

Novas perspectivas na contratação pública

A contratação pública no quadro do sistema nacional de controlo dos fundos comunitários:
auditoria e *accountability* – a experiência da IGF.

José António Viegas Ribeiro
Inspeccão-Geral de Finanças

contratação pública

1. actividade
2. *sistema* multilateral vs *sistema* nacional
3. *sistema* contratação CE
4. controlo interno e verificações de gestão
5. estratégia de auditoria
6. resultados de auditoria
7. gestão e *accountability*

contratação pública

- ✓ expressão financeira da contratação pública evoluiu de forma substancial nas últimas décadas
- ✓ representa cerca 1.500 biliões € UE
- ✓ ou seja, cerca de 16,3% do pib/UE [de 11,9 pib/IT a 21,5% pib/NL – 14% pib/PT]
- ✓ ou cerca de 30%, em média, da despesa pública dos Países membros OCDE
- ✓ novas modalidades de gestão pública são, em boa parte, *outsourcing oriented*, o que aponta para um aumento daqueles indicadores

contratação pública

- ✓ emergência de um quadro regulamentar multilateral de contratação pública:

[TREPTE, "Regulating Procurement", 2004]

- ✓ quadro multilateral

- de "geometria variável" que revela níveis desiguais de aprofundamento
- e conforma os sistemas nacionais.

- ✓ evolução relações económicas internacionais, através de processos de cooperação e integração económica:

- processo de cooperação – **OMC Procurement Agreements**/Acordo Marrakesh, Abril 1994
- processo de integração europeia – **EU Procurement directives**

contratação pública

- ✓ GPA/OMC - acordo multilateral que tem como objectivo prever a reciprocidade de vantagens comerciais entre as partes contratantes, eliminando entraves discriminatórios no acesso aos mercados de contratação nacionais

[TREPTE, "The agreement on Government Procurement"; SUE ARROWSMITH, Government procurement in the WTO]

contratação pública

- ✓ sistema de contratação CE – desenvolveu-se de forma *instrumental*, como factor determinante para assegurar
 - ➔ a aplicação dos objectivos e princípios do Tratado (vg, não discriminação e liberdade de circulação de mercadorias e serviços, e direito de estabelecimento),
 - ➔ tendo em vista a construção do Mercado Interno/UEM

[WS ATKINS MANAGEMENT CONSULTANTS, "The cost of non-Europe in Public Sector Procurement, 1988"]

contratação pública

- ✓ TJCE definiu um conjunto de princípios fundamentais para a celebração de contratos públicos, que derivam directamente das regras e **princípios** do Tratado CE [e fundamentam a interpretação/aplicação do quadro regulamentar aplicável àqueles contratos]

- ✓ **princípios** da igualdade de tratamento e da não discriminação em razão da nacionalidade implicam uma obrigação de *transparência e de protecção da concorrência*

[Processos Teleaustria e Parking Brixen]

- ✓ estes **princípios** aplicam-se à adjudicação de contratos públicos mesmo com valores abaixo dos limiares de aplicação das directivas

[TREUMER & WERLAUFF, "The leverage principle: secondary Community law as a lever for the development of primary Community law", 2003]

contratação pública

- ✓ política social e ambiental integram também o conjunto de *interesses tutelados* pelas novas directivas,
- ✓ *contratação sustentável* - TJCE já decidiu no sentido de aceitar a utilização de critérios *não económicos* como critérios de selecção e de adjudicação, por parte das entidades contratantes, vg critérios sociais e ambientais

[Ac Concórdia Buses Finland vs Helsinki Municipality e EVN AG vs Republic of Áustria]

sistema controlo interno

- ✓ Sistema – estruturas/procedimentos/regras/documentos/registos
- ✓ Sistema controlo - responsabilidade da gestão, não do auditor
- ✓ Gestão deve desenvolver sistema que dê garantias razoáveis (custo/benefício)
- ✓ Componentes sistema de controlo interno

