



COMISSÃO EUROPEIA
ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE (OLAF)

Direção D - Política
Unidade D2 - Prevenção da Fraude

Identificação de conflitos de interesses em processos de adjudicação de contratos públicos no âmbito de ações estruturais

Guia prático para gestores

elaborado por um grupo de peritos dos Estados-Membros sob a coordenação da Unidade D2 - Prevenção da Fraude do OLAF

DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE:

O presente documento de trabalho foi redigido por um grupo de peritos dos Estados-Membros com o apoio do OLAF e visa facilitar a execução de programas operacionais e incentivar as boas práticas. Não é juridicamente vinculativo para os Estados-Membros, mas contém orientações gerais acompanhadas de recomendações e reflete as melhores práticas.

As orientações gerais aqui apresentadas não prejudicam a aplicação das legislações nacionais, devendo ser lidas e podendo ser adaptadas de molde a ter em conta os quadros jurídicos nacionais.

Estas orientações não prejudicam a interpretação do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral nem as decisões da Comissão.

Resumo

O presente guia foi elaborado ao abrigo de um novo procedimento de trabalho de colaboração em participaram peritos dos Estados-Membros, do OLAF e das Direções-Gerais da Comissão responsáveis pelas ações estruturais. O objetivo consiste em melhorar a qualidade dos resultados das reuniões *ad hoc* do Comité Consultivo para a Coordenação da Luta Contra a Fraude (COCOLAF), através da redação de documentos práticos que podem ser utilizados pelos Estados-Membros e pela Comissão como referências, instrumentos administrativos, orientações e apoio para reforçar as suas estratégias/medidas antifraude.

Outro fator que motivou a elaboração do presente guia foi o facto de as propostas legislativas relativas à política de coesão para o período 2014-2020 exigirem aos Estados-Membros o desenvolvimento de medidas antifraude relacionadas com a gestão de ações estruturais da UE.

Os conflitos de interesses em processos de adjudicação de contratos públicos foram identificados como um tema de interesse para os Estados-Membros. Um seminário que contou com a participação de peritos de 10 Estados-Membros diferentes realçou a necessidade de um guia para a identificação de conflitos de interesses e a redução dos riscos que tais situações envolvem. O presente guia é o resultado desse trabalho conjunto.

Apresenta recomendações para os gestores e funcionários das autoridades de gestão e das entidades adjudicantes em matéria de identificação e gestão de conflitos de interesses em processos de adjudicação de contratos públicos financiados pelo orçamento comunitário no âmbito de programas de ações estruturais e de política de coesão. Abrange todos os tipos de contratos públicos, independentemente dos montantes envolvidos.

Não é vinculativo para os Estados-Membros, mas visa definir uma abordagem comum para a gestão de conflitos de interesses pelas autoridades de gestão e entidades adjudicantes, sem prejuízo da aplicação das legislações nacionais.

O presente guia pretende ser um instrumento útil e prático para os funcionários públicos, centrando-se nas principais questões suscitadas no seminário:

1. A definição de conflito de interesses
2. A necessidade de declarações relacionadas com conflitos de interesses: recomenda-se que se exija, a cada pessoa que participe num processo de adjudicação de contratos públicos, o preenchimento de uma declaração de ausência de conflitos de interesses.
3. Procedimentos e instrumentos de controlo das declarações
4. Uma lista de sinais de alerta que poderá ajudar a identificar situações em que se verifica um conflito de interesses

O guia apresenta quatro exemplos de casos reais com o intuito de ajudar a explicar o que se entende por uma «situação de conflito de interesses» e sensibilizar o pessoal envolvido em tais situações.

Introdução	4
1 - Definições	6
2- Declarações relacionadas com conflitos de interesses	8
2.1 Elementos básicos de um quadro abrangente de gestão de conflitos de interesses em processos de adjudicação de contratos públicos no âmbito de fundos estruturais.....	8
2.2. Política em matéria de declarações de ausência de conflitos de interesses	10
2.3 Declarações de ausência de conflitos de interesses	13
2.4. Explicação da função da declaração de ausência de conflitos de interesses aos funcionários	14
2.5. Acompanhamento e atualização da declaração de ausência de conflitos de interesses.....	15
3- Cruzamento da declaração de ausência de conflitos de interesses com outras fontes de informação.....	16
3.1 Quando?	16
3.2 De que forma?	17
3.3 Utilização de informações fornecidas por denunciantes e pelos meios de comunicação social....	19
3.4 O que fazer caso se suspeite seriamente de um conflito de interesses	19
4- Sinais de alerta	21
4.1. O que são sinais de alerta e como são utilizados?	21
4.2. Sinais de alerta em processos de adjudicação de contratos públicos.....	21
4.2.1. Preparação e lançamento do processo	22
4.2.2. O processo de convite à apresentação de propostas, a avaliação das propostas e a decisão final	23
4.2.3. Desempenho, alteração e modificação de contratos públicos	25
Anexo 1: Modelo de declaração de ausência de conflitos de interesses.....	27
Anexo 2: Exemplos	29

Introdução

O presente guia foi elaborado ao abrigo de um novo procedimento de colaboração em que participaram peritos dos Estados-Membros, do OLAF e das Direções-Gerais da Comissão responsáveis pelas ações estruturais. O objetivo consiste em proceder ao intercâmbio de boas práticas e elaborar documentos práticos que podem ser utilizados pelos Estados-Membros e pela Comissão como instrumentos administrativos, orientações e apoio para reforçar as estratégias/medidas antifraude.

Os conflitos de interesses tornaram-se uma preocupação recorrente, especialmente na adjudicação de contratos públicos no âmbito de ações estruturais, pois podem lesar gravemente o orçamento público e a reputação da UE e do país em causa.

Em cooperação com os Estados-Membros, o OLAF realizou um *seminário* que contou com a participação de 10 peritos de 10 Estados-Membros diferentes com experiência prática na gestão de tais situações. Com base nos seus conhecimentos, os peritos em causa elaboraram uma lista das principais questões relativamente às quais havia necessidade de proceder a um intercâmbio de boas práticas.

A Direção-Geral da Política Regional e urbana, a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, a Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas e a Direção-Geral dos Assuntos Internos também participaram no processo. A coordenação dos trabalhos esteve a cargo da Unidade de Prevenção da Fraude (OLAF/D2) do OLAF.

O resultado foi o presente guia prático para a gestão de conflitos de interesses, destinado a gestores que tenham de lidar com a adjudicação de contratos públicos no âmbito de ações estruturais e programas de política de coesão financiados pela UE.

O guia destina-se a gestores e funcionários de (a) autoridades de gestão e de (b) autoridades beneficiárias agindo na qualidade de entidades adjudicantes em processos de adjudicação de contratos públicos. Abrange todas as operações cofinanciadas pelos Fundos Estruturais ou pelo Fundo de Coesão e todos os tipos de contratos públicos, independentemente dos montantes envolvidos. No entanto, o nível de exigência e âmbito da verificação tem de ter em conta a necessidade de encontrar um equilíbrio entre

os controlos necessários,

o valor dos contratos públicos,

o facto de a adjudicação de contratos públicos estar ou não sujeita a regulamentos que regem os contratos públicos e

a simplificação e redução dos encargos administrativos que recaem sobre os beneficiários.

O presente guia prático é o resultado de intercâmbios frutuosos entre os peritos. Está à disposição de todos os Estados-Membros e partes interessadas pertinentes através, por exemplo, da plataforma antifraude SFC2007, e dos departamentos da Comissão, através do sítio Web do OLAF.

O guia coaduna-se com as propostas legislativas relativas à política de coesão para o período 2014-2020, que exigem a adoção, pelos Estados-Membros, de medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados.

