

PACTOS DE INTEGRIDADE

NA UE:

ADEQUAÇÃO,
CRIAÇÃO E
APLICAÇÃO

A presente publicação foi elaborada no âmbito do projeto «Pactos de Integridade — Mecanismo de Controlo Civil para a Salvaguarda dos Fundos da UE, Fase 2», financiado pela Comissão Europeia. A publicação reflete exclusivamente as opiniões dos seus autores e não representa a opinião da Comissão Europeia. A Comissão Europeia não é responsável por qualquer utilização do conteúdo do presente documento.

O projeto «Pactos de Integridade — Mecanismo de Controlo Civil para a Salvaguarda dos Fundos da UE» reuniu agências governamentais, a sociedade civil e o setor privado em 11 países da UE para assegurar os mais elevados padrões em matéria de transparência e prestação de contas na conceção e execução de 18 importantes contratos públicos.

copyright@transparency.org — para pedidos relacionados com produtos derivados.



transparency.org/integritypacts



Funded by
the European Union

Pactos de integridade na UE: adequação, criação e aplicação

Guia prático para a monitorização cívica dos projetos de contratação pública

Autor principal: Rafael García Aceves

Colaboradores: Sarah Dalton, Mahmoud Farag, Antonio Greco, Anna Zamparo e Ivan Zupan; ActionAid Italia, Amapola Progetti, Institutul Pentru Politici Publice, Societatea Academică din România, Fundacja im. Stefana Batorego e secções da Transparency International na Bulgária, na Eslovénia, na Grécia, na Hungria, em Itália, na Letónia, na Lituânia, em Portugal, na República Checa e na Roménia.

Conceção gráfica: Aleš Brce

Gostaríamos de agradecer aos nossos homólogos da DG REGIO o apoio contínuo e as valiosas observações, que contribuíram para a realização desta publicação. Gostaríamos também de agradecer aos nossos colegas do Secretariado da Transparency International e da Transparency International EU, que apoiaram a sua preparação.

Foram envidados todos os esforços para garantir a exatidão das informações constantes do presente relatório. Todas as informações foram consideradas corretas a 9 de dezembro de 2021. A Transparency International não pode, contudo, assumir qualquer responsabilidade pelas consequências associadas à sua utilização para outros fins ou noutros contextos.

ISBN: 978-3-96076-203-4

Publicado pela Transparency International, 2022. Salvo indicação em contrário, a presente obra está licenciada com a licença CC BY-ND 4.0 DE. São permitidas citações. Queira contactar a Transparency International —

ÍNDICE

PREFÁCIO.....6

PROJETO-PILOTO «PACTOS DE INTEGRIDADE UE».8

GUIA 1: LOGRAR UM MAIOR RECONHECIMENTO E ADOÇÃO EM TODA A UE12

1.1. DEVE A UE APROVEITAR O POTENCIAL DA MONITORIZAÇÃO CONDUZIDA PELOS CIDADÃOS?. 13

1.2. COMO APRESENTAR O PACTO DE INTEGRIDADE NO CONTEXTO DA UE..... 14

1.3. QUAL É A MAIS-VALIA DOS PACTOS DE INTEGRIDADE PARA A UE?..... 16

1.4. OS PACTO DE INTEGRIDADE PODEM CATALISAR UMA REFORMA MAIS AMPLA? 20

GUIA 2: CONCEBER PACTOS DE INTEGRIDADE ADEQUADOS À SUA FINALIDADE.....22

2.1. ASSOCIAR OBJETIVOS ESTRATÉGICOS A PACTOS DE INTEGRIDADE 23

2.2. CRIAR O PACTO DE INTEGRIDADE E O SEU MECANISMO DE MONITORIZAÇÃO 27

2.3. PREPARAÇÃO DO MECANISMO DE MONITORIZAÇÃO 32

GUIA 3: GARANTIR UMA MONITORIZAÇÃO EFICAZ40

3.1. PLANEAMENTO..... 41

3.2. PRÉ-CONCURSO 46

3.3. CONCURSO 50

3.4. ADJUDICAÇÃO 52

3.5. EXECUÇÃO 56

NOTAS DE FIM.....59

PREFÁCIO



A integridade e a transparência são valores essenciais da União Europeia. Aplicam-se diretamente ao nosso trabalho enquanto instituição e a todas as autoridades nacionais, regionais e locais que participam na execução das políticas europeias. Temos de garantir que os cidadãos confiam na forma como concretizamos esses projetos e políticas.

Este aspeto é especialmente importante tendo em conta a magnitude da crise económica, os desafios ambientais que enfrentamos e os montantes sem precedentes de fundos europeus mobilizados para a recuperação.

Os cidadãos europeus precisam de saber que as instituições da UE têm sempre em mente os seus interesses, quando investimos e adquirimos bens públicos. Na prática, garantimos este objetivo de várias formas, incluindo através de controlos sólidos e rigorosos, sistemas de contratação pública eficientes e compradores competentes e honestos. Precisamos também de abordagens inovadoras, como a participação da sociedade civil na monitorização dos nossos projetos.

Este conceito está no cerne dos pactos de integridade. Colaborámos com a Transparency International para propor uma nova abordagem de monitorização dos fundos da política de coesão. As pessoas precisam de ver a forma como trabalhamos para que possam confiar nas nossas ações. O projeto-piloto dos pactos europeus de integridade contribuiu para este objetivo.

O presente guia prático baseia-se nas experiências e ensinamentos retirados dos projetos abrangidos pelo projeto-piloto. Pretende-se, com ele, apresentar etapas claras a seguir em projetos futuros. Esperamos que mais parceiros se juntem a nós no desenvolvimento dos pactos europeus de integridade. Partindo dos resultados do projeto-piloto, esperamos poder continuar a trabalhar em parceria com os Estados-Membros, as autoridades regionais e locais e a sociedade civil para reforçar e promover os valores fundamentais da União Europeia.

Elisa Ferreira,
Comissária europeia da Coesão e Reformas



A transparência e a responsabilização na utilização dos fundos públicos nunca devem ser tomadas como adquiridas, em especial no âmbito da contratação pública. Mesmo quando existem leis adequadas, organismos de supervisão robustos e autoridades profissionais, nunca devemos aceitar a opacidade e uma discricionabilidade não controlada. É crucial reforçar as salvaguardas para impedir que pessoas e empresas corruptas roubem fundos públicos, tão críticos para o bem-estar dos nossos países e comunidades. Os governos, as empresas e os cidadãos devem trabalhar em conjunto e promover mecanismos mais amplos e sólidos que protejam os fundos públicos e os investimentos e garantam a melhor utilização.

Partilhando da mesma convicção, a Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO) da Comissão Europeia e a Transparency International lançaram um projeto-piloto para analisar a forma como os destinatários dos fundos da União Europeia (UE) podem beneficiar do pacto de integridade, um instrumento que reforça a transparência e a responsabilização nos projetos de contratação pública.

Volvidos seis anos, a colaboração entre 32 autoridades públicas que receberam fundos da UE e 15 grupos da sociedade civil que monitorizaram 18 projetos de contratação pública gerou resultados significativos. A sua experiência confirmou que a abertura e a monitorização cívica são fundamentais para garantir concursos sólidos, uma maior concorrência, a igualdade de tratamento e uma boa gestão processual. Igualmente importantes foram as aprendizagens e os conhecimentos obtidos através do projeto-piloto para transformar o pacto de integridade numa prática regular na UE e contribuir para uma contratação pública aberta e limpa.

O presente guia destina-se a partilhar conhecimentos. As informações aqui apresentadas são mais do que um resumo do projeto-piloto. O guia aconselha e orienta em relação a aspetos práticos da promoção, adoção e aplicação dos pactos de integridade. Esperamos que possa inspirá-lo a juntar-se a nós nesta viagem para garantir que a contratação pública produzirá os melhores resultados na UE e mais além.

Agradecemos às muitas pessoas que participaram neste projeto-piloto pelos seus contributos e esperamos continuar a trabalhar em estreita colaboração para proteger os recursos públicos no futuro.

Delia Ferreira Rubio,
Presidente da Transparency International

PROJETO-PILOTO «PACTOS DE INTEGRIDADE UE»

Em 2015, a Transparency International, a Comissão Europeia (através da Direção-Geral da Política Regional e Urbana, DG REGIO) e 15 organizações parceiras em 11 Estados-Membros da União Europeia (UE) iniciaram um projeto-piloto, para reforçar a transparência e a supervisão de um conjunto de procedimentos de contratação pública, no âmbito de 18 investimentos financiados pela UE, com recurso aos pactos de integridade.

Os pactos de integridade (PI) são um mecanismo criado pela Transparency International para assegurar que as autoridades e os proponentes atuam em conformidade com a lei, eliminam os riscos de corrupção e promovem a confiança nos projetos de contratação pública. Por meio de um acordo público, as partes comprometem-se a abster-se de qualquer comportamento corrupto, a reforçar a transparência e a responsabilização ao longo de todo o processo e a integrar um mecanismo independente operado pela sociedade civil para monitorizar o cumprimento da regulamentação aplicável e do próprio acordo, e informar o público sobre esse cumprimento.

Além de integrar uma organização da sociedade civil como observador independente dos investimentos específicos, o projeto tinha um objetivo mais amplo. Visava avaliar a pertinência deste instrumento para conciliar os procedimentos de contratação pública com os princípios correspondentes da UE¹ e para dissuadir comportamentos contrários à lei e ao interesse público.

Como projeto-piloto, esperava-se que ajudasse a compreender qual a melhor forma de adaptar as futuras utilizações dos PI às condições jurídicas, institucionais e operacionais observadas na UE. As constatações e os ensinamentos obtidos ajudariam a esclarecer se os PI poderiam tornar-se uma prática regular nos Estados-Membros e forneceriam orientações para a sua implementação, reforçando a transparência, a responsabilização e a integridade no maior mercado de contratação pública do mundo.

Quais são os princípios da UE em matéria de contratação?

As diretivas da UE em matéria de contratação pública são instrumentos jurídicos adotados por todos os Estados-Membros, que contêm definições e regras comuns para planear, adjudicar e executar contratos públicos com um valor esperado acima de determinados montantes. As diretivas impõem os seguintes princípios fundamentais:

- da transparência,
- da igualdade de tratamento,
- da abertura,
- da boa gestão processual.

Fonte: Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME. Disponível em: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_pt

Partindo destes objetivos, a maior parte das respostas surgiram após a monitorização de 46 procedimentos de contratação pública² num período de cinco anos. As respostas baseiam-se nos relatórios das organizações parceiras e dos registos do acompanhamento das várias etapas, recomendações e problemas observados nas atividades de monitorização. Foram apresentadas e debatidas nas instâncias relevantes, por vezes no âmbito dos diálogos dos parceiros com os decisores políticos para promover reformas nos seus países e, noutras ocasiões, em debates entre os membros e aliados desta parceria.

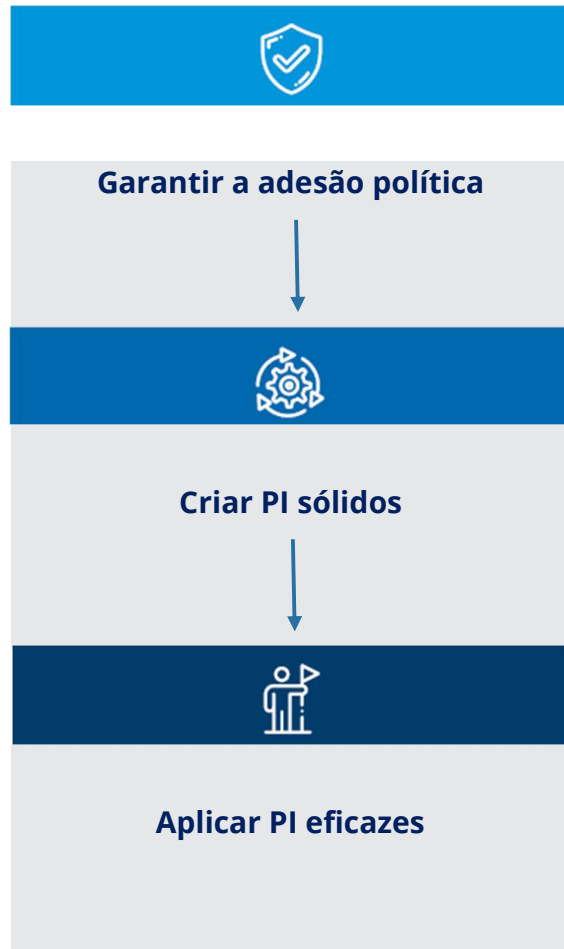
No entanto, devido ao alcance e à complexidade dos numerosos fatores a ter em conta na análise da questão central do projeto — o futuro da ferramenta —, há que organizar as conclusões e os ensinamentos em diferentes partes. São necessários vários passos para mostrar a melhor forma de integrar o PI no conjunto de ferramentas da UE

adotado para salvaguardar e melhorar a contratação pública, e como torná-lo uma realidade. Esta abordagem reflete as várias fases do instrumento e os intervenientes envolvidos em cada uma delas. Por conseguinte, a presente publicação foi dividida em três guias interligados.

As conclusões e os ensinamentos foram organizados de acordo com esta estrutura, para atrair diferentes tipos de leitores e promover a colaboração e as sinergias.

- O guia 1 foi elaborado para as pessoas da sociedade civil, do governo ou do setor privado interessadas nas questões da contratação pública nos seus países e em reforçar a supervisão e obter melhores resultados através de atividades de monitorização cívica como os PI.
- O guia 2 destina-se às autoridades e organizações sem fins lucrativos que aceitaram implementar um PI, destacando aspetos fundamentais para o êxito da colaboração.
- O guia 3 destina-se principalmente às organizações da sociedade civil que atuam como observadores independentes nos PI e são responsáveis pelos mecanismos de supervisão.

Em conjunto, estes três guias — baseados no projeto-piloto «Pactos de Integridade UE» — deverão fornecer informações pertinentes para compreender a ferramenta, incentivar a sua adoção e contribuir para uma aplicação recorrente e sistemática em toda a UE pelos intervenientes envolvidos no processo.



GUIA 1: Lograr um maior reconhecimento e adoção em toda a UE

Este guia contém uma análise essencial da importância e dos benefícios de reforçar a supervisão na contratação pública através de uma monitorização independente e conduzida pelos cidadãos. Apresenta um conjunto de recomendações, argumentos e oportunidades para elaborar, apresentar e comunicar os argumentos a favor de uma adoção mais ampla dos PI. Tem por objetivo fornecer informações para as estratégias dos defensores destinadas a angariar apoio junto das partes interessadas relevantes a favor da aplicação dos PI e medidas conexas.

GUIA 2: Conceber pactos de integridade adequados à sua finalidade

Este guia representa uma etapa intermédia, definindo o âmbito, os compromissos e as regras da intervenção de monitorização. As conclusões e os ensinamentos apresentados nesta secção ajudarão os grupos da sociedade civil e as autoridades a criar PI sólidos e vinculativos. Fornecem orientações sobre decisões fundamentais e questões transversais. Incluem informações sobre a seleção dos projetos e a organização da monitorização, as regras de colaboração, a participação dos beneficiários e dos cidadãos, e outros temas com impacto na execução dos PI.

GUIA 3: Garantir uma monitorização eficaz

O terceiro guia centra-se na execução dos PI e, em especial, nas atividades de monitorização durante todo o ciclo da contratação pública. Esta secção fornece conselhos concretos para reforçar a monitorização e melhorar a qualidade da supervisão através dos observadores da sociedade civil. São analisados certos riscos e desafios que as organizações de monitorização poderão enfrentar, e fornecidos exemplos e orientações para os superar.

GUIA 1: LOGRAR UM MAIOR RECONHECIMENTO E ADOÇÃO EM TODA A UE

A contratação pública é uma das principais forças motrizes do mercado único da UE. As suas leis fundadoras e regulamentação criaram o maior mercado de contratação pública do mundo, que permite às empresas dos 27 Estados-Membros da UE e de outros países oferecer uma vasta gama de bens e serviços a milhares de governos e entidades públicas. Embora não seja certo qual o número total de contratos adjudicados todos os anos, estima-se que o seu valor represente mais de 14 % do PIB do bloco³. Para além da sua dimensão, a contratação pública desempenha um papel importante na prestação de serviços de qualidade aos cidadãos da UE e no fomento da atividade económica e da inovação. Esse papel exige uma maior transparência, responsabilização, participação e integridade.

1.1. DEVE A UE APROVEITAR O POTENCIAL DA MONITORIZAÇÃO CONDUZIDA PELOS CIDADÃOS?

A UE desenvolveu um dos quadros regulamentares mais abrangentes em matéria de contratação pública a nível mundial. Atendendo à relevância e magnitude da contratação pública, a supervisão tem um papel predominante, tendo sido conferida a uma estrutura complexa de autoridades e mecanismos a tarefa de assegurar a utilização e proteção adequadas dos contratos públicos e dos recursos que os financiam.

Em todos os Estados-Membros, os órgãos de auditoria interna, as instituições superiores de controlo, os reguladores da concorrência e outras entidades que controlam o processo de planeamento, adjudicação e execução de contratos públicos, sejam eles financiados com recursos da UE ou nacionais. Contudo, de acordo com várias análises, a contratação pública continua a ser um dos mais frequentes veículos de fraude e corrupção na UE. A título de exemplo, um relatório de 2016 encomendado pelo Parlamento Europeu estimou que cerca de cinco mil milhões de euros por ano se perdem devido a contratos corruptos⁴.

Para resolver o problema, são muitas vezes debatidas e aplicadas medidas adicionais. Por exemplo, a nível da UE, a Procuradoria Europeia (EPPO) iniciou as suas atividades em 1 de junho de 2021. Em coordenação com o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), compete-lhe investigar e instaurar ações penais em casos específicos de fraude e corrupção que afetem os interesses financeiros da UE. Trata-se de uma tarefa difícil, tendo em conta que o OLAF comunicou 3 431 irregularidades fraudulentas relacionadas com despesas financiadas pela UE, envolvendo cerca de 2,3 mil milhões de euros, entre 2015 e 2019⁵.

Embora estas salvaguardas institucionais sejam fundamentais, as entidades adjudicantes e de supervisão frequentemente enfrentam limitações e desafios que põem à prova as suas capacidades para cumprir os objetivos e salvaguardar os recursos disponíveis contra a fraude e a corrupção. A dimensão da contratação pública na UE e a variedade de riscos enfrentados exigem que se alargue o leque de atores independentes que monitorizam e apoiam essas entidades. Esta ação é

crucial, dado o número extraordinário de investimentos futuros que dependem da contratação pública e dos recursos envolvidos.

Entre as alternativas, a cooperação com os cidadãos e os grupos da sociedade civil organizada oferece uma das oportunidades mais promissoras para reforçar a supervisão, como necessário⁶. Não obstante algum reconhecimento por parte das autoridades e dos decisores políticos na UE, não existe nenhuma iniciativa ou mecanismo formal que integre a monitorização independente e conduzida pelos cidadãos na contratação pública.

O projeto-piloto «Pactos de Integridade UE» constituiu uma das tentativas mais recentes para examinar o papel e os efeitos da sociedade civil na monitorização da contratação pública e obter mais elementos comprovando a relevância de tornar estes pactos (e outras ferramentas de natureza semelhante) uma prática regular. Todavia, são necessárias mais ações de promoção e divulgação. Deve ser dada prioridade à criação de mais oportunidades de monitorização conduzida pelos cidadãos, uma vez que se trata de uma etapa crucial no sentido de uma estrutura mais sólida para prevenir a fraude e a corrupção na contratação pública.

Para convencer os decisores que ainda hesitam em incorporar uma supervisão externa adicional, as pessoas que propõem e apoiam este tipo de medidas, quer na sociedade civil, quer nos setores empresarial e governamental, devem coordenar e articular os factos, casos e análises mais relevantes de forma a mostrar claramente a sua mais-valia. Ao fazê-lo, os promotores e seus aliados devem ter em conta os aspetos que se seguem:

- **Uma abordagem baseada no risco.** A monitorização independente deve visar os mercados ou as autoridades que enfrentam esquemas de fraude e corrupção recorrentes, comportamentos anticoncorrenciais e riscos semelhantes que ameacem o valor e a integridade dos contratos públicos. Através dos dados disponíveis na UE, fornecidos por uma multiplicidade de fontes, é possível identificar os problemas e riscos recorrentes para as jurisdições e os setores nacionais e infranacionais. Os promotores são incentivados a familiarizarem-se com os conjuntos de dados e relatórios elaborados pelos centros de investigação e

pelas várias autoridades — como o OLAF e entidades semelhantes —, a fim de recolher elementos que comprovem a necessidade e a procura de uma monitorização independente, evidenciem os riscos mais prementes e incentivem a adoção.

- **Ênfase na prevenção e deteção precoce.** A maior parte das medidas mais recentes, incluindo a condicionalidade do Estado de direito, centraram-se na investigação e na aplicação de sanções às autoridades e entidades envolvidas após o surgimento dos casos. Deve ser dada igual atenção às medidas que dissuadem, detetam e corrigem comportamentos conducentes à fraude ou à corrupção, a fim de evitar os seus efeitos prejudiciais e elevados custos. Saliendo a importância dos PI, os defensores podem conjugar a adequação da monitorização conduzida pela sociedade civil e os PI com a prevenção.
- **Promover e harmonizar os incentivos entre as partes interessadas.** Dada a importância de chamar a atenção para os problemas e riscos que afetam a contratação pública, os promotores devem considerar algumas medidas que realcem a pertinência e a necessidade de as partes interessadas apoiarem mecanismos de supervisão adicionais. Deve procurar-se estabelecer um diálogo direto e as bases de confiança e colaboração com as autoridades públicas. Além disso, as comunidades afetadas e os operadores de mercado devem ser envolvidos e convencidos dos potenciais efeitos, reforçando o incentivo para que as autoridades adotem e apliquem PI.
- **Estabelecer ligações com as plataformas de reforma das políticas.** Os promotores devem ter como objetivo a adoção sistemática, e não uma aplicação pontual. Para tal, podem recorrer a mecanismos ou instâncias onde sejam debatidas e revistas as políticas das administrações públicas. Na UE, o ciclo do Semestre Europeu, a Parceria para a Administração Aberta (OGP)⁷ e as consultas públicas organizadas pelas instituições da UE são plataformas relevantes para promover recomendações e compromissos relacionados com as

políticas de contratação pública e de supervisão.

