



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
MOÇAMBIQUE

O PACTO DE INTEGRIDADE UM INSTRUMENTO PODEROSO PARA NEGOCIAÇÕES DE CONTRATOS LIMPOS



Ficha Técnica:

Título: O pacto de integridade - Um instrumento poderoso para negociações de contratos limpos

Autor: Transparência Internacional (TI)

Tradução: Centro de Integridade Pública

Design e

Layout da versão PT: Élia Manjate

Impressão:

Tiragem: 1000 exemplares

A produção da edição portuguesa teve o patrocínio da Fundação Friedrich Ebert, Maputo



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY
Boa Governação-Transparência-Integridade
Good Governance-Transparency-Integrity

Av. Amílcar Cabral, 903; 2º Esquerdo
Tel.: (+258) 21 32 76 61 - Fax: (+258) 21 32 76 61
Caixa Postal: 3622
Maputo-Moçambique
Email: cipmoz@tvcabo.co.mz
Website: www.cip.org.mz

O PACTO DE INTEGRIDADE

A. O QUE É UM PACTO DE INTEGRIDADE?

O Pacto de Integridade (PI) é um instrumento desenvolvido durante os anos 90 pela Transparência Internacional para ajudar os governos, empresas e a sociedade civil no seu intento de combater a corrupção na área dos contratos públicos.

Consiste num processo que inclui um acordo entre um governo, ou um departamento governamental (a partir de agora referido como a Autoridade) e todos os concorrentes a um contrato do sector público.

O PI define direitos e obrigações que têm como efeito que nenhuma das partes pague, ofereça, exija ou aceite subornos, ou se conluie com competidores para obter o contrato ou durante a sua execução. Para além disso, requiere-se a todos os concorrentes que divulguem todas as comissões e despesas similares pagas por eles seja a quem for que esteja relacionado com o contrato. No caso de ocorrerem violações serão aplicadas sanções.

Essas sanções vão desde a perda ou recusa do contrato, perda do direito a concorrer ou do depósito de execução e responsabilidade pelos prejuízos, até à inclusão em listas negras para futuros concursos, do lado dos concorrentes, e a uma acção criminal ou disciplinar contra funcionários do governo.

Quer as empresas, quer os governos beneficiam dos PIs.

As empresas não precisam de usar subornos, sabendo que os seus competidores estão obrigados pelas mesmas regras, en-

O PACTO DE INTEGRIDADE

quanto os governos podem reduzir os altos preços da corrupção no *procurement*, nas privatizações e nos licenciamentos.

O PI têm-se mostrado adaptáveis a muitos sistemas legais e flexíveis na sua aplicação. Desde a sua concepção o PI já foi usado em mais de 15 países em todo o mundo e beneficiou de opiniões de uma grande variedade de indivíduos e organizações.

B. COMO É QUE FUNCIONAM OS PACTOS DE INTEGRIDADE?

I. Para que é que servem?

Num processo de contratação específico, o PI destina-se a atingir dois objectivos primários:

(a) Permitir às empresas que se abstenham do uso de subornos, garantindo-lhes que:

(i) Os seus competidores também se abstêm do uso de subornos;

(ii) Os serviços de *procurement*, de privatização e de licenciamento do governo tomarão medidas para evitar a corrupção, incluindo a extorção, por parte dos seus funcionários e seguirem procedimentos transparentes:

(b) Permitir aos governos que reduzam o alto custo e o impacto deformador nos serviços públicos de *procurement*, privatização e licenciamento.

Para além do impacto individual no processo de contratação em causa o PI tem também o objectivo de criar uma

maior confiança nas tomadas de decisão públicas, um clima de investimentos mais hospitaleiro e apoio público para os próprios programas governamentais de procurement, privatização e licenciamento.

2. A que tipos de contratos podem ser aplicados?

O conceito do PI é utilizável não só para contratos de construção ou de fornecimentos mas igualmente para a selecção de:

- um comprador/receptor de bens do estado como parte de um programa governamental de privatização de bens do estado,
- consultores (de engenharia, arquitectura ou outros),
- um beneficiário de uma licença estatal ou concessão (como, por exemplo, para a exploração ou produção de petróleo ou gás, mineração, pesca abate de árvores ou outros direitos extractivos) ou para serviços regulamentados pelo governo, (tais como telecomunicações, serviços de fornecimento de água ou recolha de lixo).

