WORLD CUSTOMS ORGANIZATION

# GUIA

# PARA PREVENIR A CORRUPÇÃO NA CONTRATAÇÃO NAS ALFÂNDEGAS

Minuta

# Índice

1. Introdução ... 3
2. Por que motivo a contratação pública é uma prioridade para a alfândega ... 3
3. O que é o aprovisionamento público? ... 4
3.1. Princípios fundamentais ... 5
3.2. Quadro para a contratação pública ... 5
3.3. O processo de contratação ... 6
3.3.1. Concurso público e não público ... 6
3.4. O ciclo de contratação ... 8
4. Corrupção na contratação pública ... 9
4.1. Por que motivo ocorre corrupção na contratação pública ... 10
5. Mapeamento de riscos de corrupção na contratação para respostas de mitigação adequadas ... 11
5.1. Riscos de corrupção na fase de pré-concurso ... 11
5.1.1. Avaliação das necessidades ... 11
5.1.2. Planeamento e orçamentação ... 12
5.1.3. Definição dos requisitos ... 12
5.1.4. Escolha de procedimento de contratação ... 13
5.2. Riscos de corrupção na fase de concurso ... 14
5.2.1. Anúncio de concurso ... 14
5.2.2. Avaliação ... 15
5.2.3. Adjudicação do contrato ... 16
5.3. Riscos de corrupção na fase pós-adjudicação do contrato ... 16
5.3.1. Gestão do contrato ... 16
5.3.2. Encomendas e pagamentos ... 17
6. Outras estratégias de prevenção da corrupção na contratação pública ... 17
6.1. Lista de verificação de sinais de alerta de corrupção na contratação pública ... 19
7. Conclusão ... 21
Anexo 1 ... 25
Anexo 2 ... 29
Anexo 3 ... 31
Anexo 4 ... 33
Anexo 5 ... 34
Lista de recursos Web ... 34

***

## 1. Introdução

Existem muitas debilidades nos sistemas de contratação pública de vários países, incluindo países desenvolvidos, em resultado de legislação inadequada ou antiquada, formalidades morosas e complexas, a ausência de mecanismos de controlo, mas também devido à fraude e à corrupção (IDLO, 2007).

O enorme volume da contratação pública torna-a vulnerável à corrupção. Estima-se que as despesas em contratação, a nível mundial, ascendam em média a 10% a 15% do produto interno bruto (PIB), e até mais em alguns países (OCDE, 2013). Por conseguinte, a sensibilização para as vulnerabilidades em termos de corrupção no processo de contratação é importante, porque a corrupção pode ocorrer a qualquer momento no processo de contratação pública com riscos associados, mas nem sempre é fácil de detetar.

As agências governamentais, incluindo as administrações aduaneiras, devem levar a cabo a contratação pública tendo em conta o interesse público e devem executar esta função de forma honesta e equitativa, e que garanta o melhor valor face aos dinheiros públicos despendidos. A entrada e influência da corrupção no processo de contratação pública desvia fundos das verdadeiras necessidades sociais, gera más decisões, distorce os mercados e a concorrência, eleva os custos e aumenta a probabilidade de que os bens ou serviços serão de má qualidade e potencialmente insustentáveis para o meio ambiente e as vidas humanas (TI, 2014).

As consequências de não prestar atenção à corrupção na contratação pública são graves para qualquer país, tendo um impacto negativo nos orçamentos nacionais, no crescimento económico, na saúde e segurança ambiental, e no incentivo à inovação.

## 2. Por que motivo a contratação pública é uma prioridade para a alfândega

As administrações aduaneiras em todo o mundo estão continuamente envolvidas na contratação com vista à compra de bens, trabalhos e serviços para apoiar as suas funções e operações quotidianas. A exigência de que uma administração aduaneira modernizada acompanhe o ritmo das exigências crescentes no ambiente global do século XXI significa que muitas administrações são beneficiárias de imensos fundos governamentais e apoios de doadores, com vista à aquisição de recursos para os seus programas de reforma e modernização em curso. As aquisições variam em termos de escala e características, mas a alfândega deve garantir sempre que são obtidos os máximos benefícios dos recursos públicos utilizados. Um exame superficial das necessidades supridas pela alfândega incluem:

- Stocks de consumíveis para funções administrativas e operacionais;
- Equipamento e veículos;
- Construção de infraestruturas;
- Serviços e manutenção gerais;
- Serviços de consultoria;
- Desenvolvimento da infraestrutura de operações de TI; e
- A prestação ao governo de serviços de inspeção por empresas do setor privado, em nome de administrações aduaneiras, em alguns países.

Embora a maioria das administrações aduaneiras tenha sistemas de contratação estabelecidos em conformidade com a regulamentação nacional e em consonância com as boas práticas internacionais, a realidade é que a implementação dos sistemas de contratação enfrenta vários desafios em muitos países. Tal como na maioria dos sistemas de contratação pública, as más práticas associadas à corrupção no processo de contratação representam grandes desafios, podendo levar à ineficácia dos sistemas de contratação.

Existem outros motivos, não necessariamente associados à corrupção, que podem criar condições favoráveis para que corrupção prospere no processo de contratação pública. Os processos morosos e complexos no sistema de contratação pública e as deficiências ao nível das capacidades dos técnicos responsáveis pelo procedimento de contratação fazem parte dos desafios em termos de implementação que privam a alfândega dos benefícios completos da contratação (Doyle, 2012).

As atuais experiências das administrações membros da OMA na África Ocidental e Central também realçam os sérios desafios que algumas administrações aduaneiras enfrentam na gestão de contratos que são assinados pelos respetivos governos, permitindo que empresas privadas de inspeção antes da expedição (Pre-Shipment Inspection, PSI) intervenham na execução de funções tradicionais da alfândega, tais como a avaliação aduaneira, a classificação pautal, a determinação da origem e o controlo da qualidade e quantidade das mercadorias. A natureza destes contratos suscita grande preocupação às administrações afetadas e à OMA. Em alguns casos, as administrações aduaneiras nem sequer estão envolvidas no processo contratual ou de tomada de decisão; noutros casos, não é possível fazer cumprir as responsabilidades contratuais e os mecanismos para monitorizar a implementação do contrato, ou os contratos são demasiado vagos e não contêm quaisquer indicadores mensuráveis, nos quais seja possível basear uma avaliação exata dos seus benefícios e impacto.

As administrações aduaneiras devem ter a capacidade de prevenir, detetar e investigar as más práticas associadas aos riscos de corrupção no processo de contratação. Também devem desenvolver as competências necessárias para administrar contratos com maior eficiência e eficácia, tendo em conta que estes esforços se reforçam mutuamente, para proporcionar um bom sistema de contratação.

Este guia tem como objetivo proporcionar às administrações aduaneiras as informações necessárias sobre as medidas de combate à corrupção que é possível tomar no contexto da contratação pública, bem como algumas orientações gerais para reforçar a capacidade das administrações aduaneiras ao gerir a contratação pública. Existem muitos textos que incidem sobre a corrupção na contratação pública. Assim sendo, o guia recorre a publicações existentes, para as quais contribuíram várias organizações como as Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial, a Transparency International (TI), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) e outras instituições de investigação, sobre o reforço das capacidades de contratação e a melhoria dos sistemas de contratação pública.

## 3. O que é o aprovisionamento público?

O aprovisionamento público refere-se à aquisição de bens, trabalhos ou outros serviços por parte de uma organização pública. Isto inclui desde aquisições de rotina, tais como artigos de papelaria, equipamento de escritório e serviços de saúde, até à contratação de serviços de consultoria, trabalhos em projetos de infraestruturas e apetrechos militares.

As aquisições deste tipo, que envolvem a utilização de recursos públicos, são normalmente efetuadas através de acordos contratuais e regulamentadas por lei. A contratação realizada pelas agências governamentais rege-se, por norma, pelas legislações nacionais referentes à contratação pública, que impõem sistemas de contratação adequados para toda a contratação pública.

A maioria das legislações nacionais referentes à contratação adotou e implementou boas práticas internacionais descritas por quadros legislativos multilaterais destacados, incluindo: a lei modelo da Comissão das Nações Unidas para o Direito do Comércio Internacional (United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL) sobre contratação de bens, construção e serviços, o Acordo sobre contratação pública da Organização Mundial do Comércio (OMC), as diretivas da União Europeia (UE) em matéria de contratos públicos e as orientações sobre

contratação do Banco Mundial (o anexo 1 fornece uma breve introdução a alguns quadros legislativos multilaterais destacados em matéria de contratos públicos).

### 3.1. **Princípios fundamentais**

Para garantir o melhor valor para os dinheiros públicos, o processo de contratação pública deve seguir os princípios fundamentais de transparência, concorrência e tomada de decisões objetivas (ONU, 2013). As legislações nacionais impõem obrigações às agências governamentais que procedem à contratação, para garantir que o processo é visível pelo público, de forma aberta, objetiva e transparente.

**A transparência** impõe à agência governamental a obrigação de anunciar publicamente as oportunidades de contratação e de realizar o processo de forma visível e pública, bem como de disponibilizar um sistema de monitorização e aplicar o cumprimento das regras. Uma vez que as entidades adjudicantes podem ter um alto nível de discricionariedade no processo de contratação, é a transparência que permite que a mesma seja monitorizada.

**A concorrência** ajuda a garantir uma boa relação custo/benefício, levando a preços mais baixos e à melhor qualidade para os bens, trabalhos e serviços contratados. A concorrência também fomenta a inovação.

A utilização de **critérios objetivos para a tomada de decisões** assegura, na medida do possível, a eliminação de parcialidades, preconceitos e avaliação subjetiva no processo de contratação pública. Os fornecedores de bens, trabalhos e serviços são tratados de forma equitativa e sem discriminação. A objetividade também está associada aos princípios de integridade, o que garante a conduta ética e o evitar da corrupção por todas as partes envolvidas no processo de contratação pública.

A OCDE identifica quatro pilares fundamentais – transparência; boa gestão; prevenção da má conduta, conformidade e monitorização; e responsabilização e controlo – como os elementos básicos para reforçar a integridade na contratação pública (OCDE, 2009).

### 3.2. **Quadro para a contratação pública**

Todos os sistemas de contratação pública seguem um conjunto de regras e procedimentos estabelecidos para garantir um processo transparente, justo e eficiente. O quadro geral em que este processo funciona é um fator potenciador da contratação eficaz e indica quão bem é possível gerir o risco de corrupção. É possível identificar cinco elementos fundamentais como o quadro global de um processo de contratação (Heggstad K. et al, 2010):

I. *Um quadro legal*, que abrange todo o ciclo de contratação e todos os intervenientes envolvidos, cria o quadro global que indica como atuar. A legislação assegura que as “regras” são seguidas no processo de contratação.

