

II

(Comunicações)

COMUNICAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO
EUROPEIA

COMISSÃO EUROPEIA

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO —

**Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses no quadro do Regulamento
Financeiro**

(2021/C 121/01)

DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE: «Com base no direito da UE aplicável, o presente documento faculta orientação técnica ao pessoal e aos organismos envolvidos na execução, na monitorização e no controlo do orçamento da UE no que diz respeito à interpretação e aplicação das regras da UE, a fim de facilitar a aplicação e incentivar boas práticas. Os exemplos fornecidos no documento destinam-se simplesmente a ilustrar os conceitos específicos apresentados em cada capítulo. O Tribunal de Justiça da União Europeia é a única autoridade competente para interpretar o direito da União.»

ÍNDICE

	<i>Página</i>
1. Referências regulamentares	3
2. Introdução e objetivo da nota de orientação	3
3. O conceito e as obrigações respeitantes à prevenção de conflitos de interesses	4
3.1 Principais diferenças entre o Regulamento Financeiro anterior e o atual no que diz respeito a conflitos de interesses .	4
3.2 As novas disposições sobre conflitos de interesses no RF 2018	6
3.2.1 Definição de conflito de interesses	7
3.2.2 Quem é abrangido	7
3.2.3 «Situações que possam objetivamente ser consideradas como constituindo um conflito de interesses»	10
3.2.4 Obrigações em caso de conflito de interesses	12
4. Elementos específicos relativos à gestão direta/indireta	15
4.1 Conflitos de interesses em procedimentos de concessão	16
4.2 Outras referências no RF 2018 a conflitos de interesses	17
4.3 Questões éticas em contextos não financeiros	18
5. Elementos específicos relativos à gestão partilhada	22
5.1 Quem faz o quê no contexto da gestão partilhada?	23
5.2 Regras relativas aos conflitos de interesses nas Diretivas Contratos Públicos	25
5.3 Elementos específicos relativos a instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada	29
6. Possíveis medidas para evitar e gerir conflitos de interesses	30
6.1 Sensibilização	31
6.2 Políticas, regras e procedimentos	31
6.3 Declarações de interesses, declaração de património e exercício de funções em regime de exclusividade	33
6.4 Outras medidas	35
Anexo I — Outros exemplos ilustrativos de conflitos de interesses	39
Anexo II — Disposições jurídicas da UE sobre conflitos de interesses no domínio da gestão partilhada	39

1. REFERÊNCIAS REGULAMENTARES

Ato legislativo	Artigos
Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 ⁽¹⁾ . Regulamento Financeiro (<i>a seguir designado por «RF 2018»</i>)	artigos 2.º, 26.º, 33.º, 36.º, 61.º, 62.º, 63.º, 69.º, 70.º, 71.º, 73.º, 76.º, 77.º, 78.º, 89.º, 136.º, 137.º, 141.º, 150.º, 154.º, 155.º, 167.º, 205.º, 209.º, 216.º, 225.º e 237.º, e anexo I, pontos 20.6, 28.2 e 29.1
Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 ⁽²⁾ . Regulamento Financeiro (<i>a seguir designado por «RF 2012»</i>)	artigos 32.º, 57.º e 59.º
Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ . Diretiva relativa aos contratos públicos (<i>a seguir designada por «Diretiva CP»</i>)	artigos 2.º, 24.º, 41.º, 57.º, 58.º e 83.º

⁽¹⁾ JO L 193 de 30.7.2018, p. 1.

⁽²⁾ JO L 298 de 26.10.2012, p. 248.

⁽³⁾ JO L 94 de 28.3.2014, p. 65.

⁽⁴⁾ A fim de assegurar que a nota de orientação é clara e fácil de compreender, as referências à Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos devem também ser entendidas como referências à Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão, e à Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE, porquanto o conceito de conflitos de interesses é definido de forma similar nas três diretivas.

2. INTRODUÇÃO E OBJETIVO DA NOTA DE ORIENTAÇÃO

O RF 2018, que entrou em vigor em 2 de agosto de 2018, reforçou as medidas destinadas a proteger os interesses financeiros da UE. Um bom exemplo disso é o reforço das regras em matéria de conflitos de interesses, que, além do regime de gestão direta e indireta, se encontram agora explicitamente alargadas às autoridades dos Estados-Membros (independentemente das disposições de governação interna dos Estados-Membros) e a todas as pessoas que executem qualquer um dos fundos da UE em regime de gestão partilhada.

A qualquer momento, podem ocorrer situações que envolvam conflitos de interesses. Reveste-se de primordial importância preveni-las ou geri-las apropriadamente quando ocorrem. Trata-se de um requisito crucial para defender a transparência, a reputação e a imparcialidade do setor público e a credibilidade dos princípios do Estado de direito enquanto valor fundamental da UE. É essencial para manter a confiança do público na integridade e imparcialidade dos organismos e funcionários públicos, assim como nos processos de tomada de decisão que servem interesses gerais. Em contrapartida, se os conflitos de interesses não forem prevenidos ou adequadamente geridos quando ocorrem, podem afetar negativamente o processo de tomada de decisão nos organismos públicos, dar lugar a utilização incorreta dos fundos públicos e causar danos em termos de reputação. Podem também conduzir a uma perda de confiança na capacidade do setor público para funcionar com imparcialidade e no interesse geral da sociedade.

Os conflitos de interesses têm de ser prevenidos e solucionados, e os princípios que regem o orçamento da UE ⁽¹⁾ têm de ser devidamente observados. Dispor de políticas e regras pormenorizadas em matéria de prevenção e gestão de conflitos de interesses constitui uma parte essencial da boa governação.

Atendendo à importância fundamental das regras em matéria de conflitos de interesses, a infração da legislação da UE a este respeito constitui um motivo de séria preocupação e normalmente resulta nalguma forma de reparação, financeira ou de outro tipo, por exemplo, disciplinar ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Título II do RF 2018.

⁽²⁾ Consultar igualmente os capítulos 3.2.4 e 5.1.

A presente nota de orientação tem por objetivo:

- 1) Promover uma interpretação e aplicação uniformes das regras sobre a prevenção de conflitos de interesses ⁽³⁾ para intervenientes financeiros ⁽⁴⁾ e membros do pessoal das instituições da UE que participam na execução, na monitorização e no controlo do orçamento da UE em regime de gestão direta/indireta/partilhada;
- 2) Sensibilizar as autoridades dos Estados-Membros, os titulares de cargos públicos (incluindo membros do governo) e todas as pessoas que participam na execução do orçamento da UE em regime de gestão partilhada ⁽⁵⁾ para as disposições aplicáveis estabelecidas no RF 2018 e na Diretiva CP no que se refere à prevenção de conflitos de interesses; e
- 3) Sensibilizar os parceiros externos ⁽⁶⁾ (incluindo o seu pessoal e qualquer entidade com a qual o parceiro externo tenha uma relação contratual para efeitos de execução orçamental) que participam na execução do orçamento da UE em regime de gestão indireta para as disposições aplicáveis estabelecidas no RF 2018 no que diz respeito à prevenção de conflitos de interesses.

Os capítulos 1 a 3 da presente nota de orientação são pertinentes para todas as modalidades de gestão, enquanto os capítulos 4 e 5 apresentam, respetivamente, elementos específicos que são pertinentes para o regime de gestão direta/indireta e de gestão partilhada. O capítulo 6 apresenta uma lista não exaustiva de sugestões e recomendações para medidas que poderiam ser criadas para prevenir e gerir situações de conflitos de interesses. Estas sugestões e recomendações destinam-se a facultar às instituições da UE e às autoridades dos Estados-Membros orientação e instrumentos para as auxiliar na prevenção de conflitos de interesses.

3. O CONCEITO E AS OBRIGAÇÕES RESPEITANTES À PREVENÇÃO DE CONFLITOS DE INTERESSES

3.1 Principais diferenças entre o Regulamento Financeiro anterior e o atual no que diz respeito a conflitos de interesses

RF 2012	RF 2018
<p>Artigo 57.º Conflitos de interesses</p> <p>«1. Os intervenientes financeiros e as outras pessoas envolvidas na execução e na gestão, incluindo os respetivos atos preparatórios, na auditoria ou no controlo do orçamento não realizam qualquer ato no âmbito do qual os seus próprios interesses possam estar em conflito com os da União.</p> <p>Caso tal risco exista, a pessoa em causa abstém-se de realizar esse ato e informa de tal facto o gestor orçamental delegado, que deve confirmar por escrito a existência ou não de um conflito de interesses. Além disso, a pessoa em causa deve informar o seu superior hierárquico. Caso se verifique a existência de um conflito de interesses, a pessoa em causa</p>	<p>Artigo 61.º (sublinhado nosso) Conflitos de interesses</p> <p>«1. Os intervenientes financeiros, na aceção do capítulo 4 do presente título, e as outras pessoas, <u>incluindo as autoridades nacionais a qualquer nível</u>, envolvidas na execução orçamental em regime de gestão direta, indireta e partilhada, incluindo os respetivos atos preparatórios, a auditoria ou o controlo, não realizam qualquer ato que possa pôr os seus próprios interesses em conflito com os interesses da União. <u>Tomam também as medidas adequadas para prevenir o surgimento de conflitos de interesses nas funções sob a sua responsabilidade e para enfrentar as situações que possam objetivamente ser consideradas como constituindo um conflito de interesses.</u></p>

⁽³⁾ Com exclusão de questões éticas em contextos não financeiros, que são abrangidas por legislação da UE e documentos da Comissão não diretamente relacionados com a execução do orçamento da UE.

⁽⁴⁾ Intervenientes financeiros (na aceção do título IV, capítulo 4, artigos 73.º, 76.º, 77.º e 89.º, do RF 2018) são os gestores orçamentais (cada instituição da UE exerce as funções de gestor orçamental e delega — e subdelega ainda — as suas funções de gestor orçamental em agentes de nível adequado), os contabilistas (nomeados por cada instituição da UE de entre os funcionários sujeitos ao Estatuto dos Funcionários) e os gestores de fundos para adiantamentos (nomeados por decisão do contabilista da instituição da UE, sob proposta devidamente fundamentada do gestor orçamental competente).

⁽⁵⁾ São exemplos de fundos da UE em regime de gestão partilhada pelos Estados-Membros: i) o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), ii) o Fundo Social Europeu (FSE), iii) o Fundo de Coesão (FC), iv) o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), v) o Fundo para o Asilo e a Migração (FAM), vi) o Fundo para a Segurança Interna (FSI), vii) o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos (IGFV), viii) o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), ix) o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), x) o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD), xi) o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG), e xii) o Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE).

⁽⁶⁾ O capítulo 4 disponibiliza uma lista não exaustiva de parceiros externos.

RF 2012	RF 2018
<p>deve cessar todas as suas atividades nesse âmbito. O gestor orçamental delegado toma ele próprio todas as medidas suplementares adequadas.</p> <p>2. Para efeitos do n.º 1, existe conflito de interesses sempre que o exercício imparcial e objetivo das funções de um interveniente financeiro ou de outra pessoa, a que se refere o n.º 1, se encontre comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro motivo de comunhão de interesses com o destinatário.</p> <p>3. A Comissão fica habilitada a adotar atos delegados nos termos do artigo 210.º que definam os atos suscetíveis de constituir um conflito de interesses, bem como o procedimento a seguir em tais casos.»</p> <p>Artigo 32.º das normas de execução do RF 2012 ⁽¹⁾ Atos suscetíveis de constituir um conflito de interesses e procedimento a seguir (Artigo 57.º do Regulamento Financeiro)</p> <p>«1. Os atos suscetíveis de serem afetados por um conflito de interesses, na aceção do artigo 57.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, podem, nomeadamente, assumir uma das seguintes formas, sem prejuízo da sua classificação enquanto atividades ilegais nos termos do artigo 106.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento Financeiro:</p> <p>a) Concessão a si próprio ou a outrem de vantagens diretas ou indiretas indevidas;</p> <p>b) Recusa em conceder a um beneficiário os direitos ou vantagens a que tem direito;</p> <p>c) Exercício de atos indevidos ou abusivos, ou a omissão de realizar os atos necessários.</p> <p>Outros atos suscetíveis de serem afetados por um conflito de interesses são aqueles que podem comprometer o exercício imparcial e objetivo das funções de uma pessoa como, por exemplo, a participação numa comissão de avaliação no âmbito de um procedimento de adjudicação de contratos públicos ou de concessão de subvenções, se essa pessoa puder, direta ou indiretamente, beneficiar em termos financeiros do resultado desses procedimentos.</p> <p>2. Presume-se que existe um conflito de interesses quando o requerente, candidato ou proponente for um elemento do pessoal abrangido pelo Estatuto, a menos que a sua participação no procedimento tenha sido previamente autorizada pelo seu superior hierárquico.</p> <p>3. Na eventualidade de um conflito de interesses, o gestor orçamental delegado tomará as medidas adequadas a fim de evitar que a pessoa em causa exerça qualquer influência indevida no processo ou procedimento em questão.»</p>	<p>2. Caso exista o risco de um conflito de interesses que implique um membro do pessoal de uma autoridade nacional, a pessoa em causa remete a questão para o seu superior hierárquico. No caso de pessoal abrangido pelo Estatuto, a pessoa em causa remete a questão para o gestor orçamental delegado competente. O superior hierárquico ou o gestor orçamental delegado competente confirmam por escrito se existe um conflito de interesses. Caso exista um conflito de interesses, a autoridade investida do poder de nomeação ou a autoridade nacional competente asseguram que a pessoa em causa cesse todas as suas atividades no caso. O gestor orçamental delegado competente ou a autoridade nacional competente asseguram que sejam tomadas todas as medidas suplementares adequadas de acordo com a lei aplicável.</p> <p>3. Para efeitos do n.º 1, existe um conflito de interesses caso o exercício imparcial e objetivo das funções de um interveniente financeiro ou de outra pessoa, a que se refere o n.º 1, se veja comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto.»</p>
<p>⁽¹⁾ Regulamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 da Comissão, de 29 de outubro de 2012, sobre as normas de execução do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L 362 de 31.12.2012, p. 1).</p>	

O RF 2018 alargou explicitamente o âmbito de aplicação das disposições sobre conflitos de interesses a todas as modalidades de gestão ⁽⁷⁾ e a todos os intervenientes, nomeadamente as autoridades nacionais a todos os níveis, envolvidos na execução do orçamento da UE, incluindo a realização de atos preparatórios e auditorias, bem como o exercício de controlo.

Seguem-se as principais alterações introduzidas pelo RF 2018 no tocante aos conflitos de interesses.

- Âmbito mais alargado: explicitamente aplicável à gestão partilhada (além da gestão direta e indireta) e às autoridades nacionais/regionais em qualquer nível, incluindo membros do governo.
- Definição de «conflito de interesses» reformulada: atualmente engloba «qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto», que é mais abrangente do que «qualquer outro motivo de comunhão de interesses com o destinatário», no artigo 57.º do RF 2012.
- Outras situações abrangidas: exige explicitamente não apenas que as situações que envolvam conflitos de interesses sejam prevenidas, mas também que essas situações sejam enfrentadas, incluindo as que «possam objetivamente ser consideradas» como constituindo um conflito de interesses. Esta disposição reforça a função preventiva para situações de conflito de interesses.

Gestão partilhada

Antes do RF 2018, as regras em matéria de conflitos de interesses conforme estabelecidas no artigo 57.º do RF 2012 não eram diretamente aplicáveis nos Estados-Membros quando a execução do orçamento da UE se fazia em regime de gestão partilhada. Considerando, nomeadamente, que as medidas específicas a serem adotadas, conforme referido no artigo 57.º do RF 2012, incidiam simplesmente sobre as funções do gestor orçamental delegado, essa disposição aplicava-se apenas ao pessoal das instituições da UE e dos organismos da UE.

No entanto, o artigo 59.º, n.º 1, do RF 2012 estabelecia que «[a] Comissão e os Estados-Membros respeitam os princípios da boa gestão financeira, da transparência e da não discriminação ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾[...] quando gerem fundos da União» e «a Comissão e os Estados-Membros cumprem as suas respetivas obrigações de controlo e auditoria.» Nos termos do artigo 59.º, n.º 4, do RF 2012, os organismos designados pelos Estados-Membros responsáveis pela gestão e controlo dos fundos da UE em regime de gestão partilhada já eram obrigados a instaurar um sistema de controlo interno eficaz e eficiente, e assegurar o seu funcionamento.