À semelhança das regulamentações em matéria de contratação pública e dos compromissos assumidos pelas administrações públicas, também as iniciativas de sensibilização variam de país para país. Os progressos e a eficácia das atividades de promoção devem ser avaliados em função dos compromissos e medidas formais que integrem os mecanismos da monitorização conduzida pelos cidadãos na contratação pública.

Compromissos mais recentes de Portugal no sentido de reforçar a monitorização dos fundos públicos

No contexto de reforma do Código dos Contratos Públicos em Portugal, que aumentou o limiar que permite a adjudicação por ajuste direto, a Transparency International (TI) Portugal intensificou os esforços para alargar a supervisão dos contratos públicos. Um esforço sustentado de promoção dos pactos, em paralelo com a aplicação de um PI, levou o Governo português a reconhecer, na sua mais recente Estratégia Nacional Anticorrupção⁸, a necessidade de reforçar a monitorização da despesa pública, incluindo dos contratos públicos. As ações da TI Portugal sublinharam os riscos das alterações jurídicas introduzidas no que diz respeito à transparência, responsabilização e concorrência, em especial para os próximos investimentos financiados com os fundos de recuperação da UE. Se estes fundos forem considerados em termos *per capita*, Portugal é o terceiro maior beneficiário, imediatamente atrás da Grécia e da Croácia. No quadro de um diálogo ativo com os legisladores, jornalistas e autoridades, e da sua participação formal no processo de consulta sobre a estratégia, a TI Portugal apresentou argumentos e incentivos justificando a recomendação e o reconhecimento dos PI como uma boa prática. Além disso, foi inscrito um compromisso semelhante no II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta⁹, que considera a aplicação dos PI.

1.2. COMO APRESENTAR O PACTO DE INTEGRIDADE NO CONTEXTO DA UE

O projeto-piloto «Pactos de Integridade UE» procurou determinar de que forma a ferramenta

pode ser articulada com as especificidades jurídicas e institucionais da UE. Um PI tem várias componentes que, em conjunto, promovem a transparência e a responsabilização e desincentivam comportamentos contrários ao interesse público. A ênfase dada a cada componente é muitas vezes ajustada, em função do local onde o pacto é aplicado. Tal permite uma certa flexibilidade para garantir a adesão política, satisfazer as expectativas do público e maximizar os efeitos dos PI.

A definição dos PI foi atualizada para delimitar de forma mais precisa o seu âmbito e as implicações ao serem adotados na UE, com base nas condições observadas em todos os projetos de contratação pública que foram objeto de monitorização. Neste contexto, um PI pode ser entendido do seguinte modo:

Um pacto de integridade é um mecanismo que permite a colaboração entre uma entidade pública (ou um grupo de entidades públicas) e a sociedade civil para assegurar que as autoridades e os proponentes atuam dentro dos limites estabelecidos pela lei, eliminam os riscos de corrupção e promovem a confiança nos projetos de contratação pública. Por meio de um acordo público, as partes envolvidas comprometem-se a abster-se de qualquer comportamento corrupto, a reforçar a transparência e a responsabilização ao longo de todo o processo, e a integrar um mecanismo independente conduzido pela sociedade civil, a fim de velar pelo cumprimento da regulamentação aplicável e do acordo assumido e informar o público sobre esse cumprimento.

As principais componentes e características de um PI são descritas abaixo,

- Um PI constitui um quadro que permite a um conjunto de intervenientes de

diferentes naturezas colaborar em torno de um projeto de contratação pública. Implica, antes de mais, a participação da entidade pública responsável pelo procedimento de contratação — quer se trate de um serviço governamental ou de uma empresa pública — e da sociedade civil. Podem juntar-se outras entidades, por exemplo, organismos de gestão e supervisão ou mesmo proponentes interessados.

- Tendo em conta a extensa regulamentação em toda a UE em matéria de contratação pública, luta contra a corrupção e outras questões conexas, como a gestão orçamental, a concorrência ou o branqueamento de capitais, o objetivo da colaboração é garantir o cumprimento da regulamentação aplicável, evitar a corrupção, maximizar o custo-eficácia e reforçar a confiança do público.
- As partes colaborarão na eliminação dos riscos ou condições suscetíveis de permitir comportamentos contrários à lei e que possam afetar o valor e a confiança do público.
- A colaboração é formalizada por meio de um acordo público que vincula as partes a um determinado conjunto de compromissos. Conforme os aspetos jurídicos, o acordo pode estruturar-se em diferentes partes ou documentos. O conteúdo também pode ser adaptado às condições do país, desde que inclua as seguintes componentes essenciais dos PI:
 - um compromisso assumido pelas partes envolvidas, acordando em agir em conformidade com a lei e prevenir a corrupção durante todo o processo, a participação dos proponentes ou do contratante selecionado, sempre que possível, nesse compromisso,
 - um conjunto de medidas para garantir a transparência e reforçar a responsabilização ao longo de todo o processo, permitindo nomeadamente o acesso da sociedade civil a toda a documentação para fins de monitorização.

- Um mecanismo de supervisão financiado — coordenado pela sociedade civil e apoiado por peritos relevantes —, responsável pela monitorização do processo de contratação e do acordo geral assumido, pela formulação de recomendações e pela informação regular do público sobre o seu desenvolvimento.

Todas estas componentes eram compatíveis com os sistemas de contratação pública em que os PI foram aplicados. Durante o projeto-piloto, as organizações parceiras observaram que, em geral, os quadros jurídicos eram adequados à sua adoção. Apenas em alguns casos, certas disposições a nível nacional ou local limitavam o âmbito e a qualidade do mecanismo de monitorização. Na sua maioria, as limitações identificadas foram ultrapassadas mediante disposições provisórias ou medidas complementares. Tendo em conta os múltiplos esforços de harmonização legislativa na UE para reforçar o mercado interno, em especial os que visam a contratação no setor público, podemos presumir que é possível aplicar um PI em todos os Estados-Membros. Além disso, na UE, a regulamentação e as práticas em matéria de transparência governamental e de acesso à informação foram amplamente adotadas e ativamente promovidas enquanto mecanismo de controlo público.

1.3. QUAL É A MAIS-VALIA DOS PACTOS DE INTEGRIDADE PARA A UE?

O trabalho de monitorização das 15 organizações parceiras envolvidas no projeto-piloto «Pactos de Integridade UE», que abrangeu 46 procedimentos de contratação pública, não se limitou a testar os principais objetivos dos PI. As diferentes experiências também ajudaram a identificar a dinâmica ou os atributos subjacentes que os tornam uma ferramenta apelativa e eficaz para melhorar a integridade na contratação pública na UE.

Com os conhecimentos obtidos, podemos agora fazer uma proposta de adoção dos PI nova e com mais valor no contexto da UE.

- Os PI são um instrumento que dá prioridade às medidas corretivas em

detrimento das medidas punitivas. A presença e a colaboração ativa de um terceiro independente — o observador da sociedade civil —, aumentam a possibilidade de detetar e eliminar deficiências, riscos e falhas nos projetos de contratação pública. Se for concedido um acesso atempado às informações e espaço de deliberação a uma equipa de monitorização de um PI, esta poderá formular recomendações para satisfazer as exigências e os objetivos do contrato.

No âmbito do projeto-piloto «Pactos de Integridade UE», as organizações de monitorização registaram mais de 430 recomendações. As recomendações variaram entre observações processuais e estimativas financeiras e recursos. As autoridades procederam à sua análise e agiram em conformidade quando as consideraram pertinentes e viáveis. Em alguns casos, as autoridades tomaram medidas preventivas contra potenciais riscos ou melhoraram a qualidade do procedimento.

- Os PI reforçam a capacidade institucional. O papel do observador da sociedade civil não é substituir a autoridade, mas sim reforçar o seu trabalho nas várias fases de um projeto de contratação pública através de uma ação concertada. A organização de monitorização reúne e coordena a perícia necessária para realizar o seu trabalho, que é depois transmitido às autoridades sob a forma de análises e aconselhamento.
- A observação e o apoio externos são úteis para conter e gerir a pressão e os condicionalismos. A existência de uma parte independente, orientada pelo interesse público incentiva o cumprimento da regulamentação e a realização do procedimento de contratação de acordo com considerações técnicas e jurídicas e não políticas. As atualizações públicas dos observadores independentes sobre os

projetos, incluindo as análises e recomendações, também incentivam um comportamento construtivo e promovem a confiança do público.

No seu conjunto, estes atributos podem ter numerosos efeitos, dependendo das características dos projetos objeto de contratação e dos mercados associados. Quando um PI é integrado num investimento estratégico que atrai grande atenção do público e quando enfrenta condições de mercado adversas ou riscos de corrupção, será mais provável que tenha benefícios concretos. As partes

envolvidas nos PI colaboram na determinação dos efeitos esperados e criação de um mecanismo para monitorizar o desempenho.

No caso do projeto-piloto «Pactos de Integridade UE», os parceiros do projeto estruturaram e centraram a sua análise de impacto em torno de seis categorias, de acordo com as prioridades e os objetivos do projeto. O quadro seguinte descreve cada categoria e apresenta um exemplo de um caso de impacto observado durante o projeto.

Casos de impacto observados, por categoria, no projeto-piloto «Pactos de Integridade UE»

Promover uma melhor relação custo-benefício

Melhorar o resultado do procedimento de contratação e salvaguardar ou maximizar o valor global do contrato para o público.

Durante o exame dos projetos de propostas, a Transparency International Hungary constatou que as estimativas iniciais do valor de um contrato de conceção de uma autoestrada (4,2 milhões de euros) eram incompatíveis com outros projetos semelhantes. Depois de ter recolhido informações e obtido elementos comprovativos de um perito técnico, o observador sugeriu que a entidade adjudicante (EA) reduzisse o valor do contrato para 2,8 milhões de euros. Após a apresentação do caso, a EA apresentou outros dados e referiu que existia um nível adicional de complexidade e que seriam necessários mais estudos de análise do solo. Ambas as partes reviram novamente as estimativas e acordaram em reduzir o valor do contrato para 3,7 milhões de euros. A EA adjudicou, por fim, o contrato num valor de 3,6 milhões de euros.

Incentivar a participação, a concorrência e a equidade

Aumentar o número de empresas candidatas no âmbito de um contrato, em função das condições de mercado observadas, e garantir que todos os participantes recebem o mesmo tratamento e informações.

Registaram-se dificuldades em abranger todos os lotes e municípios previstos no contrato no âmbito de um projeto destinado a intensificar o registo predial em toda a Roménia, monitorizado pela Transparency International Romania e pelo Institute for Public Policy romeno. Havia, designadamente, falta de interesse em alguns dos lotes, que não receberam nenhuma proposta. Para resolver a situação, os observadores incentivaram a EA a realizar uma consulta do mercado para discutir com potenciais proponentes os incentivos e os obstáculos à sua participação. Em seguida, a EA reuniu com as empresas e recolheu informações pertinentes para adaptar o concurso e atrair mais participantes. Os efeitos rapidamente se fizeram sentir, verificando-se nomeadamente um maior número de lotes com propostas nos concursos seguintes e a adjudicação de mais contratos a diferentes empresas.

Reforçar a transparência e a responsabilização

Aumentar o acesso do público ao desenvolvimento do projeto de contratação nas suas várias fases e aumentar a visibilidade das ações empreendidas pelas pessoas e empresas envolvidas no processo.

Durante a execução de um projeto de renovação dos sistemas de energia de um hospital na Eslovénia, houve um problema processual com um pagamento solicitado pelo contratante, que incluía o custo de materiais e equipamentos adquiridos, mas ainda não instalados. A EA detetou o problema e, para evitar qualquer diferendo com a empresa que prestava o serviço, solicitou o parecer da Transparency International Slovenia a fim de confirmar a interpretação adequada das regras de pagamento. O observador examinou as disposições do contrato e concordou com a posição da EA. O pagamento foi oficialmente adiado até à instalação dos materiais e equipamentos, de acordo com as regras estabelecidas.

Promover a pontualidade dos projetos

Contribuir para a execução dos projetos de acordo com as necessidades em termos de tempo e o calendário estabelecido, evitando atrasos e disputas legais e promovendo progressos constantes até à sua conclusão.

A EA responsável pela renovação de um sítio arqueológico e do seu museu em Itália ponderava a aplicação de uma estratégia de contratação complexa para adquirir os numerosos serviços necessários para orientar e informar os visitantes, incluindo a sinalização e as instalações multimédia. A estratégia teria implicado coordenar até sete contratos com as empresas, para garantir que teriam a mesma identidade visual e que utilizariam materiais ou formatos idênticos ou compatíveis. Este volume de trabalho agravaria as possibilidades de atraso e prolongaria a execução do projeto. Além disso, poderia afetar negativamente a experiência dos visitantes. Para simplificar o processo, a ActionAid Italy sugeriu a fusão dos contratos de prestação de serviços num único concurso. A EA discutiu a estratégia com outras autoridades, que apoiaram a proposta, e acabou por dar seguimento à recomendação do observador.

Aumentar o acesso e a participação dos cidadãos

Permitir que os beneficiários e as comunidades informem e sejam informados sobre o projeto de contratação e que contribuam para as diferentes tarefas durante o seu desenvolvimento.

A Transparency International Bulgaria concebeu e lançou uma ferramenta de comunicação em linha, para estimular a participação dos cidadãos no projeto de construção de um túnel. Tal permitiu que os cidadãos, especialmente das comunidades vizinhas, partilhassem as suas observações, denunciando inclusivamente eventuais problemas, e enviassem perguntas. A ferramenta recebeu várias dúvidas dos cidadãos sobre o projeto. Em cada caso, o observador contactava a EA, apresentava a preocupação do cidadão e recolhia informações pertinentes para dar uma resposta adequada, que era posteriormente publicada na plataforma.

Apoiar as mudanças institucionais

Encorajar e criar incentivos à adoção de regras ou práticas que melhorem as capacidades das autoridades em matéria de contratação pública e outros domínios conexos, e que permaneçam após a conclusão do projeto e o termo dos PI.

A Transparency International Romania e o Institute for Public Policy romeno encomendaram uma verificação dos antecedentes das empresas às quais foram adjudicados contratos de prestação de serviços para expandir o registo predial. Os resultados revelaram a existência de risco elevado de conflito de interesses. Uma vez que se trata de um mercado especializado, é mais provável a existência de relações de natureza variável entre os funcionários públicos e os profissionais. Por exemplo, alguns diretores ou membros do pessoal tinham trabalhado em serviços cadastrais locais antes de trabalharem para o setor privado. Com base nas constatações, os observadores propuseram várias medidas para evitar qualquer influência indevida durante a execução dos contratos. Além disso, foi dada formação aos serviços cadastrais, para compreenderem melhor os riscos em causa. Este esforço contribuiu para sensibilizar e aumentar a capacidade das autoridades locais para lidar com estas situações e cumprir a legislação nacional pertinente.

1.4. OS PACTOS DE INTEGRIDADE PODEM CATALISAR UMA REFORMA MAIS AMPLA?

Os PI são uma ferramenta para salvaguardar investimentos públicos específicos, em especial os investimentos com um valor considerável expostos a riscos críticos. Todavia, existem outros benefícios na conceção e no funcionamento dos PI. Além da sua função principal, podem ter efeitos mais vastos quando as partes reconhecem a necessidade de melhorar as práticas de contratação pública, os seus procedimentos ou a regulamentação conexa e consideram o PI como parte desse esforço.

Em primeiro lugar, os PI podem contribuir para as iniciativas de reforma, quando não são uma mera experiência pontual e limitada e abrangem vários procedimentos de contratação pública ao longo de um período de tempo ou no mesmo setor. A recorrente utilização de PI permite que os observadores da sociedade civil detetem e avaliem problemas sistémicos que afetam um mercado específico ou um conjunto de projetos ou autoridades. Permite, sobretudo, que os observadores recolham elementos de prova que justifiquem a adoção de medidas para resolver esses problemas. Algumas organizações de monitorização no âmbito do projeto-piloto «Pactos de Integridade UE» identificaram problemas e encetaram um diálogo com os legisladores ou reguladores, a fim de desenvolver e debater potenciais soluções. Outras integraram atividades adicionais na sua monitorização, para ministrar formação e reforçar as capacidades específicas das autoridades e dos proponentes, em domínios como a prevenção de conflitos de interesses ou a denúncia de irregularidades.

Outra forma de alargar o âmbito de um PI consiste em articulá-lo com problemas políticos que surjam durante o procedimento de contratação pública e antecipar as medidas que serão importantes para resolver esses problemas. Se já tiverem conhecimento desse facto, por via do acordo do PI, as partes podem propor e considerar medidas específicas que sejam vantajosas para a monitorização e o projeto global. Além disso, os PI podem proporcionar um espaço favorável para testar e fazer avançar medidas inovadoras que reforcem a transparência, a responsabilização e a participação na contratação pública. Podem, por exemplo, ser tidos em conta os aspetos que se seguem:

- **Dados abertos.** Os dados relativos à contratação pública devem ser disponibilizados num formato que permita a sua reutilização e análise, a fim de abrir novas vias de participação, supervisão e melhoria. Por meio de um PI, é possível chegar a acordo quanto aos conjuntos de dados específicos que serão divulgados como dados abertos¹⁰, idealmente de acordo com as normas de publicação mundiais. Os PI podem mostrar a sua utilidade e o seu valor para a monitorização de um projeto de contratação pública.
- **Declaração de património e interesses.** A declaração de património e interesses é uma prática crucial para prevenir a corrupção no âmbito da contratação pública e da tomada de decisões pública. Sempre que estas informações sejam sistematicamente recolhidas num país, os observadores são incentivados a incorporá-las na monitorização. Quando as informações sejam reduzidas ou limitadas a uma declaração de ausência de conflito de interesses, o PI pode propor que as autoridades divulguem de forma proativa informações mais completas.
- **Propriedade efetiva.** À medida que a UE se aproxima da recolha sistemática de dados sobre a propriedade efetiva¹¹, é fundamental destacar o valor dos mesmos para prevenir um vasto leque de riscos de corrupção no âmbito da contratação pública. Sempre que os dados estejam disponíveis, os observadores do PI podem encorajar as autoridades a utilizá-los, para identificar conflitos de interesses e prevenir influências indevidas. Quando não estejam disponíveis, pode-se recorrer ao acordo do PI para obrigar as autoridades a recolherem os dados ou convidar os proponentes a divulgarem voluntariamente as informações.
- **Denúncia de irregularidades.** Em consonância com os objetivos dos PI, um compromisso adicional a considerar consiste em garantir um mecanismo seguro e com a mais elevada qualidade para a denúncia de comportamentos corruptos. Quando não exista um mecanismo de denúncia de irregularidades, encorajam-se as autoridades e o observador da

sociedade civil a colaborar no desenvolvimento de uma política e a criar um canal para receber e investigar as denúncias, pelo menos durante o ciclo de vida do procedimento de contratação pública monitorizado. Se já existir uma política, também pode ser associada ao PI uma análise do seu correto funcionamento.

- **Lobismo e financiamento político.** A fim de prevenir a corrupção, é essencial aceder a informações sobre as reuniões ou qualquer outra atividade realizada por empresas, associações, organizações e indivíduos para influenciar as autoridades num procedimento de contratação pública. Sempre que essas informações estejam disponíveis, o observador da sociedade civil pode examiná-las para evitar um conflito de interesses ou identificar potenciais situações de influência indevida. Caso contrário, as autoridades podem acordar em recolher e fornecer as informações ao observador, em prol de uma maior imparcialidade e do tratamento equitativo de todos os potenciais proponentes. Além disso, os dados relativos ao lobismo podem ser relacionados com os registos de financiamento político para evitar que um procedimento de contratação pública seja utilizado ilegalmente para recompensar aliados.

Os PI podem ser determinantes no vasto leque de iniciativas destinadas a melhorar os sistemas de contratação pública na UE e a protegê-los da fraude e da corrupção. Podem também mostrar os efeitos destas iniciativas quando são postas em prática no âmbito de investimentos públicos relevantes. Como se pode ver pelos exemplos anteriores, tal decorre da capacidade da UE para levar as partes a adotarem medidas práticas que defendam a lei e reforcem a supervisão.

GUIA 2: CONCEBER PACTOS DE INTEGRIDADE ADEQUADOS À SUA FINALIDADE

Depois de reconhecerem o valor dos PI e decidirem integrá-los nas suas estratégias ou práticas para salvaguardar os projetos de contratação pública, as autoridades devem trabalhar em estreita colaboração com os defensores e a sociedade civil com vista a uma adoção e execução adequadas. Devem ser analisados e debatidos vários aspetos para preparar o lançamento da ferramenta e dos recursos. Com base na experiência do projeto-piloto «Pactos de Integridade UE» e na reflexão das organizações parceiras, as secções seguintes abordam aspetos essenciais para aplicar um PI considerado adequado para alcançar os seus objetivos.

2.1. ASSOCIAR OBJETIVOS ESTRATÉGICOS A PACTOS DE INTEGRIDADE

A seleção de um projeto de contratação pública sujeito a um PI é uma das decisões mais significativas em termos de eficácia da ferramenta. No entanto, não se trata de uma decisão unidimensional. Uma correspondência adequada implica a ponderação de múltiplas variáveis e uma análise cuidadosa, que deve ser sensível ao contexto específico e aos riscos e condições envolventes. Encorajam-se os promotores e as autoridades que pretendam aplicar um PI a estabelecer um diálogo direto e a trocar informações pertinentes que reforcem o debate e a escolha do projeto.

