

# A TRANSPARÊNCIA NAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA

*No presente artigo do Observatório Transparência STP, cuja abordagem insere-se no quadro da situação de crise sanitária provocada pela pandemia da COVID-19, procurar-se-á abordar sobre a transparência nas licitações e contratações públicas, concretamente, sobre o papel da sociedade civil, principais sinais de alerta de corrupção e algumas recomendações a considerar neste âmbito.*



São Tomé e Príncipe, embora, até a bem pouco tempo, considerado Estado de baixa renda, onde a maioria da população vive com menos de 1 (um) dólar por dia, com um histórico vivencial de crises política e socioeconómica, na actual situação de crise mundial provocada pela pandemia da COVID-19, vive um período absolutamente extraordinário, que demanda a adopção de medidas excepcionais para fazer face aos seus efeitos nefastos, particularmente ao nível da saúde pública e da sobrevivência da população.

Neste contexto é consensual que sejam adoptados os regimes excepcionais previstos na lei para as licitações e contratações

públicas, com vista a garantir a celeridade na implementação das medidas que visam enfrentar os desafios gerados pela situação de emergência.

Por conseguinte, a Lei n.º 8/2009, de 26 de Agosto, que aprova o Regulamento de Licitação e Contratações Públicas (RLCP) reconhece na alínea c) do n.º 1 do seu art.º 88.º a possibilidade de ajuste directo na adjudicação de obras, prestação de serviços e fornecimento de bens:

*«Em caso de guerra ou estado de sítio, oficialmente declarada pelas autoridades competentes, ou em situação de emergência,*

*que possa causar danos irreparáveis ou de difícil reparação ao Estado ou à sociedade e apenas para suprir necessidades decorrentes da situação específica e pelo prazo da sua duração.»*

Depreende-se da última parte do preceito acima citado, a clara intenção do legislador de precisar neste caso, a aplicação da regra de excepcionalidade apenas para suprir as necessidades decorrentes da situação específica geradora da emergência, demarcada no prazo da sua duração.

No âmbito concreto do estado de emergência declarado pelo Presidente da República, o Tribunal de Contas, deliberou sobre algumas medidas de carácter transitórias, que visam flexibilizar os processos de visto prévio, bem como os prazos para a prestação de contas, concretamente no contexto da prevenção da COVID-19. Com efeito, através da Resolução n.º 1/2020, de 31 de Março, o Plenário Geral do supra-referido Órgão de Controlo Financeiro, resolveu, com carácter excepcional e transitório, facilitar a execução dos contratos sujeitos ao visto prévio que tenham por base a urgente e inadiável tarefa de prevenção da COVID-19, sem prejuízo da remessa dos mesmos para efeitos de VISTO, no prazo máximo de 30 dias subsequentes.

Entretanto, no actual contexto de crise e de excepcionidades, não podemos descurar o aumento de riscos de corrupção, fraude e de práticas antiéticas que, muitas vezes, assombram os princípios da legalidade, transparência, entre outros, pelos quais devem pautar os processos de licitação e de contratações públicas.

## **1. O contexto da crise *versus* riscos de corrupção nos procedimentos de licitação e contratações públicas**

Os fenómenos da crise e os riscos de ilicitudes acabam por revelar uma relação simbiótica, em que as crises podem criar um ambiente propício ao cometimento de irregularidades e estas, por sua vez, podem gerar graves situações de crise.

No contexto político e socioeconómico de São Tomé e Príncipe, as suspeitas de corrupção, fraudes e má gestão de recursos públicos, concretamente as ligadas à gestão de fundos de ajudas e de donativos até aos mais recentes escândalos relacionados com a obtenção de créditos e empréstimos de fundos estrangeiros, têm todas um denominador comum, *in casus*, as situações de crise e de necessidades emergentes de financiamentos.

Da mesma forma, a actual crise decorrente da pandemia da COVID-19, com todos os efeitos económicos associados, deve constituir uma especial preocupação para os órgãos de controlo e toda a sociedade, na medida em que aumenta os riscos de irregularidades e de corrupção na gestão dos recursos públicos.

O aumento do risco de corrupção no actual contexto de pandemia está associado ao facto das situações de crise gerarem oportunidades para o desvio das regras gerais e dos procedimentos de controlo, sob justificação da necessidade de contratações urgentes, ou indirectamente, pelo aproveitamento do contexto em que as atenções estão centradas na saúde e na gestão dos efeitos da pandemia.