Além disso, o artigo 32.º, n.º 1, do RF 2012 previa que o orçamento fosse executado com base num controlo interno eficaz e eficiente (para todas as modalidades de gestão) e conforme com as regras setoriais pertinentes. O artigo 32.º, n.º 3, alínea c), do RF 2012 exigia que esses sistemas de controlo interno fossem capazes de prevenir o surgimento de conflitos de interesses em todas as modalidades de execução do orçamento.

Por conseguinte, a prevenção de conflitos de interesses era um dos princípios da gestão partilhada consagrados no artigo 59.º, n.º 1, do RF 2012. Assim, mesmo antes da entrada em vigor do RF 2018, nos termos do RF 2012, os Estados-Membros eram obrigados, ao executar o orçamento da UE em regime de gestão partilhada, a tomarem as medidas necessárias para evitar conflitos de interesses; por exemplo, esta obrigação foi claramente estabelecida nos critérios de acreditação dos organismos pagadores no âmbito da política agrícola comum (PAC) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ As modalidades utilizadas para executar o orçamento da UE estão estabelecidas no artigo 62.º do RF 2018 (gestão direta/indireta/partilhada).

⁽⁸⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de março de 2015 no processo C-538/13, *eVigilo Ltd.*, ECLI:EU:C:2015:166, n.os 35, 42 e 43, sobre contratos públicos. O Tribunal de Justiça determinou que uma decisão de adjudicação tomada numa situação de conflito de interesses viola os princípios da igualdade de tratamento e da transparência; concluiu que o direito da União não exclui que um órgão jurisdicional nacional possa determinar que uma adjudicação é ilegal, apenas com base numa parcialidade no procedimento de adjudicação, que o queixoso não tem de demonstrar, mas que a entidade adjudicante tem de examinar. Um conflito de interesses implica o risco de a entidade adjudicante se deixar guiar por considerações alheias ao contrato em causa e de, só por causa delas, ser dada preferência a um concorrente. Este tipo de conflito de interesses pode, pois, constituir uma violação dos princípios da igualdade de tratamento e da transparência. Além disso, a obrigação das entidades adjudicantes de tratarem os operadores económicos de forma equitativa e não discriminatória e de agirem de forma transparente mostra que têm um papel ativo na aplicação dos princípios de adjudicação dos contratos públicos. Por conseguinte, a entidade adjudicante é obrigada a verificar a existência de eventuais conflitos de interesses e a tomar as medidas adequadas para evitar, detetar e resolver os conflitos de interesses.

⁽⁹⁾ No âmbito de outro processo (Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de março de 2005 no processo T-160/03, *AFCon Management Consultants e outros/Comissão*, ECLI:EU:T:2005:107, n.º 74) relativo a uma adjudicação pela Comissão, o requisito da prevenção de conflitos de interesses foi também baseado no princípio da boa gestão financeira.

⁽¹⁰⁾ Anexo I do Regulamento Delegado (UE) n.º 907/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere aos organismos pagadores e outros organismos, à gestão financeira, ao apuramento das contas, às garantias e à utilização do euro (JO L 255 de 28.8.2014, p. 18), nomeadamente o ponto 1, alínea B), subalínea v).

3.2 As novas disposições sobre conflitos de interesses no RF 2018

O artigo 61.º do RF 2018, que contém regras revistas em matéria de conflitos de interesses, constitui uma disposição jurídica importante ⁽¹⁾ para a prevenção de conflitos de interesses. A partir de 2 de agosto de 2018, é aplicável a todos os fundos provenientes do orçamento da UE e a todas as modalidades de gestão.

O artigo 61.º do RF 2018 é diretamente aplicável nos Estados-Membros na medida em que estejam envolvidos na execução do orçamento da UE. Consequentemente, a sua obrigação de prevenir e resolver conflitos de interesses, conforme estabelecido no referido artigo, não depende da adoção de medidas nacionais de execução. Todavia, o artigo 61.º do RF 2018 não regulamenta exaustivamente os conflitos de interesses e a forma como devem ser tratados, dado que faz referência à adoção de medidas apropriadas para prevenir e resolver situações de conflitos de interesses. Ademais, as autoridades nacionais continuam a ser competentes para adotarem regras nacionais suplementares e, eventualmente, ainda mais pormenorizadas e/ou rigorosas conforme resulta evidente da referência «sejam tomadas todas as medidas suplementares adequadas de acordo com a lei aplicável» no artigo 61.º, n.º 2, do RF 2018.

No contexto que precede, a aplicação de tais regras nacionais deixaria de ser exclusivamente uma matéria nacional e poderia ser incluída no âmbito de aplicação de verificações, controlos e auditorias realizados pelos serviços da Comissão e pelo Tribunal de Contas Europeu, em consonância com o artigo 61.º, n.º 2, do RF 2018. Pese embora os Estados-Membros continuarem a ser competentes para aplicarem as suas próprias regras nacionais suplementares e/ou mais pormenorizadas (ainda que o artigo 61.º do RF 2018 seja diretamente aplicável), devem equacionar alinhar ou suplementar quaisquer regras nacionais menos rigorosas ou incompletas, a fim de aumentar a segurança jurídica das regras aplicáveis quando esteja em causa o orçamento da UE.

Exemplos de regras em matéria de ética e conflitos de interesses a nível do Estado-Membro:

- 1) Num Estado-Membro é proibido que pessoas que ocupem cargos de gestão numa administração governamental (por exemplo, ministro, secretário de Estado, chefe de gabinete central) detenham mais de 10 % de ações em empresas privadas.
- 2) Num segundo Estado-Membro, o chefe de Estado, os ministros e deputados não podem aceitar ofertas, deter ações em empresas privadas ou públicas ou ser parte em contratos públicos.
- 3) Num terceiro Estado-Membro, todas as pessoas que sejam titulares de um cargo no setor público não podem realizar quaisquer atividades de negociação se detiverem mais de 10 % das ações de uma empresa.
- 4) Num quarto Estado-Membro, os ministros e deputados não devem fazer parte de organismos de supervisão ou de gestão de empresas privadas e, se detiverem ações numa empresa privada correspondentes a 0,5 % ou mais da mesma, têm de transferir os seus consequentes direitos de participação na gestão para outra pessoa durante o seu mandato.
- 5) Num quinto Estado-Membro, os funcionários que tenham responsabilidades financeiras e cujo nível hierárquico ou a natureza das suas funções assim o justifique, no prazo de dois meses a contar da sua nomeação, tomam todas as medidas para assegurar que os seus ativos financeiros são geridos, durante a vigência das suas funções, sob condições que excluam qualquer direito de escrutínio da sua parte.

3.2.1 Definição de conflito de interesses

Nos termos do artigo 61.º do RF 2018, existe um conflito de interesses caso o «exercício imparcial e objetivo das funções de um interveniente financeiro ou de outra pessoa» envolvida na execução do orçamento «se veja comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto».

Um conflito de interesses pode surgir mesmo que a pessoa não beneficie efetivamente da situação, uma vez que é suficiente que as circunstâncias comprometam o exercício das suas funções de um modo objetivo e imparcial. Contudo, essas circunstâncias têm de ter uma certa ligação identificável e individual com (ou impacto em) aspetos concretos da conduta, do comportamento ou das relações da pessoa.

⁽¹⁾ Juntamente com as Diretivas Contratos Públicos da UE, os Estatuto dos Funcionários e diversas regras setoriais.

Uma mera ligação com crenças, pontos de vista, opiniões ou preferências da pessoa não constitui geral ou automaticamente um interesse pessoal (mas é necessário apreciar caso a caso). Contudo, as pessoas envolvidas na execução do orçamento devem exercer os seus direitos de expressão, opinião e participação política e cívica ponderando e gerindo os riscos que podem surgir para a sua imparcialidade no exercício de funções e para a imagem e reputação das instituições ou autoridades onde trabalham ⁽¹²⁾.

Além disso, normalmente não existirá um conflito de interesses quando a pessoa em causa só é envolvida enquanto membro do público ou de uma categoria geral de pessoas, salvo se a pessoa (ou a pessoa relacionada, por exemplo, um familiar) se encontrar numa situação específica e diferente comparativamente com outros membros do público ou de uma categoria geral de pessoas.

De igual modo, o conceito de conflito de interesses normalmente não abrange situações em que as tarefas de execução do orçamento da UE pela pessoa em causa estejam relacionadas com decisões 1) que sejam de natureza geral e baseadas em critérios objetivos que se aplicam a todo um setor da economia ou a um grupo muito vasto de potenciais beneficiários e 2) que, por conseguinte, não serão comprometidas pela vida afetiva, pela afinidade política ou nacional e interesse económico, nem pelo facto de a pessoa em causa ou um familiar figurar entre os beneficiários.

A afinidade nacional, a afinidade política, a vida afetiva ou outros aspetos conforme enunciados no artigo 61.º, n.º 3, do RF 2018 são fatores que poderão comprometer a imparcialidade e objetividade de uma pessoa envolvida na execução do orçamento. Em termos práticos, para evitar essa situação, as pessoas envolvidas na execução do orçamento devem abster-se de envolvimento, influências ou pressões que possam afetar a sua imparcialidade ou objetividade (ou a perceção da sua imparcialidade ou objetividade) no seu desempenho profissional. Tal poderá, em especial, resultar de amizades ou inimizades, relações familiares, filiações partidárias, associações ou convicções religiosas. As pessoas envolvidas na execução do orçamento devem basear o seu desempenho e juízo profissional apenas em critérios jurídicos e objetivos e em provas suficientes e apropriadas ⁽¹³⁾.

A inclusão de uma referência a «por qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto» é mais lata do que a redação no RF 2012, que fazia referência a «por qualquer outro motivo de comunhão de interesses com o destinatário». Um interesse indireto vai além da ligação direta entre a pessoa em questão e o beneficiário dos fundos da UE.

Um interesse direto e indireto pode também incluir ofertas ou hospitalidade, interesses não económicos, ou resultar do envolvimento com organizações não governamentais ou políticas (mesmo que não remunerado), deveres concorrentes de lealdade entre uma entidade em relação à qual a pessoa tenha um dever e outra pessoa ou entidade em relação à qual a pessoa tenha um dever.

Exemplo de um interesse pessoal:

Um chefe de uma autoridade de gestão/organismo pagador:

- 1) poderá ter um interesse pessoal (familiar) direto na afetação dos fundos da UE a um projeto da empresa do seu cônjuge/companheiro(a) (e, portanto, teria de declarar um conflito de interesses e abster-se de ser envolvido na tomada de decisão relacionada com esse projeto, para que seja possível gerir a situação);
- 2) poderá ter um interesse pessoal (familiar) indireto na afetação dos fundos da UE a uma empresa que prometeu criar uma nova fábrica para a qual a empresa do cônjuge/companheiro(a) será muito provavelmente o subcontratante mais importante (e, portanto, obrigá-lo-ia a abster-se de decisões relacionadas com o procedimento de concessão) ou detém o terreno que a empresa terá de comprar para construir a fábrica.

⁽¹²⁾ Ver, por exemplo, os artigos 12.º, 12.º-B, 15.º e 17.º-A do Regulamento n.º 31.º (CEE) 11.º (CEEA) que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime aplicável aos outros agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica.

⁽¹³⁾ Ver também, por exemplo, os artigos 12.º, 12.º-B, 15.º e 17.º-A do Regulamento n.º 31.º (CEE) 11.º (CEEA), que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime aplicável aos outros agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, e o Regulamento Delegado (UE) n.º 240/2014 da Comissão, de 7 de janeiro de 2014, relativo ao código de conduta europeu sobre parcerias no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (JO L 74 de 14.3.2014, p. 1).

As relações que constituem laços familiares podem variar de país para país e necessitam de ser analisadas de acordo com o contexto jurídico e cultural (em função, por exemplo, do grau de parentesco). Contudo, a redação e finalidade do artigo 61.º do RF 2018, conforme estabelecido no capítulo 2, a saber, proteger a integridade e a imparcialidade da tomada de decisões relacionadas com a execução do orçamento da UE e a confiança do público nas mesmas, constituem a base de alguma orientação geral.

- Em primeiro lugar, cumpre salientar que o artigo 61.º, n.º 3, do RF 2018 faz referência a «familiares» e «afetivos» separadamente. Por conseguinte, não é necessária uma ligação afetiva entre familiares para a imparcialidade de uma pessoa ficar comprometida por motivos que envolvam família.
- Em segundo lugar, o artigo 61.º, n.º 3, do RF 2018 não estipula um conflito de interesses como uma consequência automática de uma relação familiar, mas que a imparcialidade da pessoa em causa tem de estar comprometida (em casos excecionais, este pode não ser o caso).
- Em terceiro lugar, da finalidade do artigo 61.º do RF 2018 de proteger a integridade da execução do orçamento e a confiança do público, pode resultar que a noção de família deve abranger relações entre a pessoa em causa e uma parte envolvida que normalmente suscitariam suspeitas razoáveis sobre uma influência indevida relacionada com família no exercício de funções oficiais.

Neste contexto, o artigo 61.º do RF 2018 deveria fazer referência, pelo menos, a família direta. O conceito de família direta supera consideravelmente o da família nuclear, mas os seus exatos contornos não são universalmente reconhecidos, nem estão definidos na legislação da UE, salvo em domínios de intervenção específicos, nomeadamente a migração. Os serviços da Comissão consideram que, no contexto do artigo 61.º do RF 2018 e com base na sua finalidade, «família direta» deveria incluir, no mínimo, as seguintes relações, incluindo se formadas através de adoção: O cônjuge [incluindo o(a) companheiro(a) com quem a pessoa tem uma parceria não matrimonial (não) registada], filhos e pais, (bis)avós e (bis)netos, (meios-) irmãos ou irmãs (incluindo de famílias recompostas), tios e tias, sobrinhas e sobrinhos, primos em primeiro grau, sogros, genros e noras, cunhados e cunhadas, padrastos e madrastas e enteados.

A existência destas relações familiares entre a pessoa em causa e uma parte envolvida deve, no mínimo, ser considerada como uma situação que constitui objetivamente um conflito de interesses (ver capítulo 3.2.3), salvo em circunstâncias excecionais, objetivamente plausíveis.

Além do conceito de «família direta», o conceito mais lato de «família alargada» é suscetível, mesmo assim, de conduzir a um conflito de interesses, nomeadamente nos termos de regras e regulamentação ou perceção social no país em causa ou tendo em conta outras circunstâncias como laços afetivos ou económicos.

- Por último, é, em princípio, indivisível a confiança pública numa boa execução do orçamento da UE, contribuindo o artigo 61.º do RF 2018 para a respetiva proteção. Os cidadãos no país A devem poder confiar na integridade da execução do orçamento no país B. Por conseguinte, existe apenas uma margem muito estreita para variações de um país para outro na aplicação das normas decorrentes do artigo 61.º do RF 2018.

De igual modo, uma relação pessoal de amizade (ou relações padrinho/afilhado), que pode implicar uma maior proximidade do que com família direta, poderia conduzir a uma situação em que a pessoa em causa, ao ter uma relação particular com esse amigo, comprometeria a sua imparcialidade e objetividade.

Qualquer pessoa que viva permanentemente no agregado familiar da pessoa em causa encontra-se, pelo menos, numa situação que poderia ser objetivamente considerada como constituindo um conflito de interesses⁽¹⁴⁾, salvo se tal conclusão for contestada por um contra-argumento objetivamente plausível.

Exemplo de regras em matéria de ética e conflitos de interesses a nível dos Estado-Membros:

Num Estado-Membro, os deputados, os membros do governo ou de órgãos executivos locais estão proibidos de contratar como assistente parlamentar ou membro do seu gabinete uma pessoa do seu «primeiro círculo familiar» (cônjuge, filhos e pais). Para a contratação de uma pessoa do «segundo círculo familiar» (irmãos, irmãs, cunhados, cunhadas, sobrinhos ou sobrinhas, ex-cônjuge, etc.), a lei obriga a que a contratação seja declarada.

⁽¹⁴⁾ Ver capítulo 3.2.3.