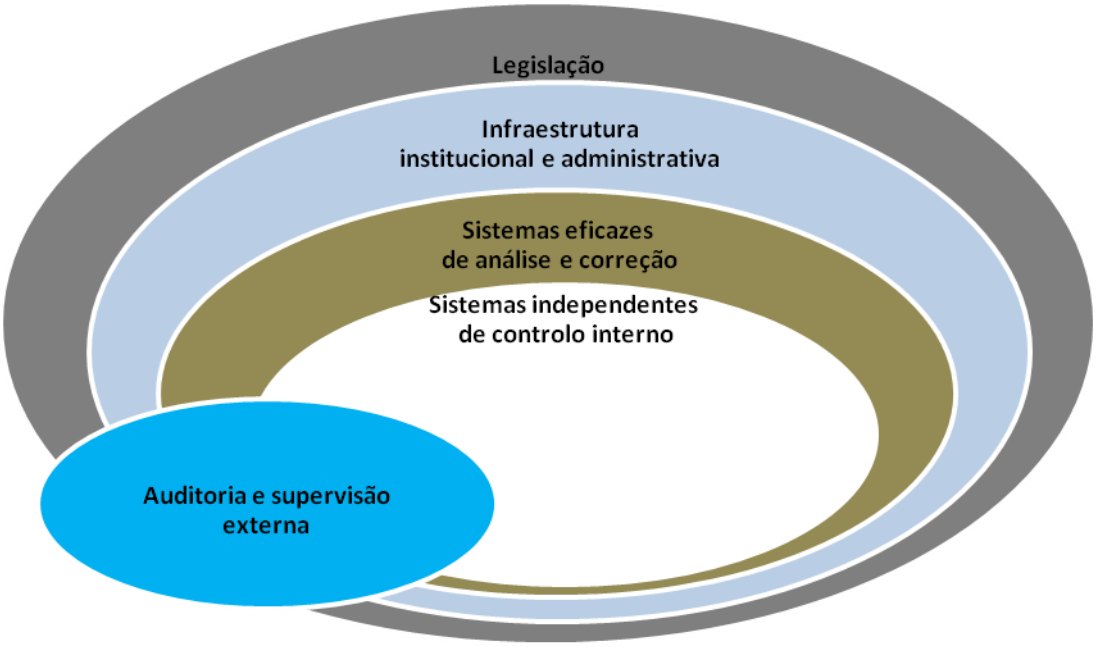
II. *As infraestruturas institucionais e administrativas* no país impõem restrições em relação à forma como deve ser estruturado o processo de contratação. As responsabilidades devem ser claramente definidas entre, por exemplo, as autoridades responsáveis pela política, finanças, contratação e monitorização, para garantir a apropriação.

III. *São necessários sistemas de análise e correção eficazes* para detetar e corrigir irregularidades. Tem de existir um organismo de revisão eficaz que trate das reclamações e tenha conhecimentos e capacidades suficientes em termos de contratação para aplicar medidas corretivas.

IV. *Os sistemas independentes de controlo interno*, tais como as funções internas de auditoria e monitorização, são dispositivos dissuasivos fundamentais relativamente à corrupção na contratação. Isto é essencial para reforçar a integridade.

V. *A auditoria e supervisão externa* oferece a última verificação independente efetuada por uma instituição superior de auditoria.

Figura 1 **Quadro de contratação**




Fonte: *Heggstad, K. et al.(2010)*

## 3.3. O processo de contratação

O processo de concurso público passa por várias etapas para cumprir a tarefa de adquirir bens ou serviços, no âmbito de um contrato formal ou não. É possível identificar três etapas fundamentais em todo o processo de concurso para resumir o que fará uma administração aduaneira. Em primeiro lugar, a administração deve avaliar as suas necessidades em termos de bens ou serviços a adquirir; em segundo lugar, determinar quem será o melhor fornecedor dos bens ou serviços; e a terceira etapa é garantir que os bens ou serviços são entregues segundo as especificações e os termos acordados (Heggstad et al. 2010). Mais adiante neste guia, são explicadas as várias etapas ou atividades que ocorrem em todo o ciclo de contratação. Mas essencialmente, qualquer administração aduaneira que pretenda adquirir bens ou serviços aplicaria este processo resumido com três etapas para decidir sobre as necessidades, especificar os seus requisitos e abrir a licitação aos fornecedores, num processo designado “concurso”. O resultado é que o fornecedor ou a empresa que tenha mais êxito no processo de concurso obtém o contrato para fornecer os bens ou o serviço a adquirir.

### *3.3.1. Concurso público e não público*

O processo de concurso pode ser público ou não público.

Os concursos não públicos excluem o recurso à concorrência para adjudicar contratos relativamente aos bens ou serviços adquiridos. Ao invés disso, um fornecedor é escolhido diretamente pela entidade adjudicante. É utilizado frequentemente quando o valor dos bens ou serviços a obter está abaixo de um determinado limiar previsto na lei.

Este guia irá concentrar-se no processo de concurso público, como procedimento preferencial para o processo de contratação pública.

*Concurso público*

A concorrência no processo de concurso promove a transparência, a economia e a eficiência, e limita a corrupção. A maioria das legislações nacionais sobre a contratação pública obriga as agências públicas a utilizar o processo de concurso público, a menos que existam circunstâncias excecionais justificáveis para proceder de outro modo. Na maioria das jurisdições, as orientações são claras em relação aos motivos e justificações permitidos para renunciar à concorrência, com vista a limitar os abusos (ver o **anexo 2)**.

*Limiar*

Os valores de limiares são normalmente definidos por uma legislação pública, para tornar obrigatório que os contratos públicos que ultrapassem determinados limiares sejam submetidos ao processo de concurso público. A título de exemplo, as diretivas da UE exigem que os contratos atribuídos por um organismo público acima do limiar financeiro sejam processados e adjudicados de acordo com os procedimentos da Diretiva, a menos que sejam abrangidos por uma exceção claramente definida para procedimentos relativos ao processo público, no âmbito de contratos acima dos limiares (ver os **anexos 3 e 4).**

As diretivas da UE também impõem obrigações relativamente a anúncios abertos. Exigem a utilização de procedimentos de contratação que sejam transparentes e concorrenciais, a aplicação de critérios claros e objetivos na seleção de propostas e adjudicação de contratos, e a concessão de tempo suficiente para a manifestação de interesse e a apresentação de propostas[1].

*Métodos e processo de concursos*

Sujeito à legislação, o concurso pode ser realizado utilizando diferentes procedimentos, mas não obstante, o objetivo subjacente da contratação e do concurso é assegurar que existe concorrência. As administrações adjudicantes devem selecionar um método e processo de concurso adequado à contratação, ao seu nível de risco, que seja oportuno, evite criar custos desnecessários para os proponentes e salvaguarde a segurança e confidencialidade de todos os proponentes (VCCI, 2008)[2].

O método de concurso utilizado habitualmente é o procedimento de concurso público aberto, que é o método preferencial por defeito, para garantir a concorrência. Depois, em determinadas circunstâncias e exceções, a legislação nacional permite a utilização de concursos restritos, diálogo concorrencial ou procedimento de negociação direta com vista à contratação.

*Comissões de concursos*

O processo de concurso é frequentemente realizado por “comissões de concursos” devidamente estabelecidos, com um bom equilíbrio entre profissionais de contratação, técnicos conhecedores e responsáveis experientes. A sua autoridade e funções podem divergir com base no contexto nacional, mas todos trabalham com os mesmos princípios de transparência, concorrência e equidade.

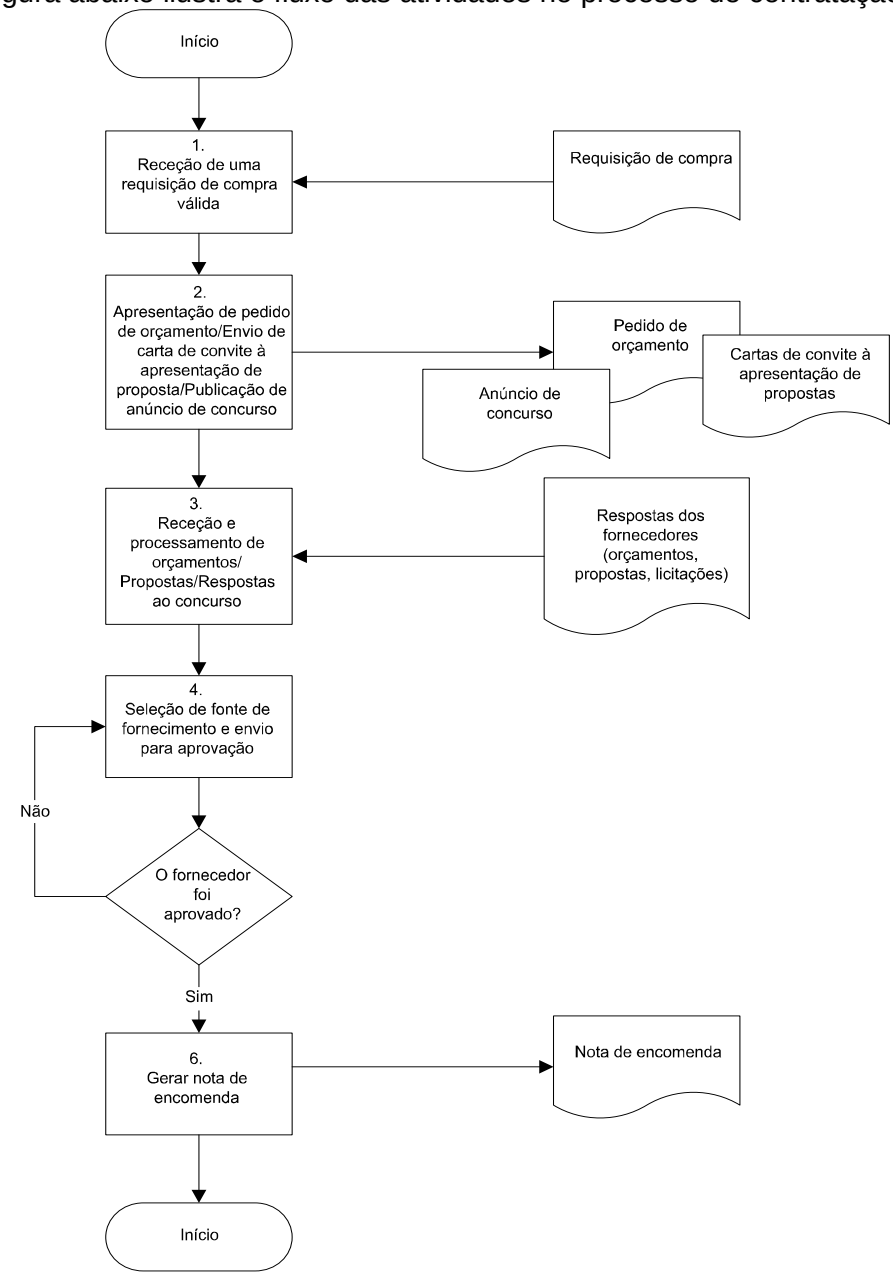
---

[1] Esta secção baseia-se nas orientações gerais e informações fornecidas pela Unidade de Política de Contratação Pública Nacional (National Public Procurement Policy Unit, NPPPU) do Ministério das Finanças da Irlanda: Orientações para a contratação pública – Processo público.