Como identificar futuros projetos de contratação pública?

As administrações públicas e as instituições em toda a UE desenvolvem as suas atividades ao ritmo de ciclos políticos e administrativos estabelecidos, para chegar a acordo sobre os investimentos necessários e a correspondente afetação de fundos públicos. Os investimentos são determinados pela procura de serviços públicos, pelas políticas em vigor e por fatores políticos, como as plataformas eleitorais e as promessas de campanha. Seguir estes ciclos é a primeira forma de identificar futuros investimentos públicos que envolvam contratos públicos. Em certa medida, o seguimento destes ciclos é uma tarefa contínua para as pessoas que propõem um PI.

Em circunstâncias ideais, quando existe margem suficiente para preparação, várias fontes podem contribuir para a pesquisa. Os planos ou estratégias das administrações públicas, as informações orçamentais e outros documentos contêm informações pertinentes — e mesmo referências explícitas — sobre as entidades e os projetos destinatários de fundos públicos, que conduzirão aos procedimentos de contratação pública. Estes documentos são muitas vezes elaborados e divulgados por organismos do poder executivo, como ministérios ou serviços específicos da administração pública. Os órgãos legislativos estão envolvidos, uma vez que negociam e aprovam os

orçamentos e as suas regras de utilização e desembolso. Uma vez que cada país ou jurisdição tem o seu próprio conjunto de regras e prazos, os intervenientes nacionais e locais que conheçam os processos e a dinâmica subjacente devem liderar a investigação e a análise.

A nível da UE, o financiamento e as dotações orçamentais também respeitam regras e procedimentos estabelecidos, determinados pelos seus próprios instrumentos financeiros e disposições. Por exemplo, nos termos do Regulamento Disposições Comuns, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) são acordados no quadro de acordos de parceria nacionais e de programas operacionais subsequentes, que podem ser atualizados e ajustados durante o período de programação. As entidades que negociam e gerem os fundos disponíveis em nome dos Estados-Membros também variam de país para país, muitas vezes dependendo do instrumento ou domínio de intervenção. As representações permanentes ou os ministérios ou serviços dedicados aos assuntos da UE podem ser uma fonte relevante de informações.

A visibilidade e a abertura dos procedimentos estabelecidos aos níveis nacional e da UE variam em cada país. Os promotores do PI devem identificar e selecionar os canais e medidas mais adequados para garantir ou conceder aos intervenientes envolvidos um acesso atempado aos debates e informações relevantes sobre os futuros investimentos públicos. Idealmente, devem trabalhar em estreita colaboração com todas as autoridades competentes interessadas no estabelecimento de um PI. Em alguns casos, as autoridades divulgam informações de forma proativa ou envolvem os beneficiários e os cidadãos por meio de consultas. Quando tal não aconteça, os promotores devem estudar a forma de trocar e debater as informações relevantes com todas as potenciais partes no PI. É desejável que estejam disponíveis quaisquer informações, como dados estruturados, idealmente num formato aberto, a fim de acelerar o exame e análise.

As situações de emergência ou catástrofe não devem ser negligenciadas ao identificar os futuros projetos de contratação pública. Nessas situações, as administrações públicas recorrem inevitavelmente aos mercados para adquirir bens ou serviços que respondam a necessidades prementes. A preparação, a adjudicação e a execução desses contratos enfrentam frequentemente riscos acrescidos de má gestão, fraude e corrupção. O estabelecimento de um PI

poderá ajudar a atenuar esses riscos, mas é provável que seja igualmente difícil.

Para além da situação imediata, as situações de crise conduzem a futuros investimentos públicos cuja monitorização vale a pena ponderar. Estes investimentos visam atenuar as consequências da situação de emergência ou de catástrofe para as comunidades afetadas ou evitar que se repita.

Transparency International Latvia e monitorização da contratação pública no contexto da COVID-19

No início da pandemia de COVID-19 em 2020, o Conselho de Ministros da Letónia incumbiu o Ministério da Defesa de liderar uma estratégia centralizada para adquirir bens vitais a fim de combater a crise sanitária, incluindo equipamento de proteção individual e desinfetantes. Para o efeito, o Ministério da Defesa criou um grupo de trabalho com 14 participantes de agências governamentais. O ministério, preocupado com os desafios que tal implicava, contactou a Transparency International Latvia para explorar formas de colaborar a fim de garantir a transparência, utilizar de forma eficiente os fundos públicos e prevenir violações do seu protocolo de contratação pública em situações de emergência. Após várias rondas de conversação, ambas as partes concordaram que a melhor forma de envolver a TI Letónia seria enquanto observador independente do grupo de trabalho, o que lhe daria acesso a todas as informações sobre os contratos e lhe permitiria formular recomendações. De 21 de abril a 15 de junho de 2020, a TI Letónia monitorizou os debates do grupo e dez procedimentos de contratação (seis dos quais desde o seu início). Durante esse período, o observador participou nas reuniões pertinentes e, em alguns casos, alertou para os riscos potenciais. Uma vez terminado o estado de emergência e a missão do grupo de trabalho, a TI Letónia elaborou e publicou um relatório público com as suas constatações. Em termos gerais, a TI Letónia «não observou divergências significativas em relação ao procedimento especificado no protocolo de emergência» e comunicou que a maior parte das aquisições «cumpriu sistematicamente os critérios de concurso desenvolvidos». No entanto, observou igualmente que três procedimentos registaram problemas de não conformidade com o protocolo. Além destas e de outras constatações, a TI Letónia

apresentou igualmente uma série de várias recomendações para procedimentos futuros. Estas informações estão disponíveis no sítio Web da organização.

Fonte: Delna — TI Latvia, *On the Results of Covid-19 — National Procurement Monitoring* (Delna — TI Latvia, 2020). Disponível em: <https://delna.lv/lv/2020/08/03/ar-covid-19-saistito-valsts-centralizeto-iepirkumu-uzraudzibas-zinojums/>

Como avaliar a pertinência e a oportunidade?

As questões da pertinência e da oportunidade de integração de um PI nos futuros projetos de contratação pública dependem da identificação destes últimos. Embora seja compatível com uma vasta gama de projetos e setores, a ferramenta do PI visa investimentos públicos expostos a riscos suscetíveis de comprometerem os custos, a qualidade e os benefícios esperados em detrimento do interesse comum. Esses riscos incluem a corrupção, a fraude, a má gestão e as práticas anticoncorrenciais. Além disso, tendo em conta os recursos necessários para aplicá-los adequadamente, é dada prioridade à integração de PI em projetos com valor estratégico.

Não é fácil determinar e avaliar os riscos associados e o valor dos investimentos públicos. Uma vez que os projetos de contratação pública variam muito em função dos setores e dos países, é difícil encontrar uma fórmula ou um método único para o efeito. Tal deve, pelo contrário, basear-se num debate aberto e coletivo entre os promotores do PI e as partes interessadas no projeto tendo em conta as especificidades do país. O grupo deve definir, no mínimo, as necessidades de informação e as variáveis pertinentes que orientarão a análise.

Os promotores do PI devem procurar reduzir, tanto quanto possível, qualquer lacuna de informação que impeça o grupo de compreender plenamente o projeto e as suas origens, as instituições envolvidas, os beneficiários ou comunidades afetados e os mercados conexos e respetivos operadores. Para além do acesso aos planos e à documentação preliminar do concurso, pode ser solicitado o acesso a informações adicionais que não estejam disponíveis ao público. Podem realizar-se investigações e entrevistas com partes interessadas ou peritos específicos, ou podem ser revistos

procedimentos de contratação anteriores de natureza semelhante.

As variáveis de análise dependerão das circunstâncias que rodeiam os projetos candidatos e incluem as condições de mercado, os contratos anteriores e mesmo os ciclos e eventos políticos. Devem igualmente ser tidas em conta as características e as deficiências do sistema de contratação pública¹² em causa. Os relatórios especializados de organizações da sociedade civil, académicos ou mesmo instituições governamentais podem contribuir para o debate e assinalar os riscos e as lacunas suscetíveis de serem observados. Por exemplo, o Painel de Avaliação do Mercado Interno da UE contém um conjunto específico de indicadores sobre os sistemas de contratação pública dos 27 Estados-Membros que abrangem a concorrência, a transparência e a otimização dos recursos.

Em todos os países da UE, deverá ser possível encontrar relatórios específicos por país que forneçam mais pormenores sobre problemas que são frequentemente observados nos procedimentos ou políticas de contratação pública. Estes são por vezes elaborados por organismos de supervisão, como instituições superiores de controlo, comissões parlamentares ou organizações especializadas e centros de investigação. As notícias nos meios de comunicação social, em especial quando assentes em jornalismo de investigação, podem pôr em evidência desafios, comportamentos ou problemas críticos frequentemente observados no planeamento, na adjudicação ou na execução de contratos públicos.

A comparação das informações disponíveis e dos projetos candidatos facultará ao grupo considerações e referências iniciais para determinar os riscos e o valor. Podem aplicar-se os pontos que se seguem:

- **Interesse público.** A adjudicação de contratos para projetos relacionados com a prestação de serviços públicos básicos ou a resposta a necessidades prementes, ou relacionados com promessas de campanha, suscita frequentemente grande atenção por parte de segmentos mais vastos da sociedade. Uma vez que a não aquisição dos bens ou serviços previstos nesses contratos pode ser prejudicial para os beneficiários ou utilizadores visados, é mais fácil encontrar incentivos para prevenir qualquer ato de corrupção, concluir o projeto de acordo com as expectativas e

reforçar a transparência e a responsabilização globais em termos de desempenho.

- **Complexidade.** Os projetos com conceções complexas ou condições altamente técnicas podem enfrentar riscos acrescidos em várias frentes. Muitas vezes implicam procedimentos complexos de planeamento e de concurso, que oferecem mais oportunidades para exercer influência indevida ou práticas de manipulação do processo de concurso que podem prejudicar a concorrência e a equidade. Além disso, é provável que a sua execução exija uma maior coordenação entre os contratantes ou as autoridades. Esta fase pode beneficiar de uma monitorização adicional, a fim de garantir a execução adequada e atempada dos contratos que lhes estão associados.
- **Valor monetário.** É mais provável que os investimentos com custos mais elevados interessem pessoas corruptas. A possibilidade de apropriação indevida de uma grande quantidade de fundos aumenta, entre outros fatores, as possibilidades de suborno e de comportamento cartelista. Não existe um limiar universalmente aceite nem um limiar a nível da UE abaixo do qual um PI não seja adequado. A dimensão deve ser tida em conta em relação aos orçamentos próprios das autoridades ou às carteiras de projetos. A título de referência, o valor médio¹³ dos 18 projetos monitorizados no âmbito do projeto «Pactos de Integridade UE» foi de 12,3 milhões de euros, com valores que variavam entre 130 000 euros e 250 milhões de euros.
- **Capacidades institucionais.** Em alguns casos, os projetos de contratação pública podem exigir recursos e competências que uma autoridade não disponha no momento. Se assim for, ou se esses recursos ou competências forem limitados, o risco de tomar decisões prejudiciais é mais elevado. Tais decisões podem, nomeadamente, comprometer o valor do projeto ou aumentar os seus custos.
- **Condições de mercado.** As características e a dinâmica dos mercados relacionados

com um projeto de contratação podem alertar para potenciais problemas ou desafios. Por exemplo, a análise de mercado poderá evidenciar nichos de mercado ou mercados especializados ou ainda comportamentos ilegais que limitem a concorrência. Além disso, deve ser tido em conta o grau de familiaridade das autoridades com os mercados conexos, uma vez que tal afetará a sua capacidade para conceber procedimentos de licitação competitivos que maximizem o valor público.

- **Indícios de corrupção.** Devem ser avaliados precedentes, tentativas ou suspeitas de comportamento corrupto em torno de um projeto de contratação pública ou autoridade (como suborno, conflito de interesses, influência indevida ou financiamento político ilegal). Os intervenientes corruptos são suscetíveis de visar outros projetos na mesma autoridade ou setor da administração pública. É ainda importante examinar se um projeto está relacionado com um mercado com operadores que fazem donativos a campanhas ou a partidos políticos. Vários casos têm demonstrado que os contratos públicos são frequentemente utilizados para retribuir essas contribuições.

Estas são apenas algumas das variáveis explicativas que podem servir de referência e estimular a análise dos promotores. É provável que surjam outras ao serem discutidas as características específicas dos projetos de contratação pública. No final, uma combinação destas variáveis dará aos promotores suficientes argumentos e elementos de prova para debater e confirmar a pertinência e a oportunidade de associar um pacto de integridade a um projeto.

Quais são as implicações, os riscos e as alternativas da monitorização?

Paralelamente à avaliação do valor e dos riscos do projeto, os observadores cívicos e as autoridades públicas devem identificar e considerar as necessidades de monitorização e as suas implicações. As características do projeto afetarão a forma como a entidade principal da sociedade civil organiza o trabalho e estrutura o mecanismo de monitorização. Os promotores devem debater e

abordar estes fatores tão cedo quanto possível, enquanto recolhem informações sobre os projetos de contratação pública candidatos.

Durante a execução do projeto «Pactos de Integridade UE», os fatores que se seguem influenciaram o modo de realização da monitorização:

- A **fase de projeto** refere-se à fase de desenvolvimento do procedimento de contratação em que o PI tem início. Idealmente, os projetos serão associados a um PI durante a fase de planeamento, quando a entidade adjudicante recolhe todas as informações pertinentes para avaliar as necessidades identificadas e conceber um projeto de contratação que as satisfaça. Os projetos em fase pré-concurso podem ser tidos em conta, uma vez que continuam a proporcionar a oportunidade de rever as condições que definirão a adjudicação e a execução dos contratos associados. Os projetos cujo concurso já tenha sido publicado ou que se encontrem numa fase posterior não são adequados a um PI. Nestes casos, poderão ser consideradas outras alternativas para a monitorização, como uma auditoria ou uma avaliação pública.
- A **duração estimada** refere-se ao tempo total que o procedimento de contratação deverá demorar. Além do efeito nos custos, pode ter implicações no empenho e apoio das autoridades e das partes interessadas. Por exemplo, o dirigente de um ministério ou de um serviço público pode deixar de exercer funções apenas alguns meses após o início do projeto. Nesses casos, os responsáveis pela execução devem ponderar a forma como o PI deve ser estabelecido e apresentado, procurando sublinhar a sua independência e manter o apoio da autoridade em causa, independentemente da pessoa que substitui o apoiante anterior.
- A **cobertura** refere-se às fases que serão monitorizadas por meio do PI. Em conformidade com o ponto anterior, está intrinsecamente ligada à duração do projeto. Embora todos os PI devam abranger a fase de execução, a sua cobertura mínima deve decorrer desde a fase de planeamento ou pré-concurso até à

assinatura dos respetivos contratos. Quando a execução de um contrato coloca desafios logísticos ou financeiros, essa execução pode ser monitorizada recorrendo a outros métodos.

- Os **conhecimentos especializados** dizem respeito aos conhecimentos e competências que o observador independente deve garantir para desempenhar as suas funções. Na maior parte dos casos, a organização da sociedade civil que lidera o PI reforça a sua equipa de monitorização incorporando peritos adicionais em domínios pertinentes para o procedimento de contratação. Quando se trata de um projeto altamente especializado ou relacionado com um nicho de mercado, a procura de peritos disponíveis pode demorar muito tempo. Além disso, quando é orçamentada uma remuneração estimada dos peritos abaixo do preço de mercado, reduz-se a probabilidade de encontrar um perito disponível e com as qualificações adequadas. Incentivam-se os responsáveis pela execução a contactar antecipadamente os centros de investigação ou universidades, a fim de identificar potenciais peritos e obter informações relevantes sobre a sua experiência e os custos.
- A **localização** diz respeito ao espaço físico onde terá lugar a execução dos contratos associados. Trata-se de um fator frequentemente observado em projetos de infraestruturas, mas pode também ser pertinente para o fornecimento de bens e a prestação de serviços. A distância terá implicações em termos de tempo e de custos para o observador, inclusivamente na fase de planeamento, em que a equipa técnica poderá ter de visitar um local relacionado com o projeto de contratação.
- A **proximidade física** diz respeito à distância efetiva entre a entidade adjudicante e a organização de monitorização. Em conformidade com o ponto anterior, as localizações poderão afetar a qualidade da colaboração, especialmente quando existam obstáculos à conectividade. Idealmente, a organização de monitorização deve estar localizada no

mesmo local ou região que a entidade adjudicante. Caso contrário, os mecanismos de coordenação, os canais de comunicação e os calendários devem ser previamente acordados e revistos constantemente. Em alternativa, uma equipa ou um representante pode ser temporariamente destacado para o local da autoridade case se trate de uma distância considerável, ou deve ser ponderado um orçamento para viagens regulares.

Estes fatores terão implicações variáveis nas atividades de monitorização em termos de custos, tempo, recursos humanos e outros aspetos. A organização da sociedade civil que lidera o mecanismo de monitorização terá de comparar esses fatores com as suas próprias capacidades e os recursos. A análise destes fatores permitirá aos responsáveis pela execução desenvolver orçamentos precisos, que assegurem os recursos financeiros necessários para cobrir os custos da monitorização. Além disso, poderá identificar riscos suscetíveis de comprometer o valor do PI — e até mesmo a sua futura aplicação —, se não forem tratados de forma adequada. Por exemplo, se os recursos não forem devidamente orçamentados, as atividades de monitorização poderão ficar comprometidas, podendo ser posto termo ao projeto antes da sua conclusão.

2.2. CRIAR O PACTO DE INTEGRIDADE E O SEU MECANISMO DE MONITORIZAÇÃO

Ao debater a seleção dos projetos, é crucial lançar as bases para uma monitorização sólida. A principal vantagem do pacto de integridade é a capacidade de integrar um observador independente, que observará a evolução do projeto e formulará recomendações para melhorar ou corrigir quaisquer problemas detetados. As secções que se seguem abordam três aspetos fundamentais a examinar e que, em conjunto, estabelecem o mecanismo de monitorização: o compromisso de integridade e o acordo de monitorização, a seleção da organização da sociedade civil que a lidera e o financiamento.

Como formular o compromisso de integridade e o acordo de monitorização?

O PI concretiza-se por meio de um acordo formal entre, pelo menos, a entidade adjudicante e a organização da sociedade civil, para monitorizar um ou vários procedimentos de contratação pública. Dependendo do projeto e do quadro jurídico e institucional, também podem participar outras partes interessadas. Entre elas contam-se outras autoridades com funções de supervisão, potenciais proponentes ou, por fim, o proponente ao qual o contrato é adjudicado. Os responsáveis pela execução terão de debater e convocar as partes interessadas pertinentes para criar um PI sólido e credível.

O acordo pode ser adaptado às formalidades e disposições legais da jurisdição correspondente e estruturar-se em um ou mais documentos. Independentemente da estrutura escolhida, o acordo tem de incluir um compromisso de integridade e um acordo de monitorização.

O **compromisso de integridade** corresponde a um conjunto de compromissos assumidos no sentido de agir em conformidade com a lei, abster-se de qualquer comportamento corrupto e reforçar a transparência e a integridade por meio de medidas pró-ativas. Os compromissos podem ser específicos a cada uma das partes. Os mais relevantes dizem respeito à entidade adjudicante e aos proponentes que apresentarão uma proposta.

O compromisso de integridade estabelece, frequentemente, os seguintes princípios:

- **Abster-se de qualquer forma de suborno.** Os funcionários públicos não devem aceitar nem exigir nenhum benefício indevido, incluindo donativos. Do mesmo modo, os proponentes não podem oferecer nem aceitar pagar subornos.
- **Abster-se de qualquer outra prática ilegal ou anticoncorrencial.** Todos os participantes acordam em não participar em nenhuma prática considerada ilegal ou que vise restringir ou suprimir a concorrência a seu favor; tal inclui qualquer pessoa que atue em nome do signatário.
- **Cumprir a regulamentação pertinente.** Os signatários acordam em respeitar a regulamentação aplicável, em domínios como o acesso à informação, a

concorrência, a luta contra a fraude, o branqueamento de capitais e a legislação ambiental. Os promotores terão de identificar os instrumentos jurídicos mais pertinentes quando elaborarem o compromisso.

- **Respeitar um código de conduta.** A entidade adjudicante e os proponentes comprometer-se-ão a estabelecer um código de conduta que oriente o comportamento de qualquer pessoa que atue em seu nome. No caso dos proponentes, o código poderá também abranger os subcontratantes.
- **Denunciar qualquer comportamento corrupto.** Todas as partes se comprometem a informar as autoridades competentes de qualquer violação da lei ou de práticas corruptas de uma pessoa ou entidade ligada ao projeto de contratação pública. Este compromisso pode contemplar a criação de um mecanismo ou uma política de denúncia de irregularidades, ou a revisão dos mecanismos ou políticas existentes.
- **Divulgação pró-ativa de informação.** Dependendo da regulamentação aplicável, o compromisso de integridade pode obrigar intervenientes específicos a disponibilizarem determinadas informações ao público ou à organização de monitorização. Tal deve ser justificado em termos de responsabilização ou integridade. Por exemplo, as empresas devem ser convidadas a divulgar a sua estrutura de propriedade e a identificar os beneficiários efetivos das empresas no âmbito da apresentação da proposta.
- **Intercâmbio sincero de informações.** Os signatários comprometem-se a prestar sempre informações verdadeiras e precisas quando solicitado ou no âmbito da documentação da contratação, incluindo as credenciais, os subcontratantes e as propostas do concurso.
- **Prevenção de conflitos de interesses.** Todas as partes — e, em especial, todos os funcionários públicos envolvidos — comprometem-se a divulgar qualquer interesse privado suscetível de ser

considerado contrário ao interesse público. Idealmente, o compromisso de integridade deve ter em conta os interesses específicos a declarar, e não ser apenas uma autodeclaração que indique a ausência de um conflito de interesses.