3.2.2 Quem é abrangido

A Comissão é responsável pela execução do orçamento da UE, em cooperação com os Estados-Membros, em consonância com as regras para a sua elaboração e execução, observando, simultaneamente, o princípio da boa gestão financeira (artigo 317.º do TFUE ⁽¹⁵⁾ e artigo 63.º, n.º 1, do RF)

Os intervenientes financeiros e outras pessoas (a nível da UE ou nacional), nomeadamente autoridades nacionais, estão abrangidos pelo artigo 61.º do RF 2018, contanto que estejam envolvidos na execução, a qualquer nível, do orçamento da UE em regime de gestão direta, indireta e partilhada (incluindo atos preparatórios, auditorias e controlos). Tal significa que o artigo 61.º do RF 2018 aplica-se a qualquer pessoa e a qualquer entidade sujeita às jurisdições dos Estados-Membros ⁽¹⁶⁾ envolvida na execução do orçamento da UE ⁽¹⁷⁾.

O artigo 61.º do RF 2018 abrange: i) intervenientes financeiros ⁽¹⁸⁾ (na aceção do título IV, capítulo 4, artigos 73.º, 76.º, 77.º e 89.º, do RF 2018) que são os gestores orçamentais (cada instituição da UE exerce as funções de gestor orçamental e delega — e subdelega ainda — as suas funções de gestor orçamental em agentes de nível adequado), os contabilistas (nomeados por cada instituição da UE de entre os funcionários sujeitos ao Estatuto dos Funcionários ⁽¹⁹⁾) e os gestores de fundos para adiantamentos (nomeados por decisão do contabilista da instituição da UE, sob proposta devidamente fundamentada do gestor orçamental competente); e ii) o pessoal (incluindo os membros de comissões de abertura e de avaliação e os peritos externos selecionados para os ajudar ⁽²⁰⁾) envolvidos na execução do orçamento da UE.

Os parceiros externos encarregados da gestão (indireta) dos fundos da UE listados no artigo 62.º, n.º 1, alínea c), do RF 2018, incluindo qualquer entidade com a qual o parceiro externo tenha uma relação contratual para a execução do orçamento (por exemplo, intermediários financeiros) também são abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 61.º do RF 2018, bem como o seu pessoal e membros, desde que estejam sujeitos a jurisdições dos Estados-Membros e envolvidos na execução do orçamento da UE (ver mais pormenores e recomendações no capítulo 4).

No que diz respeito às agências de execução referidas no artigo 69.º do RF 2018, o artigo 61.º do RF 2018 é-lhes diretamente aplicável.

No tocante às agências descentralizadas referidas no artigo 70.º do RF 2018, as regras em matéria de conflitos de interesses estão estabelecidas no artigo 42.º do Regulamento Financeiro-Quadro ⁽²¹⁾. Em relação aos organismos resultantes de parcerias público-privadas referidos no artigo 71.º do RF 2018, as regras em matéria de conflitos de interesses estão estabelecidas no artigo 27.º do Regulamento Financeiro-Modelo ⁽²²⁾. Ambos os artigos refletem o disposto no artigo 61.º do RF 2018, mencionam explicitamente membros dos respetivos conselhos de administração e

⁽¹⁵⁾ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁽¹⁶⁾ Os regulamentos são atos jurídicos que se aplicam automática e uniformemente a todos os países da UE assim que entram em vigor, sem necessidade de transposição para o direito nacional. São obrigatórios em todos os seus elementos em todos os países da UE.

⁽¹⁷⁾ O artigo 61.º do RF 2018 geralmente não é aplicável a candidatos, proponentes, requerentes, beneficiários (incluindo destinatários finais no contexto de instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada) e contratantes, pelo que não deve ser utilizado para fazer referência aos mesmos, salvo se se encontrarem numa situação específica e diferente. A este respeito, pode haver casos em que o artigo 61.º do RF 2018 se aplica e só é possível chegar a uma conclusão tendo em consideração o quadro jurídico ao abrigo do qual os candidatos, proponentes, requerentes, beneficiários e contratantes supracitados exercem o seu papel ou funções. Por exemplo, para efeitos do Regulamento Disposições Comuns («CPR»), um beneficiário pode ser o organismo que concede o auxílio (no contexto dos auxílios estatais em que o auxílio por empresa é inferior a 200 000 EUR). Verifica-se uma situação similar no contexto de operações de instrumentos financeiros, em que o beneficiário é o organismo que executa o instrumento financeiro ou o fundo de fundos (consoante o caso) ou quando a autoridade de gestão é um beneficiário de assistência técnica ao abrigo de um programa. Nos casos mencionados, esses organismos executam o orçamento da UE e estão abrangidos pelo artigo 61.º do RF 2018. Verifica-se uma situação similar quando uma autoridade subcontrata algumas das suas tarefas na execução do orçamento a uma empresa externa. Nesse caso, a empresa externa está envolvida na execução do orçamento e, portanto, encontra-se abrangida pelo disposto no artigo 61.º do RF 2018. Para obter informações adicionais, consultar o último parágrafo do capítulo 3.2.4, o capítulo 4.1 relativamente à gestão direta/indireta, o capítulo 5.2 relativamente à gestão partilhada e o final do capítulo 6.4, que inclui medidas adicionais relativas a beneficiários e contratantes.

⁽¹⁸⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/en/man/finactor/Pages/finactor.aspx>

⁽¹⁹⁾ Regulamento n.º 31.º (CEE) 11.º (CEEA) que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime aplicável aos outros agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica.

⁽²⁰⁾ Artigo 150.º, n.º 5, do RF 2018.

⁽²¹⁾ Regulamento Delegado (UE) 2019/715 da Comissão, de 18 de dezembro de 2018, que institui o regulamento financeiro-quadro dos organismos criados ao abrigo do TFUE e do Tratado Euratom e referidos no artigo 70.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 122 de 10.5.2019, p. 1).

⁽²²⁾ Regulamento Delegado (UE) 2019/887 da Comissão, de 13 de março de 2019, relativo ao regulamento financeiro-modelo para os organismos resultantes de parcerias público-privadas referidos no artigo 71.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 142 de 29.5.2019, p. 16).

conselhos diretivos e, além disso, foram incorporados nas regras financeiras de todas as agências descentralizadas e organismos resultantes de parcerias público-privadas em causa. Na medida em que estas entidades executam o orçamento da UE em regime de gestão indireta, o artigo 61.º do RF 2018 é aplicável.

No caso da gestão partilhada, compete às autoridades nacionais estabelecer sistemas de controlo interno com responsabilidades/tarefas claramente atribuídas, porquanto tal é importante para determinar o «envolvimento na execução do orçamento» de uma pessoa em cada caso específico.

No entanto, cumpre referir que, nos termos do artigo 61.º, n.º 1, do RF 2018, o «envolvimento» engloba atos preparatórios e qualquer passo do processo de planeamento, decisão, gestão, auditoria e controlo da utilização dos fundos da UE. Por conseguinte, este conceito inclui qualquer pessoa que possa influenciar o processo de tomada de decisão, nomeadamente autoridades nacionais, regionais e locais, agentes ou membros dessas autoridades e membros do governo, na medida em que lidem com qualquer um dos passos supracitados na execução do orçamento da UE.

Assim, o artigo 61.º do RF 2018 aplica-se a qualquer passo (a ser) dado por qualquer pessoa responsável pelo e/ou que tenha a capacidade de orientar e/ou influenciar o processo de tomada de decisão associado à execução do orçamento da UE. Todavia, o seu envolvimento tem de ser razoavelmente significativo: a pessoa tem de estar habilitada a exercer uma certa margem de discricionariedade ou controlo sobre a execução do orçamento (ou seja, o poder de atuar ou dar instruções aos que atuam; uma função de aconselhar ou fornecer pareceres aos que atuam).

Exemplo de uma pessoa que trabalha para uma autoridade de gestão/serviço da Comissão, mas que não está envolvida na execução do orçamento da UE e, portanto, não está abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 61.º do RF 2018:

Um agente que trabalha para o departamento de comunicação que é apenas responsável pela publicação de convites à apresentação de propostas num sítio Web, mas que não intervém na sua preparação, não está envolvido na execução do orçamento (ainda que trabalhe para uma autoridade de gestão/serviço da Comissão).

Além do grau de proximidade ao processo de tomada de decisão, é necessário considerar outros aspetos importantes, tais como a natureza e importância das responsabilidades exercidas (incluindo se são políticas, administrativas, legislativas ou executivas), as ligações funcionais ou hierárquicas existentes, a natureza do processo de tomada de decisão e a sua transparência e abertura ao escrutínio público. Todos estes aspetos também têm influência na perceção objetiva de conflitos de interesses (ver capítulo 3.2.4).

Exemplos de pessoas em qualquer nível envolvidas na execução do orçamento da UE, incluindo atos preparatórios, e que, portanto, são abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 61.º do RF 2018:

- 1) Um membro do governo ou um comissário que tem o poder direto ou indireto de dar instruções ou influenciar uma autoridade ou serviço que gere fundos da UE (tal é pertinente caso exista um risco de que a posição conduza a situações concretas, que poderiam representar, ou ser consideradas como representando, um conflito de interesses).
- 2) Um chefe de uma autoridade nacional ou regional/serviço da Comissão/organismo da UE, gabinete ou agência que gere fundos da UE que tem o poder de dar instruções a uma pessoa responsável por avaliar as candidaturas a fundos da UE (o mesmo que em cima).
- 3) Um agente de uma autoridade nacional ou regional/serviço da Comissão/organismo da UE, gabinete ou agência que gere fundos da UE que é responsável pela gestão de contratos públicos ou subvenções (o mesmo que em cima).
- 4) Um agente de um organismo pagador/autoridade de certificação/autoridade de auditoria/serviço da Comissão (ou uma pessoa/entidade a quem foi subcontratada uma atividade) responsável pela auditoria da execução de fundos da UE.

Composição de grupos consultivos em relação à execução do orçamento

Os interesses privados podem influenciar a execução do orçamento de Estado através de grupos consultivos constituídos por autoridades públicas. Um grupo consultivo ou de peritos refere-se a qualquer comissão, conselho, painel, grupo de missão, ou grupo similar, ou a qualquer subcomissão ou outro subgrupo respetivo que presta aconselhamento, ou faculta conhecimentos especializados ou recomendações, a instituições da UE e autoridades nacionais relativamente à execução orçamental. Normalmente são compostos por representantes de autoridades públicas, do setor privado e/ou organizações da sociedade civil e podem ser constituídos por instituições da UE e autoridades nacionais.

Pode existir um risco para a integridade da execução do orçamento se, por exemplo, o trabalho dos grupos consultivos for fortemente orientado ou influenciado por interesses privados. Quando, por exemplo, quadros de empresas ou representantes de interesses aconselham governos na qualidade de membros de um grupo consultivo, atuam no âmbito do processo de tomada de decisão com influência direta nos decisores sem deixarem de ter os seus próprios interesses privados. A este respeito, embora os conhecimentos especializados de grupos consultivos sejam de facto importantes para a qualidade do processo de tomada de decisão, é igualmente importante que esses grupos tenham uma composição equilibrada que represente as diferentes áreas de especialização e interesses relevantes necessários para as tarefas específicas e/ou decisão do organismo em causa.

Em relação à aplicação do artigo 61.º do RF 2018 aos membros desses grupos consultivos, é importante, por um lado, fazer a distinção entre interesses setoriais ou sociais que representam oficialmente no grupo consultivo e, por outro, os interesses pessoais do membro [por exemplo, devido ao facto de um projeto apresentado ao grupo consultivo ser gerido pelo(a) cônjuge/companheiro(a) do membro]. Neste último caso, o membro é obrigado a divulgar a situação e deve ser excluído das deliberações sobre esse projeto.

3.2.3 «Situações que possam objetivamente ser consideradas como constituindo um conflito de interesses»

Qualquer atividade ou interesse suscetível de interferir com o exercício imparcial e objetivo das funções de um interveniente financeiro ou de outra pessoa e, deste modo, afetar a confiança pública na boa gestão financeira do orçamento da UE constitui uma situação que pode ser considerada como constituindo um conflito de interesses.

Um hipotético conflito de interesses pode, nomeadamente, ocorrer quando uma pessoa, independentemente das suas intenções, se vê a ela própria ou é vista como tendo interesses pessoais e públicos concorrentes, dado que os mesmos acarretam o risco de comprometer a capacidade da pessoa de exercer as suas tarefas e responsabilidades de um modo imparcial e objetivo (por exemplo, um risco ou possibilidade de favoritismo ou hostilidade por motivos de interesse familiar e afinidade nacional ou política pode objetivamente ser considerado um conflito de interesses). Um conflito de interesses hipotético abrange circunstâncias objetivas que afetam a confiança na independência e imparcialidade de uma pessoa ou entidade, mesmo que o conflito de interesses não se concretize ⁽²³⁾ ou mesmo que a pessoa não beneficie efetivamente da situação. Neste contexto, é extremamente importante salvaguardar a observância efetiva das regras em matéria de prevenção de conflitos de interesses e evitar quaisquer dúvidas que uma pessoa razoável, informada, objetiva e de boa-fé possa ter sobre a conformidade do comportamento de uma pessoa envolvida na execução do orçamento.

A inclusão da redação «situações que possam objetivamente ser consideradas como constituindo um conflito de interesses» no artigo 61.º do RF 2018 assegura um alinhamento parcial com a definição de «conflito de interesses» estabelecida na Diretiva CP. Contudo, em comparação com a Diretiva CP, o artigo 61.º do RF 2018 contém o termo «objetivamente»: o mesmo foi aditado ao RF 2018 para sublinhar a importância de basear o risco de conflitos de interesses potenciais em considerações objetivas e razoáveis. Tal inclui, nomeadamente, indicações factuais verificáveis de que existem ligações ⁽²⁴⁾ entre as funções e o interesse em causa, por exemplo, um poder de atuar ou dar instruções, uma ligação através de um terceiro, uma ligação contínua com cargos anteriores, uma ligação com cargos futuros ou uma ligação hierárquica e/ou funcional.

⁽²³⁾ Por exemplo, um agente usa efetivamente o seu poder para favorecer/beneficiar deliberadamente uma entidade económica detida por um membro da família direta.

⁽²⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de março de 2015 no processo C-538/13, *eVigilo Ltd.*, ECLI:EU:C:2015:166, n.º 45. «Elementos como as alegações, feitas no processo principal, sobre as ligações entre os peritos nomeados pela entidade adjudicante e os especialistas das empresas adjudicatárias do contrato, nomeadamente a circunstância de essas pessoas trabalharem juntas na mesma universidade, pertencerem ao mesmo grupo de investigação ou terem vínculos de subordinação nessa universidade, constituem, se forem provados, elementos objetivos desse tipo, que devem desencadear um exame aprofundado pela entidade adjudicante ou, se for caso disso, pelas autoridades administrativas ou judiciárias.»

O interesse tem de ser suficientemente significativo para ser considerado como sendo capaz de «comprometer» o «exercício imparcial e objetivo das funções». Regra geral, poderá argumentar-se que quanto maior for a responsabilidade e a obrigação de prestar contas ou quanto maior for o interesse ou quanto mais próximo for o envolvimento na execução do orçamento, maior a probabilidade de um conflito de interesses hipotético.

A este respeito, o artigo 61.º do RF 2018 não fixa um limiar quantitativo preciso para os interesses suscetíveis de criar um conflito de interesses, nem parece que seja possível estabelecer um. Uma participação de 10 % numa empresa pode não parecer grande, mas a mesma (ou com efeito uma percentagem ainda menor) poderá ainda assim ser a maior participação única na empresa em causa, poderá estar acompanhada do direito de veto de decisões importantes da empresa ou representar um ativo considerável atendendo à dimensão da empresa. Nessas situações será necessário um exame exaustivo de cada caso.