[2] Victorian Civil Construction Industry (Indústria de Construção Civil de Victoria)

Figura 2 **Resumo do fluxo do processo de contratação**

A figura abaixo ilustra o fluxo das atividades no processo de contratação.




*Fonte: Zambia Revenue Authority (Autoridade Tributária da Zâmbia)*

## 3.4. **O ciclo de contratação**[3]

O ciclo de contratação num processo de concurso público é composto por três etapas: fase pré-concurso, fase de concurso e fase de adjudicação pós-contrato. Por vezes, um processo de contratação formal é visto como moroso ou burocrático, mas para qualquer exercício de contratação, é importante seguir estas etapas importantes.

Durante a fase de pré-concurso, é avaliada a necessidade de bens e/ou serviços da administração aduaneira adjudicante, é tomada uma decisão em relação ao que será comprado, é elaborado um orçamento para a compra planeada, e os documentos do concurso são elaborados, com todos os requisitos necessários definidos.

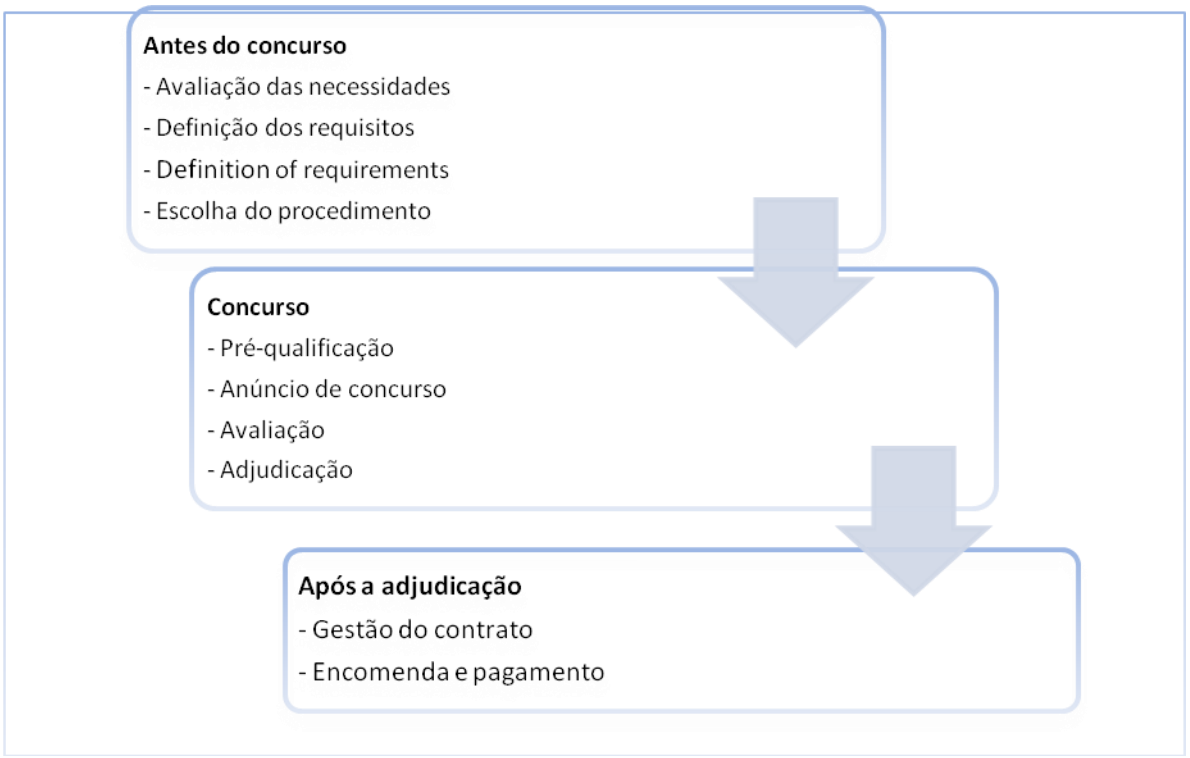
[3] Secção adaptada à OCDE, (2009) e a Heggstad K. et al (2010).

Na fase de concurso, é publicado um anúncio de concurso, os documentos de concurso são publicados e são solicitadas propostas. Depois, os proponentes apresentam uma proposta ao responsável pela contratação, que avaliará todas as propostas e decidirá sobre a adjudicação do contrato.

Durante a fase pós-adjudicação, o vencedor do contrato deve facultar ao responsável pela contratação os bens ou serviços acordados, em consonância com as condições e os prazos acordados no contrato. Após a celebração do contrato, a administração aduaneira adjudicante efetua a contabilização final e o respetivo pagamento.

Os processos nas três fases devem ser efetuados de forma equitativa e aberta, concorrencial, eficaz e eficiente.

Figura 3: **Ciclo de contratação num processo de concurso público**




Fonte: OCDE, (2009)

## 4. Corrupção na contratação pública

Vários estudos sugerem que centenas de milhares de milhões de dólares se perdem todos os anos, a nível mundial, devido à corrupção na contratação pública. Tendo em conta os números que indicam que os governos de todo o mundo gastam cerca de 4 biliões de USD todos os anos na contratação de bens e serviços, estima-se que cerca de 400 mil milhões de USD se perdem por ano devido ao suborno (Eigen, 2002).

A corrupção é habitualmente definida como *"a má utilização dos poderes confiados para benefício privado"*[4]. Embora existam muitas perspetivas sobre a corrupção, a definição da Transparency International abrange as ações de intervenientes públicos e privados, sendo bastante adequada para orientar um processo de concurso público, que pode ser prejudicado pela concertação entre

[4] TI, (2006) Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement, p. 14.

um responsável governamental e um responsável de uma empresa privada, ou entre duas ou mais empresas privadas, com vista à obtenção de uma vantagem concorrencial desleal.

A corrupção ocorre de várias formas. Pode ser suborno, extorsão, peculato, nepotismo, sistema de clientelismo e fraude. No contexto da contratação pública, podemos examinar o seguinte[5];

***Suborno e extorsão:*** Inclui a oferta, entrega, recebimento ou solicitação, direta ou indiretamente, de algo de valor para influenciar indevidamente as ações de outra parte no processo de contratação.

***Prática fraudulenta:*** Qualquer ato ou omissão, incluindo falsas declarações, que de forma deliberada ou negligente induza em erro uma parte, ou tente fazê-lo, para obter um benefício financeiro ou de outro tipo, ou para evitar uma obrigação. Entre os exemplos contam-se informações erróneas ou falsas nos documentos do concurso e fraudes contabilísticas envolvendo faturas falsas.

***Prática colusiva:*** Um acordo entre duas ou mais partes, com vista a alcançar um objetivo indevido, incluindo influenciar indevidamente as ações de outra parte. Um exemplo é criar uma aparência de concorrência num processo de concurso[6].

### 4.1. Por que motivo ocorre corrupção na contratação pública

"A corrupção é um resultado – um reflexo das instituições jurídicas, económicas, culturais e políticas de um país" (Svensson J., 2005).

As causas da corrupção podem dividir-se em dois grupos principais: causas estruturais e causas individuais. **As causas estruturais** referem-se ao sistema político, à história, à cultura e a outros fatores sistémicos que podem influenciar o nível de corrupção. As **causas individualistas** estão relacionadas com a decisão dos indivíduos de participar em ações corruptas[7]. É evidente que os atos corruptos também podem resultar de uma combinação de causas estruturais e individualistas.

O incentivo para um responsável pela contratação participar em atos de corrupção depende do seguinte:

- O valor dos possíveis benefícios;
- Integridade profissional: a forma como a atitude e o comportamento de um responsável pela contratação coincide com os objetivos da instituição que este represente; e
- É provável que a falta de monitorização, supervisão e sanções leve ao aumento da participação em atividades corruptas.
  Se as instituições de um país forem débeis, as probabilidades de ser apanhado nas teias na corrupção costumam ser baixas e, mesmo se for apanhado, o responsável pela contratação talvez consiga subornar para evitar as consequências. Assim, o custo de ser corrupto é baixo quando as instituições são débeis e, por conseguinte, é mais provável a ocorrência de corrupção.

A oportunidade para a existência de corrupção na contratação pública pode ser iniciada pelo responsável público corrupto e/ou pela parte da empresa privada, em todas as etapas do

---

[5] Com base em exemplos de corrupção fornecidos por Ehlermann-Cache, N., OCDE: *http://www.rai-see.org/doc/Red-flags_indicators_that_may_help_prevent_detect_and_investigate_malpractices-Mrs_Nicola_Ehlermann-Cache.pdf*

[6] Andvig, J. e Fjelstad, O.H. et al. (2000) Research on Corruption: a policy oriented survey, p. 18, Chr. Michelsen Institute e Norwegian Institute of International Affairs.

[7] Esta secção baseia-se nos seguintes artigos: Heggstad K. et al. (2010); Andvig & Moene (1990); Aidt (2003); Schultz & Søreide (2006:10); Thomas & Meagher (2004).

processo de contratação. Também pode ocorrer sem a participação do responsável público, mas antes através de iniciativas colusivas das partes de empresas privadas, para manipular o processo de concurso a seu favor. Em muitos países e instituições públicas, em que os procedimentos de contratação pública são complexos e carecem de transparência, as debilidades do quadro de contratação geral constituem terreno fértil para aumentar a corrupção no processo de contratação pública.