O OLAF gostaria de agradecer aos peritos pelos seus contributos:

Dimitar PETROV MOCHEV	Bulgária	Comissão para a Prevenção e Verificação de Conflitos de Interesses
Daša MUSULIN	Croácia	Ministério do Desenvolvimento Regional e dos Fundos da UE/Direção de Gestão de Programas Operacionais
Jan LATA	República Checa	Procuradoria-Geral da República Checa/Departamento de Processos Penais
Brian NIELSEN	Dinamarca	Autoridade dinamarquesa para as empresas
László VELIKOVSKY	Hungria	Agência de Desenvolvimento Nacional
Antoine DALLI	Malta	Departamento de Investigação e Auditoria Interna, Gabinete do Primeiro-Ministro
Jacek HORODKO	Polónia	Unidade de Controlo e Irregularidades, Departamento de Apoio aos Programas de Infraestruturas, Ministério do Desenvolvimento Regional
Małgorzata KACZANOWSKA	Polónia	Unidade para os Sistemas e a Elegibilidade, Departamento de Apoio aos Programas de Infraestruturas, Ministério do Desenvolvimento Regional
Anca ZAMFIR	Roménia	Serviço Jurídico, Luta Contra a Fraude (DLAF)
Erika GAJDOSIKOVA	República Eslovaca	Secção de Controlo e Anticorrupção, Gabinete do Governo da República Eslovaca
Andrew STEWART	Reino Unido	Programas da UE, Direção para o Crescimento Local, Departamento Empresas, Inovação e Competências (BIS) (<i>Department for Business, Innovation and Skills</i>)

O documento foi aprovado pelo Grupo de Prevenção da Fraude do COCOLAF em 12 de novembro de 2013.

1 - Definições

A noção de conflito de interesses não está harmonizada em toda a União Europeia. Alguns Estados-Membros (como a Roménia) fornecem definições nas suas legislações penais enquanto outros (como, por exemplo, a França e o Reino Unido) não o fazem. Mas tal não significa que os Estados-Membros em causa não sancionem penalmente este problema. O Reino Unido, por exemplo, dispõe de legislação nesta matéria, mas as infrações cometidas neste âmbito assumem a forma de um «abuso de cargo público», denominação que pode abranger mais do que apenas um conflito de interesses, podendo a legislação em causa ser aplicada caso o conflito resulte num comportamento corrupto.

A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) propôs uma definição¹. :

Um «conflito de interesses» envolve um conflito entre os deveres públicos e os interesses privados de um funcionário público, em que o funcionário tenha interesses da sua esfera pessoal que possam influenciar indevidamente o exercício das suas funções e responsabilidades oficiais.

A legislação da União Europeia define o conceito para efeitos de execução do orçamento geral da UE.

A definição aplica-se a todos os tipos de contratos públicos financiados pelos fundos da UE no âmbito de programas de ações estruturais e de política de coesão, independentemente dos montantes envolvidos.

O artigo 57.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da União Europeia (Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012) fornece uma definição de conflito de interesses para efeitos da execução e gestão do orçamento da UE. Dispõe o seguinte:

«1. Os intervenientes financeiros e as outras pessoas envolvidas na execução e na gestão, incluindo os respetivos atos preparatórios, na auditoria ou no controlo do orçamento não realizam qualquer ato no âmbito do qual os seus próprios interesses possam estar em conflito com os da União.

(...)

2. Para efeitos do n.º 1, existe conflito de interesses sempre que o exercício imparcial e objetivo das funções de um interveniente financeiro ou de outra pessoa, a que se refere o n.º 1, se encontre comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política

¹ Ver «Managing Conflict of Interest in the Public Service» (Gestão do conflito de interesses no Serviço Público), ORIENTAÇÕES DA OCDE E EXPERIÊNCIAS A NÍVEL DOS PAÍSES, p. 24-25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>. A OCDE identificou igualmente três tipos de conflitos de interesses:

Um conflito de interesses **real** envolve um conflito entre os deveres públicos e os interesses privados de um funcionário público, em que o funcionário tenha interesses da sua esfera pessoal que possam influenciar indevidamente o exercício das suas funções e responsabilidades oficiais.

Pode dizer-se que existe um conflito de interesses **aparente** quando parece que os interesses privados de um funcionário público podem influenciar indevidamente o exercício das suas funções, mas tal não acontece na realidade.

Surge um conflito de interesses **potencial** quando um funcionário público tem interesses privados que podem gerar um conflito de interesses se o funcionário tiver de assumir responsabilidades oficiais incompatíveis no futuro.

ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro motivo de comunhão de interesses com o destinatário».

Os conflitos de interesses e a corrupção não são a mesma coisa. A corrupção implica, normalmente, um acordo entre duas pessoas, no mínimo, e qualquer tipo de suborno/pagamento/vantagem. Um conflito de interesses surge quando uma pessoa pode ter oportunidade de colocar os seus interesses privados à frente das suas obrigações profissionais.

Um conflito de interesses num processo de adjudicação de um contrato público que não seja devidamente resolvido tem um impacto na regularidade do processo. Conduz à violação dos princípios de transparência, igualdade de tratamento e/ou não discriminação que um contrato público tem de respeitar, tal como previsto no artigo 102.º do Regulamento Financeiro².

Exemplos

A esposa de um funcionário administrativo de uma entidade adjudicante responsável pelo acompanhamento de um processo de concurso trabalha para um dos proponentes.

Uma pessoa detém ações de uma empresa. A empresa em causa participa num processo de concurso no qual a pessoa em questão é nomeada como membro da comissão de avaliação.

O responsável de uma entidade adjudicante passou uma semana de férias com o Administrador Executivo de uma empresa que apresenta uma proposta num processo de concurso lançado pela entidade adjudicante em causa.

Um funcionário de uma entidade adjudicante e o Administrador Executivo de uma das empresas proponentes partilham responsabilidades no mesmo partido político.

As autoridades de gestão devem supervisionar a gestão, pelos beneficiários, dos processos de adjudicação de contratos, a fim de assegurar o bom funcionamento dos mesmos. (Observação: todas as referências a autoridades de gestão no presente documento devem ser entendidas como uma referência às autoridades de gestão ou a qualquer organismo intermediário no qual as autoridades de gestão tenham delegado as suas funções). Os beneficiários devem assegurar a transparência e o tratamento equitativo de todos os proponentes. As autoridades de gestão devem reagir rapidamente e levar a cabo controlos pertinentes caso se deparem com quaisquer anomalias. Tal não implica que exista um conflito de interesses, apenas que a situação tem de ser esclarecida e que devem ser tomadas medidas adequadas.

² Ver, em especial, TJUE T-277/97, de 15 de junho de 1999, e C-315/99, de 10 de julho de 2001, Ismeri Europa Srl, T-160/03, de 17 de março de 2005, AFCon Management Consultants, Mc Mullin, O'Grady.

2- Declarações relacionadas com conflitos de interesses

2.1 Elementos básicos de um quadro abrangente de gestão de conflitos de interesses em processos de adjudicação de contratos públicos no âmbito de fundos estruturais

As situações de conflitos de interesses podem originar uma perda de confiança, por parte dos operadores económicos, nos processos de adjudicação de contratos públicos no âmbito de ações estruturais e desincentivar a participação dos operadores honestos.

Por conseguinte, recomenda-se que as autoridades de gestão instituem uma política em matéria de conflitos de interesses para atenuar os riscos e resolver eventuais casos que possam surgir.

Tal política deve abordar a prevenção, deteção e gestão de conflitos de interesses, assim como as sanções aplicáveis. Deve ser definida em cada organismo que faça parte do sistema de gestão e controlo de um programa operacional e ser recomendada aos beneficiários que executem processos de adjudicação de contratos, independentemente da sua forma jurídica.

Tal política deve ter em conta as disposições jurídicas do Estado-Membro em causa, bem como as orientações e melhores práticas a que o presente documento faz referência.

Recomenda-se que as autoridades de gestão assegurem a definição de uma política em matéria de conflitos de interesses no âmbito dos programas operacionais sob a sua responsabilidade, que tenha em conta, em especial, as obrigações a que se refere o artigo 114.º, n.º 4, alínea c), do [novo Regulamento Geral] ³

Um documento de orientação política em matéria de conflitos de interesses em processos de adjudicação de contratos deve abordar uma série de questões. Deve

abranger a totalidade do processo de adjudicação de contratos e a gestão dos contratos subsequentes.

satisfazer as exigências das normas nacionais em matéria de contratos e as diretivas da UE em matéria de contratos públicos.

incluir um capítulo específico dedicado às declarações de ausência de conflitos de interesses.

incluir referências a presentes e a gestos de hospitalidade, que também podem ser considerados incentivos. Tal pode verificar-se durante, antes ou depois de qualquer processo de adjudicação de contratos e durante a gestão de qualquer contrato ou adjudicação subsequente.

