

ORIENTAÇÃO BI CCDR LVT | PRR

N.º 1/2024

Recomendações aos Beneficiários Finais | Procedimentos de contratação pública

ORIENTAÇÃO

No que respeita à contratação pública, constitui requisito fundamental de toda e qualquer entidade beneficiária que pretenda aceder a fundos europeus, a devida documentação do processo de contratação e a justificação de todas as decisões tomadas neste âmbito, de forma a garantir a regularidade e legalidade das despesas associadas.

No sentido de alinhar os procedimentos no âmbito da contratação pública e de fomentar as melhores práticas nesta matéria, com vista à prevenção da ocorrência de fraude na aplicação dos fundos europeus, recomenda-se aos beneficiários finais que:

- ▶ Adotem políticas relativas a conflitos de interesse, promovendo a existência de:
 - Declarações de conflitos de interesse assinadas pelos colaboradores envolvidos nos procedimentos de contratação, a atestar que não têm quaisquer conflitos de interesse com os potenciais adjudicatários;
 - Uma adequada rotatividade dos colaboradores envolvidos na avaliação dos procedimentos de contratação pública, por forma a evitar eventuais conflitos de interesse não declarados que possam originar o favorecimento de determinados concorrentes, ou o pagamento de subornos ou comissões ilegais com o objetivo de influenciar a adjudicação dos respetivos contratos;
 - Mecanismos de controlo e ações de sensibilização para garantir que todos os colaboradores intervenientes nos procedimentos de contratação estão cientes da sua responsabilidade de agir com imparcialidade e integridade;
 - Declarações de conflitos de interesses assinadas pelos concorrentes (incluindo qualquer conflito de interesses com familiares dos concorrentes) aquando da apresentação das suas propostas. Essa declaração deve ser um requisito mínimo a estabelecer nos documentos do concurso¹.
- ▶ Assegurem que os colaboradores envolvidos nos procedimentos de contratação pública têm formação adequada para a elaboração e aplicação das peças procedimentais respetivas, em especial do convite a contratar, do programa do concurso e do caderno de encargos.
- ▶ Adotem procedimentos de contratação pública que promovam a livre concorrência, evitando nomeadamente o favorecimento de um determinado concorrente, quer no que respeita a novas aquisições de bens ou serviços quer no que envolve a manutenção/prorrogação de contratos já existentes, prevenindo:
 - O fracionamento da despesa (com o objetivo de evitar a abertura de um procedimento concursal mais exigente);
 - Ajustes diretos injustificados (falsificando a fundamentação dos procedimentos através da adoção de especificações técnicas restritivas ou limitadas com a finalidade de selecionar um determinado concorrente);

- A não adoção de um procedimento concursal (adjudicando contratos para favorecer entidades terceiras sem a adoção de um adequado procedimento);
- Extensões/prorrogações irregulares de contratos (manutenção ou renovação de contratos existentes através de adendas ou de condições suplementares, com o objetivo de evitar um novo procedimento concursal);
- ▶ Adotem mecanismos que assegurem a regularidade e legalidade das despesas sem procedimento contratual;
- ▶ Garantam que as especificações técnicas dos procedimentos adotadas nas aquisições de bens e serviços não condicionam a adjudicação a um determinado fornecedor (exigindo, por exemplo, que o concorrente tenha determinada capacidade técnica ou experiência);
- ▶ Garantam que os procedimentos por ajuste direto em que se verifique o convite a um só fornecedor são alvo de uma adequada fundamentação, nos termos exigidos no CCP;
- ▶ Adotem mecanismos que assegurem a não divulgação de informação confidencial/privilegiada, garantindo que o pessoal envolvido no processo de contratação, na conceção do projeto ou das especificações ou na avaliação das propostas não divulga informação confidencial ou privilegiada com o intuito de favorecer um determinado concorrente, dando-lhe a possibilidade de apresentar uma proposta mais favorável em termos técnicos e/ou financeiros (exemplos dessa informação privilegiada podem ser as soluções técnicas preferenciais, detalhes das propostas de outros concorrentes ou os limites orçamentais preferenciais);
- ▶ Garantam que o procedimento de contratação pública inclui um processo transparente de abertura das propostas, bem como um tratamento adequado e seguro no que respeita às propostas ainda não abertas;
- ▶ Assegurem que no âmbito da análise das propostas é avaliada a existência de indícios de eventual conluio entre os diversos concorrentesⁱⁱ, por exemplo a realização de *benchmarking* com vista à comparação de preços dos bens e serviços;
- ▶ Implementem mecanismos que permitam confirmar a existência efetiva das entidades participantes nos procedimentos de contratação pública. Este procedimento pode envolver a verificação de websites, informação sobre a localização da empresa, etc.;
- ▶ Implementem mecanismos que permitam confirmar, junto de fontes independentes, os preços praticados pelos fornecedores;
- ▶ Adotem custos unitários para as aquisições regulares;
- ▶ Implementem mecanismos para confirmação dos montantes faturados e que estes têm efetiva correspondência com os serviços contratualizados;
- ▶ Procedam à verificação das faturas submetidas de forma a identificar possíveis casos de duplicação ou de faturas falsas;
- ▶ Efetuem a reconciliação entre os montantes faturados e os respetivos orçamentos e se os preços faturados estão em conformidade com os montantes orçamentados;
- ▶ Adotem mecanismos que permitam confirmar a conformidade dos trabalhos realizados ou dos produtos/serviços adquiridos com as respetivas especificações contratuais;

- ▶ Assegurem que as adendas contratuais, que modifiquem os pressupostos que sustentam a adjudicação, sejam alvo de uma adequada fundamentação que justifique a não adoção de um novo procedimento concursal.