O contrato e o PI podem cobrir a planificação, o desenho, a construção, a instalação e a operação de bens pela Autoridade, a privatização através da venda de bens, a atribuição de licenças e concessões pela Autoridade, bem como os serviços correspondentes, tais como os serviços de consultoria e idêntico apoio técnico, financeiro e administrativo. Sempre que possível o PI deve cobrir todas as actividades relacionadas com o contrato desde a pré-selecção dos concorrentes,

o concurso e o próprio contrato, passando pela implementação, até estar completo e a operar.

3. Quando é que são úteis?

O PI pode e deve ser aplicado a toda a gama de actividades que dizem respeito a um particular investimento, venda, licença ou concessão:

- começando pela viabilidade do projecto e pelo estágio preparatório. Até mesmo a preparação da primeira escolha alternativa e os documentos do desenho do projecto deveriam ser cobertos – caso contrário um consultor desonesto pode desviar toda a preparação do processo em benefício de alguns contratantes ou fornecedores;
- prosseguindo com a selecção dos principais contratantes/fornecedores/licenciados;
- e estendendo-se até à implementação da actividade principal (execução do contrato de construção ou de fornecimento, especialmente a observância de todas as especificações acordadas no contrato e todas as ordens de mudança ou alteração); na verdade, para projectos tais como grandes barragens ou empreendimentos tóxicos (tais como centrais nucleares) a protecção do PI deve continuar até à retirada e destino final dos bens do projecto.

C. O QUE FAZ DE UM PACTO DE INGRIDADE UM PACTO DE INTEGRIDADE?

Os elementos essenciais do Pacto de Integridade são:

- um pacto (contrato) entre um gabinete governamental (o principal) a convidar concorrentes a qualquer tipo de contrato, relacionado com mercadorias e serviços, e os concorrentes,
- medidas tomadas pelo principal para que os seus funcionários não exijam nem aceitem quaisquer subornos, prendas, etc, através de sanções disciplinares ou criminais apropriadas em caso de violação;
- uma declaração, por parte de cada concorrente, de que não pagou e não pagará nenhum suborno para obter ou manter o contrato;
- medidas por parte de cada concorrente para revelar todos os pagamentos feitos, em relação com o contrato em questão, a alguém (incluindo agentes e outros intermediários, bem como membros da família, etc);
- a aceitação explícita por cada concorrente de que o empenhamento na não utilização de subornos e a obrigação de revelar pagamentos, bem como as correspondentes sanções, **continuam em vigor**, para o concorrente vencedor, até o contrato ter sido completamente executado;
- os concorrentes são aconselhados a terem um **Código de Conduta** da empresa (rejeitando claramente todo o tipo de subornos e outros comportamentos

anti éticos) e um programa de aceitação da implementação do Código de Conduta em toda a empresa;

- uso da **arbitragem** como mecanismo de resolução de conflitos e instância que impõe as sanções;
- o anúncio prévio do conjunto de **sanções** para qualquer violação, por um concorrente, dos seus compromissos ou medidas (algumas ou todas):
 - recusa ou perda do contrato;
 - perda do depósito de segurança ou desempenho do concorrente;
 - Responsabilidade por prejuízos ao principal e aos outros concorrentes e
 - exclusão do violador pelo principal, durante um período de tempo apropriado;
- um **sistema de monitoria independente** que possa ser posto em prática com a participação activa da sociedade civil ou qualquer outra estrutura com independência, responsabilidade e credibilidade.

A **transparência** máxima em cada passo que conduza ao contrato e ao longo da sua implementação é a base para, com sucesso, desenhar, organizar e implementar um PI. Essa transparência, por seu lado, exige um acesso público alargado e fácil a toda a informação relevante, incluindo o desenho, a justificação da contratação, a pré-selecção e selecção dos consultores, os documentos do concurso, pré- selecção dos concorrentes, procedimentos do concurso, avaliação do

concurso, contratação, implementação do contrato e supervisão.