- **Envolver os beneficiários ou as comunidades afetadas.** Quando relevante, o compromisso pode contemplar a participação de comunidades relacionadas com o projeto. O âmbito deste compromisso depende das características do projeto e do quadro institucional. Poderá variar entre o alargamento do acesso à informação e a utilização de mecanismos formais de participação, como consultas ou a cocriação.

O **acordo de monitorização** define as condições e medidas específicas que orientarão a colaboração entre a entidade adjudicante e a organização da sociedade civil que lidera o mecanismo de monitorização. O acordo visa pôr em prática determinados compromissos que fazem parte do compromisso de integridade, devendo incluir, nomeadamente, os aspetos que se seguem:

- Disposições relativas ao **acesso à informação e às reuniões**, garantindo o pleno acesso da organização de monitorização aos documentos e dados pertinentes, bem como a todos os espaços onde sejam tomadas e debatidas as decisões, como as reuniões de trabalho com outras autoridades. Estas disposições podem estabelecer pedidos de informação específicos.
- As medidas relativas às **informações confidenciais ou sensíveis**, que o observador deverá respeitar para aceder a informações reservadas e não disponíveis ao público, como cláusulas temporárias de confidencialidade. Estas medidas devem limitar-se a informações suscetíveis de afetar a concorrência e o tratamento equitativo, incluindo as estimativas financeiras, os estudos de mercado e as propostas.
- Os **canais de comunicação**, ou seja, o processo e os meios utilizados para trocar informações e para manter ambas as partes informadas sobre quaisquer atualizações dos projetos. As disposições a

incluir variarão em função da natureza do projeto. No entanto, poderão ser criados pontos de contacto específicos, bem como prazos e mecanismos para comunicar e corrigir eventuais deficiências na colaboração.

- As medidas de **relação com o público** que o observador tomará para informar o público e para articular a sua ação neste domínio com a entidade adjudicante. O observador deverá manter os cidadãos informados sobre a evolução do projeto e elaborar relatórios periódicos que descrevam e avaliem de forma independente as medidas e decisões, em cada fase do procedimento de contratação.
- As medidas relativas às **denúncias de corrupção**, que o observador tomará para receber e tratar qualquer denúncia de corrupção ou ser informado sobre qualquer caso recebido por meio dos canais formais de denúncia de irregularidades.
- As disposições de **rescisão e retirada**, estabelecendo as circunstâncias e deficiências que permitirão ao observador pôr termo antecipadamente à sua função e abandonar o PI, bem como o processo de informação e discussão da decisão com a entidade adjudicante e outros signatários do PI. Estas circunstâncias incluem, por exemplo, a recusa de acesso a informações ou reuniões críticas, a falta de resposta aos problemas assinalados pelo observador ou a ausência de reação a denúncias de corrupção.

O acordo de monitorização deve ser publicado e disponibilizado a qualquer pessoa interessada. Durante o projeto-piloto «Pactos de Integridade UE», a maior parte das organizações parceiras publicou em linha os documentos que integram o PI, que podem servir de exemplo e orientação para os futuros responsáveis pela execução na UE. Além disso, a Transparency International elaborou modelos e acordos-tipo para ajudar qualquer autoridade ou organização interessada em promover um PI, que estão disponíveis gratuitamente no sítio Web desta organização¹⁴.

Como identificar e selecionar o responsável principal pela monitorização?

A organização da sociedade civil que atua como observador no âmbito de um PI desempenha uma função única. Trata-se de um terceiro externo ao qual foi concedido um amplo acesso para poder observar o comportamento da entidade que procura adjudicar um contrato público e das entidades privadas que pretendem fornecer os bens ou prestar os serviços necessários, e as suas interações. Como indicado na secção anterior, o observador será autorizado a examinar os documentos e dados relevantes e a entrar em determinados espaços (reuniões, visitas aos locais e outras atividades), onde são apresentadas, discutidas e aprovadas informações e decisões sobre o projeto e o contrato.

A organização que atua como observador não pode ser uma organização com filiações políticas, uma empresa ou um interveniente nos meios de comunicação social, nem qualquer outra entidade com fins lucrativos. Ao selecioná-la, devem ser tidos em conta outros aspetos relacionados com a capacidade e a independência. Para o efeito, há que analisar, nomeadamente, a sua estrutura organizativa, a composição do pessoal, as operações, as políticas internas, o financiamento e a gestão financeira.

No que diz respeito à capacidade, a organização da sociedade civil que pretende liderar o mecanismo de monitorização deve ser competente nos domínios que se seguem:

- é essencial dispor de **conhecimentos técnicos especializados** no domínio da contratação pública. A organização deve compreender bem a regulamentação aplicável e ter conhecimentos práticos sobre os problemas e deficiências nos procedimentos seguidos para planear, adjudicar e executar um contrato. É igualmente vantajoso dispor de conhecimentos especializados adicionais em temas conexos, como as finanças públicas ou a participação dos cidadãos.
- São necessárias competências de **gestão de projetos** devido à vasta gama de atividades envolvidas na monitorização. Muitas delas sobrepõem-se ou ocorrem em paralelo, exigindo liderança e

coordenação para garantir a coerência em todas as fases. Além disso, uma vez que as atividades de monitorização serão financiadas, serão necessárias experiência e competências em matéria de orçamentação e gestão financeira.

- As competências e os conhecimentos especializados em matéria de **comunicação e gestão das partes interessadas** também são fundamentais. A organização interagirá e colaborará, de forma estreita e regular, com as autoridades e os proponentes, chamando a atenção para quaisquer problemas e partilhando recomendações. Em determinados momentos, colaborará igualmente com os beneficiários, os meios de comunicação social e o público para os informar sobre a evolução do procedimento de contratação e as suas conclusões.

Em termos de independência, as implicações da função, a natureza das tarefas de monitorização e a necessidade de fomentar a confiança no PI e na própria organização de monitorização exigem o cumprimento dos critérios a seguir.

- A organização tem uma estrutura de governação pública definida, idealmente com uma separação nítida entre os órgãos de gestão e os órgãos de direção (como um conselho de administração).
- Os nomes das pessoas que integram os órgãos de direção da organização foram divulgados publicamente. Nenhuma dessas pessoas pode ser funcionário público em serviço ou concorrer em eleições para desempenhar funções no governo.
- Os órgãos de direção dispõem de regras específicas e formais para a nomeação, rotação e reeleição dos seus membros. Os mandatos devem ter uma duração limitada, em especial para os cargos de topo (por exemplo, presidente do conselho de administração ou presidente da organização).
- Foram adotadas políticas definindo o comportamento esperado dos membros dos órgãos de direção e da equipa executiva (um código de conduta ou deontológico), e criados canais ou

mecanismos para denunciar qualquer violação dessas políticas (políticas de denúncia de irregularidades e reclamação).

- A organização recolhe e atualiza regularmente informações sobre os interesses dos seus membros, especialmente os dos órgãos de direção, e divulga, pelo menos, uma versão pública das mesmas. Deverá ser possível verificar se nenhum dos seus membros tem interesses relacionados com o projeto de contratação a monitorizar.
- Foi estabelecida uma política específica para prevenir, identificar e gerir potenciais conflitos de interesses, indicando a pessoa ou o organismo responsável pela sua aplicação.
- Foram estabelecidos e devidamente divulgados procedimentos específicos para a denúncia, a investigação e o tratamento de casos de corrupção e fraude na organização.
- São regularmente elaborados e publicados relatórios que descrevem as operações, os programas, os projetos, as atividades e os resultados da organização, devendo revelar experiência e coerência durante o período de atividade da organização.
- A gestão financeira e as operações da organização caracterizam-se por um elevado grau de transparência, verificando-se a realização de controlos financeiros adequados, a publicação regular de relatórios financeiros e a utilização das normas contabilísticas pertinentes. Em função da dimensão e capacidade da organização, devem estar disponíveis auditorias independentes.
- Todas as fontes de financiamento e receitas são divulgadas ao público, preferencialmente indicando o nome de cada doador, o tipo de receita (por exemplo, subvenção institucional, subvenção de projeto ou contrato de prestação de serviços) e o montante. Caso os doadores solicitem anonimato, têm de ser publicados o tipo e o montante da receita. Idealmente, a organização deve

dispor de um conjunto diversificado de doadores e fontes de receita.

Se existirem, estas características ou práticas deverão mostrar um grau considerável de independência e constituir uma base sólida para uma supervisão objetiva e justa durante a monitorização dos projetos de contratação pública. É provável que a maior parte destas informações se encontre no sítio Web da organização ou, em certos casos, seja fornecida mediante pedido. Em caso de dúvida quanto à adequação da organização, pode ser solicitado o parecer de um terceiro (por exemplo, de outro grupo da sociedade civil).

Como financiar o mecanismo de monitorização?

A disponibilidade de recursos financeiros para custear as atividades de monitorização confere ao PI uma força única. Permite sobretudo à organização da sociedade civil que lidera o mecanismo de supervisão recorrer a especialistas, em momentos ou acontecimentos específicos durante o procedimento de contratação pública, e formular recomendações sólidas.

Uma vez que o PI se destina a proteger o dinheiro dos contribuintes, a fonte de financiamento mais utilizada são os recursos públicos. Idealmente, estes recursos devem ser atribuídos por uma entidade pública responsável por gerir ou supervisionar o comportamento da entidade adjudicante, como um organismo de auditoria, um organismo central de contratação pública ou o Ministério das Finanças. Por exemplo, no novo período de programação da UE, as autoridades nacionais e regionais podem incluir pactos de integridade nos seus planos ou programas operacionais e reservar fundos para o mecanismo de monitorização.

Em certos casos, poder-se-ia argumentar que receber fundos diretamente de uma autoridade pode enfraquecer a função do observador. Embora a preocupação seja pertinente, deve ser dada ênfase às regras e às condições associadas ao desembolso dos fundos públicos atribuídos ao PI. Por conseguinte, é fundamental que o acordo seja previamente divulgado ao público, para mostrar que garante a independência e permite uma observação e colaboração objetivas.

As instituições que financiam investimentos públicos, como os bancos multilaterais ou organismos supranacionais, também podem suportar os custos do mecanismo de monitorização

e reforçar a proteção dos seus recursos próprios. Foi o que aconteceu no projeto «Pactos de Integridade UE», no âmbito do qual a Comissão Europeia disponibilizou os recursos necessários. Em certos casos, também podem incentivar os destinatários dos fundos a terem em conta o custo do PI nos seus orçamentos de empréstimos ou subvenções ou oferecer-se para suportar uma determinada percentagem.

Uma outra alternativa consiste em recorrer a fundações ou doadores privados. Quando esta hipótese for considerada, o principal desafio consistirá em assegurar que não existem ligações com empresas ou investimentos nos mercados associados ao projeto de contratação ou a grupos políticos específicos do país. Neste caso, a total transparência do acordo de financiamento deverá contribuir para garantir a independência e a imparcialidade.

Embora não tenha sido testado, algumas organizações parceiras do projeto «Pactos de Integridade UE» analisaram a possibilidade de recorrer ao financiamento colaborativo no futuro. No caso de contratos públicos específicos com efeitos concretos na vida quotidiana das pessoas, os cidadãos poderão estar interessados em doar um determinado montante. Se alguma organização explorar essa via, será importante estabelecer regras específicas, incluindo limitar a quantidade máxima do donativo, autorizar apenas contribuições de indivíduos, registar os seus nomes e autorizar apenas transferências eletrónicas. Além disso, as organizações poderão procurar obter um compromisso por parte de fundações privadas no sentido de igualar os fundos contribuídos pelos cidadãos, a fim de alcançar o objetivo de financiamento mais rapidamente.

O acordo de financiamento assumirá a forma jurídica mais adequada conforme a jurisdição. Independentemente da origem, os fundos devem ser divulgados publicamente, a fim de conferir credibilidade ao pacto de integridade e garantir a perceção de imparcialidade e independência dos observadores junto do público.

2.3. PREPARAÇÃO DO MECANISMO DE MONITORIZAÇÃO

À medida que o projeto de contratação e o PI ficam mais definidos, nomeadamente o âmbito de

aplicação e os recursos disponíveis, a organização da sociedade civil que liderará o mecanismo de monitorização deve refletir sobre a forma de organizar o seu trabalho futuro e transitar sem dificuldade para a função de monitorização. Nesta fase, o observador terá de ponderar como aplicar o seu acordo com as autoridades relevantes e antecipar necessidades e medidas específicas de informação para informar e envolver os cidadãos. Estes aspetos moldarão, em conjunto, a estratégia do observador e os planos necessários para cumprir a sua função.

Que informações e dados serão fundamentais?

As informações e os dados são os elementos mais importantes de um mecanismo de monitorização no âmbito de um PI. É com base nesses elementos que o observador independente comparará e analisará as necessidades, os planos, a justificação e as decisões relacionadas com o procedimento de contratação. Por conseguinte, é essencial ter uma perspetiva clara sobre os elementos de informação que serão produzidos e exigidos, o momento em que serão necessários e os formatos que permitirão a sua fácil reutilização e análise.

A finalidade ou a utilização dada às informações disponíveis variará em função do projeto. No entanto, durante a vigência de um PI, o observador poderá muitas vezes:

- avaliar e identificar os riscos de corrupção ou má gestão,
- verificar a justificação das decisões do projeto em relação aos objetivos e necessidades declarados,
- detetar conflitos de interesses e prevenir o favoritismo e a influência indevida,
- identificar esquemas de colusão, comportamentos anticoncorrenciais ou tentativas de fraude por parte dos proponentes,
- acompanhar os progressos alcançados, os pagamentos e o cumprimento das disposições do contrato.

Ao planear as atividades de monitorização, a entidade responsável pela monitorização terá de fazer o levantamento e examinar a situação em matéria de dados ou informações relativos à contratação pública, centrando-se em três aspetos fundamentais:

1. Disponibilidade. Diz respeito à existência das informações, verificando se são produzidas ou recolhidas por uma entidade específica. As disposições jurídicas poderão indicar ou mandar as autoridades ou os sistemas responsáveis pela conservação destas informações.
2. Acessibilidade. Respeita à forma como as informações são obtidas e ao seu formato. Por exemplo, as informações podem estar disponíveis ao público gratuitamente, através de um sistema de acesso pago ou mediante pedido de acesso à informação. As informações podem ter um formato digital (idealmente legível por máquina e utilizando dados abertos) ou estarem disponíveis apenas em formato físico.
3. Qualidade. Diz respeito à forma como os dados ou as informações estão compilados e estruturados, e à sua exaustividade, em função da finalidade dos dados e especificações. Embora este aspeto possa ser mais subjetivo, o responsável principal pela monitorização deve antecipar a sua relevância e valor para as tarefas e análises previstas.

Valor dos dados abertos para fins de monitorização

Os dados abertos são dados disponibilizados gratuitamente e em formatos legíveis por máquina, que podem ser reutilizados para qualquer fim. Ao disponibilizarem informações sobre os contratos públicos nestes formatos, as autoridades podem

reforçar ainda mais o potencial dos pactos de integridade e tornar a monitorização mais ágil e inclusiva. Por exemplo, a existência de dados abertos disponíveis permite uma análise mais rápida e o desenvolvimento de visualizações e ferramentas que aproximam os beneficiários do projeto de contratação pública e das entidades adjudicantes. Alguns pactos de integridade também promoveram uma maior transparência das administrações públicas por meio de compromissos complementares de fornecimento e divulgação de dados sobre contratos anteriormente indisponíveis em formatos abertos, de acordo com as normas nacionais ou mundiais, como a norma de dados abertos sobre contratação pública (*Open Procurement Data Standard*, OCDS).

Com base na experiência do projeto «Pactos de Integridade UE», fornece-se no quadro a seguir uma lista indicativa dos dados, documentos e informações de que um observador provavelmente necessitará durante o processo, para realizar uma análise e uma monitorização exaustivas. É indicada a provável disponibilidade destas fontes, e incentivam-se os observadores a rever e a alargar esta lista. Paralelamente, os observadores devem antecipar eventuais problemas no acesso atempado às informações, nos formatos adequados e ponderar a adoção de medidas apropriadas, como:

- preparar os projetos de pedido de acesso às informações que terão de ser apresentados num determinado momento,
- detetar as lacunas de informação e considerar a realização de esforços suplementares de recolha de dados ou a consulta de fontes alternativas,
- detetar deficiências na utilização ou qualidade dos dados e identificar a perícia ou os recursos necessários para a sua limpeza e melhoria.

Possíveis necessidades de informação do mecanismo de monitorização de um PI

Fase	Unidade de informação	Disponibilidade presumível	
		Público	Reservado
Planeamento	<i>Avaliação das necessidades</i>	X	
	<i>Plano do projeto</i>	X	
	<i>Estudo de viabilidade</i>		X
	<i>Estudo de mercado</i>		X
	<i>Atas da audição/consulta pública</i>	X	
	<i>Dados orçamentais</i>		X
Pré-concurso	<i>Calendário do procedimento</i>		X
	<i>Especificações técnicas preliminares</i>		X
	<i>Critérios de avaliação preliminares</i>		X
	<i>Estimativas financeiras</i>		X
	<i>Proposta de contrato</i>		X
	<i>Declarações de interesses dos funcionários</i>		X
Concurso	<i>Anúncio do concurso</i>	X	
	<i>Fundamentação do método de contratação pública</i>		X
	<i>Especificações técnicas</i>	X	
	<i>Critérios de avaliação</i>	X	
	<i>Pedidos de esclarecimento</i>	X	
	<i>Esclarecimentos</i>	X	
	<i>Alterações da documentação do concurso</i>	X	
	<i>Exclusões</i>	X	
Adjudicação	<i>Propostas</i>		X
	<i>Identidade e documentos legais dos proponentes</i>		X
	<i>Avaliação das propostas</i>		X
	<i>Atas da comissão de avaliação</i>		X
	<i>Anúncio de adjudicação de contrato</i>	X	
	<i>Contrato assinado</i>	X	
	<i>Queixas e recursos</i>		X
Execução	<i>Relatórios sobre os progressos realizados</i>	X	
	<i>Propostas de alteração do contrato</i>		X
	<i>Alterações do contrato</i>	X	
	<i>Pagamentos (evolução financeira)</i>	X	
	<i>Queixas e diferendos</i>		X

Algumas unidades de informação podem ser consideradas legalmente reservadas devido ao seu conteúdo ou aos efeitos negativos da divulgação pública antecipada das mesmas. O acesso a estas informações reservadas deve ser assegurado por meio do acordo de monitorização do PI. Podem ser acrescentadas disposições específicas que indiquem as informações a partilhar com o observador, o momento ou data aproximados, o formato e as condições para atribuir a confidencialidade. Em caso de relutância em partilhar informações deste tipo, poder-se-á ponderar a aplicação de cláusulas ou acordos de confidencialidade em determinadas condições. Estas cláusulas devem ser temporárias e limitar-se a informações específicas. Além disso, as autoridades devem ser incentivadas a publicar proativamente o maior número possível de documentos da contratação pública, sempre em conformidade com a regulamentação aplicável. Além da qualidade das informações e dos dados, que se reflete no nível de pormenor e precisão, a sua atualidade é essencial para a eficácia do mecanismo de monitorização. As informações disponíveis terão pouca utilidade se o observador as consultar tardiamente em relação à fase do procedimento de contratação pública em que são pertinentes. A falta de determinados documentos ou bases de dados prejudica as capacidades do observador, podendo igualmente afetar a perceção do valor da ferramenta e a confiança do público na mesma. Para combater estes desafios, devem ser adotadas medidas preventivas como:

- indicar no acordo de monitorização o prazo previsto para a concessão de acesso a informações críticas ao observador,
- incluir prazos e regras processuais para o pedido e o intercâmbio de informações (por exemplo, deve ser dada resposta aos pedidos no prazo máximo de 24 horas),
- estabelecer pontos de contacto específicos com cada autoridade ou parte no acordo para o pedido e o intercâmbio de informações.

Se uma parte no PI não facultar nenhuma informação pertinente que detenha, o observador deve considerar a possibilidade de levantar esta questão diretamente junto das partes. Se, após as conversações, o observador continuar a enfrentar problemas no pleno acesso à informação em tempo útil, a retirada do PI é uma opção válida. No entanto, só se sugere que seja tomada esta medida quando

se confirmar que não há condições de colaboração e para cumprir os acordos do PI.

Como aproximar os cidadãos da monitorização?

A participação dos cidadãos é um elemento central e permanente de um PI. Informar e envolver os cidadãos, em especial os beneficiários diretos, constitui um dos incentivos mais eficazes para cumprir a lei e promover a colaboração entre as partes. Quando é sistematicamente integrada no processo de monitorização, pode contribuir para reforçar a confiança no projeto e no trabalho das autoridades.

À medida que se conhece melhor o projeto de contratação pública a monitorizar, e são disponibilizadas mais informações, os responsáveis pela execução, e, em especial, o responsável principal pela monitorização, terão de prever o papel que os cidadãos desempenharão e estimar os recursos necessários para uma participação significativa. Os níveis de conhecimento, apropriação e apoio do projeto pelos cidadãos devem contribuir para a seleção do projeto e dar uma primeira ideia das atividades em que os cidadãos estarão dispostos a participar e do nível de comunicação esperado.

Assim sendo, para planejar eficazmente a participação dos cidadãos no quadro do PI, os responsáveis pela execução terão de refletir sobre uma vasta gama de atividades, dependendo das características e da visibilidade do projeto. Numa primeira fase, qualquer plano deve começar por garantir uma comunicação acessível, regular e inclusiva. O observador deve considerar os meios a utilizar para informar os cidadãos, sem intermediários, ao longo de todo o processo. Em baixo, são apresentadas algumas opções.

- Uma página Web específica ou um micrositio onde sejam frequentemente publicadas notícias e atualizações. Deve conter todas as informações pertinentes sobre o projeto de contratação pública e o PI, incluindo os acordos pertinentes e os relatórios de monitorização.
- Material explicativo sobre o projeto, o procedimento de contratação pública e o PI, respeitando os princípios da comunicação dirigida a públicos não especializados. Incentiva-se a utilização de

formatos multimídia, como vídeos ou infografias.