Por conseguinte, é fundamental incorporar medidas de combate à corrupção nos esforços de reforma da contratação empreendidos por organizações públicas. As medidas de combate à corrupção e as normas de contratação procuram atingir os objetivos comuns de responsabilização, evitar os abusos e a corrupção, e reforçar a integridade.

## 5. Mapeamento de riscos de corrupção na contratação para respostas de mitigação adequadas

É importante que os profissionais da alfândega aos quais é confiada a responsabilidade da contratação estejam cientes de onde existem riscos de corrupção no processo de contratação, para encontrar respostas adequadas para mitigar esses riscos.

A medição dos riscos de corrupção no processo de contratação pública é uma tarefa muito difícil. Conforme indicado anteriormente, a corrupção é praticada de diversas formas e pode estar muito generalizada. Para ter mais êxito, é também fundamental diferenciar os problemas de contratação que estão relacionados com ineficiências e falta de capacidades básicas, dos que são despoletados por iniciativas corruptas e fraudulentas.

O guia mapeou os riscos de corrupção que são comuns no processo de contratação pública, face às respostas que podem ser aplicadas para mitigá-los. Estas são medidas proativas para combater os riscos de corrupção que se manifestam durante todo o ciclo de contratação pública – fase de pré-contratação, fase de concurso e fase de pós-adjudicação do contrato. Os riscos de corrupção variam ao longo das diferentes etapas do ciclo de contratação, pelo que foram debatidas as respostas adequadas para mitigá-los por parte da alfândega[8].

### 5.1. Riscos de corrupção na fase de pré-concurso

Na fase de pré-concurso, uma administração aduaneira realiza as tarefas importantes de avaliar as necessidades de bens, trabalhos ou serviços; planear e orçamentar tendo em conta as necessidades que foram determinadas; definir todos os requisitos em termos de contratação; e escolher o procedimento de contratação a utilizar.

#### *5.1.1. **Avaliação das necessidades***

Os riscos de corrupção durante o processo de avaliação das necessidades estão associados a:

- Aprovação de bens, serviços ou projetos desnecessários, com base na má qualidade da avaliação de necessidades, especialmente quando não é atribuído tempo suficiente ou existe falta de capacidade ou competência;
- Induzir a procura com base num conflito de interesses, para que um fornecedor específico possa beneficiar dos bens ou serviços adquiridos;
- Pressões de níveis superiores (políticos e diplomáticos) podem influenciar o processo de contratação;

---

[8] *Os riscos de corrupção e as respostas para mitigá-los identificadas e debatidas nesta secção provêm, primordialmente, das experiências partilhadas pela OCDE, pela Transparency International, pelo UNODC (UN Office on Drugs and Crime [Gabinete das Nações Unidas para o Controlo da Droga e Prevenção do Crime]), pelo Banco Mundial e do trabalho de investigação levado a cabo por Heggstad, K. et al, (2010).*

– Pode ocorrer a apropriação indevida de dinheiros públicos através de estudos de definição do âmbito, por exemplo, ao lançar deliberadamente estudos de viabilidade quando já foram realizados estudos.

*Resposta de mitigação**:***

- Dedicar tempo suficiente para realizar um estudo abrangente de viabilidade do projeto, para apoiar a avaliação objetiva das necessidades. As informações recolhidas através de pesquisa de mercado e experiências anteriores são úteis. Quando uma administração aduaneira não tem os conhecimentos especializados para realizar esta tarefa, é recomendável recorrer a consultores externos independentes, selecionados através de um processo transparente.
- A avaliação das necessidades feita internamente deve ser realizada por uma equipa. Isto irá reduzir o risco de corrupção individual.
- Todo o processo de tomada de decisões deve ser transparente e bem documentado.
- As boas práticas podem envolver consultas de potenciais proponentes, quando adequado, e das partes interessadas dos utilizadores finais, para evitar confiar numa fonte restrita para a avaliação das necessidades. A Transparency International sugere a utilização de audições públicas ou outros mecanismos de consulta.

#### *5.1.2.* ***Planeamento e orçamentação***

Isto envolve a análise dos custos para calcular o custo exato dos bens ou serviços que, em princípio, foram identificados através da avaliação das necessidades e consolidar as decisões. Os riscos de corrupção associados a este processo incluem:

– Subavaliação das estimativas de custos, para obter a aprovação de um grupo ou comissão encarregado da tomada da decisão e contornar os regulamentos relativos a limiares no âmbito da contratação. Quando o projeto está em curso, o custo do contrato pode ser ajustado e, em troca, o oficial corrupto recebe uma comissão pela facilitação.

– Os bens e serviços a adquirir não são coerentes com o plano de investimento global da administração aduaneira.

*Resposta de mitigação:*

- Garantir que o planeamento e a orçamentação são devidamente informados e assentam nas informações recolhidas através de pesquisa de mercado, e que as estimativas de contratação estão em consonância com as prioridades estratégicas da organização.
- A estimativa do orçamento deve levar em conta o nível realista da agregação de custos, para não contornar deliberadamente os regulamentos relativos a limiares.
- A administração aduaneira deve utilizar responsáveis pelo projeto qualificados e dedicados, que consigam elaborar orçamentos realistas e garantir um regime sólido de gestão do projeto no processo de contratação.

#### *5.1.3.* ***Definição dos requisitos***

É neste momento que são determinadas as especificidades dos bens ou serviços propostos, e a administração aduaneira elabora documentos (de natureza técnica) para descrever o requisito integral de contratação dos bens ou serviços. Podem ocorrer diversos riscos nesta etapa:

– Os responsáveis corruptos podem criar oportunidades para se apropriarem indevidamente de fundos durante a elaboração dos documentos; isto ocorre quando um documento técnico que é elaborado internamente é também contratado a uma empresa de consultoria,

com vista à sua duplicação e certificação como trabalho de consultoria remunerado. Parte deste pagamento é então enviado ao decisor corrupto.

- Os documentos de concurso ou termos de referência são concebidos para uma empresa, tornando a concorrência impossível ou limitada.
- Os documentos de concurso ou termos de referência são desnecessariamente complexos para ocultar ações corruptas e para complicar a monitorização.
- Os critérios de seleção e adjudicação não são definidos objetivamente e tornados transparentes antecipadamente, abrindo espaço à utilização da discricionariedade.
- Existe um risco de que as empresas forneçam certificados de garantia da qualidade falsificados, tendo como consequência que empresas não qualificadas sejam autorizadas a participar no concurso público.

*Resposta de mitigação*:

- Criar regras claras e simples para visualizar o que se espera que um sistema honesto produza.
- Os requisitos de qualificação para o processo de concurso devem ser razoáveis, para não excluir muitos fornecedores, limitando assim a competição. Em simultâneo, os requisitos devem ser suficientemente rigorosos para evitar a participação de empresas fraudulentas e incompetentes no processo de concurso.
- As especificações técnicas não devem recorrer a nomes de marcas, exceto quando não for possível utilizar uma descrição suficientemente exata.
- Os procedimentos de contratação devem incluir regras para casos excecionais. Os termos centrais, tais como “emergência”, “excecional” e “urgência” devem ser claramente definidos.
- Manter ou adotar uma lista negra para orientar as decisões de preclusão.
- Acesso público aos documentos do concurso e um processo organizado para recolher feedback sobre os mesmos.
- Proporcionar aos representantes da sociedade civil uma visão geral das áreas de responsabilidade dos funcionários públicos e graus de autoridade discricionária
- Devem ser tomadas disposições para que a identidade de todas as pessoas – incluindo intermediários e agentes – envolvidas num concurso seja incluída na informação do mesmo.
- As empresas devem ser incentivadas a certificar que cumprem todas as leis antissuborno e devem existir requisitos diretos de compromissos anticorrupção, tais como códigos de conduta
- Garantir que é implementado um código de conduta para a autoridade adjudicante e os seus funcionários (Transparency International, 2006)
- Os conflitos de interesses devem ser registados e geridos. O guia da OCDE (2005b) “Managing Conflict of Interest in the Public Sector – A Toolkit” proporciona uma boa ajuda inicial aos profissionais que precisam de orientações mais abrangentes.

#### *5.1.4.* ***Escolha de procedimento de contratação***

A escolha do procedimento de contratação determina os processos que a autoridade adjudicante deve seguir quando solicita ofertas para os bens ou serviços propostos. Os seguintes riscos de corrupção podem estar associados ao processo de escolha para determinar qual o procedimento mais adequado:

– Abuso de procedimentos permitidos ao abrigo de exceções jurídicas, por motivos de "segurança nacional", ou criar uma situação de urgência para iniciar a contratação ao abrigo de um procedimento excecional.
– Dividir deliberadamente contratos para não ultrapassar os limites obrigatórios do concurso.
– Prazos irrealistas para limitar o tempo disponível para respostas do público ao anúncio de concurso, enquanto os fornecedores favorecidos são informados previamente.
– As informações relevantes não são partilhadas de forma consistente com todos os proponentes.

*Resposta de mitigação:*

- Assegurar que a escolha do método garante concorrência suficiente para a contratação e adaptar o grau de abertura em função da contratação em causa (OCDE, 2009).
- Têm de ser estabelecidas regras claras para orientar a escolha do procedimento de contratação, tornando os procedimentos de licitação não públicos a exceção na prática, e não a norma.
- Quando houver exceções relativamente à utilização de licitação pública, o processo deve ser bem justificado e documentado, para demonstrar a integridade desse rumo.

## 5.2. Riscos de corrupção na fase de concurso

### *5.2.1. **Anúncio de concurso***

A autoridade adjudicante anuncia o concurso ou convida à apresentação de propostas para gerar ofertas concorrentes, de diferentes proponentes, com vista a obter um contrato para o fornecimento dos bens ou serviços propostos. O tipo de concurso – público ou limitado – depende da escolha do procedimento. Os riscos de corrupção associados a este processo incluem:

– Inexistência de anúncio público do convite à apresentação de propostas;
– Os critérios para selecionar o vencedor não são tornados públicos;
– A falta de concorrência compromete a melhor relação custo/benefício;
– Concertação de propostas: os concorrentes conspiram para fixar o preço da compra a um nível artificialmente alto; e
– Utilização indevida de informações confidenciais: as empresas podem oferecer subornos para obter informações sobre as propostas concorrentes.