³ No que se refere à gestão financeira e ao controlo do programa operacional, a autoridade de gestão é responsável por: (...) adotar medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados. A Comissão fornece orientações em separado sobre a aplicação global deste artigo.

garantir que o organismo em causa conserva registos de quaisquer conflitos que tenham surgido, para demonstrar o modo como os mesmos foram resolvidos e quais as ações adequadas adotadas. A política de manutenção de registos permitirá que se tenha um ponto de referência sempre que se esteja a tentar resolver futuros conflitos.

incluir referências às sanções resultantes da não declaração de conflitos de interesses. As sanções devem ser adequadas e constituir um meio de dissuasão para evitar que sejam infringidas as regras.

incluir um anexo que apresente alguns exemplos comuns de conflitos de interesses.

abordar as situações em que os funcionários abandonam uma organização do setor público, nomeadamente um cargo na Administração ou na Administração Local (designadas situações de «porta giratória» (*revolving door*)): os funcionários estão obrigados a não revelar informações confidenciais de que tomem conhecimento em razão do seu cargo. Tais funcionários não podem beneficiar de quaisquer conflitos de interesses subsequentes que possam surgir depois de terem abandonado os seus empregos.

O documento de orientação política em matéria de conflitos de interesses tem de ser um dos documentos de base a apresentar aos funcionários, quer aquando da sua admissão na organização quer quando assumam um cargo que envolva a adjudicação de contratos relativos a serviços, bens ou obras na organização em causa ou um cargo que envolva a gestão de tais contratos ou de contratos-quadro.

Exemplo no Reino Unido

Existe um código de conduta geral aplicável aos funcionários públicos que encontra expressão nas Administrações Descentralizadas, que possuem códigos semelhantes aplicáveis aos seus funcionários.

O referido código exige um padrão de comportamento que inclui o tipo de comportamento a adotar pelos funcionários que lidam com a adjudicação de contratos. Aplica-se a todos os aspetos do trabalho de um funcionário público – grande parte do qual envolve lidar com o público, dinheiro ou domínios em que é fundamental tratar todas as pessoas de forma justa.

Todos os departamentos governamentais chamam a atenção dos seus funcionários para este código, embora ninguém subscreva, efetivamente, um compromisso no sentido de respeitar os termos do código. No entanto, o mesmo é considerado parte da relação contratual entre empregadores e funcionários.

Os principais requisitos éticos de honestidade, integridade e imparcialidade aplicam-se facilmente à adjudicação de contratos, mas é compreensível que se exijam compromissos ou declarações específicos aos funcionários diretamente envolvidos em atividades de adjudicação de contratos.

2.2. Política em matéria de declarações de ausência de conflitos de interesses

As autoridades de gestão devem exigir às entidades adjudicantes a instituição de um procedimento aplicável às declarações de ausência de conflitos de interesses como parte dos seus processos de adjudicação de contratos públicos, devendo fornecer orientações às entidades adjudicantes sobre o procedimento relativo à declaração.

Tais orientações devem abranger claramente determinados pontos.

1. Quem é responsável por preencher e assinar a declaração?

Qualquer pessoa envolvida em qualquer uma das fases dos processos de adjudicação de contratos públicos (preparação, elaboração, execução ou encerramento) deve assinar uma declaração e entregá-la à pessoa responsável pelo processo de adjudicação.

A obrigação deve aplicar-se, no mínimo, às seguintes pessoas:

- ao chefe da entidade adjudicante e a qualquer pessoa em quem o mesmo delegue as suas funções,
- aos membros do Conselho de Administração,
- aos funcionários que participem na preparação/elaboração de documentação referente ao concurso,
- aos membros Comissão de Avaliação, e
- aos peritos que desempenhem qualquer função relacionada com a preparação da documentação referente ao concurso e/ou com a avaliação das propostas.

2. Que circunstâncias poderão ser consideradas como um conflito de interesses real, potencial ou aparente?

A descrição das circunstâncias deve basear-se na definição apresentada no artigo 57.º do Regulamento Financeiro, mas ter igualmente em conta a legislação nacional em vigor. Caso se tenham verificado casos anteriores ou dificuldades específicas associadas aos aspetos culturais nacionais, devem ser fornecidos esclarecimentos adicionais apoiados por exemplos.

3. Em que fase do processo de adjudicação de contratos deve a declaração ser preenchida?

O preenchimento de uma declaração de ausência de conflitos de interesses deve ser efetuado em cada uma das fases do processo de adjudicação de contratos (preparação, avaliação, monitorização e encerramento).

O gestor responsável pelo processo de adjudicação deve ser responsável por solicitar a cada uma das pessoas que venha a estar envolvida num processo de adjudicação de contratos que apresente uma declaração de ausência de conflitos de interesses e proceder à recolha das declarações.

O gestor deve assegurar que a pessoa está perfeitamente consciente da necessidade de declarar, de imediato, qualquer alteração da situação. A declaração pode ser redigida de raiz ou a partir de um modelo, em qualquer momento em que se torne pertinente.

4. Como se procede ao controlo de uma declaração de ausência de conflitos de interesses?

A política deve definir regras aplicáveis ao controlo das declarações de ausência de conflitos de interesses apresentadas por funcionários (por exemplo, historial profissional, situação familiar) e às declarações de ausência de conflitos de interesses apresentadas por peritos externos.

Deve incluir algumas orientações sobre a pessoa responsável pela execução dos controlos, o método a utilizar e o calendário.

Devem ser fornecidas orientações às entidades adjudicantes acerca das circunstâncias em que os conflitos de interesses não são evidentes (por exemplo, um historial profissional em empresas associadas ao proponente).

5. Como se procede à monitorização de uma declaração de ausência de conflitos de interesses?

A instituição deve estabelecer procedimentos para a conservação e a monitorização das declarações de ausência de conflitos de interesses, tais como um registo especial ou um sistema de gestão de informações para cada processo de adjudicação de contratos. Deve designar-se uma pessoa que não esteja diretamente envolvida na adjudicação de contratos para monitorizar o procedimento referente às declarações e assegurar a manutenção de registos atualizados.

6. Quais as sanções aplicáveis em caso de não divulgação de uma situação de conflito de interesses?

A política deve fazer referência às sanções previstas na legislação nacional pertinente — administrativas e/ou penais — em caso de não divulgação de um conflito de interesses ou no caso de uma declaração falsa. Deve ser feita uma distinção clara entre os casos que envolvam funcionários e os que envolvam associados ou peritos externos.

O comportamento dos funcionários deve ser regido por um código de ética. O código deve incluir uma definição de conflito de interesses e as sanções pertinentes. Devem ser previstas medidas disciplinares. Tais medidas poderão ir de uma nota escrita a avisos ou multas, e mesmo até à despromoção ou ao despedimento. Em todo o caso, devem estar em conformidade com a legislação nacional.

As orientações internas devem abranger os casos de conduta irregular por parte de peritos externos e definir as ações a empreender e as sanções aplicáveis. Os contratos celebrados com os peritos em causa devem incluir cláusulas que prevejam a aplicação de sanções em caso de conduta irregular. As sanções podem ir da rescisão antecipada do contrato à exclusão da participação em processos de adjudicação de contratos durante vários anos (por exemplo, de cinco a dez).

7. Quais as ações a empreender em caso de identificação de um risco de conflito de interesses ou em caso de declaração/deteção de um conflito de interesses durante o processo de adjudicação?

Sem prejuízo da legislação nacional aplicável, devem ser tomadas medidas para salvaguardar o processo de adjudicação de contratos públicos. Devem ser ponderadas as seguintes medidas, dependendo da existência ou inexistência de uma declaração de ausência de conflitos de interesses, da natureza do conflito de interesses e da fase em que se encontra o processo:

- debater, se adequado, os elementos ou factos com a pessoa em causa para esclarecer a situação;
- excluir a pessoa em causa do processo de adjudicação do contrato público em questão, independentemente do facto de se tratar de um funcionário ou de um perito externo;
- proceder a uma alteração da repartição de funções e responsabilidades dos funcionários;
- anular o processo de adjudicação de contrato.

A exclusão de um funcionário/perito de um processo deve ser ponderada não apenas se existir um conflito de interesses real mas sempre que existam motivos para se duvidar da imparcialidade do funcionário/perito em causa.

Em casos muito excepcionais, poderá não ser possível excluir um funcionário ou perito devido à falta de recursos ou de peritos especializados em determinados domínios. Nesses casos, a entidade adjudicante deve assegurar que a sua decisão é totalmente transparente, estabelecer limites precisos aplicáveis ao contributo do funcionário/perito e assegurar que a decisão final se baseia em elementos de prova transparentes e equitativos.