Exemplos de quando uma pessoa que trabalha para uma autoridade de gestão/organismo pagador (ou uma entidade adjudicante nacional) ou para um serviço da Comissão e está encarregada de avaliar as candidaturas a financiamento da UE, poderá vir a estar numa situação que pode constituir ou ser objetivamente considerada como constituindo um conflito de interesses:

- 1) A pessoa [ou o(a) seu(sua) companheiro(a)] realiza simultaneamente trabalho de consultoria, para uma empresa de consultoria ou para um terceiro que presta serviços à empresa de consultoria, sobre a apresentação de candidaturas a financiamento da UE.
- 2) A pessoa (ou um familiar direto da pessoa) detém direta ou indiretamente uma empresa que se está a candidatar a financiamento da UE.
- 3) A pessoa tem uma relação pessoal de amizade com os gestores/proprietários de uma empresa que se está a candidatar a financiamento da UE.
- 4) A pessoa é candidata (enquanto membro de um partido político) a um cargo público e o seu partido político tem uma relação comercial com um candidato específico a financiamento da UE.
- 5) *Antes de abandonar o seu cargo no serviço público, uma pessoa negocia o seu futuro emprego numa empresa que se está a candidatar a financiamento da UE* ⁽²⁵⁾ *(ou empresa afiliada ou parceira, ou outra empresa com propriedade em sobreposição comparativamente com a que se está a candidatar a financiamento da UE).*
- 6) A pessoa trabalhou recentemente num cargo de gestão numa empresa que se candidata a financiamento da UE e era responsável pelo setor específico da empresa que solicita atualmente o financiamento.
- 7) Se a pessoa viver num município que se candidata a financiamento de infraestruturas, tal não deve ser necessária e objetivamente considerado como dando origem a um conflito de interesses. Quanto maior o grupo ao qual a pessoa pertence que beneficiará de uma medida — neste caso, a população do município em causa — mais diluído se torna normalmente o risco de conflito de interesses. Contudo, continua a ser necessária uma avaliação casuística se, por exemplo, a pessoa beneficiasse da medida de financiamento de uma forma específica, por exemplo, pelo facto de a infraestrutura pública aumentar o valor imobiliário do seu bairro, a perceção de um conflito de interesses poderá existir/surgir.

3.2.4 Obrigações em caso de conflito de interesses

As regras em matéria de conflito de interesses devem ser aplicadas de uma forma integralmente preventiva, uma vez que se destinam a prevenir, antes de tudo, que uma pessoa se encontre numa situação em que usaria o seu poder de uma forma influenciada pelo seu interesse. Caso se considere que o juízo imparcial de alguém envolvido na execução do orçamento da UE possa ser prejudicado por interesses pessoais, favorecendo uma certa escolha, ou sendo excessivamente crítico ou hostil para evitar a perceção de favoritismo, esta situação deve ser imediatamente tratada antes que possa resultar num ato doloso.

Sempre que se verifique uma situação que possa ser objetivamente considerada como constituindo um conflito de interesses, deve ser examinada e resolvida de forma a que deixe de poder ser objetivamente considerada como tal. Neste contexto, e sem prejuízo de quaisquer regras nacionais mais rigorosas, os intervenientes financeiros e outras pessoas envolvidas na execução do orçamento da UE devem:

- abster-se de realizar qualquer ato que possa pôr os seus próprios interesses pessoais em conflito com os interesses da UE;

⁽²⁵⁾ OCDE, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector — OCDE Guidelines and Country Experiences* (Gestão de conflitos de interesses no setor público — Orientações da OCDE e experiências nacionais) (2003), p. 25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>

Exemplo:

Abster-se de realizar qualquer ato que diga respeito aos seus interesses pessoais. Uma pessoa não deve decidir a atribuição de fundos públicos para avaliar, monitorizar, controlar ou auditar um projeto no qual ela (ou os seus amigos pessoais ou família direta) vai estar ou esteve envolvida.

- tomar as medidas adequadas para prevenir o surgimento de conflitos de interesses nas funções sob a sua responsabilidade.

Exemplo:

A pessoa em causa deve abster-se de decisões que influenciem a atribuição de fundos às suas próprias entidades (ou da sua família direta). Deve ser assegurada a inexistência de influência sobre a tomada de decisão ⁽²⁶⁾ associada à execução do orçamento. A título de exemplo, as terras agrícolas (nos casos em que as terras sejam elegíveis) habilitam automaticamente (dado não existir um processo de seleção) um beneficiário a receber pagamentos diretos no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Garantia. Nessa situação, a pessoa em causa não deve estar envolvida no processo de tomada de decisão que determina a elegibilidade de uma parcela de terreno específica.

- tomar as medidas adequadas para sanar quaisquer situações que possam ser objetivamente consideradas como constituindo um conflito de interesses.

Exemplo:

A pessoa em causa poderá tomar medidas para assegurar que já não está envolvida em nenhuma fase da execução do orçamento ou que já não tem nenhum interesse económico ou outro interesse pessoal na aceção do artigo 61.º do RF 2018 em relação a uma entidade que se candidata a financiamento da UE. Assim, a pessoa poderá romper todas as relações com a entidade; ou a pessoa em causa deve abster-se de se envolver em qualquer decisão relativa à atribuição de financiamento da UE à entidade em causa (incluindo demitindo-se, se a abstenção pontual não sanar suficientemente a situação); ou a entidade poderá retirar a candidatura a financiamento da UE.

Os passos anteriores devem ser dados sempre que haja um risco de conflito de interesses que envolva uma pessoa que participe na execução do orçamento da UE.

- A pessoa deve comunicá-lo ao seu superior hierárquico (ou ao gestor orçamental delegado competente) (ou no caso de pessoas politicamente expostas, uma boa prática consiste em a pessoa divulgar interesses pessoais relevantes numa declaração pública de interesses).
- O superior hierárquico competente (ou o gestor orçamental delegado competente) deve confirmar por escrito se existe um conflito de interesses (e a pessoa em causa fica obrigada a abster-se de criar qualquer facto consumado enquanto a decisão do seu superior hierárquico estiver pendente). O superior hierárquico deve deliberar e examinar cautelosamente se alguém que tenha conhecimento dos factos relevantes seria suscetível de pensar que a integridade da organização está em risco devido a um conflito de interesses não resolvido. O superior hierárquico deve avaliar a necessidade de substituir a pessoa que declarou um eventual conflito de interesses. Antes disso, e sem prejuízo da legislação aplicável, a autoridade ou o superior hierárquico deve debater a situação com a pessoa em causa para melhor aferir o risco de um exercício tendencioso das suas funções.
- Quando se determine que surgiu um conflito de interesses, a autoridade nacional competente (ou a autoridade investida do poder de nomeação) deve assegurar que o agente em causa cessa todas as atividades relevantes relacionadas com a execução do orçamento, incluindo quaisquer atos preparatórios.

⁽²⁶⁾ Incluindo a verificação, a autorização, o pagamento e a contabilização de pedidos ou pedidos de pagamento.

O artigo 61.º do RF 2018 exige também que a autoridade nacional (ou o gestor orçamental delegado competente) assegure que também sejam tomadas todas as medidas suplementares adequadas de acordo com a legislação aplicável (ver capítulos 3.2 e 6.2). Trata-se de um aspeto importante não apenas para sanar o problema, mas também para permitir a continuidade das atividades. A este respeito, pode ocorrer que a autoridade (ou o gestor orçamental delegado competente) necessite do aconselhamento ou da intervenção de outros organismos competentes, em conformidade com a legislação aplicável.

Por último, por um lado, na presença de um conflito de interesses objetivamente considerado não sanado ou se o conflito de interesses se concretizar, por exemplo, um agente usa efetivamente o seu poder para favorecer/beneficiar deliberadamente uma entidade económica detida por um familiar direto, essas situações devem conduzir ao exame do seu impacto na execução do orçamento da UE ⁽²⁷⁾ também com vista a determinar medidas de reparação adequadas (por exemplo, cancelamento e reavaliação de procedimentos de concessão, cancelamento de contratos/acordos, suspensão de pagamentos, realização de correções financeiras e recuperação de fundos). Além disso, essas situações podem normalmente qualificar-se como um ato doloso nos termos do direito administrativo, da função pública ou do direito penal, e devem ser punidas como tal. Por outro lado, as tentativas dos candidatos, proponentes ou requerentes de influenciarem indevidamente o procedimento de concessão ou obterem informações confidenciais devem ser tratadas, no mínimo, como falta grave em matéria profissional e devem resultar na exclusão da participação em procedimentos de concessão [conforme é o caso para a gestão direta/indireta nos termos do artigo 136.º, n.º 1, alínea c), subalíneas iv) e v) — ver capítulo 4].

4. ELEMENTOS ESPECÍFICOS RELATIVOS À GESTÃO DIRETA/INDIRETA

Conforme estabelecido no artigo 36.º, n.º 3, alínea c), do RF 2018 sobre o controlo interno da execução do orçamento para todas as modalidades de gestão (incluindo gestão direta/indireta), os sistemas de controlo interno devem ser capazes de prevenir conflitos de interesses.

No regime de gestão direta, em conformidade com o artigo 62.º, n.º 1, alínea a), do RF 2018, a Comissão (e, por conseguinte, os membros do pessoal da Comissão) executa o orçamento diretamente através dos seus serviços.

No regime de gestão indireta, em conformidade com o artigo 62.º, n.º 1, alínea c), do RF 2018 ⁽²⁸⁾, a Comissão confia a execução do orçamento a parceiros externos. São exemplos de parceiros externos as organizações internacionais sob a égide das Nações Unidas, o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, o Banco Europeu de Investimento, o Fundo Europeu de Investimento, os organismos da UE ⁽²⁹⁾, organismos de direito privado investidos de uma missão de serviço público, organismos de direito público, incluindo organizações de Estados-Membros e países terceiros ⁽³⁰⁾ ou os organismos que designem.

Contudo, mesmo que os parceiros externos sejam responsáveis por criar e manter um sistema de controlo interno eficaz e eficiente, a Comissão continua, em última análise, a ser a responsável e responder pela execução do orçamento da UE. Por este motivo, a Comissão deve incluir as obrigações relacionadas com a prevenção de conflitos de interesses, decorrentes do artigo 61.º do RF 2018, nos seus acordos (novos ou alterados) assinados com os parceiros externos. Esta exigência é ainda mais importante quando o parceiro externo não está sujeito às jurisdições dos Estados-Membros ⁽³¹⁾ (ver capítulo 3.2.2). Os parceiros externos devem também incluir essas obrigações nos seus próprios acordos com qualquer outra entidade (por exemplo, entidades de execução como intermediários financeiros) com quem tenham uma relação contratual para a execução do orçamento. Contudo, os parceiros externos continuam a ser competentes para adotar regras suplementares e eventualmente ainda mais pormenorizadas e/ou rigorosas, mas, no mínimo, têm de cumprir as obrigações do artigo 61.º do RF 2018.

⁽²⁷⁾ No que diz respeito aos membros do pessoal das instituições da UE, ver também o artigo 93.º do RF 2018.

⁽²⁸⁾ Ver também os artigos 156.º, 157.º e 158.º do RF 2018.

⁽²⁹⁾ Importa notar que as agências de execução (artigo 69.º do RF 2018) aplicam as disposições do RF diretamente.

No tocante às agências descentralizadas (artigo 70.º do RF 2018), as regras em matéria de conflitos de interesses estão estabelecidas no artigo 42.º do Regulamento Delegado (UE) 2019/715 da Comissão, de 18 de dezembro de 2018, que institui o regulamento financeiro-quadro dos organismos criados ao abrigo do TFUE e do Tratado Euratom e referidos no artigo 70.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho.

No tocante aos organismos resultantes de parcerias público-privada (artigo 71.º do RF 2018), as regras em matéria de conflitos de interesses estão estabelecidas no artigo 27.º do Regulamento Delegado (UE) 2019/887 da Comissão, de 13 de março de 2019, relativo ao regulamento financeiro-modelo para os organismos resultantes de parcerias público-privadas referidos no artigo 71.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho.

⁽³⁰⁾ A presente nota de orientação é igualmente importante, por exemplo, para a gestão indireta com o país beneficiário (GIPB) para países candidatos, em que os fundos da UE são executados em regime de gestão indireta pelos países parceiros/beneficiários; para outras formas de gestão indireta com países parceiros/beneficiários no âmbito do Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV) (por exemplo, estimativas dos programas; Egito ou Tunísia) e para os gestores orçamentais nacionais (GON) e funções similares nos países parceiros que envolvam a responsabilidade de gestão de fundos da UE.

⁽³¹⁾ Os regulamentos são atos jurídicos que se aplicam automática e uniformemente a todos os países da UE assim que entram em vigor, sem necessidade de transposição para o direito nacional. São obrigatórios em todos os seus elementos em todos os países da UE.

A Comissão foi também encarregada de supervisionar esses parceiros para que cumpram os seus deveres ⁽³²⁾. Tal é obrigatório e pertinente na medida em que, em regime de gestão indireta, a Comissão deve assegurar que os parceiros externos proporcionam um nível de proteção dos interesses financeiros da UE equivalente ao proporcionado em regime de gestão direta ⁽³³⁾.

Embora a gestão direta permita a prevenção, deteção e resolução de conflitos de interesses numa base contínua e em todas as fases desde a conceção, durante a fase de execução, até às auditorias e avaliações, o envolvimento da Comissão na prevenção, deteção e resolução de conflitos de interesses em casos de gestão indireta baseia-se também na avaliação *ex ante* dos procedimentos do parceiro externo.

As etapas envolvidas numa tal avaliação estão estabelecidas no artigo 154.º, n.º 4, do RF 2018 e são apresentadas de forma mais pormenorizada na decisão da Comissão ⁽³⁴⁾ que estabelece um novo mandato para a metodologia de avaliação por pilares a utilizar no âmbito do RF 2018. Em especial, esta metodologia inclui a avaliação dos procedimentos criados para a prevenção de conflitos de interesses no pilar dos sistemas de controlo interno, bem como, se for caso disso, no pilar das subvenções, dos contratos públicos e dos instrumentos financeiros. Só após uma avaliação positiva é que a entidade será elegível para lhe serem confiadas tarefas de execução do orçamento.

Por conseguinte, na gestão de conflitos de interesses no regime de gestão indireta, dever-se-á privilegiar a prevenção de conflitos de interesses quando são confiadas tarefas de execução do orçamento a um parceiro externo e a deteção e resolução de conflitos de interesses pelas pessoas envolvidas na realização de verificações ou na auditoria do parceiro externo (e qualquer entidade com quem o parceiro externo tenha uma relação contratual para a execução do orçamento) durante e após a fase de execução.

Os atos de base (legislação setorial) de diferentes políticas, fundos ou programas podem também conter regras suplementares sobre conflitos de interesses, designadamente a obrigação de prevenir conflitos de interesses. Considerando o empenho da Comissão na transparência (e o respetivo requisito), é importante facultar aos participantes ⁽³⁵⁾, beneficiários ⁽³⁶⁾, parceiros externos, etc. informações claras sobre as suas obrigações no que diz respeito a conflitos de interesses e incluir disposições ou referências cruzadas a disposições jurídicas sobre essas obrigações (e as consequências da sua violação) em: i) documentos de concurso, ii) programas de trabalho, iii) convites à apresentação de propostas, iv) contratos públicos, v) convenções de subvenção, vi) acordos de contribuição e vii) convenções de financiamento.

4.1 Conflitos de interesses em procedimentos de concessão

As regras em matéria de contratação pública que as instituições da UE têm de cumprir estão estabelecidas no RF 2018 ⁽³⁷⁾. O artigo 2.º, ponto 3, do RF 2018 define um procedimento de concessão como um procedimento de adjudicação, um procedimento de concessão de subvenções, um concurso para prémios ou um procedimento para seleção de peritos ou de pessoas ou entidades que executam o orçamento em regime de gestão indireta.

O «Vade-mécum sobre contratos públicos do Serviço Financeiro Central» ⁽³⁸⁾ e o «Vade-mécum das subvenções» ⁽³⁹⁾ da Comissão (Direção-Geral do Orçamento) são documentos para utilização interna destinados a prestar, às instituições e agências da UE, assistência prática na preparação e execução desses procedimentos, bem como a prestar orientação ⁽⁴⁰⁾ sobre como gerir conflitos de interesses em procedimentos de concessão.

⁽³²⁾ Artigo 154.º, n.º 5, do RF 2018.

⁽³³⁾ Artigo 154.º, n.º 3, do RF 2018.

⁽³⁴⁾ Decisão da Comissão, de 17 de abril de 2019, relativa à criação de um novo mandato para a metodologia de avaliação por pilares a utilizar no âmbito do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO C 191 de 6.6.2019, p. 2).

⁽³⁵⁾ Um participante é definido no artigo 2.º, ponto 47, do RF 2018 como «um candidato ou proponente num procedimento de concurso, um requerente num procedimento de concessão de subvenções, um perito num procedimento de seleção de peritos, um requerente num concurso para prémios ou uma pessoa ou entidade que participa num procedimento de execução de fundos da União, nos termos do artigo 62.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c); ou seja, gestão indireta.