*Resposta de mitigação:*

- Assegurar a transparência através do anúncio público da intenção de adquirir bens o serviços, para que os potenciais proponentes possam ter conhecimento das oportunidades de contratos.
- O anúncio ao público deve incluir determinadas normas mínimas em termos de informação, bem como quaisquer outras informações úteis para o interesse concorrencial dos proponentes, por exemplo, relativas à natureza do produto ou serviço a adquirir, especificações, quantidade, prazo de entrega, datas e horas realistas de encerramento, onde obter a documentação e onde apresentar as propostas.
- Conceder tempo suficiente aos fornecedores para elaborar propostas.

- O prazo deve ser respeitado, mas quando houver alterações substanciais ou esclarecimento da natureza significativa dos documentos do concurso, o prazo pode ser alargado.
- As respostas aos pedidos de esclarecimento devem ser rápidas e estas informações devem ser transmitidas a todas as partes interessadas.
- Comunicar aos potenciais fornecedores nos mesmos prazos e da mesma forma.

#### *5.2.2. **Avaliação***

Após a apresentação das propostas, o processo seguinte é a avaliação das mesmas, para proceder à seleção do proponente preferencial. Nesta etapa, a função de uma comissão do concurso, explicada na página 7 deste guia, torna-se fundamental para garantir a equidade e a tomada de decisões objetivas. É definida uma data para abrir as propostas, com vista à sua avaliação. Regra geral, primeiramente as propostas serão avaliadas relativamente a várias critérios de aprovação/rejeição. Os riscos de corrupção associados ao processo de avaliação incluem:

- Definições pouco claras dos critérios de seleção tornam subjetiva a escolha da empresa vencedora
- Utilização indevida de informações confidenciais: uma empresa pode oferecer subornos para obter informações sobre a importância relativa dos diferentes elementos do concurso durante a avaliação das propostas, ou relativas às propostas dos concorrentes. Estas informações podem dar uma vantagem à empresa no processo de avaliação
- Prevalência de conflitos de interesses entre os membros da comissão de adjudicação

*Resposta de mitigação:*

- Assegurar a segurança e confidencialidade das informações enviadas.
- A avaliação deve assentar num procedimento previamente divulgado.
- Os procedimentos específicos descritos pela OCDE incluem:
  - Fazer com que uma equipa abra, autentique e faça cópias das propostas fechadas assim que possível após a hora indicada, seguindo-se imediatamente uma abertura pública, se possível;
  - Realizar a abertura das propostas, de preferência numa audiência pública, em que as informações básicas sobre as propostas são divulgadas e registadas numa ata oficial;
  - Especificar circunstâncias claras definidores de políticas, nas quais as propostas seriam invalidadas (por exemplo, as propostas recebidas após a hora de encerramento são invalidadas, a menos que isso se deva a um erro da agência adjudicante);
  - Assegurar que qualquer esclarecimento em relação às propostas apresentadas não resulta em alterações substanciais após o prazo para a apresentação; e
  - Assegurar que é elaborado um relatório claro e formal de todas as propostas recebidas (incluindo a data e hora da sua chegada, bem como os comentários recebidos dos proponentes) antes de as encaminhar para os técnicos responsáveis pela respetiva avaliação.
- A equipa de avaliação deve ser composta por pessoas que tenham capacidades técnicas e experiência profissional relevantes.
- Deve ser disponibilizada uma lista de verificação para ajudar a equipa de avaliação a cumprir os requisitos do regulamento relativo à contratação pública. Utilizar a lista de verificação determinará se as regras estão a ser cumpridas. Isto pode ajudar a reduzir as

possibilidades de uma avaliação ser manipulada a favor de qualquer proponente específico, tornando assim o processo mais transparente.

#### *5.2.3.* ***Adjudicação do contrato***

Nesta etapa, é determinada a elegibilidade de várias propostas, aguardando-se a decisão sobre um único proponente preferencial. Os critérios de adjudicação – quer se trate do menor preço, da proposta economicamente mais vantajosa ou de uma combinação de ambos – serão relevantes para decidir qual a proposta vencedora ou quem obterá o contrato. Os riscos de corrupção associados a esta etapa incluem:

- Os decisores são tendenciosos, devido a conflitos de interesses ou suborno;
- Falta de acesso aos registos do procedimento de adjudicação, para evitar reclamações;
- Alterações a elementos básicos da proposta aquando da assinatura do contrato com o adjudicatário.

*Resposta de mitigação*:

- Publicar o resultado do processo de concurso imediatamente, para os proponentes e para o público em geral, divulgando plenamente a decisão de adjudicação, o produto ou serviço, o nome e endereço do vencedor do contrato, as ofertas mais altas e mais baixas, e as vantagens relativas do vencedor do contrato.
- Permitir o prazo suspensivo obrigatório, quando exista, antes do início do contrato.
- Mediante pedido, os proponentes não escolhidos devem ter a possibilidade de receber uma explicação e informações relevantes em relação aos motivos pelos quais não venceram o concurso.
- Resolver possíveis litígios através do diálogo construtivo, quando possível, e disponibilizar um canal identificado para uma análise formal.

### 5.3. **Riscos de corrupção na fase pós-adjudicação do contrato**

Após a adjudicação dos contratos, continua a ser possível a ocorrência de apropriação indevida durante a execução dos contratos e quando são efetuados pagamentos referentes à respetiva conclusão. A falta de controlos, a supervisão deficiente e as intervenções de funcionários públicos corruptos podem combinar-se de forma desfavorável, gerando riscos graves nesta etapa.

#### *5.3.1.* ***Gestão do contrato***

Os riscos de contratação que predominam durante a gestão do contrato incluem:

- O contratante vencedor pode comprometer as especificações do contrato, ao entregar produtos ou serviços de qualidade inferior ou com atraso, devido a subornos pagos para obter o contrato;
- Emissão e aprovação de “pedidos de alteração” injustificados, para modificar o âmbito das obrigações do contratante ou aumentar o custo do contrato, com base na concertação entre o contratante e o responsável supervisor corrupto;
- Supervisão deficiente em geral, levando a um fornecimento de qualidade inferior por parte do contratante;
- Os subcontratantes não são selecionados de forma transparente e não são responsabilizados pelo seu trabalho.

*Resposta de mitigação:*

- A administração aduaneira adjudicante deve assegurar que as questões referentes às expetativas, funções e responsabilidades no âmbito da gestão do contrato são negociadas e esclarecidas com o contratante, para evitar possíveis conflitos de interesses e corrupção na execução do contrato. Para evitar os riscos de mau fornecimento e trabalho de má qualidade, devem realizar-se regularmente controlos não anunciados e monitorizações externas, até à conclusão do projeto. Será útil a utilização de monitores externos e, em alguns casos, da sociedade civil.
- Além disso, a agência adjudicante pode fixar um limite acima do qual não é permitida a alteração do contrato, a menos que uma comissão conceda uma autorização complementar.
- As alterações ao contrato devem ser registadas e, possivelmente, comunicadas aos proponentes não escolhidos, bem como a outras partes interessadas e à sociedade civil.

### *5.3.2.* ***Encomendas e pagamentos***

Quando a execução é concluída, a responsabilidade de contabilidade e pagamento do contrato tem de ser realizada pela organização adjudicante e podem ocorrer os seguintes riscos de corrupção:

- Reivindicações financeiras relativas a bens ou serviços não fornecidos pelo contratante;
- Pagamentos excessivos aos contratantes, mediante a apresentação fraudulenta de faturas duplicadas ou falsas relativas a trabalhos, pagas inadvertidamente pela equipa financeira;
- A falta de controlos importantes relativos à separação dos deveres financeiros e das funções de supervisão proporciona oportunidades fáceis para falsificações na contabilidade, atribuição incorreta de custos e faturas falsas;
- É permitido que a renegociação do contrato provoque a alterações substanciais no mesmo.

*Resposta de mitigação:*

- Assegurar que os técnicos responsáveis pela contabilidade e pagamentos finais do contrato não estiveram envolvidos em qualquer uma das etapas anteriores do processo de contratação.
- Verificar que o recebimento de bens/serviços é coerente com as especificações e normas do contrato antes da autorização do pagamento. A equipa de verificação pode incluir um representante das partes interessadas que são utilizadores finais, para dificultar um possível conluio entre o contratante e os responsável pela contratação/contabilidade.
- Também é útil realizar auditorias ao desempenho, que comparem os custos e benefícios estimados originais com os efetivos, no final do projeto. As grandes discrepâncias podem ser sinais de corrupção. Os motivos devem ser investigados e os técnicos responsáveis devem ser responsabilizados.
- As conclusões de quaisquer relatórios financeiros, de desempenho e auditoria também devem ser disponibilizadas publicamente.

## 6. Outras estratégias de prevenção da corrupção na contratação pública[9]

[9] *Esta sugestão baseia-se nas sugestões do UNODC (2013) e da Transparency International (2010), nomeadamente no documento de trabalho da TI n.º 05/2010.*

Várias estratégias adicionais demonstraram ser especialmente úteis para complementar as medidas anticorrupção descritas para o processo de contratação pública.

*Integridade dos funcionários públicos e funcionários dos proponentes*

Tanto o setor público como o privado devem assegurar que apenas pessoal profissional, honesto, fiável e qualificado, que demonstre integridade, está envolvido em atividades de contratação pública. O pessoal deve estar devidamente informado e formado sobre como lidar com quadros jurídicos complexos, tais como as leis relativas à contratação pública e ao combate à corrupção. Um programa de conformidade robusto, que inclua um código de conduta, é considerado importante, para proporcionar aos contratantes e, potencialmente, às agências públicas um quadro para cumprir a lei.

*Exclusão, suspensão e preclusão*

A preclusão ou inclusão numa lista negra dos contratantes e indivíduos corruptos ou não qualificados, como medida de combate à corrupção, assumiu-se como uma ferramenta particularmente saliente. Os governos e instituições internacionais desenvolveram os seus próprios sistemas de preclusão para excluir contratantes que cometeram determinados tipos de infrações, como suborno ou fraude, ou de forma mais ampla, para excluir contratantes que representam riscos inaceitáveis em termos de desempenho ou reputação, devido a más ações ou a controlos internos defeituosos. O guia legislativo para a implementação da convenção das Nações Unidas contra a corrupção (United Nations Convention against Corruption, UNCAC)[10] salienta que os Estados signatários devem implementar medidas adequadas, como a preclusão, para incentivar o cumprimento dos requisitos anticorrupção da UNCAC.

*Ação coletiva*

A ação coletiva é um processo colaborativo e sustentado de cooperação entre partes interessadas imbuídas do mesmo espírito, com vista a combater a corrupção no domínio da contratação pública. Nesta situação, empresas privadas, governos, organizações internacionais, membros da sociedade civil, académicos, etc., uniram esforços para limitar as oportunidades para a ocorrência de corrupção no ambiente empresarial, com o objetivo de criar condições equitativas para as empresas que concorrem à adjudicação de contratos públicos.