A política deve exigir igualmente a notificação, pelos funcionários, das autoridades pertinentes em caso de conflitos de interesses.

Todas as ações empreendidas em resposta a situações de conflitos de interesses num determinado processo de adjudicação de contratos públicos devem ser documentadas.

Exemplo na República Eslovaca

Declaração dos membros da comissão de seleção do processo de adjudicação de contratos — regulada pela Lei relativa aos Contratos Públicos (artigo 40.º).

Um membro da comissão não pode ser uma pessoa que seja ou que tenha sido, no ano anterior à sua nomeação como membro da comissão:

- a) um proponente enquanto pessoa singular;
- b) um órgão estatutário de um proponente que seja uma pessoa coletiva, um membro do órgão estatutário, um membro da instância de controlo ou outro órgão do proponente em causa;
- c) um sócio da pessoa coletiva ou um membro da mesma que seja um proponente ou um sócio passivo do proponente;
- d) um funcionário do proponente ou um funcionário de um agrupamento de interesse de um empresário do qual o proponente seja membro;
- e) um funcionário do Serviço de Contratos Públicos, exceto quando se trate de contratos adjudicados exclusivamente em função das necessidades desse serviço.

Um membro da comissão não pode ser

a) uma pessoa próxima das pessoas referidas de a) a d) e

b) a pessoa em relação à qual possam ter surgido dúvidas acerca da sua imparcialidade relativamente ao proponente ou candidato, especialmente se a pessoa tiver estado envolvida na preparação de documentação num determinado processo de adjudicação de contratos da parte do candidato ou proponente ou puder ter sido beneficiada ou lesada com o resultado da adjudicação.

Tendo tomado conhecimento da lista de proponentes, o membro da comissão tem de apresentar uma declaração de honra à autoridade ou entidade adjudicante na qual confirme não terem ocorrido circunstâncias, nos termos da referida lei, que o impeçam de ser um membro da comissão, ou informar a autoridade ou entidade adjudicante da ocorrência de circunstâncias, nos termos da referida lei, que o impeçam de ser um membro da comissão.

Um membro da comissão tem de notificar a autoridade ou entidade adjudicante, sem demoras desnecessárias, do facto de terem ocorrido circunstâncias que o impedem de ser um membro da comissão, caso tais circunstâncias venham a verificar-se durante o processo de adjudicação de contratos.

2.3 Declarações de ausência de conflitos de interesses

Recomenda-se vivamente que seja solicitado às pessoas que assinem uma declaração de **ausência** de conflitos de interesses a partir do momento em que as mesmas participem no processo. Trata-se de uma obrigação a cumprir sem demora com o intuito de salvaguardar o processo e a própria pessoa. As pessoas são mais propensas — teoricamente — a declarar um conflito de interesses se estiverem cientes das obrigações decorrentes da assinatura de uma declaração de ausência de conflitos de interesses.

Uma declaração de conflito de interesses seria, por natureza, voluntária, o que poderá ser bastante incerto. Seria mais difícil demonstrar intencionalidade numa fase ulterior em caso de conduta fraudulenta.

Por conseguinte, os parágrafos que se seguem dizem apenas respeito à declaração de ausência de conflitos de interesse.

A declaração de ausência de conflitos de interesses deve conter a definição de conflito de interesses prevista no Regulamento Financeiro e todas as exigências decorrentes de qualquer código de conduta ou de ética aplicáveis ao processo e relacionadas com conflitos de interesses.

A declaração deve conter:

- (a) uma referência clara ao processo de adjudicação de contratos em causa;
- (b) o nome completo e a data de nascimento do signatário, assim como a sua posição no seio da organização e a função que desempenha no âmbito do processo de adjudicação de contratos públicos;
- (c) a data de assinatura.

A declaração deve permitir ao signatário declarar oficialmente:

- se, tanto quanto é do seu conhecimento, o mesmo se encontra numa situação de conflito de interesses aparente/potencial/real em relação ao processo de adjudicação de contratos em causa;
- se existem circunstâncias que possam colocá-lo, num futuro próximo, numa situação de conflito de interesses aparente/potencial/real; e
- que o mesmo se compromete a declarar imediatamente qualquer conflito de interesses potencial caso se verifique qualquer circunstância que possa conduzir a tal conclusão.

A declaração deve incluir uma referência às sanções disciplinares/administrativas/penais aplicáveis em caso de apresentação de declarações falsas.

Poderá igualmente incluir um compromisso de confidencialidade, se for provável que a pessoa possa vir a ter conhecimento de dados comerciais confidenciais relacionados com um proponente no decurso do processo de adjudicação de contratos.

Deve ser anexada à declaração uma nota explicativa que forneça aos signatários orientações claras e sólidas sobre:

- a política da organização, incluindo o objetivo da declaração;
- as exigências jurídicas nos termos de quaisquer regulamentos, incluindo esclarecimentos sobre determinadas questões decorrentes da definição: motivos familiares, afetivos, etc. (por exemplo, as relações entre os membros da família poderão variar entre os Estados-Membros, e tal tem de ser definido no âmbito do contexto cultural (2.º ou 3.º grau, por exemplo));
- o código de conduta que rege a gestão de conflitos na organização;
- as consequências da não divulgação de conflitos de interesses;
- o procedimento aplicável em caso de alteração da situação, sobretudo quando, de que forma e a quem deve ser declarada qualquer situação de conflito de interesses que possa surgir.

A nota deve apresentar alguns exemplos de situações de conflitos de interesses.

Consta do anexo 1 um modelo da declaração em causa que se baseia num modelo utilizado pela Comissão Europeia mas que poderá necessitar de ser alterado para satisfazer as exigências nacionais.⁴

2.4. Explicação da função da declaração de ausência de conflitos de interesses aos funcionários

Deve esclarecer-se, junto dos funcionários, que a declaração de ausência de conflitos de interesses é um instrumento de prevenção de conflitos de interesses destinado a:

- sensibilizar os funcionários para o risco de conflitos de interesses;

⁴ As informações apresentadas no presente guia prático não prejudicam a aplicação da legislação nacional, devendo ser consideradas como orientações e melhores práticas.

- destacar domínios de risco a ter em consideração no âmbito do controlo da gestão;
- proteger os funcionários de serem acusados de não divulgação de conflitos de interesses numa fase ulterior;
- proteger o processo de adjudicação de contratos e o projeto cofinanciado de irregularidades, salvaguardando assim os interesses financeiros da UE e dos Estados-Membros.

É extremamente importante que todos os funcionários das autoridades de gestão e beneficiários responsáveis pela gestão de processos de adjudicação de contratos sejam sensibilizados para possíveis e potenciais situações de conflitos de interesses e para as respetivas implicações, para a forma como devem agir em tais situações e para as potenciais sanções que podem ser aplicadas.

A ocorrência de um conflito de interesses não é, por si só, necessariamente ilegal. No entanto, participar num processo de adjudicação estando ciente de um conflito de interesses é irregular. Por conseguinte, é necessário divulgar qualquer potencial conflito de interesses antes de participar num processo de adjudicação e tomar medidas preventivas adequadas.

O material geral de formação de funcionários e os módulos de formação em linha devem incluir um capítulo específico sobre esta matéria, que deve abranger os conflitos de interesses no geral, uma vez que podem surgir conflitos de interesses noutros domínios como, por exemplo, no domínio dos processos de recrutamento. No referido capítulo, deve aproveitar-se a oportunidade para explicar a função da declaração de ausência de conflitos de interesses aos funcionários.

A formação contínua manteria e aumentaria a sensibilização nesta matéria, mantendo assim os funcionários conscientes, em todos os momentos, de possíveis novas situações de conflitos de interesses. Não obstante, a gestão deve definir mecanismos específicos e eficazes com o intuito de monitorizar e detetar quaisquer violações das regras aplicáveis aos conflitos de interesses e aplicar sanções em conformidade. A gestão deve estabelecer uma cadeia clara de responsabilidades, juntamente com mecanismos de controlo eficazes.

2.5. Acompanhamento e atualização da declaração de ausência de conflitos de interesses

Os conflitos de interesses evoluem com o tempo. Pode acontecer que, no início de um processo de adjudicação de contratos, um dos funcionários envolvidos no processo não tenha qualquer conflito de interesses, quer real quer potencial ou aparente. No entanto, durante o processo, as circunstâncias alteram-se e, por exemplo, o funcionário em causa, ou um membro da sua família, poderão vir a ser contratados por um dos potenciais proponentes. Uma vez que a situação se altera, é essencial que as declarações de ausência de conflitos de interesses sejam acompanhadas e atualizadas.