⁽³⁶⁾ Um beneficiário é definido no artigo 2.º, ponto 5, do RF 2018 como «uma pessoa singular ou uma entidade com ou sem personalidade jurídica com a qual foi assinada uma convenção de subvenção».

⁽³⁷⁾ As regras em matéria de contratação pública dos Estados-Membros encontram-se definidas nas Diretivas Contratos Públicos.

⁽³⁸⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/imp/procurement/Documents/vademecum-public-procurement-en.pdf>

⁽³⁹⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/imp/grants/Documents/grants-vademecum-en-combined.pdf>

⁽⁴⁰⁾ Consultar também o sítio Web BUDGWEB para modelos de contratos e de convenções de subvenção e declaração de inexistência de conflitos de interesses e de confidencialidade: <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/Pages/index.aspx>.

Para mais informações consultar o documento *Contratos públicos e subvenções no âmbito das ações externas da União Europeia — Guia Prático (PRAG)* ⁽⁴¹⁾. Este guia prático presta às entidades adjudicantes, por um lado, e aos proponentes, candidatos, requerentes e contratantes, por outro, assistência prática na elaboração e execução de contratos públicos e de subvenção no domínio das ações externas. Este guia prático não se aplica a procedimentos de concessão em relação aos quais a Comissão atua como entidade adjudicante em seu próprio nome (estes são abrangidos pelos vade-mécums sobre contratos públicos e subvenções, acima referidos). As referências incluídas na secção 2.5.4 deste guia prático em relação a conflitos de interesses são substancialmente similares aos quatro casos apresentados a seguir.

No contexto específico dos procedimentos de concessão, cumpre distinguir quatro situações: i) conflitos de interesses nos termos do artigo 61.º do RF 2018; ii) tentativas para influenciar indevidamente um procedimento de concessão ou para obter informações confidenciais (que devem ser tratadas como falta grave em matéria profissional); iii) o envolvimento na preparação de documentos utilizados no procedimento de concessão; e iv) conflito de interesses profissionais ⁽⁴²⁾. Os casos que envolvem estas quatro situações são apresentados mais pormenorizadamente a seguir, de molde a esclarecer em que casos existe um conflito de interesses abrangido pelo disposto no artigo 61.º do RF 2018.

1. Conflitos de interesses nos termos do artigo 61.º do RF 2018

No contexto de procedimentos de concessão, a UE (e o seu pessoal) atua como uma entidade adjudicante ou como um prestador de apoio da UE na forma de subvenções, prémios, instrumentos financeiros e garantias orçamentais.

O conceito de conflito de interesses está associado aos princípios da boa gestão financeira, da transparência e da igualdade de tratamento ⁽⁴³⁾. Nos casos em que os instrumentos jurídicos prevejam uma obrigação de boa gestão financeira, transparência e igualdade de tratamento, tal inclui a resolução diligente de conflitos de interesses, nomeadamente para assegurar condições equitativas.

Por exemplo, em consonância com os princípios da transparência e da igualdade de tratamento, os membros de uma comissão de avaliação ⁽⁴⁴⁾ têm de ser capazes de avaliar imparcial e objetivamente as propostas. Por conseguinte, são obrigados a realizar qualquer ação exigida nos termos do artigo 61.º do RF 2018.

O conceito de conflito de interesses refere-se a situações em que as pessoas envolvidas na execução do orçamento se encontram numa das situações a que se refere o artigo 61.º do RF 2018, ou seja, caso o exercício imparcial e objetivo das funções pela pessoa «se veja comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto». A este respeito, aplicam-se as obrigações explicadas no capítulo 3 ⁽⁴⁵⁾.

No contexto de procedimentos de concessão, o artigo 61.º do RF 2018 aplica-se aos gestores orçamentais ⁽⁴⁶⁾ e às pessoas envolvidas ou responsáveis pelo procedimento de concessão e às envolvidas nas fases de preparação, abertura e avaliação. O conceito de «conflito de interesses», conforme definido no artigo 61.º do RF 2018, não se aplica aos participantes (ou seja, candidatos/proponentes/requerentes), pelo que não deve ser utilizado para fazer referência aos mesmos.

Ademais, o RF 2018 reforça ainda mais as regras em matéria de conflitos de interesses com as seguintes disposições:

— os membros das comissões de abertura e de avaliação (e os peritos externos selecionados para as auxiliarem) têm de cumprir o disposto no artigo 61.º do RF 2018 (artigo 150.º, n.º 5, artigo 225.º, n.º 4, artigo 237.º, n.º 2, e anexo I, pontos 28.2 e 29.1, do RF 2018);

⁽⁴¹⁾ <https://ec.europa.eu/europeaid/prag/> (Este guia prático não se aplica a operações da proteção civil e de ajuda humanitária realizadas pela Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO)).

⁽⁴²⁾ Ver considerando 104 do RF 2018.

⁽⁴³⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de março de 2015 no processo C-538/13, *eVigilo Ltd.*, ECLI:EU:C:2015:166, n.º 35, sobre contratos públicos. O Tribunal de Justiça determinou que uma decisão de adjudicação tomada numa situação de conflito de interesses viola os princípios da igualdade de tratamento e da transparência. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de março de 2005 no processo T-160/03, *AFCon Management Consultants e outros/Comissão*, ECLI:EU:T:2005:107, n.º 74, sobre contratos públicos celebrados pela Comissão; o requisito de prevenção de conflitos de interesses foi, além disso, baseado no princípio da boa gestão financeira.

⁽⁴⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de março de 2005 no processo T-160/03, *AFCon Management Consultants e outros/Comissão*, ECLI:EU:T:2005:107: a Comissão não investigou um conflito de interesses aparente entre um proponente e um membro da comissão de avaliação dos concursos.

⁽⁴⁵⁾ Ver, também, o ponto 5 das Orientações relativas à participação da Comissão em organismos de direito privado, que acompanham a Decisão C(2004)2958.

⁽⁴⁶⁾ Incluindo delegados ou subdelegados.

- a seleção de pessoas ou entidades encarregadas da execução do orçamento da UE em regime de gestão indireta não deve dar origem a conflitos de interesses (artigo 154.º, n.º 1, do RF 2018);
- em relação aos instrumentos financeiros diretamente executados pela Comissão, a seleção dos gestores das estruturas de investimento especializadas, dos intermediários financeiros e dos destinatários não deve dar origem a conflitos de interesses (artigo 216.º, n.º 3, do RF 2018).

2. Falta grave em matéria profissional

Existem situações específicas que envolvem participantes que se qualificam como casos de «falta grave em matéria profissional» e não como conflitos de interesses nos termos do artigo 61.º do RF 2018:

- quando o participante celebra um acordo com outras pessoas ou entidades ⁽⁴⁷⁾ com o objetivo de distorcer a concorrência;
- quando o participante tenta influenciar indevidamente o processo de tomada de decisão da entidade adjudicante durante um procedimento de contratação pública, por exemplo, denegrindo outro participante ou apresentando informações falsas sobre os conhecimentos especializados e os recursos ao dispor do participante;
- quando o participante tenta obter informações confidenciais que lhe podem conferir vantagens indevidas no procedimento.

Estes casos estão elencados no artigo 136.º, n.º 1, alínea c), do RF 2018 e constituem uma base para excluir o participante de procedimentos de concessão se «[h]ouver confirmação, por decisão judicial transitada em julgado ou por decisão administrativa definitiva, de que a pessoa ou entidade cometeu uma falta grave em matéria profissional por ter violado disposições legislativas ou regulamentares aplicáveis ou regras deontológicas da profissão à qual a pessoa ou entidade pertence, ou por ter adotado qualquer comportamento ilícito que tenha um impacto sobre a sua credibilidade profissional, sempre que tal comportamento denote uma intenção dolosa ou uma negligência grave». Conforme estabelecido no artigo 136.º, n.º 2, do RF 2018, essa exclusão pode igualmente ocorrer na falta de uma decisão judicial transitada em julgado ou de uma decisão administrativa definitiva com base numa qualificação jurídica preliminar, tendo em conta os factos apurados ou outros resultados constantes da recomendação da instância a que se refere o artigo 143.º do RF 2018.

3. Envolvimento na preparação de documentos utilizados no procedimento de concessão

Pode haver casos em que a entidade adjudicante/prestador de apoio da UE contratado, como, por exemplo, especialização externa para ajudar a preparar documentos a utilizar no procedimento de concessão (por exemplo, redação do caderno de encargos de um procedimento de contratação pública subsequente) e em que o prestador de serviços decide ele próprio participar no mesmo procedimento de concessão na qualidade de participante.

Em conformidade com o artigo 137.º, n.º 1, do RF 2018, o participante é obrigado a declarar o seu envolvimento na preparação de documentos utilizados no procedimento de concessão (ou qualquer uma das situações referidas no artigo 136.º, n.º 1, e artigo 141.º, n.º 1, do RF 2018) e, se aplicável, declarar se tomou as medidas corretivas referidas no artigo 136.º, n.º 6, alínea a), e artigo 136.º, n.º 7, do RF 2018.

A entidade adjudicante/prestador de apoio da UE é responsável por garantir a igualdade de tratamento dos participantes envolvidos na preparação dos documentos e de outros participantes. O participante envolvido na preparação dos documentos deve ser rejeitado do procedimento subsequente, se a sua participação implicar uma violação do princípio da igualdade de tratamento, incluindo uma distorção da concorrência, que não possa ser sanada de outro modo [artigo 141.º, n.º 1, alínea c), do RF 2018 ⁽⁴⁸⁾]. A este respeito, a entidade adjudicante poderá, por exemplo, prestar informações

⁽⁴⁷⁾ Exemplo: outra pessoa ou entidade poderá ser: 1) outro participante ou 2) um prestador de serviços (anteriormente envolvido na preparação de documentos a serem utilizados no procedimento de concessão), quando o participante contrata este prestador de serviços para ajudar na preparação da sua proposta/candidatura com o objetivo de distorcer a concorrência (é extremamente difícil redigir cadernos de encargos de subvenção/concurso que sejam suficientemente precisos de modo a serem compreendidos da mesma forma por todos os requerentes. Um consultor que ajudou uma entidade adjudicante a redigi-los não deve depois prestar consultoria a um participante (ou ser contratado para o efeito) sobre como redigir exatamente a sua proposta/candidatura correspondente).

⁽⁴⁸⁾ Além da rejeição resultante do envolvimento na preparação de documentos utilizados no procedimento de concessão, é também salientado que existem outras circunstâncias suscetíveis de resultar na rejeição de um participante, tal como a contida no artigo 141.º, n.º 1, alínea b), do RF 2018 quando um participante tenha apresentado declarações falsas no que diz respeito às informações exigidas para participar no procedimento, ou não tenha fornecido essas informações. Segue-se um caso em que o gestor orçamental rejeitou um participante de um procedimento de concessão por não ter prestado informações (Acórdão do Tribunal Geral de 9 de abril de 2019 no processo T-182/15 *Sopra Steria/Parlamento Europeu*, ECLI:EU:T:2019:228): o Tribunal Geral negou provimento à petição da Sopra Sterias. Era indiferente que o conflito não se tenha materializado. A Sopra Sterias violou as regras do concurso que a obrigavam a informar imediatamente o Parlamento Europeu sobre qualquer potencial conflito de interesses; o Parlamento Europeu tem de rejeitar um proponente que não presta as informações exigidas como condição para participação: o que aconteceu foi que o Parlamento Europeu colocou a concurso vários lotes para diferentes serviços de TI. Um desses lotes destinava-se à avaliação de outros lotes e, portanto, era obviamente incompatível que um consórcio apresentasse uma proposta para esse lote e também para os outros. Durante o procedimento houve uma fusão entre duas empresas em consórcio que apresentaram uma proposta para esses lotes incompatíveis, o que resultou num cancelamento devido ao incumprimento da regra relativa à incompatibilidade. O Tribunal considerou procedente a decisão de cancelamento do Parlamento Europeu.

destinadas aos membros da comissão de avaliação relativas aos prestadores de serviços que estiveram envolvidos na preparação dos documentos a serem utilizados no procedimento de concessão.

O ónus da prova recai sobre a entidade adjudicante/prestador de apoio da UE. Por conseguinte, compete à entidade adjudicante/prestador de apoio da UE provar a distorção da concorrência ou provar que tomou todas as medidas possíveis para evitar a rejeição do procedimento de concessão do participante em causa ⁽⁴⁹⁾. Essa rejeição está sujeita a um procedimento contraditório ⁽⁵⁰⁾, para que o participante disponha da oportunidade de provar que o seu envolvimento anterior não distorceu a concorrência.

Na prática, recomenda-se evitar a rejeição tomando medidas para evitar a distorção da concorrência. Em especial, as informações facultadas ao prestador de serviços para a preparação dos documentos a serem utilizados no procedimento de concessão devem também ser comunicadas aos outros participantes no segundo procedimento. Além disso, o prazo para a receção das propostas/candidaturas do segundo procedimento deve ser suficientemente longo para assegurar que todos os participantes estão bem informados.

4. Conflito de interesses profissionais (apenas para contratação pública)

Os operadores económicos ⁽⁵¹⁾ que participam em procedimentos de contratação pública não devem ter conflitos de interesses que possam afetar negativamente a execução do contrato (artigo 167.º, n.º 1, alínea c), e anexo I, ponto 20.6, do RF 2018).

Tal é normalmente referido como um conflito de interesses profissional e deve ser sanado na fase de seleção, a fim de prevenir casos em que, por exemplo, é adjudicado um contrato a um operador económico para avaliar um projeto no qual participou ou para auditar contas que certificou anteriormente uma vez que, nestes casos, o operador económico já esteve envolvido no objeto preciso do concurso. Estas situações surgem amiúde em contratos-quadro de avaliação ou auditoria, em que o contratante pode ter um conflito de interesses profissional em relação a um contrato específico.

É necessária uma avaliação casuística para confirmar se a situação de conflito de interesses pode afetar negativamente a execução do contrato específico em causa. Se o operador económico se encontrar nessa situação, a proposta correspondente é rejeitada. A avaliação deve incluir um procedimento contraditório com o operador em causa e deve basear-se em critérios objetivos e elementos factuais que confirmem, tendo em consideração a natureza das tarefas a exercer, o conflito de interesses profissional e, simultaneamente, prevenir uma limitação injustificada do número de operadores económicos que podem participar em procedimentos de contratação pública, a fim de também respeitar os princípios da não discriminação, da igualdade de tratamento e da transparência.

⁽⁴⁹⁾ Acórdão do Tribunal Geral de 12 de fevereiro de 2019 no processo T-292/15, *Vakakis/Comissão*, ECLI:EU:T:2019:84, relativo à participação na redação do mandato (a entidade adjudicante não investigou e, na ausência de uma investigação, a incerteza resultou na impugnação do procedimento de concessão). O processo dizia respeito a litígio relativo a danos. A empresa que ganhou um concurso tinha contratado alguém que tinha estado envolvido na preparação do caderno de encargos. A empresa que perdeu apresentou um pedido de indemnização com o fundamento de que a empresa que ganhou teria sido excluída por esse motivo, se a entidade adjudicante tivesse realizado uma investigação suficiente. O Tribunal considerou que o resultado dessa investigação era hipotético e que, de qualquer modo, não teria de resultar na rejeição, se fossem tomadas outras precauções. n.º 45: Por força «do PRAG, [...] um proponente em situação de conflito de interesses deve ser excluído do procedimento de concurso, salvo se fizer prova de que isso não constitui concorrência desleal, [...]».

⁽⁵⁰⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de março de 2005 nos processos C-21/03 e C-34/03, *Fabricom SA/Estado Belga*, ECLI:EU:C:2005:127, n.º 36, que conclui pela não conformidade com o direito comunitário de uma disposição de direito nacional «nos termos da qual uma pessoa que tenha sido encarregada da investigação, da experimentação, do estudo ou do desenvolvimento de obras, fornecimentos ou serviços não está autorizada a apresentar uma candidatura ou uma proposta num concurso público relativo a empreitadas para a realização dessas obras, fornecimentos ou serviços, sem que seja dada a essa pessoa a oportunidade de provar que, nas circunstâncias do caso concreto, a experiência por ela adquirida não pode ter falseado a concorrência.»