Ambiente controlo/análise risco - risco negócio/análise informação - registo e difusão/actividade de controlo_verificações de gestão/monitorização

sistema controlo interno - verificações de gestão

- ✓ **verificações de gestão** como parte **dos sistemas de controlo interno** devem estar previstas e ser desenvolvidas em cada organização com responsabilidades de contratação (vg, art 4 reg 438/2001 e art 60 reg 1083/2006)),
- ✓ integram os controlos normais e quotidianos, da responsabilidade da gestão/não segregados da actividade corrente de gestão – integram a própria *fileira* da gestão
- ✓ boa prática europeia: para além de verificações próprias de todos os sistemas de controlo interno, as organizações com responsabilidade de contratação devem prever verificações específicas para esse processo (*procurement oriented verifications*)
- ✓ estas verificações e os sistemas em que se integram devem ser auditadas (SCI_artigo 62 LEO/Autoridade de Auditoria QREN)

sistema controlo interno - verificações de gestão

- ✓ sistemas de controlo interno e as respectivas verificações de gestão devem assegurar.
 - realidade das operações e veracidade das despesas subjacentes
 - despesas aptas a gerar um bom pagamento

- ✓ verificações suportadas numa avaliação do risco do negócio
 - devem incidir sobre diferentes aspectos das operações: técnicos, administrativos, financeiros, físicos
 - gestão pode delegar funções mas não responsabilidades (*risk delegation*) e tem que obter garantias sobre a qualidade do trabalho realizado por terceiros (supervisão)

verificações de gestão – reflexão para o futuro

- ✓ base/suporte de um sistema sólido e fiável
- ✓ auditorias não substituem a ausência de um controlo interno eficiente
- ✓ emitem opinião sobre a sua existência, qualidade e fiabilidade
- ✓ são ex-post e segregadas/independência técnica da gestão
- ✓ opinião de auditoria negativa
 - ✓ consequências no fluxo dos pagamentos
 - ✓ correcções financeiras (elemento essenciais do sistema ausentes/ou com pontos críticos)

verificações de gestão – reflexão para o futuro

- ✓ *Accountability* – responsabilidade na gestão dos dinheiros públicos/garantir aos contribuintes a boa aplicação dos dinheiros públicos
- ✓ Desenvolver cultura de gestão (*management awareness*) sobre a importância dos controlos internos para *alavancar* a qualidade e resultados da gestão

responsabilidades IGF

- ✓ coordenação estratégica sistema
- ✓ coordenação metodológica
- ✓ Autoridade Auditoria (RCM)
 - ➔ estratégia auditoria – médio prazo
 - ➔ declinação anual – análise risco
 - ➔ audits horizontais – identificação elementos essenciais e pontos críticos sistema
 - ➔ opinião anual e final

estratégia de auditoria

- ✓ avaliação risco - análise *stakeholders vs complexidade operações*
- ✓ análise autónoma principais *centros de contratação*
- ✓ manual de auditoria com suportes metodológicos específicos para a contratação pública (incluindo *compliance assessment*)
- ✓
- ✓ check-lists seguem os diversos momentos dos procedimentos de contratação
- ✓ prioridade coordenação COM e outros homólogos
- ✓ análise instrumentos multilaterais e boas práticas internacionais (COM, OMC, OCDE)

estratégia de auditoria

- ✓ foco na prevenção e oportunidade da intervenção
- ✓ auditoria temática e divulgação boas práticas
- ✓ *follow-up* integrado constatações de auditoria sobre contratação pública (IGF/COM)
- ✓ actualização análise risco em função resultados auditoria (*sysaudit*)
- ✓ *peer review* com outras capacidades de auditoria – COM (regio, market), e outros EM, para análise e divulgação boas práticas
- ✓ formação específica dos auditores em contratação pública (incluindo reforço capacidade residente engenharia)