É altamente desejável que exista um fórum no qual representantes da sociedade civil possam debater os passos oficiais dados no contexto do contrato. Neste momento a Internet fornece uma plataforma quase ideal. Auscultações públicas são também um instrumento efectivo. No entanto, o acesso a informações sobre propriedade legítima deve continuar restrito. Em caso de necessidade pode ser dado a um representante da sociedade civil o mesmo acesso dado à Autoridade, mas os direitos deste representante se referir publicamente aos aspectos da propriedade devem ser estritamente especificados, numa relação apertada com os perigos, as suspeitas e o grau de comprovação das práticas corruptas.

D. A SOCIEDADE CIVIL TEM UM PAPEL A DESEMPENHAR?

Desde o principio houve a esperança que a sociedade civil, no respectivo país, desempenharia um papel chave na observação e controlo da implementação correcta e completa do PI.

A legítima confidencialidade da informação sobre a propriedade, a que os representantes da sociedade civil passariam a ter acesso, pode ser adequadamente protegida através de uma estipulação contratual apropriada.

E. PACTOS DE INTEGRIDADE EM FUNCIONAMENTO

I. Aplicação

SOBRE AS SANÇÕES. Uma questão frequentemente colocada é: “que tipo de provas são necessárias para se ter a certeza de uma violação por um concorrente, de forma a desencadear sanções?”. Apenas suspeitas não são suficientes. Claramente uma condenação criminal por suborno seria a prova mais persuasiva, mas é raro obter-se uma condenação criminal e, mesmo que se obtenha uma, normalmente chega demasiado tarde para ser de alguma utilidade na aplicação expedita de sanções. A prática alemã é tratar uma declaração de não contestação ou uma admissão de culpa como igualmente persuasiva.

Recentemente está a emergir a prática de a considerar como prova adequada de violação se “com base nos factos disponíveis não há dúvidas materiais”. Em qualquer caso, “provas suficientes” são o bastante para desencadear a acção, principalmente se se quiser evitar prejuízos irreparáveis.

ARBITRAGEM. A instituição a que recorrer em caso de prejuízos deve ser a arbitragem, sob auspícios nacionais ou internacionais. Mas porquê a arbitragem em vez da jurisdição nacional normal?

- Confiar na jurisdição de um país do Norte será, muito provavelmente inaceitável para o principal de um país do Sul; similarmente, confiar na jurisdição nacional de um país do Sul provavelmente será pouco confortável

para concorrentes dos países do Norte; daí a escolha consensual da arbitragem.

- Onde existir um sistema nacional de arbitragem, funcionando bem, que mereça a confiança das empresas internacionais, submeter-lhe uma disputa poupa tempo e custos.
- Onde não existir um tal sistema nacional de arbitragem aceite, as partes devem recorrer à “arbitragem internacional pelo tribunal de arbitragem da ICC, de acordo com as regras da ICC (Câmara de Comércio Internacional)” (ou outra instituição internacional de arbitragem, aceite, similar).

Normalmente as partes estipulam, desde o início, o local da sessão, a lei aplicável e o número de árbitros.

PAGAMENTOS E DECLARAÇÃO DE BENS E SEUS LIMITES. Considerando que são muitas vezes usados “agentes” e “intermediários” (muitas vezes primariamente) como instrumentos para o pagamento de subornos, o modelo contém uma estipulação segundo a qual os pagamentos a agentes não devem exceder “montantes apropriados por serviços legítimos”. Esta linguagem provém das Regras de Conduta da ICC (“Extorção e Suborno nas Transações Internacionais de Negócios”, Revisão de 1996). De facto, muitas empresas globalmente activas começaram a evitar usar esses agentes ou intermediários.

- Será requerido aos “funcionários” do principal que, numa base regular, divulguem os seus bens e os da

sua família, como forma de se verificar se esses funcionários adquirirem riqueza de uma fonte que não pode ser explicada.

- os consultores devem-se comprometer não só a não pagar subornos para obter um contrato, mas também a desenhar o projecto, ou componentes do projecto, de uma forma que seja totalmente não discriminatória, assegure uma competição alargada e não ofereça vantagens a um concorrente específico.