Se um funcionário obtiver novas informações durante o processo (por exemplo, sobre os operadores económicos propostos como subcontratantes numa proposta) ou se as circunstâncias se alterarem (através, por exemplo, do estabelecimento de uma relação de direito ou de facto que não existia no início do processo), o funcionário em causa tem de declarar imediatamente o conflito de interesses aparente/potencial/real ao seu superior. O modelo pode ser utilizado ou não. O funcionário tem de ser excluído e

impedido de continuar a intervir no processo e — se necessário e possível — quaisquer fases pertinentes do processo em que o mesmo tenha participado devem ser repetidas.

A organização faria bem em manter um registo das declarações de conflitos de interesses no âmbito do processo de adjudicação de contratos pertinente.

3- Cruzamento da declaração de ausência de conflitos de interesses com outras fontes de informação

A declaração de ausência de conflitos de interesses tem de ser verificada. A apresentação da declaração pode dar às entidades adjudicantes uma falsa sensação de segurança e à pessoa que a apresentou uma falsa sensação de alívio. É importante que as pessoas saibam que as suas declarações podem ser verificadas, pois tal conhecimento deve ter um efeito dissuasor.

As verificações realizadas dependerão das capacidades e dos recursos da autoridade de gestão e da entidade adjudicante. As verificações devem ser proporcionadas e permitir que se alcance um equilíbrio entre a necessidade de proceder à verificação e a necessidade de manter a simplicidade e reduzir os encargos administrativos que recaem sobre os beneficiários, tendo em conta o valor dos contratos sujeitos ou não às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos.

3.1 Quando?

Os conflitos de interesses podem influenciar **qualquer fase do processo de tomada de decisões** dos processos de adjudicação de contratos.

A entidade adjudicante deve ponderar a realização de dois tipos de **verificações**:

- para efeitos de prevenção: para detetar conflitos de interesses aparentes/potenciais/reais e
- para efeitos de aplicação de sanções/reparação: para detetar conflitos de interesses, sancionar a pessoa em causa e reparar quaisquer danos decorrentes do conflito de interesses.

Por estes motivos, as referidas autoridades/entidades têm de criar mecanismos internos que lhes permitam proceder a **uma** avaliação **permanente e periódica** das situações em que os funcionários são envolvidos no processo de tomada de decisões. As autoridades/entidades em causa devem dispor de **mecanismos integrados**, tais como:

- o preenchimento periódico de questionários com o intuito de avaliar se os funcionários estão alerta para, e são capazes de, identificar situações de conflitos de interesses aparentes/potenciais/reais, a fim de sensibilizá-los e garantir que o sistema está «limpo»;

- listas de controlo a preencher pelos funcionários envolvidos no processo de tomada de decisões antes da tomada de decisões; estas listas permitem-lhes avaliar melhor qualquer situação de conflito de interesses aparente/potencial/real.

Tais listas devem ser complementadas por **mecanismos ex post** para verificar se existem, efetivamente, quaisquer conflitos de interesses.

Os mecanismos *ex post* devem centrar-se na declaração de ausência de conflitos de interesses, que deve ser analisada à luz de outras informações:

- informações externas (isto é, informações sobre um potencial conflito de interesses fornecidas por estranhos que não têm qualquer ligação com a situação que gerou o conflito de interesses)
- verificações efetuadas em relação a determinadas situações que revelam um risco elevado de conflito de interesses, com base numa análise de riscos interna ou em sinais de alerta (ver secção 4)
- controlos aleatórios.

3.2 De que forma?

Aquando da identificação de pessoas que poderão ter um conflito de interesses, devem ser consideradas as seguintes categorias:

- membros do pessoal da entidade adjudicante, funcionários dos prestadores de serviços no domínio da contratação pública e de outros prestadores de serviços diretamente envolvidos na realização do processo de adjudicação de contratos;
- o Presidente da entidade adjudicante e os membros dos órgãos de decisão da referida entidade que, embora não estejam, necessariamente, diretamente envolvidos no processo de adjudicação de contratos, poderão, ainda assim, influenciar o seu resultado.

Os tipos de controlos **ex post** aplicáveis a situações de conflitos de interesses podem consistir em:

➤ **controlos pela autoridade de gestão/agência de pagamento:**

- controlos normalizados/regulares levados a cabo aquando da análise do pedido de pagamento do beneficiário (que inclui igualmente elementos de prova relacionados com o processo de adjudicação de contratos), através de listas de controlo (que devem enumerar, em separado, todas as situações de conflitos de interesses a que se referem as legislações nacional e da UE);
- controlos específicos desencadeados por informações externas sobre um potencial conflito de interesses ou por sinais de alerta;
- controlos específicos desencadeados por elementos ou informações específicos descobertos no decurso de outros controlos incidentais/indiretos;
- controlos planeados, incluídos no programa anual de controlo com base numa análise de riscos;
- controlos aleatórios.

Pontuação de risco através do ARACHNE

As autoridades de gestão podem ponderar a utilização do ARACHNE, um instrumento específico de prospeção de dados disponibilizado pela Comissão para identificar projetos que possam estar em risco de conflito de interesses. O ARACHNE é um instrumento de pontuação de risco que pode tornar os controlos levados a cabo no âmbito da gestão e seleção de projetos mais eficazes, reforçando ainda mais a identificação, prevenção e deteção de fraudes.

➤ **controlos levados a cabo pelo pessoal de controlo interno do beneficiário**

- controlos específicos na sequência do recebimento de informações externas;
- controlos específicos na sequência de um relatório oficial, em resultado da realização de outros controlos incidentais/indiretos;
- controlos planeados, incluídos no programa anual de controlo com base numa análise de riscos, e controlos aleatórios.

Para além dos controlos baseados em listas de controlo, outros controlos devem basear-se na **declaração de ausência de conflitos de interesses** do funcionário, **tendo em consideração os dados e as informações recebidos:**

- da *própria organização*: através da correlação de dados pessoais,

- de *outras organizações*: através da correlação de informações obtidas a partir de bases de dados nacionais sobre a identidade de pessoas, de bases de dados sobre operadores económicos (tais como os registos de empresas), da base de dados da administração fiscal, etc...

Sem prejuízo da aplicação das legislações nacionais, poderão ser celebrados protocolos de cooperação interinstitucional com outras instituições com o intuito de obter acesso a mais informações.

- de *fontes abertas de dados* (incluindo verificações de antecedentes através da Internet) que podem fornecer informações sobre as relações do funcionário e as circunstâncias pessoais que podem conduzir a, ou apontar no sentido de, um conflito de interesses.

Exemplos de fontes de informação

- o registo comercial;
- a base de dados da Internet que fornece informações acerca das relações entre empresas e os respetivos administradores-delegados e representantes estatutários;
- uma base de dados interna mantida com o objetivo de recolher informações sobre destinatários de contribuições financeiras a fundo perdido e adjudicatários (ITMS ou uma base de dados única criada para fins específicos);
- informações publicadas pelos meios de comunicação social.

Qualquer gerente que se depare com uma situação de um potencial conflito de interesses que envolva um membro do pessoal deve favorecer uma abordagem «flexível», quando adequado, e debater a questão abertamente com a pessoa em causa. O objetivo do referido debate consiste em averiguar se existe um risco de conflito de interesses que possa ser prejudicial para o processo e/ou a situação do funcionário. Se tal se confirmar, o gerente tem de decidir quais as medidas mais adequadas a aplicar para salvaguardar os interesses da organização e do funcionário.

Se um gerente tiver reunido elementos de prova suficientes do comportamento doloso do funcionário, o gerente poderá comunicar o caso diretamente às autoridades pertinentes e tomar medidas adequadas a fim de salvaguardar o processo de adjudicação de contratos (ver secção 3.4 para medidas adicionais).

3.3 Utilização de informações fornecidas por denunciante e pelos meios de comunicação social

Os denunciante e os meios de comunicação social são sensíveis à existência de relações pessoais entre vários intervenientes envolvidos em processos de adjudicação de contratos públicos, podendo fornecer informações coerentes sobre situações que poderão afetar o processo de tomada de decisões das entidades adjudicantes.