Nesta sorte, os próximos tempos poderão ser repertório de situações de suspeitas, escândalos, perseguições políticas e judiciais, que nalguns casos poderão ser evitados, caso os gestores públicos salvaguardem os pressupostos essenciais da legalidade na actuação, transparência, publicidade, interesse público e prestação de contas sobre as operações realizadas.

## **2. O papel da sociedade civil para a promoção da transparência e da boa gestão dos recursos públicos**

Para além do cumprimento da legalidade e dos demais princípios de gestão dos recursos públicos, a promoção da transparência e da boa governação só será verdadeiramente eficaz se for acompanhada de escrutínio cívico atento. Enquanto organismo da sociedade civil que pretende *“acompanhar as acções tomadas pelas entidades públicas e outras*

*instituições que participam na gestão dos activos e bens públicos, com vista a mais transparência e melhor aplicação dos recursos”, o Observatório Transparência STP tem, na medida do possível, feito a sua parte e neste artigo em especial procurará:*

- 1) Trazer à luz algumas actuações que no âmbito das licitações e contratações públicas constituem sinais de alerta, segundo os organismos internacionais que velam pela transparência e combate à corrupção;
- 2) Listar algumas situações de licitações e contratações realizadas no contexto de estado de emergência, cujos procedimentos, enquadramento e prioridade, carecem de justificação e esclarecimentos por parte das entidades competentes;
- 3) Por último, produzir recomendações, que de acordo com a legislação em vigor, as boas práticas e os princípios gerais que norteiam uma boa licitação e contratação pública, devem ser seguidas pelas autoridades e gestores públicos em tempos de pandemia.

## **2.1. Principais sinais de alerta de corrupção em processos de licitação e contratações públicas**

A satisfação de interesses pessoais e obscuros e o coluio com empresas e pessoas contratadas constituem, de maneira geral, os sinais mais evidentes que marcam os processos de licitação e de contratação, onde o interesse público e as condições mais vantajosas para o Estado acabam relegadas para o segundo plano. Neste contexto os prevaricadores, ao não medirem os meios para atingir os seus interesses particulares, acabam deixando evidencias de irregularidades e de violação aos princípios essenciais em matéria de licitação e contratação.

Para além de outras consequências graves em prejuízo do interesse público, algumas contratações são marcadas por situações patentes de conivência ou cumplicidade entre os agentes públicos e os contratados desde a fase da preparação dos projectos/objectos até a fase da execução dos respectivos contratos, que, na maioria dos casos, geram a prestação de serviços e fornecimento de bens ineficientes e inapropriados ou que criam dependências financeiras de longa duração com as empresas e privados envolvidos.

### **2.1.1. Na fase de preparação e lançamento da licitação**

Nesta fase, considerada interna, a situação de risco é agravada pelo facto de a mesma ocorrer dentro dos muros da Administração Pública, onde, muitas vezes, os projectos e objectos de contratação são definidos em total segredo e sem a possibilidade de participação pública no enquadramento e desenho das acções.

Segundo os alertas da Transparência Internacional (TI), entidade internacional dedicada ao combate à corrupção, e as regras de boas práticas neste âmbito, algumas posturas da Administração podem sugerir a presença de corrupção, a saber:

- ausência de transparência no processo de preparação, justificação e enquadramento, impedindo o controlo e monitoramento pelo público;
- acesso inadequado à informação;
- não indicação da modalidade do concurso (ajuste directo, concurso de pequena dimensão, concurso público ou concurso público internacional);
- não indicação do valor base de referência para o concurso;
- não publicitação da composição do júri;

- ausência da declaração de inexistência de interesses ou incompatibilidade dos membros do júri;
- não especificação de critérios de selecção com parâmetros mensuráveis;
- ausência de oportunidade para discussões públicas;
- especificações fracas que não permitam a futura avaliação do desempenho do contratado;
- fraco enquadramento e justificação das necessidades de contratação;
- ausência de referência à origem dos fundos para o financiamento;
- desvio do padrão usual de contratação;
- publicidade limitada;
- ausência de plataforma electrónica para a publicitação de concursos;
- pré-qualificações pouco claras ou vagas;
- tempo inadequado para a preparação das propostas;
- exclusão de concorrentes detentores de experiência técnica comprovada;
- não esclarecimento de dúvidas enviadas;
- dúvidas não respondidas de forma escrita ou não direccionadas a todos os concorrentes;
- inexistência de contrato escrito;
- propostas não abertas publicamente.

### 2.1.2. Na fase de avaliação e selecção para contratação

Na fase de avaliação e selecção do contratado, são sinais de perigo:

- condução do processo por uma só pessoa ou pessoas de idoneidade duvidosa;

- não integração na comissão de licitação de pessoal qualificado ou perito na matéria objecto de licitação;
- desistência do processo concursal por parte de concorrentes qualificados;
- atrasos injustificáveis na selecção do concorrente vencedor;
- não elaboração de actas de todas as reuniões da comissão de licitação;
- não verificação da situação jurídica, económica e fiscal dos concorrentes;
- não verificação da existência de dívidas com a segurança social;
- não verificação, do historial dos concorrentes em matéria de prestações anteriores;
- similitude de propostas, inclusive com os mesmos erros de digitação ou gramaticais;
- selecção de concorrentes privilegiados ou cujos integrantes da equipa estiveram de alguma forma envolvidos na preparação dos cadernos de encargos ou em contactos informais com o órgão contratante;
- existência de outras relações prévias com concorrente privilegiados, que indiciam situações de conflito de interesses.

### 2.1.2. Na fase de execução dos contratos

Os alertas relativos à esta fase, em que ocorre a implementação do contrato, surgem quando:

- Os produtos adquiridos ou serviços prestados não estejam a ser usados pela Administração ou tenham sido destinados a outra finalidade;
- não existam instruções escritas dirigidas ao contratado;

- não exista registo formal ou relatórios das avaliações de desempenho das operações do contratado;
- não haja remessa das adendas ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia;
- haja custos que ultrapassam a expectativa e não são explicados ou justificados;
- se verifica a falta ou baixa fiscalização dos trabalhos e serviços contratados.

No cenário das licitações e contratações públicas, certamente não há um conjunto perfeito de ferramentas e mecanismos capazes de eliminar os desvios, mas a existência de um sistema que possa de forma harmoniosa contribuir para desincentivar, diminuir, detectar ou punir as situações de ilicitude é fundamental para salvaguardar o interesse público e garantir a melhor gestão dos recursos e activos públicos.

Os sinais de corrupção, segundo os organismos internacionais defensores da transparência, são informações fundamentais que permitem a detecção precoce de possíveis situações que atentam contra os princípios e valores da Administração Pública e a partir das quais podem ser repensadas as estratégias nacionais de combate à corrupção.

## 2.2. Lista de licitações e contratações realizadas em tempos de pandemia que carecem de justificação e esclarecimentos

Do levantamento das informações divulgadas nos espaços noticiosos dos órgãos de comunicação social e das denúncias feitas pelos observadores e pontos focais no nosso portal online, destacam-se alguns procedimentos de licitação e de contratação públicas realizadas no actual contexto de pandemia, que carecem de justificação e esclarecimentos por parte das autoridades governamentais são-tomenses:

- Ajuste directo para a execução de empreitadas de obras públicas para a ampliação do Mercado de Bobô-Forro;
- Ajuste directo para a execução de empreitadas de obras públicas para a reabilitação dos passeios da Av. Marginal 12 de Julho em São Tomé;
- Aquisição de testes, máscaras e outros equipamentos hospitalares através do Instituto Marquês de Valle Flôr em STP;
- Lançamento do concurso restrito para nova informatização dos serviços dos registos e notariado, incluindo o registo civil, recentemente informatizado com financiamento da União Europeia e do Instituto Camões e os registos prediais, automóveis e notariais, já inseridos noutra projecto de informatização, financiado pelo Banco Mundial;
- Adenda ao contrato de obras para tapagem de buracos na cidade capital, etc..

O Observatório Transparência STP, promete acompanhar a evolução dos referidos procedimentos e contratos através dos seus mecanismos de escrutínio e de monitorização social da gestão dos recursos públicos, com vista à mais transparência e maior efectividade das acções.

## 2.3. Recomendações para a transparência nas licitações e contratações em tempos de covid-19

De acordo com as boas práticas internacionais (veja-se, por exemplo, as “*recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à COVID-19*”, formuladas pela TI e Tribunal de Contas da União-Brasil), os princípios gerais que norteiam uma boa licitação e contratação pública nos termos do Regulamento de licitação e Contratações Públicas, bem como das legislações recentemente aprovadas para fazer face ao actual contexto de situações excepcionais

geradas pela COVID-19, reformulamos um conjunto de recomendações a serem consideradas pelas autoridades e gestores públicos são-tomenses em tempos de pandemia, com vista a afastar os supostos de suspeição e, ao mesmo tempo, permitir a maior efectividade das acções.

Neste sentido, o Observatório Transparência STP, recomenda que as actuações das entidades governamentais em matéria de licitações e contratações públicas salvaguardem:

- vii. A determinação de cancelamento, suspensão e/ou averiguação pelas autoridades competentes dos procedimentos de licitação e contratação em curso que tenham sido praticados em violação do RLCP e das medidas excepcionais aprovados no contexto de pandemia;
  - viii. A previsão na legislação da criação de sítio *web* para a divulgação das informações sobre as licitações e contratações em curso, de modo a garantir a ampla publicitação e transparência dos procedimentos (ver, a título de exemplo, a base de publicitação da contratação pública em Portugal, no link <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage>);
  - ix. Que o sítio *web* destinado a divulgação das informações deverá ser utilizado para divulgar o Edital e as demais fases públicas das licitações, enquanto procedimentos obrigatórios em todos os regimes excepcionais e de contratação de serviços de consultoria, nos termos dos art. 29.º e do n.º 1 do art. 123.º, ambos do RLCP;
  - x. A elaboração de uma lista de bens, produtos e serviços relacionados directamente ao combate da COVID-19 que podem ser adquiridos por meio de ajustes directos, com objectivo de facilitar o controlo social e evitar desvios no recurso a este instrumento;
- i. A descrição nos portais de divulgação de informações, dos requisitos e orientações para os interessados na participação dos processos de licitação e contratação por ajuste directo;
  - ii. O estabelecimento de regras que determinem a elaboração de informações suficientes sobre cada licitação e contratação, de modo a permitir o eficaz controlo social sobre os gastos públicos e a realização das acções;
  - iii. Submeter as informações sobre os documentos de licitação ou ajuste directo para a respectiva não objecção, coordenação e seguimento do Gabinete de Coordenação e Seguimento do Sistema de Licitações (COSSIL), nos termos do RLCP;
  - iv. Submeter os respectivos contratos, nos prazos legalmente fixados, ao controlo prévio do Tribunal de Contas, nos termos da Lei 11/2019, de 05 de Novembro, Lei Orgânica e de Processos do Tribunal de Contas;
  - v. A divulgação oportuna, nos portais a serem criados, das seguintes informações relativas às contratações celebradas: o nome do/a contratado/a; o valor total e por unidade; o prazo contratual, considerando as limitações impostas pela alínea c) do n.º 1 do artigo 88.º do RLCP; o número do processo de contratação e os termos do contrato celebrado; o órgão contratante; o descritivo, a quantidade e o tipo de bem ou serviço adquirido; o local da execução; a data da celebração e a modalidade de contratação;
  - vi. A possibilidade de publicação de relatórios periódicos e consolidados dos dados e informações sobre as licitações e contratações públicas realizadas no período correspondente, incluindo valor total gasto, somatório dos bens e serviços adquiridos, entre outros;

- xi.** Que todas as informações sobre as licitações e contratações públicas sejam publicadas em linguagem de fácil acesso a todos os cidadãos, favorecendo o entendimento geral;
- xii.** A possibilidade de implementação de outros mecanismos específicos que viabilizem a transparência, o acompanhamento e o controlo social sobre a qualidade das contratações realizadas;
- xiii.** A possibilidade de criação de uma comissão de transparência e controlo social, composta por representantes do poder público, da sociedade civil e dos órgãos estatais de fiscalização e controlo, para monitorar e avaliar acções relacionadas com o enfrentamento da COVID-19, além de propor recomendações e novas linhas de actuação.

**FIM.**



#### **QUEM SOMOS**

*O Observatório Transparência STP é uma iniciativa da sociedade civil, apartidária e sem fins lucrativos, que integra entidades e cidadãos interessados em contribuir para maior transparência das acções públicas e participação social, através da elaboração de conteúdos técnicos, a partir dos dados, informações e análises, referentes às comunicações e acções no âmbito do actual contexto pandémico.*

*O Observatório Transparência STP propõe-se apresentar as suas comunicações, dados e análises de forma clara e de fácil compreensão para o acesso do maior número possível de cidadãos.*