SOBRE A MONITORIA – Embora seja altamente desejável, em qualquer país, um papel de observação e monitoria, claro e sem restrições, por parte da sociedade civil, sabe-se que, em alguns países, o governo não está, neste momento, preparado para permitir à sociedade civil que exerça um tal papel. Nesses casos a função de observação e monitoria pode ser exercida de uma de diferentes formas:

- O governo emprega o que, em alguns casos nos Estados Unidos foi chamado “Inspector Geral Independente do Sector Privado” (ou IGISP). O IGISP, uma empresa do sector privado ou um indivíduo, traz a necessária perícia. Uma solução desse tipo pode ser aceite desde que seja dado ao IGISP não só completo acesso mas também o direito contratual de procurar a correcção de alguns problemas ou impropriedades de procedimento e, se não for realizada nenhuma correcção, informar o público da impropriedade.

Ou

- o governo compromete-se a divulgar completamente ao público todos os dados relevantes que digam

respeito à avaliação das propostas em competição. Isto deve incluir uma declaração de que os critérios de avaliação anunciados no lançamento do concurso foram aplicados na totalidade, uma lista dos concorrentes e dos seus preços, uma lista dos concorrentes rejeitados, incluindo as razões da rejeição, os elementos e aspectos mais importantes do processo de avaliação e as razões específicas para se ter escolhido o concorrente vencedor. Nesse momento o governo deve também anunciar a sua própria estimativa de custos para o projecto.

2. Outras questões sobre a sua aplicação

- É importante notar que o PI só pode funcionar se todos os concorrentes se submeterem a ele. É, portanto, muito desejável que se torne **obrigatória a assinatura** do PI.

Alguns países escolheram fazer a assinatura voluntária e, em seguida, começar uma campanha para convencer todos os concorrentes das vantagens da existência de um PI; contudo os concorrentes só estão preparados para assinar o PI desde que ele seja assinado por todos os concorrentes. Se houver nem que seja um só concorrente que se recuse a assinar, todos os outros desistirão do seu compromisso dado que, no final, o objectivo é a criação de um terreno de jogo nivelado – para todos os jogadores.

- Um desenvolvimento recente, e altamente relevante, é o uso, em vários países, da internet para uma total

transparência no procurement. No México, todas as actividades publicas de procurement em todo o país são registadas e tornadas públicas, com grande detalhe, através de um endereço na internet a que toda a gente pode ter acesso. Na Colômbia pretende-se que um Sistema de Informação de Contratos do Estado seja largamente acessível. Sistemas similares de informação electrónica estão a ser aplicados no Brasil, Chile, Equador, Paquistão e Coreia do Sul. O alto grau de transparência que se consegue através deste acesso, em tempo real, às tomadas de decisões públicas, claramente reduz as oportunidades de manipulação e aumenta a disponibilidade quer dos funcionários, quer dos concorrentes para se comprometerem num procedimento de contratação livre da corrupção, como os feitos através de PI.

- Finalmente a experiência mostra que a vontade política para reduzir a corrupção e fazer reviver a honestidade e integridade na contratação pelo governo é uma condição indispensável para o sucesso. É por isso que a TI recomenda que se comece qualquer processo de PI estabelecendo a existência dessa vontade política – ao mais alto nível político possível. A experiência, até à data, mostra que pode ser mais fácil estabelecer e fixar essa vontade política ao nível municipal do que ao nível do governo nacional.
- Ao julgar a **viabilidade do modelo do PI**, deve-se ter em conta que, desde 1999 a Convenção Contra o Suborno da OCDE torna o suborno de um funcionário estrangeiro um acto criminoso em todos os Estados que ratificaram a Convenção e, em muitos desses

países, a possibilidade de deduzirem dos impostos os subornos, que era anteriormente permitida, foi abolida. Portanto, os concorrentes de muitos países enfrentam agora uma situação legal fundamentalmente diferente daquela em que operaram ao longo dos anos. Devem, portanto, estar preparados para entrar em acordos desenhados para fornecer um “campo de jogos nivelado” para todos os competidores, quer eles venham de países sujeitos às regras da Convenção da OCDE, quer não.

- Porque é válido um PI se existem leis em vigor? Apesar da existência de leis que proíbem a corrupção, a persistência de problemas de corrupção na contratação pública mostra a necessidade de desenvolver mecanismos que aumentem a observância da lei e tornem mais difícil ignorá-la. Neste sentido, o PI não é um duplicado da lei mas favorece a sua observância nivelando o campo do jogo e assegurando aos contendores que vão actuar todos debaixo das mesmas condições.