As informações obtidas através de denunciante e dos meios de comunicação social não constituem, por si só, elementos de prova. Se as autoridades (nomeadamente as autoridades de gestão ou os órgão de gestão/controlo das entidades adjudicantes) receberem este tipo de informações, devem utilizar imediatamente os meios de que dispõem para verificar se as informações podem ser confirmadas e se as mesmas poderão ter um impacto no processo de adjudicação, devendo utilizar todas as fontes de dados à sua disposição para verificar se as informações são corretas.

Dependendo da gravidade da situação, as autoridades em causa poderão informar imediatamente as autoridades judiciais ou pertinentes.

Do ponto de vista de um inquérito, as informações fornecidas por denunciante e pelos meios de comunicação social devem ser consideradas **fontes de notificação** para efeitos de dar início à realização de controlos internos/externos.

A fim de facilitar a comunicação às autoridades, pelos denunciante e pelos meios de comunicação social, sobre um potencial conflito de interesses, as autoridades de gestão ou outras autoridades competentes podem utilizar instrumentos gratuitos de notificação de fraudes, telefónicos ou em linha, ou outros canais.

3.4 O que fazer caso se suspeite seriamente de um conflito de interesses

A autoridade pode dispor do poder de levar a cabo controlos administrativos ou instaurar inquéritos. Se assim não for, tem de enviar, sem demora, as informações às autoridades adequadas.

Se os controlos não comprovarem as informações, a autoridade pode encerrar o inquérito, podendo, no entanto, utilizar as informações a fim de correlacioná-las com

outros dados e levar a cabo uma análise de riscos destinada a identificar domínios sensíveis.

Se os resultados dos controlos confirmarem as informações iniciais e o conflito de interesses for de tipo administrativo, em consonância com a legislação nacional a autoridade poderá:

- empreender ações/aplicar sanções disciplinares ou administrativas contra o funcionário em causa,
- cancelar o contrato/ato afetado pelo conflito de interesses e repetir a parte do processo de adjudicação de contratos em causa,
- correlacionar as suas conclusões com outros dados e utilizá-las para levar a cabo uma análise de riscos,
- tornar o acontecimento público, a fim de assegurar a transparência das decisões e impedir e dissuadir quaisquer potenciais ocorrências semelhantes.

Se o conflito de interesses for de natureza penal, a autoridade deve, para além de empreender as medidas supracitadas, e em consonância com a legislação nacional:

- informar o procurador, a fim de dar início a um processo penal,
- monitorizar os aspetos administrativos do inquérito,
- correlacionar as suas conclusões com outros dados e utilizá-las para levar a cabo uma análise de riscos interna

4- Sinais de alerta

4.1. O que são sinais de alerta e como são utilizados?

Um sinal de alerta é um indicador de uma eventual situação de fraude ou corrupção. Trata-se de um elemento, ou conjunto de elementos, que não são usuais ou que diferem da atividade normal. É um sinal de que se passa algo fora do habitual e de que será necessária uma análise mais aprofundada.

A adjudicação de contratos públicos pode despoletar uma grande variedade de sinais de alerta. Os sinais em causa podem revelar anomalias

- em documentos referentes à apresentação de propostas - por exemplo, propostas de proponentes supostamente diferentes que são enviadas por fax através do mesmo número de telefone;
- em registos financeiros - por exemplo, faturas liquidadas de montantes que excedem o valor contratual;
- no comportamento do pessoal efeto ao projeto - por exemplo, exercer pressão sobre a comissão de avaliação para selecionar um determinado adjudicatário.

A presença de sinais de alerta deve tornar os funcionários e gerentes mais vigilantes e fazê-los empreender as ações necessárias a fim de confirmar ou rejeitar que existe um risco de conflito de interesses. É extremamente importante reagir perante os sinais de alerta. Cabe, em primeiro lugar, às entidades adjudicantes e, em segundo lugar, às autoridades de gestão, eliminar quaisquer dúvidas que possam ter sido suscitadas pelo sinal de alerta.

A existência de um sinal de alerta não significa que se esteja na presença de uma situação de fraude ou que a mesma poderá ocorrer, mas que a situação deve ser verificada e monitorizada com a devida diligência.

4.2. Sinais de alerta em processos de adjudicação de contratos públicos

Na presente secção debatem-se casos típicos de suspeitas de fraude relacionados com conflitos de interesses em diferentes fases do processo de adjudicação, apresentando-se exemplos daquilo que acontece na prática.

Alguns destes sinais de alerta poderão parecer banais; os sinais em causa podem aplicar-se a muitas situações, e não apenas a situações de conflitos de interesses. É importante não esquecer que os sinais de alerta são indicadores destinados a desencadear a realização de controlos de primeiro nível a fim de eliminar as dúvidas ou confirmar a probabilidade de ocorrência de uma fraude ou irregularidade. Os sinais de alerta apresentados a seguir devem conduzir à realização de controlos destinados a descartar ou confirmar a possibilidade de ocorrência de um conflito de interesses.

4.2.1. Preparação e lançamento do processo

A questão dos conflitos de interesses tem de ser suscitada logo na fase de preparação do processo de adjudicação. Quando a documentação referente ao concurso está a ser redigida, a entidade adjudicante poderá necessitar de alguns estudos externos ou de solicitar opiniões a fontes externas. Em certa medida, a entidade em causa poderá basear a documentação referente ao concurso em relatórios elaborados por peritos externos. A entidade adjudicante tem igualmente de tomar uma decisão sobre o tipo de processo de adjudicação e elaborar os anúncios de concurso, o caderno de encargos, as especificações e uma proposta de contrato.

A entidade adjudicante deve tomar as medidas necessárias para evitar conflitos de interesses logo desde a primeira fase de preparação da documentação.

Riscos associados a um conflito de interesses

Alguém que participa na elaboração da documentação poderá, direta ou indiretamente, tentar influenciar o processo de concurso com o intuito de possibilitar a participação de um familiar, amigo ou sócio comercial ou financeiro.

Sinais de alerta

- A pessoa responsável pela elaboração da documentação referente ao concurso/um funcionário superior insiste na contratação de uma empresa externa que ajude na elaboração da documentação em causa, embora tal não seja necessário.
- São solicitados dois ou mais estudos preparatórios sobre a mesma matéria a empresas externas e alguém exerce pressão sobre o pessoal para que se utilize um desses estudos na elaboração da documentação referente ao concurso.
- A pessoa responsável pela elaboração da documentação organiza o processo de forma a que não haja tempo de proceder à revisão minuciosa da documentação antes do lançamento do processo de concurso.
- São emitidos dois ou mais contratos relativos a itens idênticos num curto período e sem qualquer motivo aparente, o que resulta na utilização de um método de contratação menos competitivo.
- É selecionado um concurso por negociação, apesar de ser possível um concurso público.
- Verificam-se escolhas injustificadas ou critérios de adjudicação que favorecem uma determinada empresa ou proposta.
- As regras aplicáveis ao fornecimento de bens ou serviços são demasiado restritivas, permitindo a apresentação de uma proposta apenas por parte de uma empresa.
- Um funcionário da entidade adjudicante tem familiares a trabalhar numa empresa que poderá apresentar uma proposta.
- Um funcionário da entidade adjudicante trabalhou para uma empresa que poderá apresentar uma proposta, mesmo antes de se juntar à entidade adjudicante.

Exemplo: Um dos proponentes participa num processo de preparação e obtém algumas informações adicionais antes do lançamento do processo. Tal facto nega aos outros proponentes uma oportunidade justa de ganhar o concurso, e constitui um conflito de interesses.

Riscos associados a um conflito de interesses

Pode haver uma fuga de informações referentes ao processo de concurso.

Sinais de alerta

- O comportamento não habitual de um funcionário que insista em obter informações referentes ao processo de concurso apesar de não ser responsável pelo referido processo de concurso.
- Um funcionário da entidade adjudicante tem familiares a trabalhar numa empresa que poderá apresentar uma proposta.
- Um funcionário da entidade adjudicante trabalhou para uma empresa que poderá apresentar uma proposta, mesmo antes de se juntar à entidade adjudicante.

Exemplo: Um membro do pessoal participa na elaboração ou correção da documentação referente ao processo de adjudicação de contratos públicos, apresentando posteriormente a sua demissão e entrando para uma empresa que, pouco tempo depois, apresenta uma proposta.

SUGESTÕES:

Proceder à revisão da documentação referente ao processo de concurso à procura de sinais de alerta.