- Utilização de redes sociais populares nas comunidades, para publicar informações sobre a evolução do projeto e convidar as entidades a participar na monitorização, quando apropriado.

A partir deste momento, os responsáveis pela execução podem examinar uma vasta gama de estratégias ou atividades para envolver os cidadãos, desde que as suas implicações em termos de custos, conhecimentos e recursos sejam devidamente avaliadas. Este último aspeto é particularmente relevante em relação aos responsáveis pela execução e, em especial, às comunidades e aos indivíduos-alvo. Durante o projeto-piloto, observou-se que os cidadãos eram mais suscetíveis de participar quando os seus contributos eram considerados claros e úteis e a participação não representava um encargo, em termos de competências, instrumentos, fundos ou tempo.

Consequentemente, um planeamento mais aprofundado das estratégias de participação dos cidadãos exige que sejam tidos em conta múltiplos fatores que podem estimular ou dificultar a participação, nomeadamente os referidos abaixo:

- Iminência dos benefícios, que diz respeito à proximidade e brevidade com que se espera que o valor do projeto de contratação pública se materialize na vida quotidiana dos beneficiários. Os contratos relacionados com serviços públicos têm maior probabilidade de incentivar a participação dos cidadãos. Em contrapartida, será mais difícil envolver os cidadãos nas atividades de monitorização de projetos com benefícios indiretos ou diferidos para os cidadãos.
- Visibilidade do projeto, que diz respeito aos níveis de cobertura do projeto e de atenção dada ao projeto pelo público. Muitas vezes, pode ser avaliada pela presença nos meios de comunicação social ou por outros indicadores. Quando a visibilidade é elevada, há maior probabilidade de os beneficiários diretos e os cidadãos se envolverem e dedicarem mais recursos (como o tempo) à sua participação.

- Complexidade técnica, que diz respeito ao nível de especialização do projeto de contratação pública. Os projetos mais complexos dificultarão uma participação significativa, uma vez que a participação exige certos conhecimentos ou competências.
- Perceção do público, que diz respeito às atitudes, opiniões ou sentimentos do público em relação ao projeto, desde o apoio à oposição, bem como à reputação ou confiança nas autoridades.
- Quadro jurídico. Em certos casos, a regulamentação em matéria de contratação pública ou instrumentos conexos exigem a participação dos beneficiários ou das comunidades afetadas (por exemplo, consultas e audições públicas). Quando existem tais disposições, é mais provável que os cidadãos participem e as autoridades podem mesmo canalizar recursos específicos para essas atividades.

De acordo com o projeto e o contexto, estes e outros fatores têm de ser tidos em conta quando o responsável pela execução determinar como e quando envolver os cidadãos na monitorização. O observador deve procurar assegurar uma participação significativa que permita aos cidadãos contribuir de forma relevante para a monitorização do projeto, e garantir incentivos elevados e poucos obstáculos a essa participação. Durante o projeto-piloto, os parceiros do projeto realizaram algumas das seguintes atividades:

- diálogos entre as autoridades e os beneficiários ou as comunidades afetadas, para promover o intercâmbio de informações pertinentes, recolher observações ou conhecer as principais preocupações,
- criação de plataformas ou mecanismos seguros e fiáveis para veicular as preocupações e queixas ou denúncias de potenciais problemas (como subornos),
- formação de reforço da capacidade dos cidadãos para analisar os documentos dos concursos e identificar irregularidades e sinais de alerta ao longo de todo o projeto,
- visitas no local, em que as autoridades competentes e os contratantes apresentam

os progressos realizados na execução do projeto.

A fim de assegurar a sua realização, as atividades planeadas também devem estar previstas nos compromissos do acordo de monitorização. Devem também ser tidas em conta nas estimativas do âmbito e do orçamento do PI. Em alguns casos, podem exigir que a equipa de monitorização integre pessoal especializado ou afete pessoal para assegurar a execução e o acompanhamento adequados.

Uma análise interna do projeto-piloto concluiu que os parceiros de monitorização com pessoal afetado às atividades de participação dos cidadãos alcançaram melhores resultados neste domínio do que os que repartiram a tarefa entre os membros do pessoal com responsabilidades noutros domínios, como a coordenação de projetos ou as atividades de monitorização. Este aspeto deve ser tido em conta ao formar a equipa do PI. Devem ser contratados um ou mais peritos externos, ou garantir que o responsável pela execução estabeleça parcerias com outra organização com a experiência relevante.

Por último, há que ter em conta a proximidade e a familiaridade com as comunidades visadas. Se este aspeto não for tratado de forma adequada, poderão surgir preocupações quanto à legitimidade do responsável principal pela monitorização. Por conseguinte, deve-se estabelecer, tão cedo quanto possível, uma comunicação com os grupos de cidadãos ou líderes pertinentes, a fim de explicar os objetivos, o âmbito e as limitações do PI.

Como criar uma equipa sólida de gestão e monitorização?

Em conformidade com os princípios e objetivos de um PI, a gestão do mesmo deve respeitar as boas práticas e pautar-se pela transparência e o profissionalismo. O grupo da sociedade civil que lidera o mecanismo de monitorização terá de ter em conta aspetos que variam entre a gestão dos projetos e gestão financeira e a coordenação e conservação de registos. Por conseguinte, a organização escolhida deve ter executado projetos semelhantes ou conexos no passado, ter uma estrutura administrativa central e avaliar se dispõe, pelo menos, das seguintes capacidades:

- Capacidade para obter a perícia e os recursos humanos necessários. Trata-se da

capacidade para identificar e formar a equipa que exercerá o mandato de monitorização. Serão necessários diferentes tipos de conhecimentos e competências, para além dos pertinentes para os aspetos técnicos do projeto de contratação pública.

- Gestão de projetos, que diz respeito a um conjunto de práticas e competências para coordenar as diversas tarefas envolvidas, em conformidade com o calendário e os planos previstos, e gerir as relações com as pessoas e entidades que participam no PI.
- Orçamentação, que diz respeito a um conjunto de competências e conhecimentos especializados de gestão dos recursos disponíveis e da sua organização para responder às expectativas, de uma forma ordenada e metódica.

Deve ser constituída uma equipa adequada, cuja composição variará em função da dimensão e complexidade do projeto de contratação pública a monitorizar. Contudo, é provável que os conhecimentos especializados necessários para aplicar com êxito um pacto de integridade incluam, no mínimo, os elementos que se seguem:

- Conhecimentos especializados em contratação pública. As pessoas com este perfil devem conhecer as políticas, os procedimentos e a regulamentação que orientam o procedimento de contratação. Ajudam o responsável principal pela monitorização a orientar-se nos principais aspetos institucionais e jurídicos relacionados com o PI. As tarefas incluem a análise dos projetos de documentos do concurso, a avaliação das propostas apresentadas e a observação global do estrito cumprimento da lei no âmbito do procedimento.
- Conhecimentos técnicos. Este perfil depende do projeto de contratação pública. Estas pessoas examinarão os aspetos relacionados com a sua conceção, especificações e custos e analisarão se estão em conformidade com as necessidades declaradas, as práticas e os dados científicos e as condições de mercado. São fundamentais para avaliar se o projeto é orientado pelo interesse público

e por critérios técnicos, e não por preferências políticas ou pessoais.

- Políticas e promoção de causas. Trata-se de pessoal especializado em identificar deficiências nas políticas, na regulamentação e nas práticas seguidas pelas autoridades e empresas no processo de contratação pública monitorizado, em estreita colaboração com os peritos técnicos. Avaliarão em que medida o procedimento está em conformidade com os princípios e objetivos impostos por lei e identificarão as alterações necessárias.
- Comunicação. Trata-se de pessoal especializado no desenvolvimento de materiais adequados para divulgar as conclusões e os resultados do processo de monitorização junto de diferentes públicos, principalmente o público em geral, por vários canais. É igualmente especialista na gestão das relações com os meios de comunicação social e os jornalistas, de acordo com o procedimento de contratação pública, o mercado ou a autoridade.
- Liderança de alto nível. Trata-se dos quadros superiores com experiência pertinente para gerir as relações da organização de monitorização com as partes interessadas do PI e, em especial, com as entidades adjudicantes. Além disso, são responsáveis pela coordenação do trabalho da equipa, pelo acompanhamento das suas conclusões, e do desempenho e impacto da equipa, e por garantir que a estratégia de monitorização cumpre os objetivos esperados.
- Gestão. Trata-se do pessoal responsável pelas operações de gestão diária do PI, incluindo a sua agenda, os aspetos financeiros e os recursos humanos. Cabe-lhes assegurar que as tarefas são realizadas em conformidade com as necessidades do PI e de acordo com os planos previstos, ou que os planos são ajustados para satisfazer as necessidades.

Muitas vezes, a organização da sociedade civil não disporá de todos os conhecimentos especializados e competências necessários a nível interno. Sempre

que sejam identificadas lacunas em termos de capacidade, a organização de monitorização pode reforçar a equipa colaborando com consultores externos, como consultores jurídicos ou peritos em áreas específicas, em determinados momentos ou fases do procedimento de contratação. Devido à incerteza quanto ao volume de trabalho que lhes será exigido, estes consultores devem ser contratados através de acordos-quadro que especifiquem um intervalo mínimo e máximo de horas ou dias e o preço acordado. Tal permitirá uma rápida reação em caso de alterações ou acontecimentos imprevistos nos projetos monitorizados. Em alternativa, pode-se trabalhar em equipa com outra organização da sociedade civil que disponha de competências ou conhecimentos especializados suplementares.

No que diz respeito às competências de gestão de projetos, deve ser dada prioridade ao acompanhamento e à conservação de registos rigorosos da evolução do projeto de contratação pública, bem como do orçamento e das atividades de monitorização. Além de se documentar qualquer interação ou reunião com as autoridades e os proponentes, deve ser dada especial ênfase à análise, às conclusões e às recomendações. Durante o projeto-piloto, as organizações parceiras conservaram registos, cronologias e bases de dados para documentar problemas, irregularidades e recomendações partilhadas com as autoridades. Estes registos devem ser atualizados ao longo do ciclo de vida do pacto de integridade e devem ser atualizados, pelo menos, no final de cada fase da contratação, uma vez que servirão de base para os relatórios de monitorização que serão divulgados publicamente.

No que diz respeito à orçamentação, é provável que a maior parte dos custos de um PI (cerca de 90 % no caso do projeto-piloto «Pactos de Integridade UE») seja constituída por recursos humanos. Todavia, devem ser considerados outros elementos, a saber:

- deslocações, em especial quando o projeto monitorizado está relacionado com um espaço físico e são necessárias visitas ao local da execução,
- logística, associada a atividades como a realização de eventos e a formação,
- comunicação, nomeadamente, a preparação, publicação e promoção de relatórios, a realização de campanhas ou a gestão de plataformas nas redes sociais.

Os acontecimentos inesperados ou atrasos que escapam ao controlo do observador podem resultar em flutuações consideráveis na atividade e nos custos no decurso do período de contratação. O observador deve ponderar cuidadosamente a forma de gerir essas flutuações e planejar atividades que apoiem a monitorização e possam ser realizadas independentemente do calendário do projeto.

No âmbito do projeto «Pacto de Integridade UE», estima-se que os custos de execução dos pactos de integridade tenham variado entre 70 000 euros e 250 000 euros, excluindo as atividades programáticas para comunicar e reforçar o impacto global do projeto-piloto. Os 18 projetos

monitorizados no âmbito do projeto «Pactos de Integridade UE» tinham um valor médio de 12,3 milhões de euros, com valores que variavam entre 130 000 e 250 milhões de euros. Estes custos abrangem a monitorização de todas as fases do contrato, desde a fase pré-concurso até à implantação dos serviços. As estimativas estão em consonância com os dados observados no âmbito dos pactos de integridade noutros contextos e na literatura existente.

GUIA 3: GARANTIR UMA MONITORIZAÇÃO EFICAZ

Uma vez estabelecidas as bases de um PI e reunidas todas as condições, a organização independente da sociedade civil que participa no PI terá um papel catalisador por meio do seu trabalho de monitorização. Se trabalhar de forma rigorosa e precisa, as suas observações, constatações e recomendações ajudarão a promover a colaboração entre as partes interessadas, para cumprir os compromissos do PI. Poderá também melhorar os resultados do projeto de contratação pública monitorizado e reforçar a transparência e a confiança do público. A fim de ajudar os grupos da sociedade civil a desempenharem as suas funções, a secção seguinte fornece orientações sobre aspetos e decisões fundamentais para defender os princípios da boa governação e evitar influências indevidas ao longo do ciclo de contratação pública.

O ciclo de contratação pública

Planeamento	A EA é incumbida de recolher as informações relevantes para conceber o procedimento de contratação pública e satisfazer as necessidades identificadas.
Pré-concurso	A EA elabora as especificações, os critérios e a documentação pertinente que orientarão a adjudicação do contrato e a sua execução.
Concurso	A EA recebe propostas de entidades interessadas na adjudicação do contrato e no fornecimento dos bens ou prestação dos serviços necessários.
Adjudicação	A EA analisa as propostas recebidas, seleciona a entidade que fornecerá os bens e prestará os serviços necessários e formaliza o acordo.
Execução	O contrato é executado e os bens ou serviços necessários são entregues pela entidade à qual foi adjudicado o contrato.

3.1. PLANEAMENTO

Introdução

Na fase de planeamento da contratação pública, a entidade adjudicante (EA) avalia as suas necessidades, identifica o objeto do contrato (os bens, obras ou serviços a adquirir), analisa o mercado para compreender se é capaz de fornecer aquilo de que necessita, elabora ou encomenda estudos de viabilidade económica, social ou ambiental e consulta os beneficiários esperados ou as comunidades afetadas. Nesta fase, a tarefa global do observador consiste em verificar se o processo é abrangente, transparente, aberto ao debate público e se está isento de influências indevidas.

Os observadores devem, em primeiro lugar, obter acesso e examinar a documentação contextual relacionada com o projeto, incluindo as avaliações das necessidades e estudos de viabilidade, os relatórios de análise de mercado e os processos de consulta com os beneficiários e as comunidades afetadas. Ao analisar estes documentos, os observadores devem verificar se todas as decisões tomadas foram adequadamente justificadas e se não existem lacunas de informação críticas suscetíveis de aumentar o risco de deficiência do concurso ou contrato. Sempre que sejam

identificadas lacunas deste tipo, os observadores devem discutir as medidas corretivas ou as atividades suplementares com a EA.

Os observadores devem estar cientes de que, muitas vezes, esta fase não está bem delimitada (por exemplo, os debates sobre grandes projetos de infraestruturas podem demorar meses ou anos) e que várias etapas podem sobrepor-se às atividades pré-concurso. O envolvimento e a cooperação dos observadores com a EA também podem depender do facto de o acordo do PI já estar em vigor ou não. Atendendo aos riscos significativos de erro e de influência indevida nesta fase¹⁵, os observadores devem adotar uma abordagem flexível nas suas atividades, não devendo esperar que o acordo do PI seja assinado para dar início aos trabalhos.

Os observadores devem considerar a necessidade de tomar medidas para fazer face à pressão política. As recomendações sobre as medidas corretivas ou atividades complementares podem provocar atrasos ou gerar situações de tensão com a EA, devendo os observadores estar preparados para apresentar argumentos técnicos sólidos para as fundamentar. Os observadores devem igualmente agir para atenuar os conflitos de interesses e prevenir as influências indevidas, verificando previamente as declarações de interesses e de património dos funcionários públicos e dos decisores envolvidos no projeto de contratação pública.

Nesta fase do processo, os observadores devem preparar-se para o anúncio público do PI. É de

esperar que esta etapa importante atraia o interesse do público e envolva alguns desafios de comunicação. Os observadores terão de identificar os públicos-alvo, entre os meios de comunicação social, a sociedade civil e outros grupos de partes interessadas, e antecipar a sua necessidade de informação contextual sobre o PI. Para facilitar esta tarefa, devem criar uma página Web dedicada ao PI com informações pormenorizadas sobre o projeto, notícias e atualizações, e garantir o acesso a documentos pertinentes e canais ou mecanismos para os cidadãos denunciarem irregularidades.

Obter acesso à documentação contextual

Em primeiro lugar, no âmbito das suas atividades, os observadores devem procurar obter acesso a toda a documentação contextual importante sobre o projeto de contratação, a fim de compreender a sua justificação e assegurar que o mesmo está em consonância com o interesse público. Essa documentação deve incluir, no mínimo, informações sobre as metas e os objetivos do projeto e o seu alinhamento com as políticas e estratégias das administrações públicas, a avaliação das necessidades e a definição do objeto do contrato (os bens, obras ou serviços específicos a adquirir), estudos de viabilidade, análises de mercado e consultas com os beneficiários previstos ou as comunidades afetadas¹⁶.

Os observadores devem elaborar uma lista de verificação dos documentos necessários e identificar os que já estão disponíveis no domínio público e os que têm de ser solicitados à EA. Para facilitar este processo, podem enviar um questionário à EA, solicitando uma descrição de todas as medidas tomadas para planear o contrato até à data, juntamente com a documentação e instruções conexas sobre a forma de aceder ao mesmo. Tal permitirá aos observadores verificar a abrangência do processo, identificar potenciais atividades complementares e avaliar o nível de divulgação de informações em torno do mesmo.

Em algumas situações, mais provavelmente quando o acordo do PI ainda não esteja em vigor, a EA pode recusar-se a partilhar determinadas informações com os observadores por razões de confidencialidade. Nesses casos, os observadores devem verificar minuciosamente a legislação pertinente, a fim de esclarecer se a EA tem o direito de se recusar a apresentar as informações por esses motivos e verificar se é possível obter documentos sob forma expurgada¹⁷. No primeiro caso, para

garantir que as informações não serão divulgadas, podem procurar assinar um acordo de confidencialidade para fins específicos ou sugerir o recurso a tecnologias de partilha e armazenamento de informações cifradas.

Perfil do projeto, avaliações das necessidades e estudos de viabilidade

A documentação relacionada com o perfil do projeto inclui geralmente informações sobre as metas e os objetivos do projeto, as avaliações das necessidades, o objeto do contrato, as atividades previstas e o orçamento estimado¹⁸. Os observadores devem verificar se estas informações estão em conformidade com as políticas e os planos de investimento das administrações públicas, bem como com o orçamento global atribuído à EA. As discrepâncias evidentes podem constituir um sinal de alerta da existência de corrupção ou conflitos de interesses. Caso seja identificada alguma, o observador deve solicitar à EA que forneça esclarecimentos adicionais e, se necessário, justificações, podendo mesmo alertar as autoridades de supervisão para as suas suspeitas.

Os observadores devem verificar, idealmente com o apoio de peritos técnicos, se o objeto do contrato responde adequadamente às necessidades identificadas. O observador deve compreender que a necessidade não são os bens, obras ou serviços a adquirir (por exemplo, uma linha de elétrico), mas sim a função que está em falta para alcançar um objetivo específico (por exemplo, melhorar a mobilidade num município)¹⁹. Como tal, os observadores devem verificar se a EA avaliou devidamente outras opções para colmatar a necessidade e solicitar uma justificação clara quando tal não tenha ocorrido.

No caso de obras de infraestruturas ou investimentos públicos de elevado valor, os observadores devem analisar a qualidade dos eventuais estudos de viabilidade económica, social e ambiental, examinando os impactos, custos, benefícios e riscos esperados do projeto²⁰. Uma vez que os estudos são frequentemente encomendados a peritos externos independentes ou empresas de consultoria especializadas, os observadores terão de verificar se esses intervenientes não têm nenhuma ligação com a EA, se foram selecionados, idealmente, por meio de um processo aberto, justo e transparente, e se os resultados finais foram divulgados publicamente para controlo.

Análise do mercado

Entre os documentos de planeamento, a análise do mercado é uma informação essencial a examinar. A EA realiza-a para conhecer as soluções disponíveis no mercado para satisfazer as necessidades identificadas, conhecer o mercado relevante e definir melhor o objeto e o valor estimado do contrato²¹. Quando a análise do mercado não é efetuada corretamente (ou não é simplesmente efetuada), tal pode resultar numa documentação deficiente ou inadequada do concurso. Por sua vez, essa deficiência aumenta o risco de nenhum operador económico estar interessado em apresentar propostas ou ser capaz de cumprir o contrato.

As EA procedem à análise do mercado seguindo, essencialmente, um ou vários dos métodos seguintes:

- exame de procedimentos de contratação anteriores para adquirir bens, obras ou serviços semelhantes,
- investigação (documental) do mercado para identificar os operadores económicos em atividade e compreender o tipo e o grau de concorrência no mercado relevante e as políticas de fixação de preços,
- consulta do mercado para recolher dados diretamente junto dos potenciais proponentes sobre uma vasta gama de aspetos, como os custos, as especificações, a capacidade de produção, o tempo, as alternativas e outras condições pertinentes²².

Os observadores devem verificar a exaustividade global do processo de análise do mercado e a qualidade da documentação produzida²³. As análises do mercado que sigam apenas um dos métodos referidos acima podem indiciar um planeamento insuficiente. Se for esse o caso, os observadores devem procurar saber se a EA tem uma justificação válida para tal (por exemplo, capacidade interna limitada ou contratação recorrente). Se o orçamento da EA o permitir e os custos não forem desproporcionados, o observador deve sugerir medidas complementares, como uma investigação adicional ou o apoio de peritos externos, como analistas empresariais ou empresas de consultoria independentes.

Os observadores devem verificar se as consultas do mercado respeitam os princípios fundamentais da transparência, da igualdade de tratamento e da não discriminação. Devem verificar se a EA não excluiu eventuais operadores económicos identificados no estudo de mercado e se as informações partilhadas com uma empresa na sequência de uma consulta são disponibilizadas a outras empresas participantes. Se a EA não tomar estas medidas, os observadores podem sugerir medidas corretivas ou mesmo denunciar o comportamento à autoridade da concorrência, caso viole alguma regulamentação aplicável.