⁽⁵¹⁾ Para efeitos dos procedimentos de contratação pública nos termos do RF 2018, um operador económico é definido no artigo 2.º, ponto 24, do RF 2018 como «uma pessoa singular ou coletiva, incluindo entidades públicas, ou um grupo dessas pessoas, que propõe o fornecimento de produtos, a realização de obras ou a prestação de serviços ou bens imobiliários».

No caso concreto da seleção dos organismos ou peritos independentes de auditoria externa que realizam a auditoria externa das demonstrações financeiras anuais dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias, o artigo 233.º do RF 2018 estabelece que a duração do contrato está limitada a cinco anos, com um máximo de dois contratos. Após dois contratos consecutivos, presume-se que existe uma situação de conflito de interesses suscetível de afetar negativamente a realização de auditorias.

O conflito de interesses profissional é diferente do envolvimento na preparação dos documentos utilizados no procedimento de concessão conforme descrito no ponto 3 do presente capítulo 4.1.

4.2 Outras referências no RF 2018 a conflitos de interesses

O conceito de conflitos de interesses é ainda referido no RF 2018 como englobando as seguintes situações:

- se o contabilista da Comissão agir também como contabilista de uma agência de execução (artigo 69.º, n.º 3, do RF 2018) ou se duas ou mais instituições ou organismos da UE tiverem o mesmo contabilista (artigo 78.º, n.º 2, do RF 2018), é necessário tomar medidas específicas para evitar conflitos de interesses;
- as entidades de execução ou as contrapartes que participam na execução de instrumentos financeiros e garantias orçamentais têm de prevenir conflitos de interesses com as suas outras atividades [artigo 209.º, n.º 2, alínea e), do RF 2018];
- caso a execução de uma ação ou de um programa de trabalho exija ao beneficiário a adjudicação de um contrato público, este tem de evitar conflitos de interesses (artigo 205.º, n.º 1, do RF 2018);
- as instituições e os organismos da UE podem a título excepcional aceitar patrocínio de empresas como apoio em espécie para um evento ou uma atividade para fins promocionais ou de responsabilidade social das empresas, desde que isso não ocasione conflitos de interesses [artigo 26.º, n.º 2, alínea c), do RF 2018].

Os dois primeiros exemplos aproximam-se em termos de substância do conceito de conflitos de interesses profissionais descrito no capítulo 4.1, ponto 4.

4.3 Questões éticas em contextos não financeiros

O presente documento abrange fundamentalmente questões de gestão financeira relacionadas com conflitos de interesses e regulamentadas no RF 2018. Neste contexto, o pessoal envolvido na execução do orçamento da UE que é confrontado com uma situação de conflito de interesses conforme definido no RF 2018 deve seguir os procedimentos descritos no capítulo 3.2.4. No entanto, considera-se útil fornecer, no presente capítulo, uma descrição e compilação breves de documentos relevantes que abrangem questões éticas em contextos não financeiros a nível da Comissão.

As regras em matéria de conflitos de interesses aplicáveis ao pessoal da Comissão (mesmo quando não haja envolvimento na execução do orçamento) são regulamentadas através daquilo que é genericamente conhecido como «regras em matéria de ética» (ética ou deontologia profissional). O enquadramento é definido pelo Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Estatuto dos Funcionários da União e o Regime aplicável aos outros agentes ⁽²⁾. Na Comissão ⁽³⁾, a Direção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança é responsável pela ética do pessoal a nível institucional central, que inclui o pessoal dos gabinetes.

Além disso, cada serviço da Comissão é obrigado a aconselhar os membros do pessoal sobre ética e a criar medidas internas para a prevenção e gestão de conflitos de interesses.

As medidas preventivas e de atenuação são um aspeto importante da regulamentação de conflitos de interesses no seio da Comissão. As obrigações do pessoal incluem, nomeadamente, declarar:

- qualquer situação em que seja pedido a um membro do pessoal que trate de uma matéria na qual, direta ou indiretamente, tenha um interesse pessoal que comprometa a sua independência e, em especial, interesses familiares e financeiros;

⁽²⁾ Regulamento n.º 31.º (CEE) 11.º (CEEA) que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime aplicável aos outros agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica.

⁽³⁾ Estão em vigor procedimentos equivalentes em todas as demais instituições, agências e organismos da UE.

Exemplo:

A pessoa em causa deve declarar qualquer situação na qual lhe seja pedido para tratar de uma matéria na qual tenha interesses familiares e/ou financeiros (tais como as empresas detidas pela sua família direta).

- qualquer situação de conflito de interesses após o recrutamento ou após o regresso de uma licença sem vencimento;
- a atividade profissional do cônjuge [incluindo um(a) companheiro(a) com quem a pessoa tem uma parceria não matrimonial registada] e eventualmente de outros familiares diretos;
- ofertas de presentes e hospitalidade;
- condecoração, distinção honorífica;
- atividades e atribuições remuneradas ou não remuneradas, para as quais, regra geral, é necessário pedir e obter previamente uma autorização.

Também pode ser pedido a um membro do pessoal, entre outras coisas, que: i) renuncie atuar em certas circunstâncias; ii) abstenha-se de atividades externas durante o período de serviço ou licença sem vencimento; e iii) abstenha-se, por um período de tempo limitado, de contactos profissionais com antigos colegas ou de representar partes oponentes após a cessão de funções. Além disso, um membro do pessoal deve abster-se de qualquer divulgação não autorizada de informações confidenciais.

As regras e restrições supracitadas têm como propósito prevenir o surgimento de conflitos de interesses, por exemplo com origem em atividades externas do membro do pessoal ou em atividades profissionais do seu cônjuge [incluindo um(a) companheiro(a) com quem tenha uma parceria não matrimonial registada]. Os documentos de referência e fontes de informação apresentados a seguir facultam mais pormenores em relação às regras em matéria de conflitos de interesses que afetam o pessoal ⁽⁵⁴⁾, mesmo quando não participam na execução do orçamento da União.

- Regulamento n.º 31 (CEE) 11.º (CEEA) que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime aplicável aos outros agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica ⁽⁵⁵⁾, nomeadamente os artigos 11.º e 16.º.
- Decisão da Comissão, de 29 de junho de 2018, sobre atividades e funções externas e sobre o exercício de uma atividade profissional após a cessação de funções ⁽⁵⁶⁾;
- «Communication from Vice-President Šefčovič to the Commission on Guidelines on Gifts and Hospitality for staff members» (Comunicação do vice-presidente Šefčovič à Comissão sobre ofertas e hospitalidade para os membros do pessoal) SEC(2012) 167 final ⁽⁵⁷⁾;
- «European Commission Ethics Guide» (Guia da Comissão Europeia sobre ética) [Ref.ª Ares(2019)4833796 — 24/7/2019] ⁽⁵⁸⁾;
- «Guia Prático de Ética e Conduta do Pessoal» ⁽⁵⁹⁾;
- Decisão da Comissão, de 17 de outubro de 2000, que altera o seu regulamento interno: Código de boa conduta administrativa para o pessoal da Comissão Europeia nas suas relações com o público ⁽⁶⁰⁾;
- Página Web de ética e conduta do pessoal ⁽⁶¹⁾;

⁽⁵⁴⁾ Em relação aos membros da Comissão, consultar: Decisão da Comissão, de 31 de janeiro de 2018, relativa ao Código de Conduta dos membros da Comissão Europeia (JO C 65 de 21.2.2018, p. 7). Os Tratados da União Europeia preveem que os membros da Comissão Europeia devem oferecer todas as garantias de independência, e que os comissários respeitarão os deveres de honestidade e discrição durante o exercício das suas funções e após a cessação destas. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. desenvolve estes princípios. Os Estados-Membros não podem tentar influenciar os comissários europeus. Enquanto durarem as suas funções, os comissários não podem exercer qualquer outra atividade profissional e devem continuar a respeitar os deveres de honestidade e discrição após o seu mandato. A obrigação de segredo profissional, que vincula todos os membros do pessoal das instituições europeias, também se aplica aos comissários.

⁽⁵⁵⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:01962R0031-20200101>

⁽⁵⁶⁾ https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/talent-management/staff/C_2018_4048_F1_COMMISSION_DECISION_EN_V9_P1_954331.pdf

⁽⁵⁷⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-to-the-commission-guidelines-on-gifts-and-hospitality_2012_en.pdf

⁽⁵⁸⁾ <https://webgate.ec.testa.eu/Ares/document/show.do?documentId=080166e5c60c438b>

⁽⁵⁹⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/staff-conduct/practical-guide-to-staff-ethics-and-conduct.pdf>

⁽⁶⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/files/code-good-administrative-behaviour-0_en

⁽⁶¹⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/EN/staff-conduct/Pages/index.aspx>

- Diretrizes sobre a prevenção e a gestão de conflitos de interesses nas agências descentralizadas da UE, de 10 de dezembro de 2013, que abrangem, nomeadamente, membros dos conselhos de administração e peritos ⁽⁶²⁾;
- Orientações sobre denúncias ⁽⁶³⁾ ⁽⁶⁴⁾.

O tratamento de casos em que um conflito de interesses não pode ser adequadamente mitigado depende do quadro jurídico e procedimento aplicáveis. As instituições da UE terão ao seu dispor diferentes vias de recurso. Existem no RF 2018, no Estatuto dos Funcionários, na legislação setorial, ou em acordos vinculativos celebrados pela Comissão, outras pessoas/entidades que participam na execução do orçamento da União, contratantes e beneficiários.

O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) ou o Serviço de Averiguação e Disciplina da Comissão («IDOC») podem ser chamados a investigar sempre que as circunstâncias apresentem i) uma suspeita de fraude, corrupção ou outras atividades ilegais, ii) violações das regras financeiras (tais como em matéria de contratação pública), iii) favoritismo que afeta os interesses financeiros da União ou iv) falta profissional grave.

Exemplo: ⁽⁶⁵⁾

«A autoridade investida do poder de nomeação decidiu exonerar um funcionário que negociou a título privado termos importantes de um contrato com uma empresa externa, sem autorização da sua hierarquia. O conselho disciplinar e a autoridade investida do poder de nomeação consideraram que este comportamento prejudicou seriamente a imagem da instituição e lesou a dignidade do seu cargo. Além disso, o funcionário recomendou abertamente a empresa do seu cônjuge na qualidade de subcontratante à Comissão, o que resultou no facto de que essa empresa atuasse efetivamente como subcontratante, sem o conhecimento da sua hierarquia. Acresce que o funcionário participou na gestão do contrato que vincula a empresa do seu cônjuge ao contratante da Comissão. Tudo isto constituiu um conflito de interesses grave. A autoridade investida do poder de nomeação concluiu que o funcionário violou gravemente o artigo 11.º, primeiro parágrafo, e os artigos 12.º e 21.º do Estatuto dos Funcionários, bem como os artigos 57.º e 79.º do Regulamento Financeiro ⁽⁶⁶⁾.»

5. ELEMENTOS ESPECÍFICOS RELATIVOS À GESTÃO PARTILHADA

As regras aplicáveis à gestão e controlo de fundos em regime de gestão partilhada estabelecidas no RF 2018 são complementadas por legislação setorial.

Para mais informações sobre as regras relativas a correções financeiras e à criação de sistemas de gestão e controlo de fundos em regime de gestão partilhada, consultar as disposições pertinentes i) do RF 2018; ii) de outra legislação setorial aplicável a fundos em regime de gestão partilhada, nomeadamente no que se refere aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, do Regulamento Disposições Comuns («CPR») ⁽⁶⁷⁾, e iii) das «Orientações para a Comissão e os Estados-Membros sobre uma metodologia comum para a avaliação de sistemas de gestão e controlo nos Estados-Membros» — EGESIF 14-0010-final 18.12.2014 ⁽⁶⁸⁾. Além disso, no que diz respeito a regras pormenorizadas relativas ao sistema de

⁽⁶²⁾ https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/2013-12-10_guidelines_on_conflict_of_interests_en.pdf

⁽⁶³⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/en/staff-conduct/individual-obligations/Pages/whistleblowing.aspx>.

⁽⁶⁴⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/staff-conduct/whistleblowing-guidelines-en.pdf>

⁽⁶⁵⁾ Fonte: Relatório de atividade do Serviço de Averiguação e Disciplina da Comissão («IDOC») de 2019.

⁽⁶⁶⁾ As referências aos artigos 72.º e 79.º do RF 2012 encontram a sua correspondência nos artigos 61.º e 100.º do RF 2018.

⁽⁶⁷⁾ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁽⁶⁸⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/information/publications/guidelines/2014/guidance-for-the-commission-and-member-states-on-a-common-methodology-for-the-assessment-of-management-and-control-systems-in-the-member-states

gestão e controlo do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), consultar também o Regulamento Horizontal ⁽⁶⁹⁾ e, em especial, os critérios de acreditação dos organismos pagadores ⁽⁷⁰⁾.

5.1 Quem faz o quê no contexto da gestão partilhada?

A responsabilidade geral e a responsabilização pela execução do orçamento da UE competem à Comissão. No entanto, aproximadamente 75 % do orçamento da UE é executado pelos Estados-Membros em regime de gestão partilhada, em conformidade com as regras do RF 2018, a legislação setorial da UE aplicável e as regras nacionais. Por conseguinte, é necessária uma estreita cooperação entre as autoridades nacionais e a Comissão para garantir que o orçamento da UE é utilizado em conformidade com o princípio da boa gestão financeira e que os interesses financeiros da UE estão bem protegidos por um modelo adequado de responsabilização.

O regime de gestão partilhada significa que os Estados-Membros (e, consoante a sua organização, também as suas regiões), tendo em conta o respetivo quadro jurídico e institucional, são responsáveis pela execução dos programas, dos regimes de auxílio e das ações financiadas ao abrigo desse regime. Esta responsabilidade abrange igualmente a definição do âmbito do apoio dos fundos e a conceção de instrumentos específicos para apoiar e atribuir fundos aos beneficiários (por exemplo, empresas, agricultores, municípios, etc.), bem como de auditorias e controlos sobre a execução dos programas.

No regime de gestão partilhada, a Comissão é responsável pela apresentação de propostas de disposições legislativas ao nível da UE, pela adoção de programas, pelo desempenho de certas funções consultivas e pela supervisão da execução dos programas, incluindo acompanhamento e auditoria, sem, contudo, intervir diretamente a nível operacional; ou seja, de acordo com as regras de gestão partilhada, a Comissão, em princípio, não é parte na relação contratual entre a autoridade nacional ou regional e os beneficiários/destinatários dos fundos. Além disso, a Comissão também facilita a disseminação e o intercâmbio, ao nível da UE, de conhecimentos, boas práticas e informações sobre o apoio prestado pelos fundos da UE em regime de gestão partilhada.

Nos termos do artigo 36.º, n.º 1, e do artigo 63.º, n.º 1, do RF 2018, a Comissão e os Estados-Membros devem respeitar o princípio da boa gestão financeira, tal como definido no artigo 33.º do mesmo regulamento.

Neste contexto, compete aos Estados-Membros e às respetivas autoridades atuar mediante a adoção das medidas seguidamente apresentadas.

- Criar e assegurar o funcionamento eficaz de sistemas de controlo interno. Estes sistemas de controlo interno devem cumprir os requisitos do RF (em especial, os artigos 36.º e 63.º do RF 2018), da legislação setorial e das regras nacionais, incluindo aqueles sobre i) o estabelecimento de procedimentos adequados para organizar esses sistemas de controlo interno; ii) a seleção de operações; iii) a adoção de medidas adequadas para prevenir, detetar e atenuar e gerir corretamente conflitos de interesses, e iv) a realização dos necessários controlos ou verificações de gestão administrativos ou no local, e de auditorias. Os Estados-Membros devem verificar se os seus atuais sistemas cobrem suficientemente os aspetos relacionados com conflitos de interesses previstos no RF 2018.
- Estabelecer medidas para evitar conflitos de interesses. A prevenção eficaz de conflitos de interesses é importante para salvaguardar os interesses financeiros da UE na execução do orçamento da UE, ao abrigo das regras da UE aplicáveis. Os membros do pessoal devem exercer as suas funções sem atenderem a interesses pessoais, a fim de proteger a integridade do processo de decisão.
- Apurar se existe um conflito de interesses num determinado caso e, se assim for, aplicar medidas de atenuação. Para este efeito, o Estado-Membro tem de determinar se existe ou não um conflito de interesses, por exemplo, quando as suas autoridades apreciam um pedido de financiamento ou verificam a elegibilidade das despesas.

