

# PACTO DE INTEGRIDADE

## Plano de Monitorização

A Transparência e Integridade é o capítulo português da rede global de ONG anti-corrupção Transparency International, presente em mais de 100 países. Trabalhamos por uma sociedade mais justa e uma democracia de qualidade em Portugal, assente numa cidadania informada, forte e participativa, capaz de liderar o combate pela transparência pública e a integridade das instituições.

## INTEGRITY PACTS - CIVIL CONTROL MECHANISM FOR SAFEGUARDING EU FUNDS, PHASE II

Comité de Peritos: Miguel Lucas Pires (Coord.), Daniel Taborda, Hélder Loio, Paulo Silva

Gestão do Projeto: Karina Carvalho, Marco Dinis Santos, Martim Agarez

Graphics powered by Freepik.com

© 2017 Transparência e Integridade/ Transparency International Portugal. Todos os direitos reservados.

Apoio:



# Introdução

Nos últimos anos, com a criação do portal dos contratos públicos e o recurso às plataformas de compras eletrónicas, foi reforçada a transparência dos processos de contratação de obras ou serviços do Estado.

O principal desafio agora é reforçar a participação cívica, para que os cidadãos possam estar seguros de que o dinheiro dos contribuintes está a ser aplicado de forma limpa, transparente e geradora de benefícios para as comunidades, já que, apesar de todos os avanços de transparência nos contratos públicos, as grandes obras e fornecimentos do Estado continuam a gerar desconfiança nos cidadãos.

A Transparência e Integridade tem em implementação desde 2016 um mecanismo de envolvimento da sociedade civil na monitorização de obras públicas. O projeto assenta num Pacto de Integridade subscrito por uma organização pública contratante de bens ou serviços, pelos privados que concorrem ao fornecimento desses bens ou serviços, e por uma organização da sociedade civil que serve como monitora independente de todo o processo.

Através do Pacto, todos os envolvidos comprometem-se a disponibilizar informação completa e atempada sobre as várias fases do processo de contratação, fases que são depois avaliadas por um monitor independente da sociedade civil, para sinalizar eventuais desvios orçamentais, riscos de favorecimento ou práticas que ponham em causa a integridade do processo.

O Pacto de Integridade não quer substituir-se aos controlos já existentes na Administração Pública. Serve, sim, para garantir que qualquer cidadão pode acompanhar todas as fases de um processo de contratação através de informação simples, prática e em tempo real sobre o que está a ser feito e sobre as precauções que estão a ser tomadas para evitar má gestão ou corrupção. Para as instituições públicas que aplicam o dinheiro dos contribuintes nestas grandes compras ou obras, um Pacto de Integridade é uma forma de garantir que todo o processo está a ser bem acompanhado, reduzindo riscos de desvios e promovendo a transparência, a integridade e a participação pública tão necessárias quando se trata de aplicar bem o dinheiro que é de todos.

# Noções básicas de Contratação Pública



Estima-se que aproximadamente 50% Fundos Europeus Estruturais e de Investimento da UE são gastos com recurso à contratação pública. Em Portugal, este tipo de despesa representa cerca de 20% dos gastos públicos totais, correspondendo a aproximadamente 10% do Produto Interno Bruto (PIB).

A contratação pública encontra-se prevista e regulada em diplomas comunitários e nacionais, designadamente, no Código dos Contratos Públicos (CCP).

### ➤ Decisão de contratar e escolha do procedimento

A decisão de contratar pertence ao órgão que, nos termos legais e dentro da pessoa coletiva em que se integra, possua legitimidade para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar. Será esse mesmo órgão o responsável pela escolha do procedimento de contratação pública a utilizar, não sendo essa uma decisão discricionária, mas antes obedecendo a determinadas regras definidas no CCP.

### ➤ Tipos de procedimento e critérios de escolha

Os cinco procedimentos principais são o ajuste direto, o concurso público, o concurso limitado por prévia qualificação, a negociação e o diálogo concorrencial.

Na generalidade, os procedimentos são abertos, ou seja, são publicitados, e neles poderão participar, apresentando propostas ou candidaturas, todos os eventuais interessados.

A única exceção é o ajuste direto, procedimento no qual as entidades adjudicantes podem selecionar, com grande amplitude, os operadores económicos a convidar, ficando todos os demais impedidos de nele participar.

A opção por algum destes procedimentos obedece predominantemente a critérios relacionados com o valor do contrato, isto é, impondo-se uma maior publicidade quanto maior for o valor do contrato. Contudo, paralelamente ao critério do valor existem os denominados critérios materiais, que permitem, nomeadamente no caso do ajuste direto, utilizar determinados procedimentos independentemente do valor do contrato.