resultados de auditoria

- ✓ insuficiência de competências residentes, desde logo na concepção do projecto (projectos concebidos por consultores, que não respondem aos objectivos da autoridade contratante e não são revistos/corrigidos)
- ✓ erros na análise das propostas e no processo de adjudicação
- ✓ fraccionamento de contratos para evitar limiares
- ✓ trabalhos a mais adjudicados aos mesmos contraentes, em casos de invocação inapropriada de circunstâncias imprevistas (imprevistas/imprevisíveis)
- ✓ modificação do objecto físico do contrato
- ✓ insuficiência de competências residentes no acompanhamento ou monitorização do projecto

coordenação com Comissão - protocolo IGF/COM

- ✓ programas de auditoria coordenados
- ✓ *standards* internacionais auditoria
- ✓ análise resultados de auditoria
- ✓ *follow up* integrado dos resultados de auditoria (EM, CE)
- ✓ *intelligence* – partilha informação e metodologias
- ✓ programa de formação
- ✓ *case study* – análise de boas práticas
- ✓ protecção interesses financeiros
- ✓ contrato confiança

gestão e *accountability* – o alinhamento pelas boas práticas internacionais

quadro normativo e procedimentos de gestão *amigos* das boas práticas internacionais são decisivos para

- ✓ eficiência na contratação, como factor *travão* no desperdício de dinheiros públicos, assegurando redução da despesa como base da consolidação das contas públicas (intervenção Senhor Ministro Estado e das Finanças na apresentação do anteprojecto da 1ª parte do CCP)
- ✓ cultura de responsabilidade na boa utilização dos dinheiros públicos
- ✓ redução dos custos de contexto e criação de ambiente favorável ao investimento
- ✓ nível de maturidade de gestão

gestão e *accountability* – o alinhamento pelas boas práticas internacionais

quadro normativo e procedimentos de gestão *amigos* das boas práticas internacionais são decisivos para

- ✓ bom governo das organizações (vg, transparência, eficiência económica, *value for money*)
- ✓ contratação sustentável - desenvolver políticas sustentáveis nos domínios financeiro, social e ambiental (abordagem integrada)
- ✓ melhorar o índice de qualidade institucional (BM)

Value for money – o alinhamento do auditor pelas boas práticas internacionais

- ✓ verificando como os organismos determinam as suas necessidades de compras
- ✓ identificando e divulgando boas práticas
- ✓ analisando a avaliação de risco e respectiva sustentação e monitorização ao longo da vida da vida do projecto
- ✓ analisando as capacidades organizacionais e de gestão dos organismos para desenvolverem processos de contratação complexos e a gestão dos activos ou serviços pretendidos ao longo do respectivo período útil
- ✓ estratégia de auditoria consistente com estes objectivos no médio/longo prazo e prevendo incursões rápidas e incisivas em zonas de maior risco
- ✓ *gateway review* – análise de projectos, a partir de pontos críticos (*gates*) da sua execução

síntese final

- ✓ accountability - desenvolver cultura de gestão sobre a importância dos controlos internos para a qualidade e resultados da gestão
- ✓ desenvolvimento de política de avaliação do risco pela gestão [identificar claramente os pontos de risco na fileira do negócio/do processo de contratação e de execução do contrato]
- ✓ desenvolver *intelligence* – conhecer melhor a concepção e organização do negócio (*procurement business drivers*)
- ✓ adaptação interna à sofisticação técnica, jurídica e financeira das operações

síntese final

- ✓ estratégia de auditoria baseada em análise de risco sólida e actualizada e suportes metodológicos alinhados pelas melhores práticas internacionais
- ✓ abordagem preventiva e divulgação de boas práticas
- ✓ incidência específica no processo de contratação (estratégia de auditoria *orientada* para a contratação), incluindo particular atenção aos principais centros de contratação
- ✓ *single audit* – consistência dos controlos internos e rede de partilha de boas práticas de auditoria (EM, EU e organizações internacionais)
- ✓ cooperação e troca de informação entre auditores
- ✓ assegurar exercício efectivo de responsabilidade financeira