Existem vários métodos de ação coletiva, sendo o mais importante os pactos de integridade, incluindo declarações anticorrupção, as iniciativas assentes em princípios e os códigos de conduta

*Monitorização da contratação pela sociedade civil*

A sociedade civil desempenha um papel essencial na monitorização dos processos de contratação, para garantir que a contratação pública é realizada de forma transparente, concorrencial e objetiva. A sociedade civil pode identificar possíveis ações inadequadas por parte de funcionários públicos, que podem ser resultado de conluio entre os mesmos e um proponente. Por conseguinte, a sociedade civil pode gerar pressão contra a corrupção na contratação pública, levando à sanção dos intervenientes corruptos.

*Denúncia*

A "denúncia" ou a comunicação de informações sobre as perceções de corrupção é outra ferramenta que pode ser utilizada no combate contra a corrupção. No domínio da contratação pública, a denúncia por parte dos indivíduos diretamente envolvidos no processo de contratação é particularmente importante. Essas pessoas envolvidas no processo podem ser as únicas que têm

[10] UNODC, 2006, *Guia legislativo para a implementação da convenção das Nações Unidas contra a corrupção* http://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf

acesso aos documentos de contratação, como o relatório de avaliação das propostas apresentadas, pelo que têm potencialmente o maior conhecimento em relação ao comportamento corrupto. Além disso, estas pessoas possuem habitualmente os conhecimentos técnicos e/ou jurídicos necessários para detetar a corrupção.

A denúncia permite aos detentores de informação privilegiada passar a informação a outras pessoas ou organizações, como por exemplo, ao responsável pela conformidade na estrutura empresarial de uma empresa privada que participa num concurso público, ou a uma autoridade pública de combate à corrupção, para que estes possam tomar as medidas necessárias. Para incentivar a comunicação da corrupção, é essencial ter em vigor sistemas de proteção dos denunciantes.

*Contratação eletrónica*

A contratação eletrónica tornou-se um componente fundamental da reforma e modernização dos quadros de contratação pública em muitos países espalhados pelo mundo. A utilização da contratação eletrónica pode ser muito eficiente para aumentar a concorrência e a transparência, pelo que pode ajudar imenso a reduzir a corrupção na contratação pública.

As ferramentas de contratação eletrónica incluem a publicação eletrónica das oportunidades de contratos, a distribuição eletrónica dos documentos do concurso e a apresentação de propostas por via eletrónica. De realçar que todas as ferramentas de contratação eletrónica (por exemplo, comunicação eletrónica, apresentação eletrónica, concursos em suporte eletrónico, etc.) têm um efeito fundamental: eliminam ou minimizam as interações humanas diretas entre os proponentes e o pessoal encarregado da contratação.

A contratação eletrónica no domínio do combate à corrupção também é importante por outros motivos. Nomeadamente, a contratação eletrónica tem a vantagem de permitir a fácil geração e gestão de dados.

Isto pode ser particularmente útil na avaliação dos preços oferecidos, para avaliar se os preços das propostas são razoáveis e estão em linha com os valores praticados no mercado, como por exemplo, mediante a avaliação comparativa de dados recolhidos, como preços/rubricas, numa base de dados eletrónica com preços oferecidos num determinado concurso, para detetar preços excessivos ou concertação de propostas.

### 6.1. Lista de verificação de sinais de alerta de corrupção na contratação pública

Uma lista de verificação de sinais de alerta de corrupção pode ser uma ferramenta útil para prevenir, detetar e investigar más práticas no processo de contratação pública. Os sinais de alerta são sintomas ou indicadores comuns da possível existência de corrupção, manipulação de propostas, concertação de propostas e fraude no processo de contratação pública. O pessoal envolvido na contratação pública pode confiar proativamente nestes indicadores para tomar medidas preventivas contra a corrupção, bem como para investigar a ocorrência de más práticas.

Embora existam sinais de alerta genéricos, conforme ilustrado na tabela infra, cada administração aduaneira pode determinar os seus próprios sinais de alerta, dependendo da natureza das transações de contratação e do que é repreensível no contexto da lei[11].

Tabela 1 **Sinais de alerta de corrupção, listados segundo a atividade específica no ciclo de contratação**[12]

[11] Apresentação da OCDE, *Ehlermann-Cache, Sinais de alerta: indicadores que podem ajudar a prevenir, detetar e investigar más práticas, OCDE.*

[12] *IACRC, (c. 2015), Guia para combater a corrupção e a fraude em projetos de desenvolvimento, http://guide.iacrc.org/red-flags-listed-by-project-cycle/.*

| Sinais de alerta de corrupção | Esquemas relacionados |
|---|---|
| Etapa de planeamento da contratação: | |
| *Manipulação dos limiares da contratação* | *Adjudicações injustificadas a fornecedor único*, *Corrupção* |
| *Compra de artigos desnecessários ou inadequados* | *Corrupção* |
| Pré-qualificação e inclusão em lista restrita: | |
| *Critérios ou procedimentos de avaliação inadequados* | *Manipulação de propostas*, *Exclusão de proponentes qualificados*, *Corrupção* |
| *Requisitos de pré-qualificação pouco razoáveis* | *Exclusão de proponentes qualificados*, *Corrupção* |
| Documentos de concurso: | |
| *Especificações contratuais vagas, ambíguas ou incompletas* | *Propostas desequilibradas*, *Corrupção* |
| *Especificações contratuais demasiado restritas ou abrangentes* | *Especificações viciadas*, *Exclusão de proponentes qualificados*, *Corrupção* |
| *Não disponibilização dos documentos do concurso a todos os proponentes* | *Exclusão de proponentes qualificados*, *Corrupção* |
| Anúncio: | |
| *Anúncio breve ou inadequado aos proponentes* | *Exclusão de proponentes qualificados*, *Corrupção* |
| Concurso: | |
| *Queixas dos proponentes não escolhidos ou excluídos* | *Corrupção*, *Manipulação de propostas*, *Concertação de propostas* |
| *Padrões de propostas atípicos* | *Concertação de propostas* |
| *Semelhanças nas propostas; Ligações aparentes entre proponentes* | *Concertação de propostas* |
| *Proponentes que não aparecem em diretórios empresariais ou listas telefónicas, ou na Internet* | *Interesses ocultos*, *Concertação de propostas* |
| *Demasiados contratos adjudicados à mesma empresa* | *Corrupção*, *Concertação de propostas* |
| *Empresas qualificadas não apresentam propostas* | *Exclusão de proponentes qualificados*, *Concertação de propostas*, *Corrupção* |
| *Rotação de adjudicatários* | *Concertação de propostas* |
| *Propostas com rubricas anormalmente altas* | *Concertação de propostas*, *Propostas desequilibradas* |
| *Propostas com rubricas anormalmente baixas* | *Propostas desequilibradas*, *Corrupção* |
| *Utilização de agente, consultor ou subcontratante questionável* | *Corrupção* |
| Abertura das propostas: | |
| *Procedimentos não transparentes de abertura das Propostas* | *Manipulação de propostas*, *Exclusão de proponentes qualificados*, *Corrupção* |
| Avaliação das propostas: | |

| Sinais de alerta de corrupção | Esquemas relacionados |
|---|---|
| *Adjudicação a proponente que não era o proponente qualificado com a proposta mais baixa* | *Manipulação de propostas, Corrupção* |
| *Desqualificações sem a devida justificação* | *Exclusão de proponentes qualificados, Corrupção* |
| *Pressão para selecionar um determinado contratante, subcontratante ou agente* | *Corrupção* |
| *A proposta vencedora está muito próxima do orçamento ou das estimativas de custos* | *Propostas desequilibradas, Corrupção* |
| Adjudicações de contratos: | |
| *Várias adjudicações de contratos pouco abaixo dos limiares de contratação* | *Compras divididas, Adjudicações injustificadas a fornecedor único, Corrupção* |
| *Atrasos prolongados, sem explicação, nas negociações ou adjudicações de contratos* | *Manipulação de propostas, Corrupção* |
| Implementação de contratos: | |
| *Queixas relativas a bens, trabalhos ou serviços de má qualidade* | *Substituição de produtos, Incumprimento de especificações contratuais, Corrupção* |
| *Aceitação contínua de bens, trabalhos ou serviços de má qualidade* | *Corrupção* |
| *Fornecimento de bens, trabalhos ou serviços de má qualidade* | *Incumprimento de especificações contratuais, substituição de produtos* |
| Alterações aos contratos: | |
| *Alterações contratuais questionáveis ("pedidos de alteração")* | *Abusos nos pedidos de alteração, Corrupção* |
| Pagamentos: | |
| *Faturas questionáveis* | *Faturas falsas, inflacionadas ou duplicadas, Contratante fictício, Corrupção* |
| *Pagamento de preços elevados sem justificação* | *Faturas falsas, inflacionadas ou duplicadas, Incumprimento de especificações contratuais, Corrupção* |
| *Documentação de pagamentos inadequada* | *Faturas falsas, inflacionadas ou duplicadas, Incumprimento de especificações contratuais, Substituição de produtos, Declarações e reivindicações falsas* |

Os sinais de alerta e esquemas de corrupção relacionados ilustrados na tabela supra fornecem ligações adicionais para o sítio Web: *http://guide.iacrc.org/red-flags-listed-by-project-cycle/* com exemplos de casos e as etapas básicas a utilizar para detetar e provar a ocorrência de esquemas de corrupção.

Os sinais de alerta não constituem provas. Quando se confia em sinais de alerta para detetar possíveis situações de má conduta, é útil procurar vários sinais de alerta ou um padrão, ao invés de confiar em apenas um sinal de alerta, antes de retirar ilações definitivas.

## 7. Conclusão

A contratação pública sólida é parte da boa governação e requer a responsabilidade de assegurar uma boa relação custo/benefício nas compras e contratos adjudicados, e de evitar a corrupção nesse processo.

Os riscos de corrupção são elevados no processo de contratação pública, mas a legislação/os regulamentos atuais referentes à contratação não abordam necessariamente atos de corrupção específicos. Fornecem o quadro regulamentar que, fundamentalmente, deve ser complementado por outras estratégias que têm como objetivo prevenir e detetar os riscos de corrupção, bem como investigar e sancionar a corrupção quando esta ocorre. Em primeiro lugar, as administrações aduaneiras devem aumentar o seu nível de sensibilização e compreensão relativamente à natureza dos riscos de corrupção na contratação pública. Nesse âmbito, as estratégias concebidas para combater a corrupção na contratação podem ser mais eficazes.