Há um crescente número de casos em que estão a ser aplicados todos os princípios essenciais do PI.

Embora haja alguma variedade nas formas de o encarar, nos documentos e no processo, a TI aprecia grandemente os muitos esforços realizados por membros da TI em todo o mundo para introduzir o conceito de PI o mais completamente possível e encoraja o prosseguimento da experimentação com formas modificadas de aplicação em vez da insistência em formas “puristas”.

Contudo, para garantir a consistência, pede-se às delegações nacionais da TI para manterem um contacto estreito com o Secretariado Internacional da TI à medida que debatem e desenvolvem versões “específicas” do PI. A TI está a constituir um grupo de Pessoas Qualificadas que possam fornecer a necessária perícia em resposta a pedidos de ajuda de quaisquer delegações nacionais que estejam a promover Pis.

3. Experiências

Pactos de Integridade, numa forma mais completa, estão neste momento a ser usados na Argentina, Colômbia, Equador, Alemanha e México, bem como na Indonésia e no Paquistão. Foram introduzidos como um modelo geral em sectores inteiros (Construção, na China), grupos de instituições públicas (Empresas públicas na Índia) ou governos locais (Milão, Itália). Elementos essenciais do PI (monitoramento, por exemplo) estão a ser usados em outras aplicações, noutros sítios, entre os quais na Bulgária, no Paraguai e no Peru.

No total, mais de 15 países, através dos esforços das delegações nacionais da TI, implementaram versões adaptadas de Pactos de Integridade. Na página da TI, na internet (www.transparency.org), podem ser obtidas mais informações sobre eles.

Uma apreciação global da experiência mostra que o conceito do PI é sólido e funcional. Um dos pontos fortes do conceito parece ser que é suficientemente flexível para se adaptar às muitas estruturas legais e exigências locais, bem como aos diferentes níveis a que os governos têm vontade para avançar ao longo das linhas aqui definidas. No entanto, a experiência

da TI é que essas linhas contêm os pontos essenciais que devem constar num PI para ele poder receber essa designação e ser apoiado pela TI.

4. Resultados

POUPANÇAS. Por exemplo, o processo de licitação para a reformulação tecnológica do “Banco Agrário” da Colômbia, propriedade do Estado, no primeiro semestre de 2002, terminou com um preço de adjudicação 30% abaixo do que estava orçamentado, em parte devido à introdução de um PI. No Paquistão, em 2002, também foram registadas poupanças de 75% quando os Serviços de Água e Esgotos de Carachi incluíram a aplicação do conceito de PI no processo de contratação de consultores para o seu esquema K-II de Fornecimento de Água à Grande Carachi.

CONFIANÇA. Durante os exercícios de avaliação dos casos, concorrentes que participaram em processos onde foi usado um PI mencionaram que podem ter ficado infelizes por terem perdido, mas sabem que perderam de uma forma justa. Este elemento é, também, muito importante. Pode tornar desnecessários processos judiciais e criar confiança na acção do Governo.

SANÇÕES Em alguns países houve empresas colocadas na lista negra por violarem o pacto (p.e. na Itália e na Coreia).

MAIS INFORMAÇÃO

Pode-se encontrar mais informação em “Integrity Pact: A Status Report”, disponível electrónicamente na página internet da TI www.transparency.org/global_priorities/public_contracting_Updated

E novos materiais a respeito dos Pis, anti-corrupção na contratação pública e o manual: Curbing Corruption in Public Contracting também estão disponíveis.

PARA MAIS DETALHES CONTACTAR:

Marcela Rozo
Senior Programme Coordinator
Public Contracting
E-mail: mrozo@transparency.org



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
MOÇAMBIQUE

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY
Boa Governação-Transparência-Integridade
Good Governance-Transparency-Integrity

Av.Amilcar Cabral, 903; 2º Esquerdo

Tel.: (+258) 21 32 76 61

Fax: (+258) 21 32 76 61

Caixa Postal: 3622

Maputo-Moçambique

Email: cipmoz@tvcabo.co.mz

Website: www.cip.org.mz

Patrocínio:

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG