

A fraude nos contratos e na contratação pública

Sistema de Alertas

Graças ao Convénio estabelecido com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, é possível fazer uma delimitação do conceito de fraude. O referido Convénio define a **fraude** em matéria de despesas como qualquer ação ou omissão intencionalmente relativa:

- À **utilização ou à apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenham por efeito o recebimento ou a retenção indevida de fundos** provenientes do orçamento geral das Comunidades Europeias ou dos orçamentos administrados pelas Comunidades Europeias por sua conta;
- Ao **incumprimento de uma obrigação expressa de comunicar uma informação, que tenha o mesmo efeito;**
- Ao **desvio desses mesmos fundos com outros fins diferentes daqueles para os que foram concedidos** inicialmente.

O meio dos contratos é um dos mais suscetíveis de ser afetado pela fraude. No trabalho de deteção é essencial o envolvimento e a participação do pessoal com diferentes responsabilidades na gestão do Programa (Autoridades, Secretariado Conjunto), mas também de todo o pessoal pertencente às entidades que são beneficiárias dos fundos do Programa.

Por isso, elencam-se a seguir **12 mecanismos comuns e recorrentes de fraude no âmbito dos contratos e da contratação pública**, junto da sua descrição e dos correspondentes indicadores de alerta (bandeiras vermelhas)¹. As bandeiras vermelhas são sinais que podem alertar sobre a existência de uma possível fraude. Não implicam necessariamente a existência de fraude, mas aconselham o exame detalhado de uma atividade para descartar ou confirmar a existência de uma potencial fraude. Por último, o documento estabelece uma série de recomendações que pretendem mitigar os riscos descritos.

¹ Considerando a Nota informativa sobre indicadores de fraude para o FEDER, o FSE e o FC. COCOF 09/003/00. Anexo 1

1. Corrupção: subornos e comissões ilegais

Os subornos e as comissões ilegais consistem em dar ou receber alguma «coisa de valor» para influenciar um ato administrativo ou uma decisão empresarial.

Pagamento de subornos

O conceito «coisa de valor» não se limita a dinheiro. Qualquer benefício tangível dado ou recebido com a intenção de influenciar de um modo corrupto o recetor pode ser um suborno. Como exemplos podem referir-se: presentes cujo valor ultrapassa o uso social; empréstimos cancelados ou não; utilização de cartões de crédito; pagamento de preços excessivos; utilização gratuita ou preço reduzido de um bem imóvel; utilização gratuita de um veículo em leasing; pagamentos em dinheiro; pagamentos por cheque ou transferência bancária de «falsos honorários ou comissões», muitas vezes como percentagem do contrato adjudicado, pagos por um intermediário ou uma sociedade fictícia criada pelo recetor, e interesses ocultos na propriedade do prestador ou vendedor corrupto. As coisas de valor podem dar-se por esta mesma ordem, pois pode acontecer que ao início nenhuma das partes tenha a certeza das intenções da outra, e que o autor do suborno não tenha possibilidades de fazer pagamentos mais substanciais até lhe ser adjudicado um contrato.

Depois de adjudicado o contrato, a maior parte dos subornos é paga em forma de comissões ilegais, o que significa que o prestador paga uma determinada percentagem de cada fatura que recebe. Seja qual for o modo como se paguem os subornos, os preços costumam inflacionar-se ou a qualidade dos bens e serviços reduz-se de modo a cobrir o custo dos pagamentos do suborno.

Os pagamentos corruptos facilitam muitos outros tipos de fraude, como a emissão de faturas falsas, as despesas fantasma ou o incumprimento das especificações do contrato.

Influência corrupta

A influência corrupta no âmbito dos contratos e da contratação pública costuma traduzir-se em: seleção inadequada, como aquisição injustificada a uma única fonte (poderia haver várias adjudicações por baixo do limiar da contratação pública), preços injustificadamente elevados, compras excessivas, aceitação de fraca qualidade e atraso ou faltas de entrega.

Indicadores de fraude:

- O indicador mais comum de subornos e comissões ilegais é o tratamento favorável sem justificação que um prestador recebe de um funcionário durante um determinado tempo;
- Existe uma relação social estreita entre um funcionário contratante e um prestador de serviços ou fornecedor;

- O património do funcionário contratante aumenta inexplicada ou repentinamente;
- O funcionário contratante tem um negócio externo encoberto, e este facto transcende posteriormente;
- Ocorrem alterações não documentadas ou frequentes nos contratos que aumentam o valor dos mesmos;
- O funcionário contratante não apresenta ou preenche uma declaração de conflito de interesses.

2. Conflito de intereses encoberto

Quando um funcionário da organização prestadora tem algum interesse financeiro encoberto num contrato ou com um prestador, dá-se uma situação de conflito de interesses. Um conflito de interesses pode não ser objeto de ações legais se o empregador o detetar e aprovar completamente no momento preciso. Por exemplo, um funcionário poderia ter em segredo uma empresa de fornecimentos derivando em prestador ou ter interesses encobertos na venda ou arrendamento de bens.

Indicadores de fraude:

- Um determinado prestador ou vendedor beneficia de um favoritismo inexplicado ou fora do comum;
- Aceita-se constantemente trabalho caro, de fraca qualidade, etc.;
- O funcionário contratante não apresenta ou preenche uma declaração de conflito de interesses.

3. Licitação concertada

Alguns prestadores de uma zona geográfica ou região ou de um determinado setor conspiram para vencer a concorrência e aumentar os preços através de mecanismos concertados do concurso.

Propostas complementares

As propostas complementares acordam apresentar propostas de preços elevados ou que não respondem às especificações, possibilitando assim que se selecione um determinado prestador e se aceite um preço inflacionado. O adjudicatário partilha uma percentagem dos seus lucros com os licitadores não selecionados, subcontrata-os ou ajuda-os a obter outros contratos com preços elevados.

Empresas fictícias ou empresas afiliadas também podem apresentar propostas complementares.

Supressão de propostas

Para que os mecanismos de fraude nas licitações sejam bem-sucedidos, o número de licitadores deve ser limitado e todos eles devem estar de acordo na conspiração. Se aparecer um licitador novo ou não cooperante, a inflação no preço será evidente. Para evitar isso, os conspiradores podem subornar outras empresas para não apresentarem propostas ou recorrerem a meios mais convincentes para dissuadi-las de participarem.

Os conspiradores podem também coagir os fornecedores e subprestadores para não trabalharem com as empresas não cooperantes, de modo a protegerem o seu monopólio.

Rotação de propostas

Os conspiradores revezam-se para apresentar propostas complementares ou abster-se de participar na licitação, de modo que o licitador que apresenta a proposta mais baixa vai rodando. A rotação pode ser por zona geográfica, por tipo de trabalho, por tempos, etc.

Repartição de mercado

As empresas cooperantes acordam entre si dividir os mercados ou as linhas de bens e não competir nos âmbitos atribuídos às outras, ou fazê-lo apenas mediante medidas concertadas do concurso e recebem uma parte dos preços inflacionados.

Indicadores de fraude:

- A proposta vencedora é demasiado alta se for comparada com as estimativas de custos, as listas de preços publicadas, as obras ou serviços semelhantes ou os preços médios do setor e os preços justos de mercado;
- Todos os licitadores persistem em apresentar preços elevados;
- Observa-se uma rotação dos vencedores por região ou tipo de serviço;
- Os licitadores que perdem são subcontratados;
- Seguem-se padrões de proposta pouco usuais (por exemplo, as propostas são idênticas salvo nas percentagens ou têm percentagens exatas de promoção, a proposta vencedora está mesmo abaixo do limiar de preços aceitáveis, coincide exatamente com o preço orçamentado, os preços são demasiado altos ou demasiado próximos, os números são redondos, a proposta está incompleta, etc.);

- Existem pontos comuns entre os licitadores, como a mesma morada, o mesmo pessoal, o mesmo número de telefone, etc.;
- O prestador inclui na sua proposta subprestadores que estão a competir pelo contrato;
- Há prestadores qualificados que passam a ser subprestadores após abster-se de apresentar propostas ou após apresentar propostas baixas para depois retirá-las;
- Determinadas empresas competem entre si e outras nunca o fazem;
- Não é possível localizar os licitadores perdedores na internet ou nos diretórios de empresas, não têm morada, etc.;
- Os outros licitadores nunca apresentam reclamações.

4. Especificações combinadas

As convocatórias de propostas podem conter especificações adaptadas às qualificações de um determinado licitador, ou que só um licitador pode cumprir. Podem usar-se especificações excessivamente restritivas para excluir outros licitadores qualificados ou para justificar o recurso injustificado a uma única fonte de aquisição e evitar completamente a concorrência. Um padrão de especificações combinadas que favorece um determinado prestador sugere corrupção.

Indicadores de fraude:

- Apenas um licitador ou uns poucos licitadores respondem à convocatória de propostas;
- As especificações incluídas no caderno do procedimento e o bem ou os serviços da empresa vencedora são muito semelhantes;
- Outros licitadores apresentam reclamações;
- As especificações são consideravelmente mais rigorosas ou mais gerais que em licitações anteriores semelhantes;
- Existem especificações fora do comum ou pouco razoáveis;
- Há um número elevado de adjudicações a um fornecedor;
- Durante o processo de licitação existem relações ou contactos pessoais entre o pessoal contratante e alguns licitadores.

5. Filtragem de dados

O pessoal encarregado da contratação, da configuração do projeto ou da avaliação das propostas pode filtrar informação confidencial para ajudar um licitador favorecido a formular uma proposta técnica ou financeira. Esta informação pode referir-se, por exemplo, aos orçamentos estimados, às soluções preferidas ou aos pormenores das propostas da concorrência, permitindo à empresa favorecida apresentar um preço inferior ao de outros licitadores, responder com maior precisão aos requisitos da licitação ou apresentar uma proposta mais completa.

Indicadores de fraude:

- O controlo dos procedimentos de licitação é escasso, por exemplo, os prazos não se respeitam;
- A proposta vencedora situa-se mesmo abaixo da seguinte mais baixa;
- Algumas propostas abriam-se cedo;
- Aceitam-se propostas tardias;
- A última proposta apresentada é a mais baixa;
- O licitador tem alguma relação com o pessoal encarregado da contratação pública ou que participou na redação das especificações;
- Durante o processo de licitação existem relações ou contactos pessoais entre o pessoal contratante e alguns licitadores;
- Todas as propostas são rejeitadas e o contrato volta a ser licitado.

6. Manipulação de propostas

Num procedimento de licitação parcamente controlado, o pessoal de contratação pode manipular as propostas recebidas para assegurar-se de que se seleciona um prestador favorecido (alterando propostas, perdendo-as, invalidando outras, etc.)

Indicadores de fraude:

- Outros licitadores apresentam reclamações;
- Os procedimentos de licitação submetem-se a procedimentos escassos e inadequados;

- Há indícios de alterações em propostas recebidas;
- Invalidam-se algumas propostas por conterem erros;
- Um licitador é desqualificado por razões questionáveis;
- A obra ou serviço não volta a ir a concurso apesar de não se atingir o mínimo de propostas recebidas.

7. Aquisições injustificadas a uma única fonte

Este mecanismo costuma dar lugar a corrupção, especialmente se o padrão se repetir e for duvidoso.

Estas adjudicações podem fazer-se dividindo as compras para evitar os limiares de licitação competitiva, falsificando comprovativos de aquisição a uma única fonte, redigindo especificações muito rigorosas ou renovando contratos prévios em vez de convocar um novo concurso.

Indicadores de fraude:

- Existem adjudicações a uma única fonte mesmo abaixo dos limiares de proposta competitiva ou do limiar de publicidade;
- Algumas contratações que previamente eram competitivas, deixam de sê-lo;
- As prestações dividem-se para evitar um limiar de proposta competitiva;
- O anúncio do concurso só se envia a um prestador de serviços.

8. Divisão das compras

O pessoal contratante divide uma compra em duas ou mais encomendas ou contratos para evitar a concorrência. Pode ser um indício de corrupção ou de aplicação de outros mecanismos de fraude por um empregador comprador.

Indicadores de fraude:

- Realizam-se duas ou mais aquisições consecutivas e relacionadas com o mesmo prestador mesmo abaixo do limiar de proposta competitiva;
- As compras separam-se ou dividem-se injustificadamente;

- Realizam-se as compras sequenciais mesmo abaixo dos limiares.

9. Afetação de custos indevida

Um prestador comete fraude intencionalmente debitando despesas que não são admissíveis ou razoáveis ou que não se podem atribuir nem direta nem indiretamente a um contrato. As despesas com mão-de-obra são mais suscetíveis de serem indevidamente debitadas do que as de material visto que teoricamente o trabalho de um funcionário se pode debitar a qualquer contrato. Este mecanismo pode dar-se também em caso de mistura de contratos, quando um prestador com vários pedidos semelhantes debita as mesmas despesas em vários desses contratos.

Indicadores de fraude:

- Afetam-se encargos salariais excessivos ou fora do comum;
- Afetam-se encargos incoerentes com o progresso ou fase do contrato;
- Nas folhas de horas existem alterações evidentes;
- Não é possível encontrar as folhas de horas;
- Os mesmos custos de material são afetados a mais do que um contrato;
- Apresentam-se faturas semelhantes no quadro de diferentes contratos;
- Afetam-se custos indiretos como custos diretos.

10. Fixação inadequada dos preços

A fixação inadequada dos preços ocorre quando o prestador não revela nas suas propostas dados atuais, completos e precisos relativamente aos custos ou à fixação dos preços, o que dá lugar a um encarecimento do contrato.

Indicadores de fraude:

- O prestador recusa-se a apresentar os documentos comprovativos dos custos, atrasa a sua entrega ou é incapaz de os apresentar;
- O prestador apresenta documentação inadequada ou incompleta;
- A informação sobre a fixação de preços é obsoleta;

- Os preços parecem elevados comparados com os de contratos semelhantes, as listas de preços ou os preços do setor.

11. Faturas falsas, inflacionadas ou duplicadas

Um prestador apresenta intencionalmente faturas falsas, inflacionadas ou duplicadas, agindo por sua conta ou em colusão com o pessoal contratante em virtude da corrupção.

Indicadores de fraude:

- Os bens ou serviços faturados não se encontram no inventário ou não se conseguem encontrar;
- Não existem recibos dos bens ou serviços faturados;
- O pedido é duvidoso ou não existe;
- Os registos do prestador não indicam que o trabalho se tenha realizado ou que se tenha incorrido nas despesas necessárias;
- Os preços, montantes ou descrições são excessivos ou não coincidem com os do objeto do contrato, o pedido, o registo de recibos, o inventário ou os registos de utilização;
- Existem várias faturas com o mesmo valor, o mesmo número de fatura, a mesma data, etc.;
- Fizeram-se subcontratações em cascata;
- Fizeram-se pagamentos em dinheiro;
- Fizeram-se pagamentos a empresas registadas em paraísos fiscais.

12. Prestadores de serviços fantasma

Um funcionário autoriza pagamentos a um prestador de serviços fictício para desviar fundos. O mecanismo é mais habitual se as operações de pedido, receção e pagamento não estiverem segregadas.

Os prestadores criam empresas fantasma para apresentar propostas complementares em colusão, inflacionar os custos ou simplesmente gerar faturas fictícias.

A experiência demonstrou que os defraudadores tendem a usar nomes de empresas semelhantes a nomes de empresas reais.

Indicadores de fraude:

- Não é possível localizar o fornecedor de serviços nos diretórios de empresas, na internet ou em outros motores de busca;
- Não se encontram as moradas dos fornecedores de serviços;
- As moradas ou os números de telefone da lista são falsas ou recorre-se a uma empresa inscrita num paraíso fiscal.

Na luta contra estes mecanismos de fraude em matéria de contratação referem-se a seguir uma série de **recomendações**. As recomendações foram agrupadas por mecanismos de fraude em função da sua utilidade na luta contra os mesmos.

1) Pagamento de subornos, 2) Conflito de interesses encoberto

A AG recomenda que as comissões de avaliação dos beneficiários sejam compostas por vários membros de pessoal de nível diretivo que se revezem nesta função, e que exista um certo grau de aleatoriedade na sua seleção para participarem.

A AG recomenda que os beneficiários possuam políticas, declarações e registos relativos aos conflitos de interesse.

3) Licitação concertada, 12) Prestadores de serviços fantasma

A AG recomenda que os beneficiários possuam políticas e declarações relativas aos conflitos de interesses, e registos de conflitos.

A AG recomenda que os beneficiários utilizem valores de referência para comparar os preços dos bens e serviços habituais.

A AG recomenda aos beneficiários para se assegurarem de que as empresas que participam num concurso (em especial os concursos com três propostas) não estejam relacionadas entre si (diretores, proprietários, etc.), utilizando para isso fontes de dados abertas.

A AG recomenda aos beneficiários que verifiquem se as empresas que participam num concurso passam a ser posteriormente prestadores ou subprestadores do adjudicatário.

A AG recomenda ao beneficiário que se assegure da solvência profissional dos candidatos ao fazer uma prestação (verificação de páginas web e da informação de contacto das empresas).

4) Especificações combinadas, 5) Filtragem de dados, 6) Manipulação de postas

Para contratações que não possam ser objeto de uma adjudicação direta, a AG recomenda que sejam verificados por uma segunda instância da comissão de avaliação (por exemplo, pessoal de nível diretivo da entidade beneficiária), verificando em cada caso que se respeitaram os procedimentos de contratação, incluindo aspetos como as especificações não serem demasiado restritivas e que não haja indícios de informação prévia acerca das condições para a adjudicação.

A AG recomenda que os beneficiários possuam políticas e declarações relativas aos conflitos de interesses, e registos de conflitos.

Para além dos requisitos mínimos definidos pela legislação de contratação pública aplicável, europeia e nacional, a AG recomenda um elevado nível de transparência na adjudicação de contratos, como a publicação de todos os dados do contrato que não tenha carácter reservado.

Para além dos requisitos mínimos definidos pela legislação de contratação pública aplicável, europeia e nacional, a AG recomenda que o procedimento de licitação garanta a correta custódia das propostas recebidas e inclua um sistema transparente de abertura das propostas, assim como medidas de segurança apropriadas para as propostas não abertas.

7) Aquisições injustificadas a uma única fonte, 8) Divisão de compras

Para contratações que não possam ser objeto de uma adjudicação direta, a AG recomenda que se sejam verificados por uma segunda instância da comissão de avaliação (por exemplo, pessoal de nível diretivo da entidade beneficiária), verificando em cada caso que se respeitaram os procedimentos de contratação.

A AG/SC recomenda aos controladores de primeiro nível que se preste especial atenção aos casos em que existe mais do que um contrato com um mesmo fornecedor, e aos casos de contratos que estão mesmo abaixo dos limiares aplicáveis em cada procedimento de contratação. A AG verifica por si própria estes mesmos casos, assim como quando estas circunstâncias concorrem a nível de projeto.

A AG recomenda a aprovação prévia de todas as adjudicações de contrato a um mesmo fornecedor através de uma segunda instância diferente do departamento de compras (por exemplo, pessoal de nível diretivo da entidade beneficiária).

A AG recomenda aos controladores de primeiro nível que se leve a cabo uma revisão periódica dos contratos renovados para demonstrar a sua justificação e garantir que se observaram os procedimentos de contratação.

9) Afetação de custos indevida, 10) Fixação de preços inadequada, 11) Faturas falsas, inflacionadas ou duplicadas

A AG recomenda aos beneficiários a introdução no concurso de cláusulas relativas à não revisão e não atualização do preço.

A AG recomenda aos beneficiários a utilização de custos unitários normalizados.

A AG recomenda aos beneficiários assegurarem-se de que as propostas recebidas especificam todos os custos vinculados à prestação solicitada.

A AG recomenda que o beneficiário verifique através dos relatórios de atividades e dos resultados dos contratos se os custos estão justificados (por exemplo, através das listas de pessoal) e que está contratualmente autorizado a pedir os comprovativos adicionais que forem necessários (por exemplo, os registos do sistema de controlo de presença).

A AG recomenda aos beneficiários que comparem o preço definitivo dos bens e serviços com o preço orçamentado, e com os preços aplicados geralmente em contratos semelhantes.