas e o seu custo total
- Criar uma comissão de avaliação permanente com capacidades técnicas relevantes e cujos membros estejam vinculados a um rigoroso código de conduta com sanções aplicáveis
- Criar uma base de dados ao público em geral de todas as decisões tomadas durante o processo de selecção
- Elaborar um relatório final de avaliação abrangente, onde constem as queixas ou considerandos apresentados pelos licitantes perdedores
- Criar mecanismos de recurso isentos, céleres e eficazes.

4. Execução do contrato

- Criação de um sistema eficaz de controlo, através de inspecções aleatórias, sem aviso prévio, no local do projecto,
- Elaboração de um relatório imparcial, por entidades externas que avaliem os projectos e obras, sob a alçada, por exemplo, do Tribunal de Contas.
- Envolvimento da sociedade civil juntamente com os beneficiários do projecto e/ou comunidades locais no processo de monitorização da execução do contrato
- Dotar as entidades fiscalizadoras e de supervisão (Tribunal de Contas, fiscalizações, Alta Autoridade para a Concorrência, Ministério Público) de sistemas integrados de informação que permitam avaliar de forma imediata os resultados/impactos de cada fase de execução da obra, garantindo a estas entidades todos os meios que as tornem mais eficazes a sua intervenção preventiva
- Fixar um limite máximo para alterações contratuais, acima do qual será necessária uma reapreciação e autorização por parte da comissão de avaliação;
- Relatório onde constem as decisões tomadas pela entidade adjudicante durante a execução do contrato e respectivas justificações.

5. Contabilidade final, pagamento e sanções

- Garantir que os funcionários responsáveis pela contabilidade final do contrato não tenham qualquer envolvimento nas fases anteriores de execução do projecto (segregação de funções)
- Introduzir regras restritas para o processamento de pagamentos de contratos. Juros de mora devem ser aplicados de uma forma uniforme e automática
- Envolvimento de terceiros (incluindo sociedade civil) na verificação dos resultados finais do projecto e na elaboração do relatório final de execução do contrato
- Realização de relatórios de desempenho, comparando os custos e benefícios estimados com os reais no final do projecto
- Os responsáveis pela má execução do projecto devem ser investigados e sujeitos a responsabilização disciplinar e criminal
- Devem ser elaborados sumários executivos numa linguagem acessível ao público em geral
- Os relatórios de auditoria, tanto financeiros como de desempenho, devem ser disponibilizados online, em tempo útil, ao público, nos sites do governo e das autarquias, assegurando-se penalizações financeiras pelo não cumprimento de tal obrigação.



A Transparência e Integridade é uma associação cívica de utilidade pública, independente e sem fins lucrativos, representante portuguesa da Transparency International, rede global anticorrupção presente em mais de 100 países.

Criada em 17 de Setembro de 2010, está também acreditada como Organização Não Governamental para o desenvolvimento, e é o Ponto de Contacto da Sociedade Civil (CSFP) do Pilar da Sociedade Civil da Community of Democracies.

Tem como finalidade geral promover a legalidade democrática e a boa governação, combatendo a corrupção e fomentando os valores da transparência, integridade e responsabilidade na opinião pública, nos cidadãos e nas instituições e empresas públicas e privadas, nomeadamente através da realização de campanhas, projetos de investigação, ações de formação e da cooperação com outras organizações governamentais e não-governamentais.

O nosso objetivo é alcançar uma sociedade mais justa e uma democracia de qualidade em Portugal, advogando o acesso efetivo à informação, e a construção de uma cidadania informada, forte e participativa.

Para mais informações sobre Pactos de Integridade, por favor aceda ao nosso site em <https://transparencia.pt> ou envie um email para secretariado@transparencia.pt