Assegurar que os direitos de auditoria e as vias contratuais de recurso estão incluídos, conforme adequado.

4.2.2. O processo de convite à apresentação de propostas, a avaliação das propostas e a decisão final

Decorrido o prazo para apresentação de propostas, a entidade adjudicante verifica a conformidade das propostas apresentadas e avalia-as. Quando adequado, a entidade adjudicante solicita aos proponentes que suprimam eventuais lacunas ou forneçam informações específicas ou esclarecimentos adicionais. A entidade adjudicante decide quais os proponentes finais que são válidos, com base nos critérios constantes do anúncio. A comissão de avaliação procede a uma avaliação e apresenta recomendações, por escrito. A decisão de adjudicar o contrato é tomada pelo decisor nomeado da entidade adjudicante.

Riscos associados a um conflito de interesses

As propostas recebidas podem ser manipuladas com o intuito de ocultar a incapacidade de um proponente cumprir o prazo ou fornecer toda a documentação exigida.

Um membro da comissão de avaliação pode tentar induzir os outros membros em erro ou exercer pressão sobre os mesmos com o intuito de influenciar a decisão final, fazendo uma interpretação incorreta das regras, por exemplo.

Sinais de alerta

- Os documentos oficiais e/ou avisos de recepção dos documentos foram, evidentemente, alterados (por exemplo, rasurados).
- Os membros da comissão de avaliação não possuem os conhecimentos técnicos necessários que lhes permitam avaliar as propostas apresentadas, sendo dominados por um indivíduo.
- Os elementos subjetivos encontram-se sobrerrepresentados no sistema de critérios.
- Algumas informações obrigatórias referentes à proposta vencedora estão em falta.
- Algumas informações fornecidas pelo proponente vencedor dizem respeito a funcionários da entidade adjudicante (por exemplo, um endereço postal de um funcionário)
- O endereço postal do proponente vencedor está incompleto, tendo apenas sido indicado, por exemplo, o endereço de uma caixa postal, não é fornecido qualquer número de telefone nem nome de rua (poderá tratar-se de uma empresa fictícia).
- As especificações são muito semelhantes às dos produtos ou serviços fornecidos pelo proponente vencedor, sobretudo se as especificações incluem um conjunto muito específico de requisitos que muito poucos proponentes conseguiriam cumprir.
- Poucas empresas das que adquiriam a documentação referente ao concurso apresentam propostas, sobretudo se mais de metade das mesmas tiver abandonado o concurso.
- O contrato é adjudicado a empresas desconhecidas sobre as quais não existem quaisquer registos.

SUGESTÕES:

Assegurar que os membros da comissão são selecionados em conformidade com o manual de execução do projeto estabelecido.

Assegurar que o funcionário responsável pela adjudicação do projeto está disponível para responder a quaisquer questões processuais perante a comissão de avaliação.

Confirmar que a comissão de avaliação está dotada dos conhecimentos técnicos necessários que lhe permitam avaliar as propostas.

Verificar que os membros da comissão assinam uma declaração que ateste que os mesmos não têm um conflito de interesses que influencie o desempenho das suas

funções, e que não têm nem nunca tiveram qualquer relação com qualquer um dos proponentes.

4.2.3. Desempenho, alteração e modificação de contratos públicos

A execução de qualquer contrato adjudicado no âmbito de um processo de adjudicação de contratos públicos tem de respeitar, na íntegra, os requisitos estabelecidos no convite à apresentação de propostas e as especificações técnicas, dentro do prazo fixado no referido convite. As partes podem estar autorizadas a alterar ligeiramente parte do contrato, desde que sejam capazes de provar que a alteração não era, inicialmente, previsível, e de assegurar um equilíbrio económico e sustentável razoável.

Riscos associados a um conflito de interesses

O contrato não se encontra elaborado em conformidade com as regras e/ou as especificações técnicas e a documentação referente ao concurso.

O contrato foi mal executado.

O contrato foi mal monitorizado.

Foram aceites certificados falsos.

Sinais de alerta

As cláusulas contratuais tipo (auditoria, vias de recurso, danos, etc.) foram modificadas.

A metodologia e o plano de trabalho não se encontram anexados ao contrato.

O nome e o estatuto jurídico da empresa foi alterado e o funcionário administrativo responsável não questiona tal facto.

São efetuados inúmeros ou questionáveis pedidos de alteração por um adjudicatário específico, que são aprovados pelo mesmo funcionário responsável pelo projeto.

Em projetos internacionais, verifica-se um longo e inexplicável atraso entre o anúncio do proponente vencedor e a assinatura de um contrato (tal pode indicar que o adjudicatário se recusa a pagar ou está a negociar um pedido de suborno).

São efetuadas alterações significativas às especificações técnicas ou ao mandato.

A quantidade de itens a fornecer é reduzida, sem que se verifique uma redução proporcional do valor a pagar.

Verifica-se um aumento das horas de trabalho sem que se verifique um aumento correspondente dos materiais utilizados.

Não existe contrato ou os documentos comprovativos de uma aquisição são inadequados.

Um funcionário da entidade adjudicante responsável pelo tratamento do dossiê revela um comportamento não usual: mostra-se relutante em responder a questões em matéria de gestão sobre atrasos injustificados e documentos em falta.

São muitas as revisões administrativas e os processos de adjudicação de contratos cancelados.

Existem quaisquer alterações referentes à qualidade, à quantidade ou à especificação de bens e serviços no contrato que se desviam da documentação referente ao concurso (mandato, especificações técnicas, etc.)

SUGESTÕES:

- Avaliar quaisquer pedidos de alteração de encomendas, verificar a legitimidade dos mesmos e solicitar documentos comprovativos, conforme adequado, antes de concordar com a alteração da encomenda.
- Nas missões de acompanhamento de projetos de elevado risco, solicitar aos clientes que informem o banco de quaisquer ordens de alteração emitidas em relação a qualquer um dos contratos assinados, qualquer que seja o montante envolvido.
- Utilizar as missões de supervisão realizadas pela equipa operacional para verificar a existência de bens fundamentais, de obras e da produção de serviços. As revisões podem confirmar que a evolução da obra coincide com os certificados de conclusão emitidos, que os documentos comprovativos são adequados, que os funcionários estão a certificar, corretamente e que os bens e serviços foram recebidos atempadamente.
- Exigir a realização de auditorias anuais independentes técnicas, financeiras e ao nível dos contratos públicos no que toca aos projetos de risco elevado.
- Incluir visitas de peritos técnicos em missões de supervisão.
- Introduzir um sistema de formação a nível da gestão de contratos destinado aos funcionários responsáveis pelos projetos.
- Como parte de uma revisão da gestão financeira e do processo de adjudicação de contratos, verificar especificamente a supervisão da gestão de contratos — listas de pagamentos por contrato ou adjudicatário, realização de controlos a fim de detetar pagamentos em duplicado e certificação de bens e serviços recebidos.
- Introduzir procedimentos rigorosos de tratamento de denúncias e divulgá-los.

Anexo 1: Modelo de declaração de ausência de conflitos de interesses

Designação do contrato:

Referência: (Concurso n.º):

Eu, abaixo assinado, tendo sido nomeado para a comissão de abertura/tendo sido nomeado para a comissão de avaliação/tendo-me sido confiada a responsabilidade de avaliar os critérios de (exclusão) e de (seleção)/tendo sido nomeado para fiscalizar as operações/tendo sido autorizado a alterar parte do contrato referente ao contrato público supracitado, declaro ter conhecimento do disposto no artigo 57.º do Regulamento Financeiro, segundo o qual:

«1. Os intervenientes financeiros e as outras pessoas envolvidas na execução e na gestão, incluindo os respetivos atos preparatórios, na auditoria ou no controlo do orçamento não realizam qualquer ato no âmbito do qual os seus próprios interesses possam estar em conflito com os da União.

Caso tal risco exista, a pessoa em causa abstém-se de realizar esse ato e informa de tal facto o gestor orçamental delegado, que deve confirmar por escrito a existência ou não de um conflito de interesses. Além disso, a pessoa em causa deve informar o seu superior hierárquico. Caso se verifique a existência de um conflito de interesses, a pessoa em causa deve cessar todas as suas atividades nesse âmbito. O gestor orçamental delegado toma ele próprio todas as medidas suplementares adequadas.