⁽⁶⁹⁾ Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

⁽⁷⁰⁾ Anexo I do Regulamento Delegado (UE) n.º 907/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere aos organismos pagadores e outros organismos, à gestão financeira, ao apuramento das contas, às garantias e à utilização do euro (JO L 255 de 28.8.2014, p. 18), nomeadamente o ponto 1, alínea B), subalínea v).

- Comunicar casos de conflito de interesses utilizando instrumentos adequados, em especial o Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI) para a comunicação das irregularidades detetadas à Comissão.
- Corrigir irregularidades em casos de incumprimento (isolado ou sistémico ⁽⁷¹⁾) das regras relativas à prevenção de conflitos de interesses, tal como estabelecidas no artigo 59.º, n.º 2, alínea b), do RF 2012 e no artigo 63.º, n.º 2, alínea c), do RF 2018. O incumprimento das regras relativas aos conflitos de interesses poderá resultar na imposição de correções financeiras e na recuperação de fundos pelos Estados-Membros ⁽⁷²⁾, de acordo com o disposto em regras setoriais específicas, e/ou outras vias de recurso.

Exemplo:

Num processo particularmente importante, uma entidade que tinha sido utilizada para executar programas de cooperação teve de ser extinta porque alguns membros do seu conselho de administração eram também dirigentes de gabinetes de assistência técnica passíveis de serem contratados pela referida entidade para a prestação de serviços de consultoria, o que veio efetivamente a acontecer. Esta situação foi criticada pelo Tribunal de Contas no seu relatório especial n.º 1/96. Um dos gabinetes em causa instaurou uma ação por difamação contra o Tribunal de Contas, a qual foi julgada improcedente. No seu acórdão naquele processo específico, o Tribunal de Justiça afirmou que «a confusão de interesses constitui em si e objetivamente um disfuncionamento grave, sem que seja necessário ter em conta, para a sua qualificação, as intenções dos interessados e a sua boa ou má-fé» (sublinhado nosso) ⁽⁷³⁾ ⁽⁷⁴⁾.

Conforme explicado no capítulo 3.2.3, a existência de um conflito de interesses objetivamente aparente deve ser avaliada independentemente da intenção da pessoa em causa. A Comissão considera que um conflito de interesses objetivamente aparente que não seja resolvido constitui uma irregularidade. Essas irregularidades têm de ser evitadas mas, caso tal não seja possível, devem ser detetadas e corrigidas pelas autoridades nacionais competentes ⁽⁷⁵⁾. As autoridades dos Estados-Membros poderão impor sanções e medidas corretivas mais direcionadas aos beneficiários/destinatários finais com base na legislação nacional e nos acordos e contratos com eles celebrados.

À semelhança da situação descrita no capítulo 5.2, no caso de correções financeiras aplicadas por incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos ⁽⁷⁶⁾, não é necessário demonstrar que o conflito de interesses objetivamente aparente tem qualquer impacto real ou que foi utilizado deliberadamente para beneficiar uma certa pessoa/entidade (estes fatores só seriam relevantes para provar uma irregularidade fraudulenta).

Caso seja detetado um conflito de interesses, as autoridades dos Estados-Membros devem ponderar possíveis implicações sobre outras operações ou contratos pertinentes para a operação/partes interessadas em causa e tomar as medidas adequadas para evitar futuras situações de conflitos de interesses.

⁽⁷¹⁾ Ver, também, a título de informação: 1) Acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de outubro de 2005 no processo C-387/03, *Grécia/Comissão*, ECLI:EU:C:2005:646, e Acórdão do Tribunal Geral de 25 de fevereiro de 2015 no processo T-257/13, *Polónia/Comissão*, ECLI:EU:T:2015:111, no domínio da PAC.

⁽⁷²⁾ Relativamente à PAC, ver, em especial, os artigos 54.º a 56.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013, de 17 de dezembro de 2013.

⁽⁷³⁾ Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de junho de 1999 no processo T-277/97, *Ismeri Europa Srl/Tribunal de Contas*, ECLI:EU:T:1999:124 e recurso, n.º 123. No mesmo processo (n.º 146), o Tribunal considerou que a confusão de interesses em matéria de contratos públicos constituía em si um atentado à sã gestão dos fundos da UE e à igualdade de todos face a esses contratos. Como tal, não era necessário que tivesse também causado um prejuízo material quantificável.

⁽⁷⁴⁾ Acórdão do Tribunal Geral de 20 de março de 2013 no processo T-415/10, *Nexans France/Empresa Comum Fusion for Energy*, ECLI:EU:T:2013:141, n.º 114. A faculdade de um proponente, ainda que não tenha essa intenção, influenciar as condições de um concurso num sentido que lhe é favorável constitui um conflito de interesses.

⁽⁷⁵⁾ Artigo 63.º, n.º 2, do RF 2018: «2. No âmbito da realização das tarefas relacionadas com a execução do orçamento, os Estados-Membros tomam todas as medidas necessárias, incluindo medidas legislativas, regulamentares e administrativas, para proteger os interesses financeiros da União, a saber [...] c) [p]revenir, detetar e corrigir irregularidades e fraudes; [...] Os Estados-Membros recuperam igualmente os montantes indevidamente pagos e, se necessário, instauram ações judiciais para esse efeito. Os Estados-Membros aplicam sanções efetivas, dissuasivas e proporcionadas aos destinatários, quando tal estiver previsto nas regras setoriais ou em disposições específicas da legislação nacional.»

⁽⁷⁶⁾ Ver o tipo de irregularidade n.º 21 no anexo da Decisão C(2019) 3452 final da Comissão, de 14 de maio de 2019, que estabelece as orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União devido ao incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos.

- Assegurar a realização de auditorias sobre a utilização dos fundos por organismos de auditoria nacionais independentes, em conformidade com normas de auditoria internacionalmente aceites, para complementar os controlos realizados pelas autoridades nacionais responsáveis pela gestão de fundos da UE (ou sob a sua responsabilidade). Os pareceres de auditoria destes organismos servem de base à fiabilidade global da utilização dos fundos da UE. Contudo, o facto de a Comissão recorrer a pareceres de auditoria nacionais não obsta à realização de auditorias adicionais sobre a utilização dos fundos da UE e não afeta o seu dever de acompanhar, no âmbito da sua avaliação dos riscos, os sistemas de controlo estabelecidos nos Estados-Membros.

Compete à Comissão:

- emitir conselhos e orientações relativos à conformidade dos sistemas nacionais de controlo interno com os requisitos da UE e fiscalizar essa conformidade;
- realizar auditorias aos sistemas de controlo interno dos Estados-Membros para avaliar a sua adequação e eficácia na prevenção e gestão, designadamente, de situações de conflito de interesses (com base no risco, tendo em conta os resultados de verificações, auditorias e controlos realizados pelas autoridades nacionais ou por outros organismos de auditoria da UE e comunicados à Comissão, bem como quaisquer outras informações disponíveis) e emitir recomendações para melhorar esses sistemas;
- realizar auditorias às despesas declaradas à Comissão pelo Estado-Membro para verificar o cumprimento das regras de elegibilidade aplicáveis;
- aplicar medidas adequadas para proteger o orçamento da UE, tais como a interrupção dos prazos de pagamento, a suspensão dos pagamentos e correções financeiras em casos de incumprimento (isolado ou sistémico) das regras relativas à prevenção de conflitos de interesses estabelecidas no artigo 59.º, n.º 6, alíneas b) e c), do RF 2012 ou no artigo 63.º, n.º 8, alíneas b) e c), do RF 2018, juntamente com recomendações aos Estados-Membros sobre as medidas corretivas adequadas a adotar, incluindo o reforço dos seus sistemas de controlo interno ⁽⁷⁷⁾.

O artigo 63.º, n.º 8, alínea b), do RF 2018 ⁽⁷⁸⁾ obriga a Comissão a excluir despesas do financiamento da UE devido a uma infração do direito aplicável. Tal pode resultar de controlos e auditorias a qualquer nível dos sistemas de controlo no Estado-Membro, de controlos e auditorias realizadas pela Comissão, de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas Europeu ou de investigações lançadas pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), sendo o seu objetivo restaurar a situação de conformidade das despesas cofinanciadas com o direito aplicável. Tal como explicado anteriormente, os Estados-Membros são os principais responsáveis pela correção de irregularidades. A Comissão pode excluir despesas do financiamento da UE se o Estado-Membro não tiver adotado as medidas exigidas, se existirem deficiências graves que prejudiquem o funcionamento eficaz do sistema de gestão e controlo ou se a totalidade ou parte do financiamento da UE concedido a uma operação for irregular. A Comissão tem o poder de aplicar correções extrapoladas ou fixas quando não seja possível quantificar com precisão o montante da despesa irregular ⁽⁷⁹⁾.

Em conclusão, no contexto dos fundos em regime de gestão partilhada, compete, antes de mais, às autoridades/organismos nacionais responsáveis pela gestão e controlo dos fundos da UE prevenir, detetar, comunicar e corrigir situações de conflitos de interesses. As medidas adotadas por estas autoridades/organismos nesta matéria estão sujeitas a auditorias dos organismos de auditoria nacionais independentes, a fiscalização e auditorias da Comissão, bem como a auditorias do Tribunal de Contas Europeu e a investigações do OLAF, no exercício das respetivas competências.

5.2 Regras relativas aos conflitos de interesses nas Diretivas Contratos Públicos

O artigo 61.º do RF 2018 abrange todas as modalidades de gestão e todos os tipos de despesas no âmbito do orçamento da UE.

⁽⁷⁷⁾ COM(2014) 38 final, Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, Relatório Anticorrupção da UE, p. 28. <https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/1041639>

⁽⁷⁸⁾ Artigo 63.º, n.º 8, alínea b), do RF 2018: «8. A fim de assegurar que os fundos da União sejam utilizados de acordo com as regras aplicáveis, a Comissão: [...] b) Exclui das despesas de financiamento da União os desembolsos efetuados em infração do direito aplicável.»

⁽⁷⁹⁾ Várias auditorias da Comissão e investigações do OLAF realizadas no passado contêm conclusões relacionadas com conflitos de interesses, tanto ao nível dos sistemas como ao nível de operações individuais. No caso de conclusões relacionadas com os sistemas estabelecidos nos Estados-Membros para prevenir, detetar e atenuar os conflitos de interesses, foram emitidas recomendações sobre os sistemas e aplicadas correções fixas devido às deficiências identificadas no sistema, abrangendo também questões relacionadas com conflitos de interesses. No caso de projetos individuais afetados por conflitos de interesses com um risco financeiro, as conclusões levaram a correções financeiras de 100 % das despesas afetadas pelo conflito em causa.

As regras relativas a contratos públicos estabelecidas nas Diretivas Contratos Públicos ⁽⁸⁰⁾ são pertinentes para a gestão partilhada, especialmente para um beneficiário num Estado-Membro que seja uma entidade adjudicante ⁽⁸¹⁾ e que adjudique contratos para a execução de um projeto financiado pelo orçamento da UE.

As regras relativas a contratos públicos assumem a forma de legislação nacional, especialmente a legislação dos Estados-Membros que transpõe as Diretivas Contratos Públicos, podendo também resultar diretamente de princípios gerais consagrados no direito da UE.

Importa salientar que o âmbito de aplicação das Diretivas Contratos Públicos é limitado, em particular por limiares mínimos relativos ao valor dos contratos sem IVA. Além disso, tendo em conta que o prazo para transposição era 18 de abril de 2016, as Diretivas Contratos Públicos de 2014 são aplicáveis, pelo menos, a partir dessa data ou antes disso caso tenham sido transpostas para o direito nacional em data anterior.

Nos termos do artigo 2.º da anterior Diretiva Contratos Públicos ⁽⁸²⁾, a obrigação de evitar conflitos de interesses resultava dos princípios da igualdade de tratamento e da transparência, consagrados nessa disposição ⁽⁸³⁾. Com efeito, indo além das diretivas, o Tribunal de Justiça afirmou que, mesmo nos casos em que as diretivas não contenham disposições que regulem especificamente qualquer questão controversa ⁽⁸⁴⁾ ou quando o processo em questão não esteja abrangido pelo âmbito das diretivas ⁽⁸⁵⁾ ⁽⁸⁶⁾, as entidades adjudicantes dos Estados-Membros estão obrigadas a respeitar as regras fundamentais do Tratado, em geral, e o princípio da igualdade de tratamento, em especial. Consequentemente, o princípio da transparência também se aplica neste contexto, a fim de garantir a possibilidade de controlar o respeito pelo princípio da igualdade de tratamento ⁽⁸⁷⁾.

Se os princípios da igualdade de tratamento e da transparência, nos quais assenta a obrigação de evitar conflitos de interesses, são, portanto, de aplicação geral no domínio dos contratos públicos, a prevenção de conflitos de interesses deve ser igualmente aplicável neste domínio.

Na nova Diretiva Contratos Públicos ⁽⁸⁸⁾, o artigo 24.º impõe aos Estados-Membros a obrigação de assegurar que as entidades adjudicantes tomem as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de contratação e estabelece a seguinte definição do conceito de conflito de interesses:

Artigo 24.º da Diretiva 2014/24/UE:

«Os Estados-Membros asseguram que as autoridades adjudicantes tomem as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente *conflitos de interesses* que surjam na condução dos procedimentos de contratação, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento de todos os operadores económicos.

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.»

⁽⁸⁰⁾ Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE. Nos casos em que as diretivas não sejam aplicáveis, as regras relativas a contratos públicos estão abrangidas pelo âmbito do Tratado e também pela legislação nacional em matéria de contratos públicos.

⁽⁸¹⁾ Para as instituições da UE, as regras relativas a contratos públicos estão definidas no RF 2018.

⁽⁸²⁾ Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (JO L 134 de 30.4.2004, p. 114).

⁽⁸³⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de março de 2015 no processo C-538/13, *eVigilo Ltd.*, ECLI:EU:C:2015:166, n.º 35.

⁽⁸⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de junho de 2002 no processo C-92/00, *Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs-GmbH (HI)/Stadt Wien*, ECLI:EU:C:2002:379, n.º 47.

⁽⁸⁵⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de dezembro de 2000 no processo C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH e Telefonadress GmbH/Telekom Austria AG*, ECLI:EU:C:2000:669, n.º 60.

⁽⁸⁶⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de janeiro de 2003 no processo C-57/01, *Makedoniko Metro e Michaniki AE/Elliniko Dimosio*, ECLI:EU:C:2003:47, n.º 69. Ver também os acórdãos referidos nas notas de rodapé 16 e 17 e na secção 1.1 da Comunicação Interpretativa da Comissão 2006/C 179/02 sobre o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos, ou apenas parcialmente, pelas diretivas comunitárias relativas aos contratos públicos (JO C 179 de 1.8.2006, p. 2).

⁽⁸⁷⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de dezembro de 2000 no processo C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH e Telefonadress GmbH/Telekom Austria AG*, ECLI:EU:C:2000:669, n.ºs 61 a 63.

⁽⁸⁸⁾ Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65).

Nos termos desta disposição, as entidades adjudicantes são obrigadas a tomar medidas adequadas e a estabelecer sistemas que permitam detetar, impedir e resolver conflitos de interesses no domínio dos contratos públicos ⁽⁸⁹⁾. Esta obrigação é válida para todas as fases de um procedimento de contratação pública (preparação do concurso, seleção dos proponentes/candidatos e adjudicação do contrato, bem como a fase pós-concurso).

A Diretiva Contratos Públicos não está redigida em termos imperativos em relação às medidas e aos mecanismos a adotar para alcançar estes objetivos. Compete aos Estados-Membros identificar as soluções mais adequadas, dentro dos limites permitidos pelas jurisdições nacionais. Em qualquer caso, os Estados-Membros devem disponibilizar informações e orientações às entidades adjudicantes e aos operadores económicos, conforme estabelecido no artigo 83.º, n.º 4, da Diretiva Contratos Públicos.