## ➤ Peças do procedimento

A generalidade dos procedimentos inclui o caderno de encargos e o programa do procedimento.

No ajuste direto o programa do procedimento é substituído por um convite, e no ajuste direto simplificado não há qualquer peça do procedimento, sendo a adjudicação efetuada contra a mera apresentação de uma fatura.

## ➤ Regras dos procedimentos

Não obstante a consagração de disposições específicas para cada um dos procedimentos, existe um conjunto de normas aplicáveis a todos eles, relativas, nomeadamente:

- ✓ elaboração do caderno de encargos;
- ✓ indicação das causas de exclusão das propostas e de não adjudicação;
- ✓ enumeração dos impedimentos;
- ✓ modo de apresentação das propostas e das candidaturas

## ➤ Adjudicação e celebração do contrato

Dentro da parte comum, merecem especial realce as regras respeitantes à adjudicação, ou seja, a escolha da melhor proposta, de acordo com um dos dois critérios de adjudicação previstos na lei: preço mais baixo ou proposta economicamente mais vantajosa.

Exceto no concurso público urgente e no diálogo concorrencial, a entidade adjudicante pode optar por qualquer daqueles dois critérios de adjudicação.

Após a adjudicação, seguir-se-á a apresentação dos documentos de habilitação e, depois, a celebração do contrato.

## ➤ Execução do contrato (regime geral)

Após a celebração do contrato, segue-se a fase da respetiva execução, a qual assume especial relevância relativamente a contratos cujo prazo de vigência seja mais dilatado.

À semelhança da fase pré-contratual, também aqui existe um regime comum, transversal a todos os contratos sujeitos ao CCP, no qual se englobam, entre outras, as disposições

respeitantes à invalidade do contrato, à reposição do equilíbrio financeiro, à suspensão do contrato e, sobretudo, aos poderes de conformação da relação contratual.

Estes últimos poderes, que colocam o contraente público numa posição mais favorável face ao seu homólogo privado, englobam a direção, fiscalização, modificação contratual, aplicação de sanções e a rescisão do vínculo contratual.

### ➤ Execução do contrato (regime especial para cada um dos contratos)

O CCP, não obstante poder aplicar-se a outros, prevê e regulamenta cinco modalidades de contratos públicos:

- ✓ empreitada de obras públicas;
- ✓ concessão de obras públicas;
- ✓ concessão de serviços públicos;
- ✓ aquisição e locação de bens;
- ✓ aquisição de serviços.

Sem prejuízo da aplicação do regime geral, contém o CCP disposições adaptadas à especificidade de cada um desses contratos.

### ➤ Fases do ciclo de contratação pública

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. *Receção 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 efetuados e da qualidade da empreitada/concessão e liquidação final de contas*

De um modo simplificado, as dez fases do processo de contratação podem ser agrupadas em cinco etapas:

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 de corrupção específicos, e que podem/devem ser respondidos através de um conjunto de boas práticas e de medidas preventivas.

São estas etapas e os riscos de corrupção correspondentes a cada uma que estão na base da criação e implementação de um sistema de monitorização e acompanhamento dos procedimentos de contratação pública.

Ao longo do período de implementação do projeto Pactos de Integridade, a nossa equipa de peritos acompanhará cada uma destas etapas.

Os relatórios de monitorização produzidos serão discutidos e partilhados com a entidade adjudicante, e disponibilizados em permanência para consulta online.

O nosso objetivo é que as comunidades afetadas, os media, e o público em geral esteja informado a todo o instante dos processos e procedimentos de contratação pública alvo da nossa monitorização.



**1**

Avaliação de Necessidades

Avaliação das decisões tomadas pela entidade adjudicante sobre a finalidade, sustentabilidade económica (equidade inter-geracional) e impactos ambientais e sociais do projecto, assim como a dotação orçamental correspondente.