A Presidente da CCDR LVT, I.P.

9 de fevereiro de 2024

ⁱ CONFLITOS DE INTERESSE

O conceito de conflito de interesses tem vindo a merecer crescente enfoque em todos os processos que envolvam a utilização de recursos públicos, designadamente, devido à importância atribuída aos princípios da transparência, igualdade de tratamento e não discriminação plasmados nas diretivas comunitárias relativas à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

A Diretiva n.º 2014/24/UE, no 2.º parágrafo do seu artigo 24.º, estatui que «(o) conceito de conflito de interesses engloba, no mínimo, qualquer situação em que os membros do pessoal da autoridade adjudicante ou de um prestador de serviços que age em nome da autoridade adjudicante, que participem na condução do procedimento de contratação ou que possam influenciar os resultados do mesmo, têm direta ou indiretamente um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência no contexto do procedimento de adjudicação.»

Neste sentido, um conflito de interesses surge e existe quando um colaborador coloca os seus interesses privados à frente dos seus deveres funcionais, defraudando os objetivos subjacentes à atribuição desses deveres, comprometendo, com isso, a transparência e a imparcialidade exigíveis.

RELAÇÕES ESPECIAIS

A existência de relações especiais no âmbito de procedimentos de contratação pública assume especial relevância por ser passível de consubstanciar uma situação geradora de conflito de interesses.

O n.º 4 do artigo 63.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC) contém uma definição do conceito de relações especiais, estabelecendo que:

"Considera-se que existem relações especiais entre duas entidades nas situações em que uma tem o poder de exercer, direta ou indiretamente, uma influência significativa nas decisões de gestão da outra, o que se considera verificado, designadamente, entre:

- a) Uma entidade e os titulares do respetivo capital, ou os cônjuges, ascendentes ou descendentes destes, que detenham, direta ou indiretamente, uma participação não inferior a 20 % do capital ou dos direitos de voto;*
- b) Entidades em que os mesmos titulares do capital, respetivos cônjuges, ascendentes ou descendentes detenham, direta ou indiretamente, uma participação não inferior a 20 % do capital ou dos direitos de voto;*
- c) Uma entidade e os membros dos seus órgãos sociais, ou de quaisquer órgãos de administração, direção, gerência ou fiscalização, e respetivos cônjuges, ascendentes e descendentes;*

d) Entidades em que a maioria dos membros dos órgãos sociais, ou dos membros de quaisquer órgãos de administração, direção, gerência ou fiscalização, sejam as mesmas pessoas ou, sendo pessoas diferentes, estejam ligadas entre si por casamento, união de facto legalmente reconhecido ou parentesco em linha reta;

e) Entidades ligadas por contrato de subordinação, de grupo paritário ou outro de efeito equivalente;

f) Empresas que se encontrem em relação de domínio, nos termos do artigo 486.º do Código das Sociedades Comerciais;

g) Entidades cujo relacionamento jurídico possibilita, pelos seus termos e condições, que uma condicione as decisões de gestão da outra, em função de factos ou circunstâncias alheias à própria relação comercial ou profissional;

h) Uma entidade residente ou não residente com estabelecimento estável situado em território português e uma entidade sujeita a um regime fiscal claramente mais favorável residente em país, território ou região constante da lista aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças".

A existência de relações especiais entre empresas ou empresas e os seus sócios ou gerentes constitui um fator potenciador de uma situação de conflito de interesses, mas não implica, por si só, uma irregularidade. A realização de correções financeiras assentes em tal facticidade tem lugar quando, comprovadamente, se verifique que, no âmbito de um procedimento, as entidades em questão ou os seus responsáveis obtiveram algum tipo de vantagem pessoal, direta ou indireta, decorrente da preterição das obrigações que sobre si impendiam por força do seu envolvimento no referido procedimento.

Aconselha-se a leitura do "Guia prático para gestores", elaborado por um grupo de peritos dos Estados-Membros sob a coordenação da Unidade de Prevenção de Fraude da [OLAF](#), o qual aborda a matéria dos conflitos de interesses nos processos de adjudicação de contratos públicos

ii CONLUIO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

O conluio na contratação pública consiste na concertação de propostas com o objetivo de eliminar ou limitar a concorrência nos procedimentos de contratação.

No mesmo procedimento de contratação pública podem coexistir diversas formas de conluio. Em regra, nos esquemas de conluio, os participantes escolhem uma das empresas para vencer o procedimento. Este tipo de comportamento inclui, frequentemente, a fixação conjunta de preços entre concorrentes e mecanismos de repartição dos lucros adicionais que resultam do conluio (e.g., o pagamento de compensações pelo adjudicatário às restantes empresas em conluio).

Para efeitos de compreensão e aprofundamento desta matéria, sugere-se a leitura do "[Guia de boas práticas no combate ao conluio na contratação pública, da Autoridade da Concorrência](#)", o qual identifica, nomeadamente:

- As formas mais comuns de conluio na contratação pública;
- Os vários indícios que podem alertar as entidades adjudicantes para a possibilidade de conluio num determinado procedimento;
- As medidas que podem ser adotadas pelas entidades adjudicantes a fim de promover a concorrência e reduzir o risco de conluio.