2. Para efeitos do n.º 1, existe conflito de interesses sempre que o exercício imparcial e objetivo das funções de um interveniente financeiro ou de outra pessoa, a que se refere o n.º 1, se encontre comprometido por motivos familiares,⁵ afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico,⁶ ou por qualquer outro motivo de comunhão de interesses com o destinatário.⁷»

[Inserir as regras nacionais segundo as quais: (se/conforme aplicável)]

Declaro pela presente que, tanto quanto é do meu conhecimento, não tenho qualquer conflito de interesses com os operadores que [apresentaram um pedido de participação no presente processo de adjudicação de contratos] [apresentaram uma proposta no âmbito do presente concurso para adjudicação de contratos], quer na qualidade de pessoas singulares quer na

⁵ Grau de parentesco XX, casamento ou união de facto registada.

⁶ Relação contratual ou consultadoria paga ou não atualmente aplicável.

⁷ Incluindo trabalho voluntário, membro de um conselho ou de um conselho diretivo.

qualidade de membros de um consórcio, ou com os subcontratantes propostos.

Tanto quanto é do meu conhecimento, não existem factos ou circunstâncias, passados, presentes ou que possam ocorrer num futuro previsível, que possam pôr em causa a minha independência em relação a qualquer das partes.

Confirmo que, se me aperceber ou se se tornar evidente, durante o processo de seleção/o processo de verificação do cumprimento dos critérios/[a abertura] do processo de avaliação/a execução ou alteração do contrato, que tal conflito existe ou poderá existir, comunicarei imediatamente esse facto ao conselho/à comissão. Caso a existência de tal conflito seja confirmada, aceitarei deixar de participar no processo de avaliação e em todas as atividades que lhe estão associadas.

Confirmo igualmente que vou manter a confidencialidade de todos os assuntos que me sejam confiados. Comprometo-me a não divulgar quaisquer informações confidenciais que me sejam comunicadas ou de que tome conhecimento. Comprometo-me a não fazer uma utilização incorreta das informações que me sejam comunicadas. Comprometo-me, especificamente, a manter a confidencialidade de todas as informações ou documentos que me sejam comunicados, de que tome conhecimento ou que venha a preparar no decurso ou em consequência da avaliação, bem como a utilizar tais informações ou documentos exclusivamente para efeitos desta avaliação e a não os divulgar a terceiros. Comprometo-me igualmente a não conservar cópias de quaisquer informações escritas que me sejam fornecidas.

Assinado (data e local):

Nome:

Função

Anexo 2: Exemplos

Caso n.º 1

O Departamento romeno de Luta contra a Fraude (DLCF) foi informado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e do Turismo de um potencial conflito de interesses num projeto financiado pelo FEDER.

O beneficiário do projeto era um conselho distrital, e o contrato de financiamento celebrado em 2009 dizia respeito à reabilitação e modernização de 50 Km de estradas municipais.

Na sequência de um processo de adjudicação de contratos públicos celebrado a nível nacional nos termos da legislação nacional relativa à adjudicação de contratos públicos, de contratos de concessões de obras públicas e de contratos de concessão de serviços, o beneficiário adjudicou um contrato de empreitada de obras no valor de 10 milhões de EUR ao adjudicatário S.

Assim que as obras tiveram início, S pediu ao beneficiário que aceitasse substituir o fornecedor de balastro inicialmente nomeado por outra empresa, F, alegando motivos económicos, e tendo obtido a aprovação do supervisor do projeto para proceder a tal alteração.

Pouco tempo depois, S pediu ao beneficiário que aceitasse substituir o material de construção utilizado, ou seja, a pedra de cantaria por balastro de pedra, tendo apresentado relatórios de teste referentes ao material de construção em causa, que seria igualmente fornecido pela empresa F. As aprovações do projetista e do supervisor do projeto já tinham sido obtidas antecipadamente.

O conselho distrital elaborou os seguintes documentos referentes às duas alterações supracitadas:

- relatórios assinados pelo coordenador do projeto, aprovados e assinados pelo Presidente do conselho distrital;
- uma adenda ao contrato de empreitada de obras, assinada pelo Presidente do conselho distrital, indicando o novo fornecedor dos materiais de construção.
-

Os inquéritos levados a cabo pelo DLCF revelaram que a empresa F era detida por duas pessoas, cada uma detentora de 50% das suas ações, uma das quais era o genro do Presidente do conselho distrital, o beneficiário do projeto.

O DLCF concluiu que **havia um conflito de interesses, uma vez que os documentos de aceitação da empresa F como fornecedora dos materiais de construção tinham sido assinados pelo Presidente do conselho distrital, que tinha uma relação de parentesco de primeiro grau com um dos sócios da empresa F.**

Caso n.º 2

O DLCF romeno foi informado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e do Turismo de algumas questões ilegais verificadas num projeto financiado através do programa de coesão económica e social PHARE 2000.

O beneficiário do projeto era um operador económico, Z, tendo sido celebrado um contrato de financiamento com o intuito de apoiar a certificação do sistema de gestão da qualidade de 12 pequenas e médias empresas de construção.

Para adjudicar o contrato de certificação de serviços nos termos da legislação relativa à adjudicação de contratos públicos, o beneficiário nomeou uma comissão de avaliação composta por cinco membros que assinaram declarações de confidencialidade e de imparcialidade.

O DLCF descobriu que um dos membros da comissão de avaliação era um auditor que tinha celebrado acordos de cooperação com o proponente vencedor.

Tal violava várias disposições do guia prático e do guia do candidato aplicáveis, bem como um anexo do acordo de subvenção, uma vez que **um membro da comissão de avaliação responsável pela adjudicação do contrato tinha um conflito de interesses, ao manter uma relação contratual com um dos proponentes.**

Caso n.º 3

O DLCF romeno foi informado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e do Turismo de algumas indicações de fraude num projeto financiado através de um programa operacional regional, Priority Axis 2, com o objetivo de modernizar parte de uma estrada municipal, sendo o beneficiário um conselho distrital.

O contrato de serviços de conceção foi adjudicado através de um processo de adjudicação de contratos públicos, nos termos da *legislação nacional relativa à adjudicação de contratos públicos, de contratos de concessões de obras públicas e de contratos de concessão de serviços*. O critério de elegibilidade era a «proposta economicamente mais vantajosa».

O proponente vencedor, P, comprometeu-se a não subcontratar nenhuma parte do contrato, mas, pouco tempo depois, concluiu-se que tinha subcontratado partes do contrato em causa a A.

Dois funcionários públicos que tinham sido membros da comissão de avaliação do processo de adjudicação do contrato eram funcionários de A — o subcontratante do proponente vencedor.

A autoridade de gestão reteve o pagamento pelos serviços prestados por A devido à situação de conflito de interesses entre os membros da comissão de avaliação e o subcontratante.

O DLCF considerou que se tratava de uma situação de **conflito de interesses**, nos termos da legislação nacional. **O facto de dois funcionários públicos do conselho distrital terem participado no processo da tomada de decisão de adjudicar o contrato de serviços a P tinha proporcionado um benefício material indireto à empresa que os contratou, A.**

Caso n.º 4

O DLCF romeno foi informado por um organismo intermediário relacionado com o programa operacional setorial «Desenvolvimento de Recursos Humanos» de um potencial conflito de interesses num projeto financiado através do eixo prioritário 3. O projeto visava introduzir um conjunto de métodos e técnicas inovadores destinados a melhorar a capacidade empresarial dos empresários e a prestar apoio às pequenas e médias empresas de duas regiões.

O beneficiário era uma universidade cujo representante legal era o seu reitor, o Sr. C.

No que diz respeito às atividades de informação do projeto, a universidade, na qualidade de entidade empregadora, celebrou um contrato de trabalho individual com o Sr. C, na qualidade de funcionário.

Na qualidade de reitor da universidade, o Sr. C nomeou então a equipa de execução do projeto, da qual também fazia parte.

Ao assinar o contrato de trabalho individual na qualidade de reitor e representante legal da entidade empregadora, por um lado, e na qualidade de funcionário e membro da equipa de execução do projeto, por outro lado, o Sr. C assinou, efetivamente, um contrato consigo próprio, obtendo assim um benefício material direto, isto é, a promessa de um salário adicional, para si mesmo.

Nos termos da Carta Universitária (que aplica a legislação nacional em matéria de educação), a universidade é uma instituição de interesse público e o reitor o seu gerente executivo. Por conseguinte, o DLCF considerou que havia fundamento para intentar uma ação penal nos termos da legislação nacional.