- ✓ Decisões tomadas com base em estudos de viabilidade económico-financeira, relatórios sociais, diagnósticos demográficos ou outros
- ✓ Foi feita a verificação de diagnósticos anteriores e eventuais decisões tomadas no âmbito de outros procedimentos conexos ou relacionados
- ✓ Foram consultados stakeholders, nomeadamente as comunidades diretamente afetadas, utilizando audiências ou outros mecanismos de consulta pública
- ✓ Foi assegurada a transparência na seleção de peritos e consultores especializados
- ✓ Houve preocupação de introduzir códigos de conduta específicos para os vários agentes envolvidos no processo (engenheiros, peritos, agentes financeiros, consultores, advogados, etc.)
- ✓ Encontram-se previstos mecanismos de fiscalização
- ✓ Há uma gestão eficaz dos conflitos de interesses aparentes, potenciais ou reais

# 2

## Escolha e Preparação do Procedimento



## Avaliação do Caderno de Encargos

- ✓ Foi delimitado o âmbito e o objeto do concurso
- ✓ Existiu definição das especificidades técnicas do contrato e selecionar
- ✓ O método de contratação é apropriado de acordo com o enquadramento legal em vigor
- ✓ Foram preparados os documentos de licitação e anunciado o edital de licitação.
- ✓ Foi constituída uma bolsa de avaliadores qualificados e credenciados;
- ✓ Estão implementados modelos credíveis de avaliação de propostas, garantindo a livre concorrência

A close-up photograph of two people shaking hands over a wooden desk. The person on the left is wearing a blue and white checkered shirt, and the person on the right is wearing a white long-sleeved shirt. On the desk, there are several documents, including one with a colorful pie chart, and a laptop is partially visible on the right side. The lighting is warm and focused on the handshake.

# **3** Adjudicação do Contrato

Avaliação dos procedimentos relativos à prestação de esclarecimentos aos proponentes interessados, à apresentação e avaliação de propostas, e à adjudicação e assinatura do contrato

- ✓ Todos os licitantes receberam, em tempo útil, o mesmo pacote de informações, incluindo as propostas que foram submetidas e o seu custo total
- ✓ Foi constituída uma comissão de avaliação permanente com capacidades técnicas relevantes e membros vinculados a um rigoroso código de conduta com sanções aplicáveis
- ✓ Está acessível ao público em geral informação atualizada sobre todas as decisões tomadas durante o processo de seleção
- ✓ Foi elaborado um relatório final de avaliação, onde constam as queixas ou considerandos apresentados pelos licitantes perdedores
- ✓ Encontra-se implementado um mecanismo de recurso isento, célere e eficaz



## 4 Execução do Contrato

Avaliação do fornecimento dos bens e/ou execução da obra ou serviço pelo adjudicatário, de acordo com os termos acordados, e o modo como é efetuada a supervisão directa da entidade adjudicante e de outras entidades fiscalizadoras do Estado.

- ✓ Está criado um sistema eficaz de controlo, através de inspeções aleatórias, sem aviso prévio, no local do projeto;
- ✓ São elaborados relatórios imparciais, por entidades externas que avaliem os projetos e obras, sob a alçada, por exemplo, do Tribunal de Contas
- ✓ Há envolvimento da sociedade civil juntamente com os beneficiários do projeto e/ou comunidades locais no processo de monitorização da execução do contrato
- ✓ As entidades fiscalizadoras e de supervisão dispõem de sistemas integrados de informação que permitam avaliar os resultados e impacto de cada fase de execução da obra
- ✓ Encontra-se fixado um limite máximo para alterações contratuais, acima do qual será necessária uma reapreciação e autorização por parte da comissão de avaliação

A photograph showing two people in a professional setting. On the left, a woman in a light-colored shirt is using a calculator. On the right, a man in a dark suit and tie is writing on a document with a pen. The desk is cluttered with a spiral notebook, a pair of glasses, and various papers. The background is a wall covered in papers and sticky notes.

# 5 Contabilidade Final, Pagamento e Sanções

## Avaliação da execução do contrato

- ✓ O fornecimento dos bens e/ou execução da obra ou serviço está conforme o contrato
- ✓ Os funcionários responsáveis pela contabilidade final do contrato não tiveram qualquer envolvimento nas fases anteriores de execução do projeto (segregação de funções)
- ✓ Estão em vigor regras restritas para o processamento de pagamentos relativos ao contrato, nomeadamente no que se refere aos juros de mora, aplicados de uma forma uniforme e automática
- ✓ Houve envolvimento de stakeholders, e em particular da sociedade civil, na verificação dos resultados finais do projeto
- ✓ O relatório final de execução do contrato comparou os custos e benefícios estimados com os reais
- ✓ Foram previstos mecanismos de investigação e de responsabilização disciplinar e criminal aplicáveis à má execução do projecto
- ✓ Foram elaborados sumários executivos numa linguagem acessível ao público em geral
- ✓ Os relatórios de auditoria, tanto financeiros como de desempenho, estão disponibilizados online e em tempo útil