Este Guia para prevenir a corrupção na contratação nas alfândegas fornece informações práticas sobre a natureza da corrupção na contratação pública e apresenta várias medidas para mitigar os riscos de corrupção. Uma vez que a contratação é uma função algo especializada, muitas administrações aduaneiras carecem de conhecimentos neste domínio. No entanto, é provável que os técnicos aduaneiros estejam envolvidos em algum tipo de contratação, em algum momento das suas carreiras. Por conseguinte, este guia procura também fornecer um ponto de partida essencial às pessoas que podem estar envolvidas na contratação em nome da alfândega.

A OMA aguarda com expetativa poder complementar este guia com histórias de casos fornecidas pelos membros, para demonstrar, em termos práticos, como é que agilizaram o seu processo de contratação, com vista a combater a corrupção.

*

*  *

*Tradução financiada pela Agência  Norueguesa para a Cooperação e Desenvolvimento (Norad)*

## Bibliografia

x

x x

**Anexo 1**

**Resumo de leis modelo e orientações internacionais destacadas no domínio da contratação pública**[13]

**Lei modelo da UNCITRAL sobre contratação pública**

A nível internacional, a lei modelo da UNCITRAL é um dos códigos de contratação pública mais conceituados. Um dos principais objetivos da lei modelo da UNCITRAL é servir como um modelo disponível para os governos nacionais que pretendam introduzir ou reformular legislação nacional no domínio da contratação pública.

A lei modelo da UNCITRAL está disponível online. Reflete as melhores práticas no domínio da contratação pública, em todo o mundo, e permite que os governos a adaptem às circunstâncias locais.

Por estes motivos, muitos países basearam a sua legislação sobre contratação pública na lei modelo da UNCITRAL. A lei modelo da UNCITRAL é complementada por uma ferramenta abrangente – o Guia para a promulgação. A finalidade deste guia é fornecer antecedentes e informações explicativas sobre políticas contidas na lei modelo da UNCITRAL, para discutir objetivos e aconselhar sobre as opções na lei modelo da UNCITRAL. A lei modelo, e o guia para a promulgação que a acompanha, foram amplamente utilizados como referência para avaliar leis relativas à contratação em todo o mundo. A lei modelo foi revista em 2011 e destina-se a cumprir os requisitos da UNCAC.

A lei modelo da UNCITRAL assenta nos seguintes princípios familiares: (a) alcançar a economia e eficiência; (b) ampla participação de fornecedores e contratantes, regra geral com a contratação aberta à participação internacional; (c) maximização da concorrência; (d) assegurar um tratamento justo, igual e equitativo; (e) assegurar a integridade, equidade e a confiança pública no processo de contratação; e (f) promover a transparência. Rege, em pormenor, os elementos indicados nas alíneas (a)-(d) do n.º 1 do artigo 9.º da UNCAC para estabelecer os sistemas de contratação apropriados exigidos. Estes princípios básicos contidos na lei modelo da UNCITRAL também estão refletidos no n.º 1 do artigo 9.º da UNCAC. Uma vez que a lei modelo da UNCITRAL implementa assim os requisitos estabelecidos no n.º 1 do artigo 9.º da UNCAC, pode considerar-se que, em princípio, um país que baseie a sua legislação nacional referente à contratação pública na lei modelo da UNCITRAL irá, em simultâneo, cumprir o requisito de estabelecer o quadro legislativo para um sistema de contratação adequado, conforme estipulado no n.º 1 do artigo 9.º da UNCAC.

**Acordo de contratação governamental da OMC**

O GPA (Government Procurement Agreement [Acordo de Contratação Governamental]) é um acordo multilateral no sistema da OMC, que fornece um quadro para a realização de comércio internacional com governos. Os atuais signatários do GPA da OMC são: Arménia, Canadá, a União Europeia (incluindo os seus 28 Estados-Membros), Hong Kong – RAE (Região Administrativa Especial) da China, Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, Países Baixos relativamente a Aruba, Noruega, República da Coreia, Singapura, Suíça, Taipé Chinesa e os Estados Unidos.

[13] Esta secção baseia-se no resumo do UNODC de códigos legislativos multilaterais existentes para sistemas nacionais de contratação pública, bem como outros princípios de orientações para boas práticas ao nível da contratação. Todos os códigos legislativos convergem nas disposições do Artigo 9.º da convenção das Nações Unidas contra a corrupção (UNCAC), "Contratação pública e gestão das finanças públicas", e noutras disposições que incidem sobre medidas preventivas, códigos de conduta e comunicação pública.

O seu principal objetivo é, através de obrigações de não discriminação, abrir a contratação à concorrência internacional e, neste contexto, exige que os seus signatários assegurem a conformidade das suas leis e regulamentos com as obrigações do GPA da OMC. Também promove a boa governação e uma boa relação custo/benefício nos sistemas de contratação nacionais. O GPA da OMC rege, em pormenor, as medidas descritas nas alíneas (a)-(d) do n.º 1 do artigo 9.º para estabelecer os sistemas de contratação apropriados exigidos.

O GPA da OMC, com base no seu objetivo principal de abrir os mercados nacionais de contratação pública, promove a transparência e a concorrência de várias maneiras. Uma vez que existe a obrigação de fornecer um quadro que garanta a concorrência não discriminatória entre fornecedores, os signatários do GPA da OMC têm a obrigação de utilizar critérios objetivos na tomada de decisões.

**Diretivas da UE em matéria de contratação pública**

As diretivas da UE destinam-se a ser implementadas pelos 28 Estados-Membros da UE (Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Suécia e Reino Unido) no âmbito da progressiva harmonização jurídica da UE. As diretivas abrangem os princípios fundamentais dos processos de contratação e da transparência, e os países têm de aplicar estes princípios fundamentais quando adjudicam contratos públicos, nomeadamente no que se refere à não discriminação, igualdade de tratamento, concorrência e transparência.

Pode argumentar-se que as diretivas da UE estabelecem o sistema de contratação pública que engloba vários países mais desenvolvido em todo o mundo. O seu principal objetivo é eliminar as barreiras ao comércio, o que, no contexto da contratação pública, requer a eliminação de qualquer acesso limitado a contratos públicos dentro da UE.

O regime jurídico, conforme estabelecido pelas diretivas da UE, assenta em vários princípios fundamentais, que foram desenvolvidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) ao longo dos anos. Os princípios da transparência e concorrência leal, bem como da não discriminação e igualdade de tratamento, contam-se entre os mais importantes. As diretivas da UE regem, em pormenor, as medidas contempladas nas alíneas (a)-(d) do n.º 1 do artigo 9.º da UNCAC para estabelecer os sistemas de contratação apropriados exigidos.

**Orientações do Banco Mundial/instituições financeiras internacionais**

Outra fonte de orientações para os esforços de combate à corrupção na contratação pública são as orientações do Banco Mundial e de outras instituições financeiras internacionais. Em geral, as nações mutuárias devem seguir estas orientações para se poderem qualificar para receber financiamento. Estas instituições impõem sistematicamente regras mínimas ao nível da contratação, para assegurar a transparência, a concorrência e a integridade nos projetos que financiam, garantindo assim que o dinheiro dos bancos é bem aplicado.

Por conseguinte, uma entidade adjudicante que cumpra os requisitos estabelecidos nestas orientações por norma irá cumprir os requisitos obrigatórios para o estabelecimento de um sistema de contratação adequado, conforme estipulado no n.º 1 do artigo 9.º da UNCAC.

**Ferramentas de avaliação da contratação e princípios para o reforço da integridade na contratação pública da OCDE**

A OCDE incentiva a governação sólida e, neste âmbito, incentiva os governos a reformar os seus sistemas de contratação pública, com vista ao reforço da integridade na contratação pública.

Ao fazê-lo, a OCDE desenvolveu várias recomendações importantes e publicações que mapeiam os riscos de corrupção ao longo de todo o ciclo de contratação. Estes documentos servem como uma ferramenta importante para fomentar as boas práticas na contratação pública. As publicações mais importantes da OCDE neste âmbito são: Princípios da OCDE para a integridade na contratação pública, documento sobre política – Manter os contratos governamentais limpos, orientações para combater a concertação de propostas, Integridade na contratação pública: Boas práticas de A a Z, Suborno na contratação pública: Métodos, intervenientes e contramedidas, e Combater a corrupção e promover a integridade na contratação pública.

Em cooperação com a União Europeia, a OCDE patrocina o trabalho da Apoio à Melhoria da Governação e da Gestão (Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA), que é uma organização de investigação que desenvolveu vários documentos e orientações sobre a interpretação do regime complexo de contratação pública da UE.

**Transparency International**

A Transparency International (TI), uma destacada organização não governamental dedicada ao combate à corrupção, também é muito ativa no domínio da contratação pública, tendo desenvolvido várias ferramentas importantes para ajudar a reduzir a corrupção nos contratos governamentais.

Os pactos de integridade da TI, mencionados anteriormente, são acordos celebrados entre a entidade governamental adjudicante e todos os proponentes, nos quais todas as partes se comprometem a não participar em subornos ou conluios com concorrentes durante a formação ou administração de um contrato. Estes pactos também exigem que esteja implementado um sistema de monitorização para garantir o cumprimento. A TI também produziu várias publicações que incidem sobre o desafio de suplantar a corrupção no domínio da contratação pública. A publicação mais abrangente neste âmbito é o Manual para combater a corrupção na contratação pública.

x

x x

## Anexo 2

**Orientações de contratação da Mauritius Revenue Authority (MRA [Autoridade Tributária da Maurícia]) para renunciar ao processo concorrencial**

| Motivos permitidos | Justificações/considerações práticas |
|---|---|
| • Quando os preços/tarifas já foram fixados ou estabelecidos | - Indicar o nome do órgão regulamentar ou da lei que controla as tarifas ou preços estabelecidos. Anexar uma tabela de tarifas atualizada impressa, caso esteja disponível. |
| • Quando as especificações são cumpridas apenas por um produto ou serviço exclusivo | - Explicar por que motivo outras fontes não têm a capacidade para ter um desempenho adequado. |
| • Quando os itens a adquirir tiverem de ser compatíveis com os existentes, ou seja, a normalização é preferida | - Fornecer informações claras, simples e diretas, com base em factos, para que uma pessoa sem conhecimentos técnicos possa entender a lógica subjacente. |
| • Quando foi realizada uma licitação pública para o mesmo item durante o último ano | - Fornecer informações pormenorizadas sobre preços e fornecimento. Não deve haver qualquer aumento nos preços. |
| • Quando a licitação pública realizada durante o último ano não produziu resultados satisfatórios | - Fornecer um resumo pormenorizado do anterior processo de licitação pública e do seu resultado. |
| • Urgência | Devem ser incluídos os seguintes elementos:<br>- Uma descrição da urgência (a urgência não pode ser resultante do tratamento administrativo lento ou de uma falta de planeamento em geral)<br>- Uma explicação de como a compra não pública irá cumprir o agendamento.<br>- Uma discussão do impacto adverso que a MRA sofreria se o agendamento do fornecimento fosse alterado para permitir a concorrência. |
| • Serviços profissionais especializados | - Quando não for possível avaliá-los objetivamente, por exemplo, serviços de investigação e desenvolvimento, tecnologia de vanguarda/nova |
| • Quando a solicitação formal não produza resultados satisfatórios | - Fornecimento de explicação e estimativas de custos |

*Fonte: MRA*

Para garantir que a renúncia ao processo concorrencial não é alvo de abusos:

*(i)* Os motivos e as justificações para os desvios face à política estabelecida devem ser claramente registados e explicados.