Participação dos beneficiários e das comunidades afetadas

No planeamento da contratação, é fundamental ter devidamente em conta as opiniões e preocupações dos beneficiários previstos e das comunidades afetadas, a fim de evitar problemas nas fases posteriores. Não é raro que os projetos de infraestruturas ou os projetos de prestação de serviços diretamente aos cidadãos sofram atrasos ou sejam interrompidos devido a protestos das comunidades. Os protestos podem dever-se ao impacto negativo do projeto no ambiente ou na qualidade de vida dos cidadãos em determinados locais. Para dar resposta a esta questão, os observadores devem incentivar a EA a aproximar-se dos cidadãos tão cedo quanto possível no processo, em conformidade com o seu mandato.

Se for dado início aos PI durante a fase de planeamento, os observadores têm a oportunidade de melhorar o processo avaliando a adequação das potenciais iniciativas planeadas pela AE, através, por exemplo, de consultas públicas, reuniões multilaterais e audições. Podem prestar aconselhamento para melhorar o planeamento ou mesmo participar ativamente na organização. Mesmo no caso dos PI iniciados quando a fase de planeamento estiver concluída, os observadores devem avaliar a qualidade das atividades de participação da comunidade e, se estas forem consideradas insuficientes, alertar para os potenciais riscos ou recomendar atividades adicionais.

Para promover a participação dos cidadãos no processo de planeamento, os observadores podem incentivar a EA a criar (ou melhorar, caso já exista) uma página Web dedicada ao projeto, com notícias, atualizações e o anúncio de futuras oportunidades

de consulta pública. Esse canal poderá também funcionar como ponto de acesso único à documentação relacionada com o projeto, às ferramentas para solicitar rapidamente informações adicionais (com base em disposições regulamentares relativas ao direito à informação) e a espaços para os cidadãos apresentarem as suas observações e sugestões, expressarem as suas preocupações e denunciarem irregularidades.

Prevenir influências indevidas e conflitos de interesses (parte 1)

Por vezes, os funcionários envolvidos num projeto de contratação pública, ou os funcionários com poder para influenciar o projeto, têm interesses financeiros, económicos ou outros interesses pessoais suscetíveis de comprometer a sua imparcialidade ou independência. Os observadores devem tomar medidas para identificar e dar resposta a essas situações e evitar influências indevidas no processo.

Para o efeito, os observadores devem aceder às declarações de interesses e de património de todos os funcionários públicos ligados ao projeto de contratação pública e tomar conhecimento de todas as informações pertinentes que possam conduzir à identificação de conflitos de interesses. Podem, por exemplo, averiguar se os funcionários públicos e, em certos casos, os membros das respetivas famílias são proprietários de ações de sociedades comerciais. Caso sejam identificados conflitos de interesses, os observadores devem discutir com o dirigente da EA a tomada de medidas para prevenir influências indevidas e, se necessário, alertar as autoridades de supervisão.

Para garantir um nível adicional de segurança, os observadores podem incentivar a EA a exigir que qualquer pessoa que participe na seleção, avaliação ou adjudicação do contrato assine uma declaração de inexistência de conflitos de interesses. Essa declaração deve incluir uma definição completa da noção de «conflito de interesses», em conformidade com as disposições da Diretiva Contratos Públicos da UE e do Regulamento Financeiro da UE, bem como uma declaração que confirme que o funcionário não tem quaisquer conflitos de interesses e a declaração de que comunicará os eventuais conflitos de interesses logo que ocorram²⁴. Embora os conflitos de interesses possam ser ocultados, a existência de uma declaração assinada facilitará a adoção de medidas

disciplinares caso surjam ou sejam detetados mais tarde.

Declarações de interesses e de património de funcionários de administrações públicas na UE

Os sistemas de declaração de interesses e de património, que obrigam os funcionários públicos nacionais a apresentarem periodicamente informações sobre os seus interesses privados, rendimentos, ativos e passivos, podem desempenhar um papel central na promoção da transparência, da responsabilização e da integridade no setor público. Funcionam igualmente como um elo fundamental na cadeia mais ampla da luta contra a corrupção. No âmbito de um PI, constituem um instrumento essencial para os observadores identificarem e resolverem quaisquer conflitos de interesses dos funcionários públicos envolvidos na contratação pública e evitarem influências indevidas. Existem três tipos principais de sistemas de declaração:

- sistemas centrados na deteção de conflitos de interesses, que normalmente exigem a divulgação, nomeadamente, de cargos fora da função pública (por exemplo, em sociedades comerciais, organizações da sociedade civil e organismos profissionais) e das fontes de rendimento,
- sistemas centrados na deteção do enriquecimento ilícito, que visam monitorizar a riqueza dos funcionários públicos ao longo do tempo e exigem normalmente a divulgação de informações sobre bens móveis e imóveis, rendimentos, ações, valores mobiliários e passivos,
- sistemas híbridos que combinam elementos dos dois tipos referidos acima²⁵.

As políticas das administrações públicas, as capacidades administrativas e os sistemas de declaração de interesses e de património variam consideravelmente entre os países da UE, dependendo do contexto nacional e dos riscos de corrupção. Por conseguinte, os observadores devem familiarizar-se com a regulamentação nacional pertinente e saber quais os funcionários públicos que devem apresentar declarações, o tipo e o alcance das informações a recolher, o acesso do público a essas informações, os serviços responsáveis pela gestão do sistema, etc.²⁶ Caso essa regulamentação não exista, o observador

poderá considerar a possibilidade de solicitar declarações para fins específicos como medida de último recurso.

Comunicação e participação do público: anúncio do pacto de integridade

Logo que esteja tudo preparado para a assinatura do PI, os observadores devem tomar medidas para antecipar as necessidades de comunicação das partes interessadas e criar canais adequados (como páginas Web, redes sociais e boletins informativos) para as colmatar, tendo em conta as ferramentas e os recursos disponíveis. Nesta fase, uma das principais decisões relacionadas com a comunicação diz respeito ao anúncio público do PI. Trata-se de uma etapa importante que provavelmente atrairá um interesse público significativo e comportará desafios de comunicação, especialmente quando o PI é aplicado em projetos politicamente controversos.

Os meios de comunicação social, as organizações da sociedade civil e outras partes interessadas devem ser informados sobre o PI muito antes do seu anúncio formal. Tal atenuará os riscos de compreensão pelos meios de comunicação social ao divulgarem informações sobre o assunto e ajudará a encontrar potenciais aliados. Para identificar os jornalistas que escrevem sobre os temas relacionados com o projeto de contratação pública e as organizações da sociedade civil ou associações com conhecimentos especializados no domínio em causa, os observadores podem pesquisar em revistas de especialidade, revistas orientadas para as empresas e agências noticiosas convencionais. Além disso, os observadores poderão consultar os canais dedicados ao jornalismo de investigação que possam ajudar na descoberta de potenciais casos de corrupção na contratação pública monitorizada.

Os observadores devem criar uma base de dados com informações de contacto, para seguirem todos os intervenientes relevantes. Em seguida, devem procurar estabelecer uma via de comunicação com as partes interessadas identificadas, por exemplo, através de mensagens, comunicados de imprensa, boletins informativos e reuniões. As mensagens e o material de comunicação devem ser adaptados às várias partes interessadas e esclarecer tanto quanto possível sobre o PI, a sua finalidade e as possibilidades de participação no processo.

Para atenuar os riscos de dependência de intermediários na comunicação sobre o PI, os

observadores devem ter criado, até ao momento do anúncio, uma página Web ou um microsite dedicado com informações pertinentes sobre o projeto. A página deve incluir, no mínimo, uma descrição do PI e uma explicação das suas finalidades, informações sobre os objetivos e atividades do projeto, espaços para atualizações regulares e os documentos pertinentes. Idealmente, incluirá funcionalidades de fácil utilização, como calendários interativos, secções de perguntas frequentes e canais de comunicação/denúncia (ver caixa abaixo).

Para assegurar um maior alcance e sensibilização das partes interessadas no que se refere à assinatura do PI, poderá ser organizado um evento público com cobertura mediática ou uma conferência de imprensa. Deste modo, os observadores poderão aproximar-se de vários intervenientes ao mesmo tempo e aumentar as possibilidades de introduzir o PI no debate público. A organização de um evento deste tipo pode implicar desafios em matéria de comunicação, como perguntas ou alegações mal informadas, mas tal não deverá constituir um problema se o observador tiver preparado previamente materiais claros e exaustivos sobre o PI.

Páginas ou sítios Web específicos criados pelos parceiros dos Pactos de Integridade UE

No projeto «Pactos de Integridade UE», os 15 parceiros de 11 países criaram canais em linha para comunicar sobre o PI e as suas atividades de monitorização. Nove parceiros criaram um sítio Web dedicado, dois parceiros criaram um microsite no seu sítio Web e quatro parceiros ativaram uma secção específica no seu sítio Web. Embora a estrutura e o estilo dos sítios variassem, apresentavam algumas características comuns, nomeadamente:

- uma secção explicativa sobre os PI, incluindo os acordos PI assinados,
- uma descrição do projeto de contratação pública e dos procedimentos de contratação conexos,
- canais para os cidadãos participarem no processo,
- um espaço para notícias e atualizações sobre o PI e o projeto monitorizado, incluindo relatórios de monitorização.

Alguns sítios Web dos parceiros tinham funcionalidades adicionais úteis, como calendários interativos, que apresentavam as metas do PI e canais de denúncia para que os cidadãos alertassem para irregularidades ou manifestassem as suas preocupações sobre o projeto.

Consultar as notas de fim para uma lista completa dos endereços Web²⁷.

3.2. PRÉ-CONCURSO

Introdução

Na fase de pré-concurso, a EA prepara a documentação do concurso e o seu lançamento. Define a estrutura do procedimento de contratação e a estrutura do concurso, seleciona o método de contratação, elabora um calendário para executar todo o processo e estimativas financeiras do valor do contrato, define as especificações técnicas e os critérios de avaliação e prepara o projeto de contrato a assinar com o proponente vencedor, entre outras tarefas. Trata-se de uma fase crucial, que determinará a forma como decorrerá o resto do concurso.

Nesta fase, o observador tem três tarefas:

- verificar se o conteúdo dos documentos do concurso é consistente, constitui um todo coerente (e realista) e está em conformidade com os resultados da fase de planeamento,
- verificar se os métodos utilizados pela EA para tomar decisões sobre a estrutura do concurso e o procedimento de contratação, estimar o valor do contrato e elaborar outros documentos estão em conformidade com a legislação nacional pertinente e com as diretivas da UE em matéria de contratos públicos,
- verificar se as especificações técnicas e outros documentos do concurso não foram ajustados para favorecer alguns proponentes e se são consentâneos com as constatações da análise do mercado.

Os observadores e os peritos técnicos independentes podem desempenhar um papel significativo no desenvolvimento de documentos de concurso de elevada qualidade. Contudo, para que tal aconteça, é essencial que o acesso e o exame dos projetos de documentos ocorram num momento adequado. Idealmente, os observadores devem ter acesso aos documentos enquanto a EA os prepara, devendo dispor de tempo suficiente para os examinar com os peritos, formular recomendações e assegurar que são tidas em devida conta antes de a EA tomar uma decisão final. O acordo do PI deve especificar o momento para evitar os diferendos.

Os observadores devem estabelecer uma boa relação com a EA e obter a sua cooperação para participarem nos debates sobre os documentos do concurso desde o início. Para isso, os observadores devem familiarizar-se com os procedimentos de trabalho da EA (por exemplo, os funcionários da EA podem necessitar da aprovação dos seus superiores hierárquicos antes de alterarem documentos, o que pode demorar algum tempo) e certificar-se de que o calendário das atividades de monitorização é o mais próximo possível do calendário interno da EA, a fim de evitar potenciais conflitos.

Em alguns casos, como nas obras de infraestruturas de grande escala, a documentação do concurso pode ser muito extensa e de difícil verificação. Embora o recrutamento de peritos adequados seja essencial para que os observadores façam um bom trabalho, é igualmente importante obter o apoio dos organismos públicos. As autoridades de supervisão da contratação e os reguladores da concorrência podem fornecer garantias adicionais quanto à conformidade da preparação dos documentos do concurso e do seu conteúdo com a regulamentação pertinente.

Paralelamente a estas fases iniciais da contratação, que, em muitos casos, podem sobrepor-se com a fase de planeamento, os observadores devem começar a elaborar os relatórios de monitorização. Através dos relatórios, os observadores comunicarão os progressos realizados no âmbito do projeto de contratação pública, solicitarão a adoção de medidas corretivas relativamente às irregularidades observadas e apresentarão sugestões para superar os desafios identificados. As próximas secções sobre os relatórios de monitorização referem os principais elementos e recomendações para o respetivo calendário de elaboração e publicação.

Estratégia de contratação

O estabelecimento da estratégia de contratação implica, em geral, a definição da estrutura do concurso e a seleção do método de contratação. Estes dois aspetos críticos têm efeitos na concorrência e na relação qualidade-preço da contratação. Os observadores têm de verificar se as decisões sobre a estratégia são consentâneas com as condições de mercado e se a metodologia e o raciocínio lógico da EA estão em conformidade com as orientações e normas estabelecidas na regulamentação nacional e da UE.

A EA deve definir a estrutura do concurso de acordo com as características e o objeto da contratação e decidir se celebra um único contrato ou se o divide em lotes de valor inferior. Os observadores devem verificar essas decisões seguindo o princípio geral de que cada contrato ou lote deve constituir um todo funcional²⁸. Devem ainda avaliar de forma crítica o impacto dos lotes na eficácia e eficiência do projeto de contratação e nos seus objetivos²⁹.

A seleção do método de contratação deve ter como objetivo maximizar o valor público e alcançar os objetivos do projeto, promovendo simultaneamente a concorrência entre os potenciais proponentes. A Diretiva Contratos Públicos da UE define cinco procedimentos principais (concurso aberto, concurso limitado, procedimento concorrencial com negociação, diálogo concorrencial e adjudicação por ajuste direto), bem como os critérios e as situações específicas em que devem ser aplicados³⁰.

A escolha do método de contratação não é simples. No processo, a EA deve ponderar uma grande variedade de fatores, como a capacidade administrativa, os prazos internos, a concorrência no mercado relevante, as potenciais implicações das tarefas operacionais em termos de encargos administrativos, a concorrência, o risco de queixas e atrasos e outros aspetos. Os observadores devem verificar se o procedimento selecionado faz sentido, atendendo às características de mercado observadas, e se a metodologia utilizada pela EA está em conformidade com as orientações nacionais e da UE³¹.

Calendário

Uma vez decidida a estratégia de contratação, a EA deve estabelecer um calendário para todo o processo, incluindo os prazos para a apresentação das propostas, a adjudicação do contrato e a

execução das obras, fornecimento dos bens ou prestação de serviços. Os observadores devem prestar especial atenção a esta decisão. O estabelecimento de prazos irrealistas ou indevidamente manipulados pode conduzir a atrasos e erros nas fases subsequentes da contratação. Quando a contratação em causa faz parte de um projeto mais vasto financiado pela UE que envolve outros contratos, tal pode ter repercussões negativas, resultando na perda de fundos da UE.

Os observadores devem verificar se o prazo para a apresentação de propostas cumpre as condições mínimas estabelecidas na legislação nacional e na Diretiva Contratos Públicos da UE. As exceções não podem ser utilizadas de forma abusiva para abreviar indevidamente o processo. Os prazos de preparação das propostas excessivamente curtos violam o princípio do tratamento equitativo e podem limitar o número e a qualidade das propostas. Podem também estar associados a corrupção, por exemplo, quando um calendário é manipulado para reduzir o prazo, mas apenas um proponente é informado antecipadamente em troca de um suborno ou de um benefício indevido.

Os observadores devem verificar se o prazo fixado para a execução do contrato reflete as condições reais do mercado e se tem em conta os prazos de produção previstos para os bens (incluindo a logística, a entrega e as avaliações da qualidade), ou os prazos de execução das obras e prestação dos serviços, que também podem variar consoante os operadores económicos. A fim de aumentar ainda mais a eficácia e reforçar a responsabilização, os observadores devem verificar se a EA identificou riscos de atraso e planos de mitigação, tendo em conta, sempre que possível, os ensinamentos de procedimentos de contratação semelhantes.

Para promover a responsabilização e melhorar as possibilidades de êxito da execução, os observadores devem incentivar a EA a criar um sistema de registo das principais responsabilidades e decisões no decurso do processo, completar o calendário com metas específicas que ajudem a acompanhar os progressos e disponibilizar essas informações ao público. Assim, incentivar-se-á a EA a desenvolver um calendário realista e a respeitá-lo, e ajudar-se-á os observadores a aperfeiçoar o seu sistema de registo de monitorização.

Valor do contrato: orçamento e estimativas financeiras

O valor do contrato diz respeito ao orçamento máximo disponível para os operadores económicos. Geralmente, corresponde a estimativas da remuneração total dos contratantes e do seu pessoal, bem como outros custos operacionais, como materiais, transporte e logística³². Com o apoio de peritos técnicos, como analistas financeiros, atuários ou técnicos de contabilidade, os observadores devem verificar se as estimativas se baseiam efetivamente em informações atualizadas sobre o mercado e na experiência adquirida com contratos semelhantes, incluindo noutros países da UE, quando adequado.

Os observadores devem estar cientes das complexidades que podem surgir ao estimar o orçamento, incluindo a potencial volatilidade dos preços ou problemas relacionados com a falta de oferta de mão de obra. A fim de assegurar que a EA envidou os melhores esforços neste processo e não explorou ambiguidades para manipular indevidamente o orçamento, os observadores devem solicitar documentação que descreva claramente a fonte e os métodos utilizados na estimativa e verificar a sua exaustividade. A inexistência ou a falta de solidez de tal documentação aumenta as hipóteses de preços excessivos ou de falha e pode constituir um sinal de alerta de corrupção.

Os observadores devem estar conscientes do risco de uma EA fracionar o contrato, ou seja, dividir um contrato que deveria normalmente constituir um todo em vários contratos de valor inferior, a fim de evitar a aplicação das regras de contratação pública e dos requisitos de publicação. Como indicado na Diretiva Contratos Públicos da UE, esta prática é proibida em toda a UE³³. Se suspeitarem do recurso a essa prática, os observadores devem solicitar à EA que justifique de modo claro por que razão dividiu o contrato de uma determinada forma. Se a justificação não for satisfatória, os observadores devem informar a autoridade de supervisão competente.

Especificações técnicas e critérios de avaliação

As especificações técnicas e os critérios de avaliação fornecem informações pormenorizadas sobre o âmbito e as características dos bens, das obras ou

dos serviços solicitados aos operadores económicos, bem como as características das entidades que os fornecerão ou prestarão. Trata-se provavelmente dos elementos mais determinantes do pacote de documentação do concurso, uma vez que têm implicações diretas no resultado do concurso e, portanto, na decisão de afetar recursos públicos. Comportam um elevado risco de manipulação e de influência indevida por parte de intervenientes sem escrúpulos.

Ao analisarem as especificações técnicas, a principal tarefa dos observadores consiste em verificar se não foram adaptadas para favorecer determinadas empresas ou entidades e se não são mencionadas marcas específicas sem justificação. Devem contar com o apoio de peritos técnicos e de peritos em empresas relevantes neste processo. Os observadores devem assegurar que as especificações estão em conformidade com as conclusões dos estudos de mercado. Sempre que subsista uma incerteza quanto aos pormenores técnicos, podem recomendar que a EA proceda a consultas adicionais com os operadores económicos.

Os observadores devem verificar se a EA apresentou critérios de avaliação adequados, observáveis, mensuráveis e objetivos. Esta etapa do procedimento de contratação é propensa a erros ou à manipulação para fins corruptos. A Comissão Europeia descreve três tipos de critérios, que correspondem às etapas do processo de seleção e a diferentes objetivos³⁴:

- Os **motivos de exclusão** são circunstâncias que obrigam à exclusão de um operador económico do procedimento de contratação. Os observadores devem verificar se os motivos incluem infrações anteriores à lei, corrupção, conflitos de interesses e o exercício de influência indevida.
- Os **critérios de seleção** determinam a habilitação dos proponentes para executar o contrato. Os observadores devem verificar se os critérios não favorecem empresas específicas e se a metodologia constante dos documentos é clara, transparente e foi divulgada publicamente.
- Os **critérios de adjudicação** determinam o proponente que concebeu a proposta mais vantajosa e ao qual deve ser adjudicado o contrato. Os observadores devem verificar

se os critérios indicam explicitamente a abordagem utilizada (como o preço mais baixo, o custo mais baixo e a melhor relação qualidade-preço) e se o sistema de pontuação é descrito no documento.

Em alguns casos, por exemplo, numa contratação sem precedentes e cujo objeto é tecnicamente complexo, os observadores devem procurar contactar as entidades de supervisão da contratação ou autoridades da concorrência que possam ajudar a verificar se o formato da documentação está em conformidade com a regulamentação pertinente e não viola as regras da concorrência. Antes de envolverem estes intervenientes, os observadores devem efetuar as suas próprias verificações e apresentar uma justificação clara caso solicitem qualquer revisão. Os pedidos de intervenção inúteis podem resultar em desperdício de tempo e dinheiro para a EA e os organismos de supervisão e prejudicar a imagem do observador.

Proposta de contrato

A proposta de contrato é um documento jurídico circunstanciado que fornece aos potenciais contratantes informações sobre as disposições que regem a realização da contratação. Segundo a Comissão Europeia, um contrato bem elaborado deve incluir, no mínimo, disposições em matéria de regulamentação aplicável, responsabilidades das partes, objeto, preço, atrasos, má conduta (incluindo corrupção), prestação de contas, mecanismos de resolução de litígios, cláusulas de revisão, direitos de propriedade intelectual, duração do contrato e obrigações de confidencialidade³⁵.