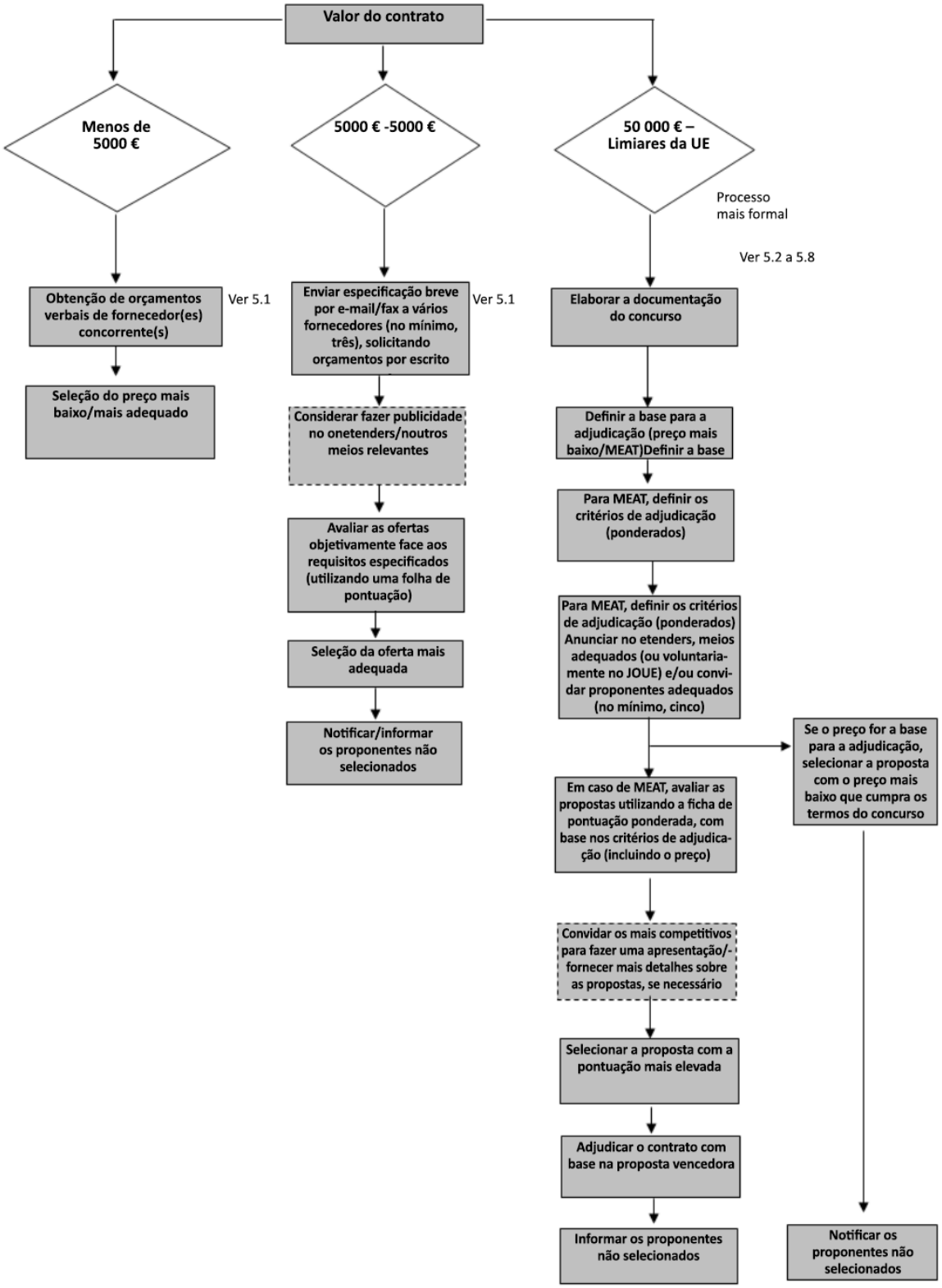
*(ii)* É obrigatório obter a autorização do Conselho de Administração.

x

x x

**Anexo 3**

**Etapas para realizar um processo público para contratos abaixo dos limiares da UE.**

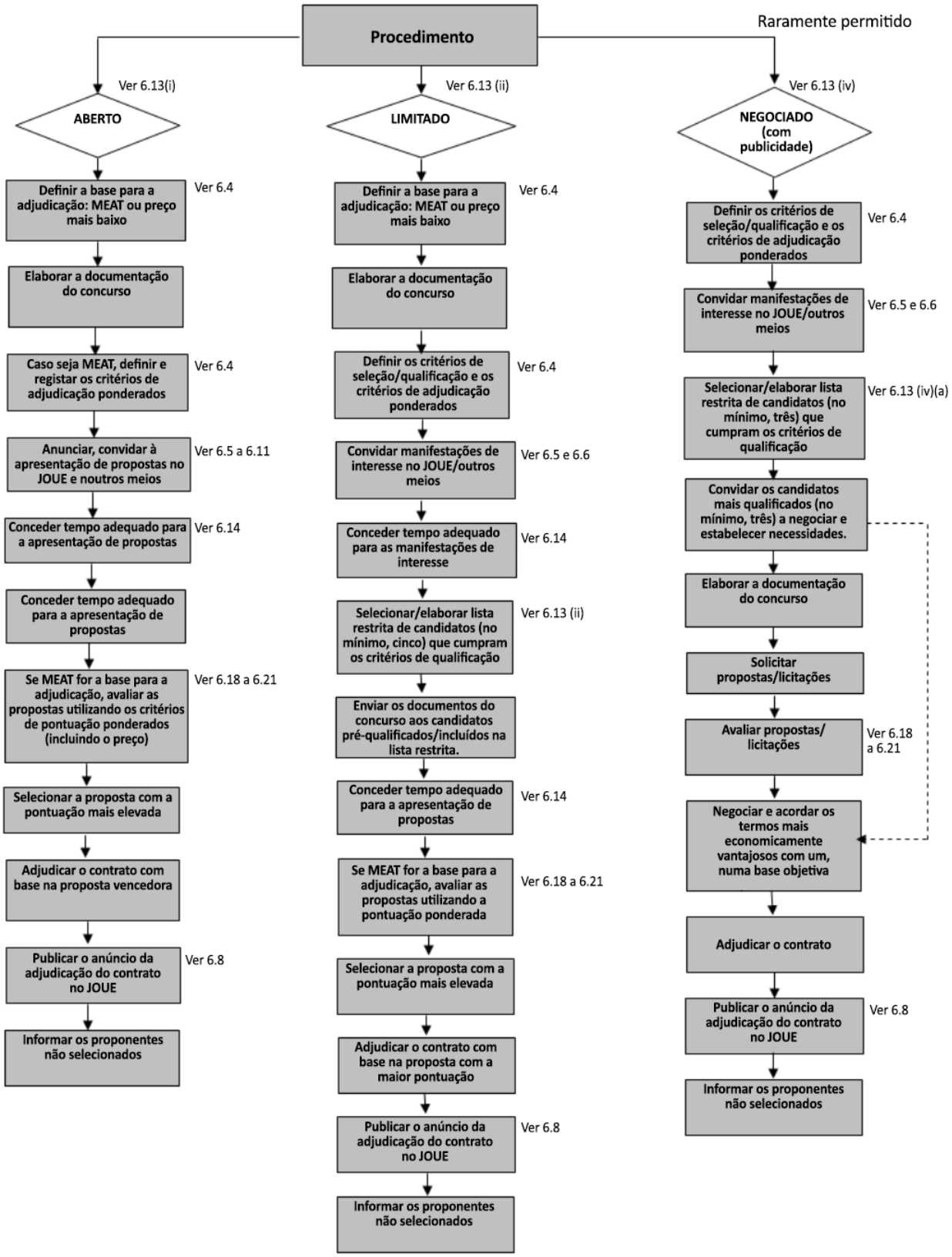



*Fonte: NPPPU, Ministério das Finanças da Irlanda: Orientações para a contratação pública – Processo concorrencial*

x x x

**Anexo 4**

## Etapas para realizar um processo público para contratos acima dos limiares da UE.




*Fonte: NPPPU, Ministério das Finanças da Irlanda: Orientações para a contratação pública – Processo concorrencial*

**Anexo 5**

## Lista de recursos Web

| | |
|---|---|
| OCDE | www.oecd.org<br>www.oecd.org/corruption/asiapacific |
| Centro de desenvolvimento da capacidade de contratação das Nações Unidas (United Nations Procurement Capacity Development Centre, UNPCDC) | http://www.unpcdc.org/home.aspx |
| Transparency International | http://www.transparency.org/publications/publications/other/procurement_h<br><br>http://www.transparency.org |
| UNDP (United Nations Development Programme [Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas]) | http://www.un.org/Depts/ptd/ |
| UNODC | http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html |
| Banco Mundial | http://go.worldbank.org/9KQZWXNOI0 |
| Grupo de trabalho da OMC sobre a transparência na contratação governamental | http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gptran_e.htm |
| UNICITRAL (United Nations Commission on International Trade Law [Comissão das Nações Unidas para o direito comercial internacional]) | http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_online.html |
| NPPPU | www.etenders.gov.ie |
| UK National Fraud Authority (Autoridade Nacional de combate à fraude do Reino Unido) | https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/118460/procurement-fraud-public-sector.pdf |