Os observadores devem, em primeiro lugar, verificar a exaustividade do contrato. Para evitar a eventual omissão de elementos essenciais, podem verificar se já existem modelos de contratos normalizados (geralmente publicados pelo departamento jurídico da EA ou pelo organismo nacional de contratação) e recomendar que a EA os utilize. Ao analisar o conteúdo e a redação da proposta de contrato, os observadores devem prestar especial atenção aos aspetos que se seguem:

- o contrato deve conter uma descrição precisa dos bens, serviços ou obras e especificar a parte que assume as responsabilidades e os riscos,
- o contrato deve conter cláusulas claras, precisas e inequívocas para a revisão das suas disposições, incluindo o âmbito e a natureza das eventuais alterações, bem como as condições específicas em que podem ser aplicadas,
- o contrato deve abranger diferentes variáveis e cenários de execução e definir mecanismos para fazer face a aspetos ou diferendos imprevistos. Para assegurar a viabilidade de tais mecanismos, os observadores podem recomendar que a EA realize um exercício de simulação,
- a duração do contrato — o período compreendido entre a assinatura do contrato e a aceitação do produto ou resultados finais — deve ser realista e estar alinhada com o calendário do projeto.

Comunicação e participação do público: relatórios de monitorização (parte 1)

A elaboração e publicação de relatórios de monitorização são vitais para o êxito de um projeto de PI. Representam um dos principais resultados dos observadores e são essenciais para comunicar ao público os progressos e a conclusão das atividades de monitorização. Além disso, permitem aos observadores assinalar os eventuais desafios, irregularidades e más práticas no procedimento de contratação, propor incentivos à adoção de medidas corretivas e defender alterações nas políticas e práticas da administração pública para resolver os problemas detetados.

Embora a estrutura específica dos relatórios de monitorização possa ser adaptada às necessidades e características do projeto, todos devem basear-se numa análise objetiva, corroborada por provas sólidas que fundamentem as alegações formuladas. Devem incluir, pelo menos, (ver o modelo de relatório de monitorização no anexo do presente relatório):

- um resumo da evolução do projeto na fase correspondente,
- as principais atividades de monitorização e observações conexas, a incluir no início de cada relatório, para facilitar o acompanhamento e compreensão do leitor,

- um resumo das recomendações apresentadas à EA e das informações que lhe foram solicitadas, juntamente com a opinião dos observadores sobre o seu cumprimento,
- qualquer suspeita ou constatação de irregularidade, incluindo um comportamento corrupto ou colusivo por parte da EA, dos proponentes e de outros intervenientes envolvidos na contratação, juntamente com uma descrição do contexto.

Os observadores devem elaborar os relatórios à medida que progridem no trabalho de monitorização, recolhendo as opiniões da EA e dos proponentes sobre potenciais irregularidades ou desafios. Informar a EA e os proponentes sobre a comunicação dos problemas caso não sejam resolvidos, incentiva a adoção de medidas corretivas. A frequência da publicação depende das características do projeto e do âmbito das atividades de monitorização. No entanto, por norma, aconselham-se os observadores a publicar relatórios pormenorizados logo que a fase pertinente do concurso esteja concluída. Na secção seguinte são apresentadas mais informações sobre a elaboração e publicação de relatórios.

3.3. CONCURSO

Introdução

Na fase de concurso, a EA publica e divulga o concurso. Em seguida, os proponentes interessados dispõem de um prazo fixo para elaborar e apresentar as suas propostas e solicitar esclarecimentos à EA. Os observadores têm de verificar se a EA envida os melhores esforços para publicitar o concurso e facultar acesso pleno e sem restrições ao pacote de documentos. Devem ainda verificar se os eventuais esclarecimentos adicionais são prestados em pé de igualdade a todos os proponentes e analisar a adequação, o correto funcionamento e a fiabilidade dos canais utilizados para apresentar as propostas.

Do ponto de vista da comunicação e da participação do público, a principal tarefa dos observadores consiste em verificar se o lançamento do concurso é eficaz e a divulgação adequada, a fim de aumentar

as possibilidades de uma participação satisfatória na contratação. Tal implica apoiar a EA no planeamento das atividades partilhando contactos pertinentes, incentivando à organização de um lançamento público do concurso, elaborando planos de contingência caso a participação seja insuficiente e promovendo a realização de reuniões de divulgação específicas com os proponentes e as comunidades afetadas, a fim de fazer face a preocupações específicas relacionadas com os projetos.

Publicação e divulgação do concurso

A publicitação do contrato visa tornar público o procedimento de contratação, para que todos os operadores económicos interessados possam participar e apresentar propostas. Os observadores devem assegurar que a EA cumpre os requisitos de publicação da contratação estabelecidos na legislação nacional e nas diretivas da UE e que fornece instruções claras para evitar que os proponentes cometam erros. O acesso aos documentos do concurso não pode ter restrições, devendo o concurso ser adequadamente divulgado entre os participantes no mercado.

Os observadores devem verificar se a EA elabora e publica devidamente todos os documentos essenciais, incluindo o anúncio do concurso, que inclui o tipo de contrato, o procedimento de concurso, as instruções e o calendário para a apresentação das propostas, bem como as especificações técnicas, os critérios de avaliação e uma proposta de contrato³⁶. Os observadores devem assegurar que os anúncios relativos a contratos cujo valor estimado seja superior aos limiares da Diretiva Contratos Públicos da UE são publicados no *Jornal Oficial da União Europeia*³⁷ e contêm todos os campos de dados pertinentes.

Além disso, os observadores devem verificar se a EA facultar acesso total e sem restrições a todos os documentos pertinentes. É prática habitual na UE e obrigatório por lei em alguns países disponibilizar gratuitamente todos os documentos no sítio Web da EA ou numa plataforma de contratação pública eletrónica³⁸. Em conformidade com a política do mercado único da UE, espera-se que, pelo menos, o anúncio de concurso seja redigido em inglês, a fim de promover a concorrência transfronteiras³⁹. Se não for possível publicar eletronicamente a documentação, os observadores devem verificar se a EA comunica a localização física, o procedimento e os prazos de acesso.

Os observadores devem verificar se a EA efetua genuinamente diligências para divulgar, tanto quanto possível, a proposta, em especial quando os resultados da análise do mercado indicarem que existe um número reduzido de operadores económicos no domínio em causa. Os observadores devem estabelecer expectativas quanto à participação nos concursos. Se as expectativas forem goradas, devem estar prontos a incentivar a EA a realizar atividades de divulgação suplementares, como o lançamento público do concurso e a publicação do concurso em jornais nacionais e revistas de especialidade.

Esclarecimentos e alterações do concurso

Uma vez anunciado o concurso, os proponentes podem solicitar esclarecimentos sobre a documentação do mesmo. Os observadores devem procurar aceder a todos os pedidos de esclarecimento apresentados e verificar se a EA dá resposta a todos os proponentes e não apenas aos que apresentaram o pedido. Caso contrário, os observadores devem exigir a tomada de medidas corretivas ou alertar a autoridade da concorrência. A Open Contracting Partnership recomenda que todas as perguntas e respostas sejam tornadas públicas, não divulgando, porém, os nomes dos autores das perguntas⁴⁰.

Em alguns casos, as observações ou os pedidos de esclarecimento do proponente podem levar a EA a alterar os documentos do concurso. Os observadores devem verificar se todas as alterações são documentadas, justificadas, publicadas e divulgadas proativamente. Se as alterações implicarem encargos adicionais para os proponentes ajustarem as suas propostas, o prazo de apresentação deve ser prorrogado em conformidade. Sempre que as propostas de prorrogação do prazo sejam apresentadas pelos observadores, devem fundamentar-se em argumentos técnicos sólidos para obviar à potencial resistência da EA.

Apresentação de propostas

Antes do início do período de apresentação das propostas, os observadores devem verificar se a EA estabeleceu os canais, protocolos ou sistemas para receber as propostas e a documentação e se estes funcionam adequadamente. Os observadores devem verificar se a EA tomou medidas para

garantir a segurança e a confidencialidade das propostas recebidas — nomeadamente um armazenamento físico seguro ou funcionalidades técnicas que impeçam a abertura das propostas antes da data estabelecida —, no caso de apresentação eletrónica das propostas.

Devem ainda verificar se a EA aplica boas práticas ao garantir que todas as propostas respeitam as instruções fornecidas no anúncio de concurso publicado, incluindo a forma de embalagem, a estrutura e o número de cópias. Os riscos de erros na apresentação da proposta podem ser atenuados fornecendo instruções claras e pormenorizadas. Em caso de não cumprimento, os observadores devem verificar se a EA responde às propostas não conformes rejeitando-as rapidamente, fornecendo uma explicação, e se regista devidamente todas as decisões.

Comunicação e participação do público: relações com o público para o anúncio do concurso

Os observadores devem estar bem preparados para alertar o público para o lançamento do concurso, uma vez que esta importante etapa tem consequências diretas na participação nos concursos e no controlo público. O seu trabalho implica apoiar a EA enquanto esta planeia a publicação, elaborar planos para atividades de divulgação adicionais se a participação dos proponentes não for satisfatória e alertar os meios de comunicação social, as comunidades afetadas e o público em geral para o evento.

Os observadores devem estar preparados para contactar rapidamente os potenciais proponentes, jornalistas e comunidades afetadas. Nesta fase, devem ter criado uma lista de contactos das partes interessadas para as informar sobre o procedimento de contratação monitorizado, incluindo associações empresariais, jornais nacionais, revistas de especialidade e organizações ativas da sociedade civil. A lista deve ser partilhada com a EA, a fim de promover um planeamento abrangente da divulgação do procedimento de contratação, incluindo os planos de contingência em caso de participação insatisfatória.

Se for caso disso, a fim de reforçar a participação, os observadores podem incentivar a EA a organizar um lançamento público do concurso. Tal poderá ajudar a EA a comunicar melhor as instruções e os

requisitos de participação e a dar resposta a perguntas ou preocupações dos meios de comunicação social e dos cidadãos, criando uma oportunidade para fornecer mais pormenores sobre a função e o funcionamento do PI. Para promover uma maior divulgação, os observadores poderão procurar futuros eventos públicos relevantes, como fóruns empresariais ou conferências sobre contratação, e recomendar que a EA apresente o projeto nesses eventos.

A EA também poderá organizar reuniões suplementares com potenciais proponentes e as comunidades afetadas. Em comparação com os eventos públicos, estas reuniões são mais adequadas para debates mais aprofundados e francos entre os intervenientes sobre os desafios que afetam o projeto ou os pormenores técnicos. Os observadores podem aproveitar essas ocasiões para explicar como funciona o PI na fase de concurso e fornecer instruções para a denúncia de irregularidades. Esta participação pode ser crítica nos grandes projetos de investimento, sujeitos a um intenso debate público.

3.4. ADJUDICAÇÃO

Introdução

Na fase de adjudicação, o organismo escolhido para realizar a avaliação (frequentemente conhecido como «comissão de avaliação») examina e analisa as propostas, seleciona o vencedor do concurso (ou declara a anulação do concurso em circunstâncias excecionais) e anuncia a adjudicação do contrato. Subsequentemente, se não houver queixas ou recursos, procede à formalização do contrato com o proponente selecionado e solicita elementos de prova adicionais do cumprimento dos requisitos, negociando igualmente os pormenores do contrato antes da assinatura. Os observadores devem certificar-se de que este processo é objetivo e de que as alterações do contrato não alteram as componentes essenciais.

Uma vez que é nesta fase que o contrato é atribuído a um determinado operador económico, é uma das mais vulneráveis aos riscos de corrupção, favorecimento e influências indevidas. Os observadores têm de verificar se a composição da comissão de avaliação está em conformidade com a regulamentação. Para o efeito, têm de realizar um

trabalho de investigação considerável. Tal inclui cruzar as informações sobre os proponentes com informações e conjuntos de dados públicos, para se certificarem de que não têm nenhuma ligação com a EA ou a comissão, e verificar previamente as propostas para identificar possíveis sinais de colusão e de comportamento anticoncorrencial.

Para desempenharem eficazmente a sua função, os observadores necessitam de acesso atempado e sem restrições às propostas. Devem ser plenamente envolvidos nos trabalhos da comissão de avaliação na qualidade de observadores independentes. Embora possam existir no acordo do PI disposições específicas que garantam o envolvimento, em alguns casos poderão existir obstáculos jurídicos que o impeçam. Parte-se do princípio de que os observadores estarão cientes deste facto ao criar o PI e terão planos alternativos para monitorizar o processo por outros meios.

Prevenir influências indevidas e conflitos de interesses (parte 2)

Uma vez apresentadas as propostas, os observadores podem concentrar-se na deteção de eventuais conflitos de interesses e na prevenção de influências indevidas na avaliação e adjudicação do contrato público pela comissão de avaliação. Numa primeira etapa, os observadores devem verificar se a composição da comissão é adequada e conforme à regulamentação nacional pertinente. Uma vez que esta regulamentação permite, por vezes, a participação de intervenientes externos, como peritos técnicos e consultores, os observadores têm de verificar se os seus antecedentes, funções ou poderes de voto não ameaçam comprometer a imparcialidade das decisões tomadas.

Nesta fase, os observadores devem ter verificado as declarações de interesses e de património de todos os funcionários públicos e intervenientes envolvidos no procedimento de contratação, incluindo os que fazem parte da comissão de avaliação, se esta tiver sido constituída mais cedo, e de qualquer outra pessoa com poderes de decisão relativamente ao projeto. Numa segunda etapa, devem voltar a atenção para as informações sobre os proponentes que participam no concurso e verificar as fontes de informação pertinentes para identificar quaisquer ligações não divulgadas entre eles e os funcionários públicos.

Uma primeira fonte de informação básica (se utilizada pela EA no procedimento monitorizado) é o

Documento Europeu Único de Contratação Pública, um formulário de autodeclaração apresentado pelos proponentes com informações que comprovam que podem participar num concurso, incluindo a ausência de conflitos de interesses⁴¹. Os observadores devem, sobretudo, verificar exaustivamente os conjuntos de dados públicos pertinentes, incluindo:

- registos das empresas e da sua propriedade efetiva, que podem ser utilizados para analisar informações sobre os proprietários e administradores das empresas proponentes, estrutura de propriedade, situação económica e potenciais sinais de alerta (ver caixa abaixo),
- bases de dados de finanças dos partidos políticos e listas de membros, que podem ser utilizadas para apurar as relações políticas de funcionários das empresas proponentes, funcionários públicos e outros intervenientes envolvidos na adjudicação,
- registos de grupos de interesse, que podem ser utilizados para examinar potenciais tentativas por parte de proponentes ou lobistas por eles contratados para influenciar a tomada de decisões, por exemplo, por meio de reuniões com políticos e funcionários da EA.

Muitas vezes, estes conjuntos de dados não estão disponíveis, não é possível aceder-lhes rapidamente ou não são fáceis de pesquisar. Os observadores devem verificar a sua disponibilidade com bastante antecedência, a fim de evitar atrasar nos trabalhos na fase de adjudicação do contrato. Devem identificar as informações que exigem a apresentação de um pedido oficial de direito à informação. Os observadores poderão também considerar a possibilidade de trabalhar com jornalistas de investigação, cuja perícia poderá facilitar o processo de verificação e melhorar a deteção de relações não divulgadas.

Transparência em matéria de propriedade efetiva na UE e contratação pública

As informações sobre a propriedade efetiva referem-se à identificação das pessoas singulares que detêm ou controlam, em última instância, uma entidade jurídica. Abrangem, no mínimo, o nome, a data de nascimento, a nacionalidade, a residência e as modalidades de exercício da propriedade ou do controlo (incluindo ações e direitos de voto). Estas informações são essenciais para prevenir a corrupção na contratação pública. Podem ser utilizadas para verificar potenciais participações ou a propriedade de funcionários públicos (ou seus familiares) em empresas nos mercados relacionados com o procedimento de contratação pública. As empresas proponentes ou os seus beneficiários efetivos estabelecidos em paraísos fiscais também podem ser considerados suspeitos.

A Diretiva 2018/843 (também conhecida por Quinta Diretiva Branqueamento de Capitais⁴²) incumbiu os Estados-Membros de recolherem e disponibilizarem essas informações ao público, através de registos específicos, até janeiro de 2020. Contudo, a diretiva deixa ao critério dos decisores políticos nacionais a definição dos requisitos de acessibilidade a estas informações e o seu formato. Um relatório recente da Transparency International revela que esta situação deu origem a graves problemas de acessibilidade e qualidade dos dados em muitos Estados-Membros, como sistemas de acesso pago, aplicação de requisitos de identificação exigentes e dados em formatos que não podem ser facilmente utilizados para análise (por exemplo, documentos PDF digitalizados)⁴³.

Os observadores devem familiarizar-se com a regulamentação pertinente em matéria de propriedade efetiva nos respetivos países e planear contramedidas para superar os obstáculos à acessibilidade, por exemplo, utilizando fundos do PI para adquirir as informações ou recrutando vigilantes dos dados (*data wranglers*) ou analistas de dados para tratar formatos complexos e verificar as relações entre pessoas e entidades.

Identificar e combater comportamentos anticoncorrenciais

Além da verificação de conflitos de interesses, os observadores devem tomar medidas para identificar quaisquer indícios de potencial comportamento anticoncorrencial sob a forma de colusão a nível da oferta ou apresentação de informações suspeitas, como uma subestimação excessiva de custos e preços. Os observadores devem analisar, numa fase precoce do processo, casos anteriores de procedimentos de contratação semelhantes ou em mercados relevantes, tomando conhecimento das empresas envolvidas e das técnicas utilizadas. Depois de terem acesso às propostas, devem examiná-las de forma independente e verificar a existência de sinais de alerta.

A colusão a nível da oferta ocorre quando os proponentes acordam em eliminar a concorrência, de modo a poderem aumentar os preços dos bens e serviços adquiridos para aumentar os seus lucros. Trata-se de uma prática ilegal que pode ser investigada e sancionada ao abrigo do direito da concorrência⁴⁴. A OCDE descreveu as características e os sinais de alerta das principais técnicas da colusão a nível da oferta (propostas fictícias, supressão de propostas, rotação de propostas e repartição dos mercados)⁴⁵. Se os observadores observarem ou suspeitarem da existência destas práticas, devem alertar imediatamente a comissão de avaliação e a autoridade da concorrência.

Uma forma eficaz de os observadores contribuírem para um procedimento de contratação correto consiste em solicitar à autoridade da concorrência um inquérito formal sobre a suspeita de colusão. Todavia, dado que tais inquéritos podem implicar a suspensão do procedimento ou a criação de conflitos com a EA, as suspeitas dos observadores devem ser razoáveis e assentar em elementos de prova suficientes, a fim de evitar o desperdício de tempo e recursos. Para atenuar esses riscos, a equipa de monitorização deve procurar obter formação sobre a deteção de comportamentos colusivos antes ou durante a aplicação do PI e debater os potenciais sinais logo que sejam detetados.

Outro tipo muito comum de comportamento anticoncorrencial é a redução do preço da proposta para obter uma vantagem em relação aos outros concorrentes, na esperança de o aumentar novamente na fase de negociação do contrato⁴⁶. Este risco é atenuado se a EA tiver incluído cláusulas

claras sobre o âmbito das alterações possíveis. No entanto, a apresentação de propostas anormalmente baixas deve suscitar sempre dúvidas. A organização de monitorização deve verificar se a EA acompanha esta situação e solicita aos proponentes que esclareçam as razões do baixo valor das propostas.

Avaliação das propostas

Durante a avaliação das propostas, a principal tarefa dos observadores consiste em verificar proativamente se a comissão de avaliação cumpre as especificações da documentação do concurso, em conformidade com as regras e os métodos estabelecidos na regulamentação nacional e da UE. Estas regras aplicam-se ao processo, geralmente em três etapas, de exclusão dos proponentes inadequados, seleção dos proponentes qualificados e adjudicação do contrato ao melhor proponente de acordo com a metodologia de classificação preestabelecida.

Os observadores devem, em primeiro lugar, verificar se a comissão de avaliação descurou quaisquer condições de exclusão analisando proativamente informações ou elementos de prova relativos a comportamentos corruptos anteriores ou infrações à legislação, entre outros fatores. Em seguida, os observadores, com a ajuda de especialistas em contratação pública, devem assegurar que a pontuação foi objetiva e coerente entre os diferentes avaliadores, e foi atribuída apenas com base nas informações contidas nas propostas.

Quando a regulamentação aplicável o permitir, a comissão de avaliação pode solicitar esclarecimentos aos proponentes sobre a sua proposta. Este risco muitas vezes decorre de instruções pouco claras e pode ser atenuado se os observadores verificarem a documentação na fase de pré-concurso. Quando o mesmo erro diz respeito a todas as propostas, os observadores devem verificar se a EA respeita o princípio do tratamento equitativo, solicita igualmente correções a todos os proponentes e regista as suas respostas por escrito.

A avaliação das propostas pode implicar a comunicação em linha e fora de linha entre os membros da comissão, a fim de analisar e debater conjuntamente cada proposta e chegar a decisões conjuntas. Os observadores devem participar em todo o processo com a maior antecedência possível e ter pleno acesso ao procedimento, por exemplo,

mediante um acesso apenas de leitura («read-only») às plataformas de contratação pública eletrónica utilizadas pelos funcionários. Embora o acordo do PI deva abordar devidamente este aspeto, os observadores devem estar prontos a utilizar medidas alternativas se existirem obstáculos jurídicos que os impeçam de participar no processo de avaliação.

Anúncio da adjudicação, queixas e recursos

Logo que a comissão de avaliação tome uma decisão sobre a adjudicação do contrato, a EA tem de notificar todos os proponentes do resultado. Tem de fornecer informações pormenorizadas sobre a decisão de adjudicação, incluindo a pontuação e a classificação final de acordo com os critérios de avaliação. Os observadores devem verificar se a EA fornece informações adequadas aos proponentes e ao público em geral divulgando documentação sobre os resultados da avaliação e prestando justificações suficientemente completas aos proponentes rejeitados para que estes compreendam os resultados.

Depois de a EA ter comunicado os resultados, é necessário que termine um período de reflexão, que normalmente dura dez dias úteis, antes da finalização do contrato com o vencedor⁴⁷. Tal permite aos proponentes que perderam o concurso, e que possam não estar satisfeitos com os resultados, apresentar queixas para contestar a decisão, solicitar a suspensão do concurso ou levar a EA a tribunal para corrigir o resultado. Nesses casos, os observadores devem verificar se a EA trata as queixas de forma objetiva e imparcial e se fornece informações adicionais quando necessário. Os observadores também podem emitir um parecer.

Elaboração, assinatura e publicação do contrato

Uma vez terminado o período de reflexão, ou enquanto estiver em curso, a EA prepara o contrato com o proponente selecionado. Na maior parte dos casos, o proponente será convidado a apresentar documentação e provas adicionais para determinar se cumpre os critérios de seleção e de adjudicação e se todas as alegações constantes da proposta são genuínas. Os observadores devem verificar se a EA não descarta, voluntária ou involuntariamente,

provas importantes que possam suscitar dúvidas quanto à qualidade da proposta.

Nesta fase, não é invulgar que a EA negocie e ajuste determinados pormenores do contrato com o proponente selecionado, incluindo os resultados contratados, o calendário de execução e outros aspetos. Os observadores têm de acompanhar de perto essas negociações e assegurar que não conduzem a alterações substanciais de nenhuma componente essencial do contrato, como o preço, o objeto, o prazo de execução ou as condições de pagamento, uma vez que tal poderá exigir a anulação de todo o procedimento. Devem verificar se não existem alterações substanciais dos direitos e responsabilidades das partes.

De acordo com a regulamentação da UE, no prazo de 30 dias a contar da assinatura do contrato por ambas as partes, a EA tem de publicar um anúncio de adjudicação do contrato no portal nacional de contratação — e no Diário Eletrónico de Concursos (TED) nos casos de procedimentos de contratação regidos por diretivas da UE —, para que todas as partes interessadas e o público em geral sejam informados dos resultados do procedimento de contratação. Embora se afigure uma medida relativamente simples, a Comissão Europeia comunicou a existência de vários casos em que as EA não publicaram estes documentos, pelo que os observadores devem certificar-se de que tal não acontece⁴⁸.

Comunicação e participação do público: relatórios de monitorização (parte 2)

A publicação e divulgação dos relatórios de monitorização é uma etapa delicada no trabalho do observador. Pode ter consequências significativas para o impacto do PI na defesa da boa governação no âmbito do projeto monitorizado e na promoção de mudanças sistémicas no sistema de contratação do país. Assim, os observadores devem preparar-se adequadamente discutindo previamente as constatações controversas com a EA e os proponentes. Devem assegurar que a publicação do relatório atrai suficiente atenção e atenua o risco de danos reputacional devido ao seu conteúdo.

Quando os relatórios de monitorização contêm informações sobre suspeitas ou constatações de irregularidades e corrupção, é maior o risco de que a sua publicação seja objeto de críticas severas ou de impugnação judicial. Como referido anteriormente, para atenuar este risco, os

observadores devem debater estas questões com a EA e os proponentes muito antes da publicação e procurar chegar a acordo sobre a sua redação. Se a divergência de opiniões persistir, esse facto deve ser reconhecido no relatório e a interpretação dos factos deve ser deixada ao critério do leitor.

Por vezes, poderá ser necessário publicar os relatórios de monitorização enquanto estiverem em curso investigações ou inquéritos relativos a atividades suspeitas. Nesses casos, quaisquer informações confidenciais a que os observadores possam ter acesso no quadro do PI deverão permanecer classificadas até à conclusão do processo, em conformidade com a legislação aplicável no país. Para atenuar o risco de violação da lei, recomenda-se que os observadores consultem os juristas ou autoridades de execução da lei responsáveis pelo processo.

No que diz respeito ao formato de publicação, os observadores podem preparar duas versões do relatório:

- uma versão técnica, que pode incluir terminologia técnica sobre o objeto do contrato, os procedimentos de contratação e a documentação operacional, para profissionais de contratação e peritos no domínio pertinente do contrato público,
- uma versão mais curta e simplificada, redigida em linguagem acessível, para os decisores, os meios de comunicação social, a sociedade civil e o público em geral.

A fim de maximizar o impacto, os observadores devem publicar o relatório com a maior brevidade possível (no prazo de duas semanas) após a conclusão da fase de contratação. Tal aumenta as possibilidades de centrar o debate público na contratação em causa e pode mesmo levar à célere adoção de medidas corretivas por parte da EA ou à intervenção das autoridades de supervisão. Para além de divulgarem o relatório através de todos os canais de comunicação disponíveis, aconselha-se os observadores a organizarem um evento público para debater as conclusões, recomendações e observações do relatório.

3.5. EXECUÇÃO

Introdução

Na fase de execução, a EA planeia as principais metas para a execução dos contratos. Acorda com o contratante as disposições práticas que regem o processo, monitoriza a entrega dos bens, da obra ou do serviço em conformidade com as disposições contratuais e, muitas vezes, negocia eventuais alterações do contrato para dar resposta a questões que apenas são visíveis na fase de execução.

Os observadores devem preparar-se adequadamente para verificar se a execução do contrato e as metas estão em conformidade com os resultados esperados. Tal implica avaliar os riscos de corrupção no domínio em causa, analisar os relatórios de evolução e efetuar verificações físicas para apurar se correspondem à realidade, monitorizar os pagamentos e outros fluxos financeiros relacionados com o projeto, avaliar a admissibilidade de eventuais alterações do contrato e garantir a sua divulgação ao público.

Nesta fase, é fundamental uma colaboração de confiança com a EA. Os observadores devem planejar e realizar as suas atividades de verificação em concertação com as atividades já estabelecidas pela EA (como avaliações da qualidade e auditorias financeiras), bem como verificar se são adequadas e realizadas por intervenientes independentes. Aquando da finalização do contrato, os observadores terão de analisar os resultados e ensinamentos obtidos através do projeto e da aplicação do PI, em debates com a EA, bem como por meio de atividades de sensibilização.

Metas e planeamento da execução do contrato

Uma vez assinado o contrato, os observadores devem preparar-se para analisar a sua execução. Tal implica verificar a adequação do plano de execução do contrato acordado pela EA e pelo contratante, desenvolver um método para acompanhar as metas estabelecidas e criar um sistema de registo para monitorizar elementos como relatórios de situação, reexames intercalares, emissão de faturas e pagamentos, alterações do contrato, potenciais problemas que surjam durante a execução do contrato e medidas tomadas pelas partes para lhes dar resposta.

Para uma preparação adequada e a subsequente monitorização é indispensável a plena participação dos observadores nas negociações, após a assinatura, entre a EA e o contratante sobre as disposições práticas (como o calendário para a apresentação de relatórios e a forma de pagamento). O observador também deve ser envolvido nos fluxos de comunicação durante a execução do contrato, que podem incluir intercâmbios de correio eletrónico e reuniões presenciais e virtuais. Este aspeto deve ser abordado no acordo do PI por meio de disposições que especifiquem as modalidades de participação do observador.

Nesta fase, é fundamental uma relação de confiança com a EA. Ambas as partes têm interesse em assegurar que a execução do contrato não será comprometida por corrupção ou atividades contrárias à ética e que as preocupações das comunidades afetadas serão suscitadas e discutidas. Para promover uma cooperação positiva, os observadores devem planejar as suas atividades de verificação em coordenação com as atividades planeadas pela EA. Devem ter em conta os controlos já existentes e evitar duplicações, se forem adequados.

Relatórios de situação e verificação da execução do contrato

À medida que a execução do contrato progride, os observadores devem verificar se a execução dos trabalhos prossegue de acordo com os planos estabelecidos pela EA e se as preocupações dos beneficiários e das comunidades afetadas são tidas em devida conta. Os relatórios intercalares são os documentos de base que o permitem. O acordo do PI deve conter disposições que concedam aos observadores acesso a estes relatórios em tempo útil — idealmente ao mesmo tempo que a EA —, a fim de permitir uma rápida análise e formulação de recomendações sobre medidas corretivas.

Os observadores devem estar preparados para verificar fisicamente a execução do contrato. Em colaboração com especialistas e peritos em luta contra a corrupção, devem identificar os domínios que apresentam riscos de corrupção ou fraude relacionados com o objeto e definir os métodos para verificar a sua ocorrência. Os observadores não devem considerar que tal se destina a substituir os eventuais mecanismos de verificação e avaliação da qualidade instituídos pela EA. Destina-se, antes, a

complementar os mecanismos da EA, em particular a prevenção da corrupção, incluindo a verificação da adequação dos mecanismos e da qualificação e independência dos intervenientes responsáveis pelo seu funcionamento.

Devido à sua complexidade, os projetos de infraestruturas são particularmente suscetíveis à ocorrência de corrupção e irregularidades. Por conseguinte, é especialmente importante realizar visitas no local com peritos em luta contra a corrupção e, sempre que possível, com representantes das comunidades afetadas. As visitas no local devem ser previamente acordadas e organizadas em coordenação com a EA, tendo em conta as disposições preestabelecidas em matéria de verificações no local e avaliação da qualidade. Os observadores devem chegar a um acordo com a EA sobre a necessidade de efetuar verificações independentes aleatórias, a fim de evitar a dissimulação de irregularidades por parte do contratante. Idealmente, estas questões devem ser tratadas por meio de cláusulas específicas no acordo do PI.

Pagamentos

Durante a execução do contrato, a EA executa os pagamentos ao contratante com base em dados específicos, por exemplo, os relatórios de evolução e a aprovação por peritos em avaliação da qualidade. Os observadores devem verificar a regularidade destes fluxos financeiros e a sua conformidade com as disposições contratuais, analisar a exaustividade das informações apresentadas e denunciar atividades suspeitas. O acesso atempado à informação financeira é um requisito para estas atividades e deve ser devidamente previsto no acordo do PI.

Os observadores terão de coordenar as suas atividades de análise financeira com as planeadas pela EA, verificar se são adequadas e procurar compreender se, e de que forma, podem ser complementadas. Por exemplo, se a EA já exigir auditorias periódicas ao projeto e os observadores tiverem concluído que as auditorias serão realizadas por um interveniente qualificado independente, podem decidir não realizar uma análise aprofundada das informações financeiras globais do projeto, mas centrar-se antes nos fluxos financeiros mais expostos ao risco de corrupção.

Os contratantes sem escrúpulos podem emitir faturas para atividades inexistentes ou realizações

de baixa qualidade. O risco pode ser atenuado verificando fisicamente as realizações concretas ou efetuando visitas ao local de trabalho (ver secção anterior).

Alterações do contrato

A necessidade de alterações contratuais durante a execução deve ser minimizada, garantindo contratos bem elaborados e especificações técnicas claras. No entanto, podem subsistir aspetos específicos que exijam alterações. Os observadores devem verificar se todas essas alterações são devidamente justificadas, em conformidade com a regulamentação aplicável, e se não alteram os elementos fundamentais do contrato.

Os observadores devem ser informados com bastante antecedência sobre quaisquer negociações entre a EA e o contratante sobre alterações do contrato. Deve ser-lhes garantido acesso, idealmente por meio de disposições no acordo do PI, para que possam examinar as alterações de forma independente, com o apoio de peritos técnicos. Se tais alterações forem admissíveis, os observadores devem assegurar que são comunicadas e publicadas no portal nacional de contratação pública ou em outras plataformas de publicação de contratos.

Conclusão

Depois de a EA ter formalmente aceitado as realizações finais e pagado as faturas correspondentes, o contrato público pode ser encerrado. Ao examinarem esta última etapa, os observadores devem incentivar a EA a tirar conclusões e a identificar as principais considerações, que devem ser registadas. A fim de tornar este processo mais eficaz, os observadores podem incentivar a EA a organizar uma reunião de encerramento com todas as partes interessadas para avaliar o desempenho, comunicar os resultados, refletir sobre os erros e elaborar recomendações para futuros contratos.

Comunicação e participação do público: ir além do pacto de integridade

Após a conclusão do pacto de integridade, os observadores devem realizar atividades para incentivar reformas políticas e institucionais com

base nos relatórios, recomendações e constatações recolhidos durante o processo. Para as facilitar, os observadores devem recolher todo o material informativo produzido durante a aplicação do PI e fornecer um resumo de todo o projeto num relatório público a divulgar junto das administrações públicas, do setor privado, das comunidades afetadas, dos meios de comunicação social e do público em geral.

O relatório público e quaisquer iniciativas de comunicação sobre os resultados dos projetos são fundamentais para incentivar reformas sistémicas no sistema de contratação pública de um país. Os observadores devem verificar se as administrações públicas agiram de forma eficaz face às constatações e continuar a procurar oportunidades para futuros PI. A monitorização cívica sistemática da contratação pública e a participação dos cidadãos na proteção dos recursos públicos, especialmente quando apoiadas pelas administrações públicas, são resultados desejáveis para a sociedade.

NOTAS DE FIM

¹ Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos (artigo 18.º).

² Nem todos conduziram à adjudicação de contratos, devido a interrupções, adiamentos ou anulações.

³ <http://www.open-contracting.org/resources/how-governments-spend-opening-up-the-value-of-global-public-procurement/>, sítio Web da Comissão Europeia, Políticas, Contratação pública, Contexto. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement_en

⁴ Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, RAND Europe, *The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime and Corruption*, (RAND Europe, 2016). Disponível em: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html.

⁵ Organismo Europeu de Luta Antifraude, *Trigésimo primeiro relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia — Luta contra a fraude — 2019* (Organismo Europeu de Luta Antifraude, 2020). Disponível em: https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/reports/annual-reports-protection-eus-financial-interests-pif-report_pt

⁶ Sanchez, A., «The Role of Procurement», in Allen, R., Hemming, R., e Potter, B. H., (ed.), *The International Handbook of Public Financial Management* (Palgrave Macmillan, 2013).

⁷ Dos 27 Estados-Membros da UE, 21 são membros da OGP.

⁸ Diário da República, *Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021* (Diário da República, 6 de abril de 2021). Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/160893669>

⁹ Agência para a Modernização Administrativa, *II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, Plano de Ação 2021-2023*, (Agência para a Modernização Administrativa, 2021). Disponível em: www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_PT.pdf

¹⁰ Segundo a definição da Carta Internacional de Dados Abertos (ODC), os dados abertos são dados digitais disponibilizados com as características técnicas e jurídicas necessárias para serem livremente utilizados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa, em qualquer momento e em qualquer lugar.

¹¹ O beneficiário efetivo é a pessoa que, em última instância, detém ou controla uma empresa. Para mais informações, consultar: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm_F0003 Os dados relacionados com a propriedade efetiva podem incluir informação para identificar os proprietários individuais, a decomposição das participações, e os direitos de voto associados a diferentes categorias de ações, etc.

¹² Por «sistema de contratação pública» entende-se o conjunto de regras, processos, práticas, tecnologias e autoridades que determinam a forma como as entidades públicas planeiam, adjudicam e executam os contratos.

¹³ Mediana calculada com base nas estimativas orçamentais de cada projeto de contratação objeto de monitorização.

¹⁴ <https://www.transparency.org/en/tool-integrity-pacts>

¹⁵ Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, *Public Procurement Planning and Corruption* (Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, 2015).

¹⁶ Para uma melhor compreensão dos documentos relativos a esta fase, consultar *Contratação Pública — Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* (Comissão Europeia, 2018) e *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Open Contracting Partnership, 2019).

¹⁷ Para uma melhor compreensão da aplicação das regras de confidencialidade aos documentos de contratação e equívocos comuns nesta matéria, ver *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Open Contracting Partnership, 2019).

¹⁸ Transparência Internacional, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure — An implementation guide for civil society organisations* (Transparência Internacional, 2018).

¹⁹ Comissão Europeia, *Contratação Pública — Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* (Comissão Europeia, 2018).

²⁰ Transparência Internacional, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure — An implementation guide for civil society organisations* (Transparência Internacional, 2018).

²¹ Comissão Europeia, *Contratação Pública — Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* (Comissão Europeia, 2018).

²² *Ibidem*.

²³ A OCDE definiu uma metodologia geral de análise do mercado, que inclui um modelo normalizado de relatório de análise do mercado. Aconselham-se os observadores a familiarizarem-se com este recurso, para compreenderem melhor o procedimento e garantirem que é executado em conformidade com as normas internacionais.

²⁴ Comissão Europeia, *Contratação Pública — Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* (Comissão Europeia, 2018). Ver especificamente o artigo 24.º da Diretiva Contratos Públicos da UE (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>) e o artigo 61.º do Regulamento Financeiro da UE [[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&rid=4)]. Para mais informações sobre a interpretação e a aplicação das regras, ver a Comunicação da Comissão Europeia «Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses no quadro do Regulamento Financeiro» (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2021.121.01.0001.01.POR).

²⁵ Iniciativa de Recuperação de Bens Roubados, *Getting the full picture on public officials — a how-to guide for effective financial disclosure* (Iniciativa de Recuperação de Bens Roubados, 2016).

²⁶ O sítio Web dos mecanismos europeus de responsabilização pública (EuroPAM) do Centro Europeu de Investigação para a Luta contra a Corrupção e a Construção do Estado (ERCAS) apresenta de forma abrangente os quadros regulamentares das declarações de interesses e de património dos funcionários públicos em toda a Europa — <http://europam.eu/>

²⁷ TI Bulgária — <https://integrity.transparency.bg/en/>; TI Grécia — <https://integritypact.gr/en/to-symfono-akeraiotitas/to-symfono-akeraiotitas-stin-ellada/>; TI Itália, Amapola, Action Aid (Itália) — <https://monitorappalti.it/>; Delna (Letónia) — https://delna.lv/lv/intergritates_pakts_2016/; Fundacja im. Stefana Batorego (Polónia) — <https://paktuczciwosci.pl/>; TI Portugal — <https://pactodeintegridade.transparencia.pt/home/>; TI Roménia — www.pactedeintegritate.ro/ro; Societatea Academică din România — www.romaniacurata.ro/contracte-curate/en/; Instituto de Políticas Públicas (Roménia) — www.ipp.ro/pactele-de-integritate/; TI Hungria — <https://transparency.hu/en/kozszeaktor/kozbeszerzes/integritasi-megallapodas/>; TI Lituânia — www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/; TI Eslovénia — <https://pakt.transparency.si/>; TI República Checa — www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/

²⁸ Comissão Europeia, *Contratação Pública — Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* (Comissão Europeia, 2018).

²⁹ O estudo de caso da Action Aid Italia descrito na página 7 do presente relatório constitui um excelente exemplo de como um observador pode contribuir positivamente nesta matéria.

³⁰ Por exemplo, o diálogo concorrencial deve ser escolhido quando não for possível elaborar previamente as especificações técnicas e a adjudicação por ajuste direto deve ser utilizada em situações de emergência. Para

uma compreensão pormenorizada dos procedimentos de contratação e outras informações sobre as tarefas operacionais que implicam, consultar o documento *Contratação Pública — Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* (Comissão Europeia, 2018).

³¹ Para uma melhor compreensão das decisões associadas a cada procedimento de contratação, incluindo todos os critérios a ter em conta e a sequência lógica das medidas a tomar, consultar o documento *Contratação Pública — Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* (Comissão Europeia, 2018).

³² Comissão Europeia, *Contratação Pública — Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* (Comissão Europeia, 2018).

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Jornal Oficial da União Europeia*. Disponível em:

www.ojeu.eu/#:~:text=OJEU%20stands%20for%20the%20Official,EU%20legislation%2C%20must%20be%20publis hed

³⁸ Para mais informações sobre as disposições aplicáveis a cada Estado-Membro, consultar www.europam.eu

³⁹ Comissão Europeia, *Study on the measurement of cross-border penetration in the EU Public Procurement Market* (Comissão Europeia, 2021).

⁴⁰ O principal motivo para tal é evitar a identificação de concorrentes suscetíveis de serem contactados para formar um cartel. Contudo, trata-se de uma questão controversa que terá de ser avaliada caso a caso, em função das condições de mercado relevantes, do número de operadores económicos e dos riscos de colusão observados. Para mais informações e orientações, ver o documento *Mythbusting confidentiality in public contracting* (Open Contracting Partnership, 2018).

⁴¹ https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/espd_en

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>

⁴³ Transparency International, *Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union* (Transparency International, 2021).

⁴⁴ OCDE, *Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas* (OCDE, 2014).

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Fazekas, M., Toth, B., *Analytics for Integrity: Data-drive approaches for enhancing corruption and fraud risk assessments* (OCDE 2019).

⁴⁷ Comissão Europeia, *Contratação Pública — Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* (Comissão Europeia, 2018).

⁴⁸ *Ibidem*.

Contribua para a mudança connosco!

PARTICIPE

Siga-nos, partilhe a sua opinião e discuta o problema da corrupção com pessoas do mundo inteiro nas redes sociais.

facebook.com/TransparencyInternational/

twitter.com/anticorruption/

linkedin.com/company/transparency-international/

instagram.com/Transparency_International/

youtube.com/user/TransparencyIntl/

APRENDA

Visite o nosso sítio Web para ficar a conhecer melhor o nosso trabalho em mais de 100 países e inscreva-se para receber as últimas notícias relativas à luta contra a corrupção.

transparency.org

CONTRIBUA

O seu donativo ajudar-nos-á a apoiar milhares de vítimas da corrupção, a desenvolver novas ferramentas, a realizar investigações e a zelar para que os governos e as empresas honrem as suas promessas. Queremos criar um mundo mais solidário e justo. Com a sua ajuda, é possível.

transparency.org/donate



Transparency International

International Secretariat
Alt-Moabit 96, 10559 Berlim, Alemanha

Telefone: +49 30 3438 200

integritypacts@transparency.org
ti@transparency.org
transparency.org/integritypacts

Comissão Europeia

Direção-Geral da Política Regional e Urbana
Comissão Europeia, 1049 Bruxelas, Bélgica

regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu

[Saiba mais sobre os pactos de integridade](#)
[Saiba mais sobre a UE](#)