Em linha com a finalidade do artigo 24.º da Diretiva Contratos Públicos — ou seja, proteger a concorrência leal e a igualdade de tratamento entre os proponentes — o artigo 57.º, n.º 4, alínea e), da referida diretiva prevê a possibilidade (mas não a obrigação) de os Estados-Membros estabelecerem, como motivo de exclusão de um proponente, a existência de um conflito de interesses, na aceção do artigo 24.º, que não possa ser eficazmente corrigido por outras medidas, menos invasivas.

Uma situação que tem sido tradicionalmente considerada como um conflito de interesses caracteriza-se pela participação do proponente na preparação de um convite à apresentação de propostas. Estas situações são atualmente reguladas separadamente no artigo 41.º da Diretiva Contratos Públicos, que exige que a entidade adjudicante tome medidas adequadas para evitar distorções da concorrência. Nos termos do artigo 57.º, n.º 4, alínea f), da Diretiva Contratos Públicos, os Estados-Membros podem prever a exclusão do proponente quando a situação não possa ser corrigida por outras medidas menos invasivas (como a partilha de informações relevantes com todos os proponentes ou a fixação de prazos adequados para a receção das propostas). Antes de qualquer exclusão por esses motivos, deve ser dada aos proponentes a oportunidade de demonstrarem que a sua participação na preparação do procedimento de contratação pública não é suscetível de distorcer a concorrência ⁽⁹⁰⁾ ⁽⁹¹⁾.

O artigo 58.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva Contratos Públicos define o quadro para os critérios de seleção, entre os quais figura a capacidade técnica e profissional do proponente. O artigo 58.º, n.º 4, da mesma diretiva desenvolve este tipo de critérios: as entidades adjudicantes podem partir do princípio de que um operador económico não possui as capacidades profissionais exigidas caso tenha concluído que o operador económico em questão se encontra numa situação de conflito de interesses suscetível de afetar negativamente a execução do contrato. A lógica subjacente a esta disposição aplica-se igualmente a situações não abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva Contratos Públicos no sentido de que (dentro dos limites do direito nacional) a entidade adjudicante tem a opção (mas não a obrigação ao abrigo da Diretiva Contratos Públicos) de excluir um proponente da adjudicação do contrato se esse proponente for afetado por um conflito de interesses.

As autoridades nacionais tiveram de tomar as medidas necessárias para assegurar que, até ao termo do prazo de transposição (18 de abril de 2016), foram adotadas todas as disposições para dar cumprimento à Diretiva Contratos Públicos. Até abril de 2017 e, daí em diante, de três em três anos, os Estados-Membros devem apresentar à Comissão um relatório sobre as fontes mais comuns de aplicação incorreta ou de insegurança jurídica, bem como sobre a prevenção, deteção e notificação adequada de casos de fraude, corrupção, conflitos de interesses e outras irregularidades graves no

⁽⁸⁹⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de julho de 2001 no processo C-315/99 P, *Ismeri Europa/Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2001:391, n.º 47: «a noção de «confusão de interesses», definida pelo Tribunal de Primeira Instância [...] como 1 “o facto de vir a ser adjudicado um contrato a uma pessoa que contribui para avaliar e selecionar as propostas relativas ao respetivo concurso público”, é pertinente, útil e característica de um funcionamento grave da instituição ou do organismo em causa».

⁽⁹⁰⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de março de 2005 nos processos C-21/03 e C-34/03, *Fabricom SA/Estado Belga*, ECLI:EU:C:2005:127, n.º 36, que conclui pela não conformidade com o direito comunitário de uma disposição de direito nacional «nos termos da qual uma pessoa que tenha sido encarregada da investigação, da experimentação, do estudo ou do desenvolvimento de obras, fornecimentos ou serviços não está autorizada a apresentar uma candidatura ou uma proposta num concurso público relativo a empreitadas para a realização dessas obras, fornecimentos ou serviços, sem que seja dada a essa pessoa a oportunidade de provar que, nas circunstâncias do caso concreto, a experiência por ela adquirida não pode ter falseado a concorrência.»

⁽⁹¹⁾ Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção) de 13 de outubro de 2015 no processo T-403/12, *Intrasoft International SA/Comissão Europeia*, ECLI:EU:T:2015:774, n.º 76: «Não existe uma obrigação absoluta para as entidades adjudicantes de exclusão sistemática dos proponentes em situação de conflito de interesses, não sendo essa exclusão justificada nos casos em que é possível demonstrar que esta situação não teve nenhuma incidência no seu comportamento no âmbito do procedimento de concurso e que não comporta nenhum risco real de ocorrência de práticas suscetíveis de falsear a concorrência entre os proponentes. Em contrapartida, a exclusão de um proponente em situação de conflito de interesses é indispensável quando não existe solução mais adequada para evitar qualquer violação dos princípios da igualdade de tratamento entre os proponentes e da transparência (Acórdão no processo *Nexans France/Empresa Comum Fusion for Energy*, citado no n.º 75 *supra*, EU:T:2013:141, n.ºs 116 e 117).»

domínio da contratação pública, nos termos do artigo 83.º, n.º 3, da Diretiva Contratos Públicos. Foram incluídas disposições semelhantes nas Diretivas Contratos Públicos específicas relativamente a concessões ⁽⁹²⁾ e a serviços públicos essenciais ⁽⁹³⁾.

Exemplos de conflitos de interesses em procedimentos de contratação pública:

- 1) Num procedimento de contratação pública lançado no âmbito de um projeto relativo a ações destinadas a promover o crescimento das empresas, foi identificado um conflito de interesses, uma vez que, à data em que o procedimento foi lançado, o diretor executivo da única empresa que apresentou proposta tinha sido contratado pela entidade adjudicante para elaborar as especificações técnicas do concurso. Consequentemente, todas as despesas relacionadas com o concurso público eram irregulares (inelegíveis para cofinanciamento).
- 2) Num procedimento de contratação pública lançado no âmbito de um projeto de renovação da tecnologia de modo respeitador do ambiente, o acionista da empresa vencedora era também gestor da empresa de consultoria que tinha prestado aconselhamento à entidade adjudicante sobre a documentação técnica. A entidade adjudicante contratou uma empresa de consultoria diferente, sem qualquer relação com a empresa vencedora, para preparar o procedimento de concurso. Esta última empresa de consultoria limitou o seu trabalho à parte jurídica do convite à apresentação de propostas e utilizou a documentação técnica preparada pela primeira empresa de consultoria para as especificações técnicas do referido convite. A entidade adjudicante não tomou medidas adequadas para evitar distorções da concorrência. Consequentemente, as despesas relacionadas com o concurso público eram irregulares (inelegíveis para cofinanciamento).
- 3) Num procedimento de contratação pública, a legislação nacional exigia a apresentação de três propostas independentes, mas o beneficiário (entidade adjudicante) escolheu a proposta de uma empresa cujo proprietário era também o único proprietário do beneficiário (neste caso, porém, as condições para a adjudicação interna não estão preenchidas). Neste caso, a entidade adjudicante não procedeu a um exame adequado da situação de inexistência de independência entre o beneficiário e os contratantes. Embora a proposta fosse aquela com o preço mais baixo, todas as despesas relacionadas com este contrato público foram consideradas irregulares e, consequentemente, inelegíveis para cofinanciamento.

A infração de regras relativas a contratos públicos pode resultar em correções financeiras ou outras vias de recurso. Em 2013 ⁽⁹⁴⁾ e em 2019 ⁽⁹⁵⁾, a Comissão adotou orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela UE devido ao incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos.

Tal como as orientações de 2013, as orientações de 2019 estabelecem correções financeiras de taxa fixa para casos relacionados com conflitos de interesses «[s]empre que tenha sido identificado um conflito de interesses não divulgado ou insuficientemente atenuado, nos termos do artigo 24.º da Diretiva 2014/24/UE (ou do artigo 35.º da Diretiva 2014/23/UE ou do artigo 42.º da Diretiva 2014/25/UE), e o proponente em causa tenha obtido o(s) contrato(s) em questão ⁽⁹⁶⁾». O conflito de interesses pode verificar-se logo na fase de preparação do projeto, na medida em que essa preparação tenha influenciado o processo de concurso ou a documentação do concurso. Não se exige que o queixoso demonstre que o conflito de interesses se materializou ⁽⁹⁷⁾.

⁽⁹²⁾ Artigo 35.º, artigo 38.º, n.º 7, alínea d), e artigo 45.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão (JO L 94 de 28.3.2014, p. 1).

⁽⁹³⁾ Artigos 42.º e 59.º, artigo 80.º, n.º 1, e artigo 99.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 243).

⁽⁹⁴⁾ Decisão C(2013) 9527 final da Comissão, de 19 de dezembro de 2013, relativa à definição e à aprovação das orientações para a determinação das correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União no âmbito da gestão partilhada, em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos.

⁽⁹⁵⁾ Decisão C(2019) 3452 final da Comissão, de 14 de maio de 2019, que estabelece as orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União devido ao incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos.

⁽⁹⁶⁾ Um conflito de interesses que envolva uma entidade diferente do proponente vencedor também é considerado uma violação das disposições das Diretivas Contratos Públicos; porém, as orientações da Comissão não estabelecem uma correção financeira para tal violação, uma vez que apenas o proponente vencedor seria elegível para cofinanciamento através do orçamento da UE.

⁽⁹⁷⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de março de 2015 no processo C-538/13, *eVigilo Ltd.*, ECLI:EU:C:2015:166, n.ºs 31 a 47.

A condição relativa a um conflito de interesses não divulgado ou insuficientemente atenuado diz respeito i) à obrigação de a pessoa em causa divulgar previamente qualquer conflito de interesses objetivamente aparente e ii) à adoção de medidas de atenuação pela entidade adjudicante para corrigir essas situações. Antes de mais, estas medidas devem ser dirigidas à pessoa em causa do lado da entidade adjudicante (ou seja, esta pessoa deve cessar todas as atividades relacionadas com o concurso em questão, por exemplo, o membro da comissão de avaliação deve ser excluído do painel). Se tais medidas não forem suficientes para atenuar o conflito de interesses (por exemplo, se a pessoa em causa tiver participado nas fases do concurso já concluídas e que não possam ser alteradas/repetidas), a entidade adjudicante deve adotar outras medidas relativamente ao proponente em questão (como a exclusão do proponente do concurso, uma possibilidade também mencionada no artigo 57.º, n.º 4, alínea e), da Diretiva Contratos Públicos).

Não é necessário demonstrar que o conflito de interesses teve um impacto real (também devido à noção de aparência na definição do conflito de interesses) no processo de decisão concreto. Nomeadamente, não é exigida prova de que o conflito de interesses foi utilizado deliberadamente para beneficiar o proponente vencedor (tal só seria relevante no caso de uma irregularidade fraudulenta).

Exemplo:

A pessoa X é um dos cinco membros de uma comissão de avaliação de propostas. Durante o período de avaliação das propostas e de decisão sobre a adjudicação, X trabalhou para o proponente vencedor, a empresa Y, sendo responsável por tarefas relacionadas com o objeto do concurso, mas não divulgou essa relação de emprego em violação da sua obrigação processual.

Independentemente da influência concreta e material da pessoa X sobre a decisão de adjudicação e das suas circunstâncias concretas (modo de decisão da comissão de avaliação em conformidade com critérios de adjudicação objetivos, participação de seis proponentes no concurso, etc.), a situação gera um conflito de interesses. É aplicável uma correção financeira em conformidade com as orientações da Comissão sobre correções financeiras no contexto dos contratos públicos se ambas as condições nelas mencionadas estiverem preenchidas, a saber 1) o conflito de interesses não foi divulgado e/ou suficientemente atenuado (quer do lado da pessoa X quer do lado da empresa Y) e 2) este conflito de interesses dizia respeito à empresa vencedora.

Para mais informações sobre a prevenção de conflitos de interesses no contexto dos contratos públicos, aconselha-se a consulta dos seguintes documentos: i) Diretivas Contratos Públicos, ii) *Identificação de conflitos de interesses em processos de adjudicação de contratos públicos no âmbito de ações estruturais. Guia prático para gestores (2013)* ⁽⁹⁸⁾; iii) *Contratação pública — Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento*, fevereiro de 2018 ⁽⁹⁹⁾; e iv) DG REGIO, *Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds — taking stock of practices in the EU Member States, Study on the implementation of Article 125(4)(c) CPR in the Member States* ⁽¹⁰⁰⁾ [Prevenção da fraude e da corrupção nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento — um balanço das práticas nos Estados-Membros da UE, Estudo sobre a aplicação do artigo 125.º, n.º 4, alínea c), do CPR nos Estados-Membros].

5.3 Elementos específicos relativos a instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada

Nos casos em que os fundos da UE sejam executados através de instrumentos financeiros, é necessário tomar medidas de prevenção e de atenuação em todas as fases de execução do instrumento financeiro, desde a seleção de organismos para executar os instrumentos financeiros ⁽¹⁰¹⁾ até à seleção dos destinatários finais. O artigo 38.º, n.º 5, do CPR estabelece que estes organismos devem ser selecionados com base num procedimento aberto, transparente, proporcionado e não discriminatório, que evite conflitos de interesses.

⁽⁹⁸⁾ Este documento de orientação foi elaborado por um grupo de peritos dos Estados-Membros coordenado pelo OLAF sob os auspícios do Comité Consultivo para a Coordenação da Luta Contra a Fraude (COCOLAF): <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-PT.pdf>

⁽⁹⁹⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_pt.pdf

⁽¹⁰⁰⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/implement_article125_fraud_en.pdf

⁽¹⁰¹⁾ Para informações pormenorizadas sobre a seleção de organismos de execução dos instrumentos financeiros, ver o Aviso da Comissão — Orientações para os Estados-Membros sobre a seleção dos organismos de execução dos instrumentos financeiros (JO C 276 de 29.7.2016, p. 1).

O artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão ⁽¹⁰²⁾ dispõe que a seleção dos organismos deve ser transparente e justificada objetivamente, sem originar conflitos de interesses. Estabelece também que, nos casos em que o organismo de execução dote o instrumento financeiro com recursos financeiros próprios ou assuma alguma outra forma de partilha de risco, são necessárias medidas para evitar os conflitos de interesses.

Além disso, o artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 dispõe que a seleção dos beneficiários finais deve ser transparente e justificada objetivamente, sem originar conflitos de interesses.

6. POSSÍVEIS MEDIDAS PARA EVITAR E GERIR CONFLITOS DE INTERESSES

No contexto dos conflitos de interesses, os esforços devem ser direcionados para a prevenção, uma vez que é muito mais difícil detetar e corrigir essas situações. Convém não esquecer que os conflitos de interesses podem surgir em qualquer fase de execução do orçamento da UE. Consequentemente, qualquer medida de prevenção ou gestão de tais conflitos deve ter em conta as fases iniciais da execução, a fim de privilegiar a prevenção em detrimento da correção. Além disso, estas medidas devem ser eficazes, proporcionadas, transparentes e atualizadas regularmente (atendendo a eventuais desenvolvimentos jurídicos, políticos ou institucionais).

O presente capítulo apresenta uma lista não exaustiva de sugestões e recomendações sobre medidas que poderiam ser implementadas para prevenir e gerir situações de conflitos de interesses. Estas sugestões e recomendações destinam-se a facultar às instituições da UE e às autoridades dos Estados-Membros orientação e instrumentos para as auxiliar na prevenção de conflitos de interesses.

Para explicações e exemplos adicionais, consultar o extenso trabalho realizado pela OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos) e pelo programa SIGMA (Apoio à Melhoria da Governação e da Gestão ⁽¹⁰³⁾) sobre conflitos de interesses ⁽¹⁰⁴⁾, bem como o quadro regulamentar aplicável às instituições da UE referido no capítulo 4.

⁽¹⁰²⁾ Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (JO L 138 de 13.5.2014, p. 5).

⁽¹⁰³⁾ O programa SIGMA é uma iniciativa conjunta da OCDE e da UE, financiada principalmente pela UE.

⁽¹⁰⁴⁾ 1) OCDE, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector* (Gestão de conflitos de interesses no setor público) (2005), <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>.

2) OCDE, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector — OECD Guidelines and Country Experiences* (Gestão de conflitos de interesses no setor público — Orientações da OCDE e experiências nacionais) (2003), p. 24 <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>.

3) OCDE, *Guidelines for managing conflict of interest in the public service — report on Implementation* (Orientações relativas à gestão de conflitos de interesses na função pública — relatório sobre a execução) (2007).

4) Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (Recomendação do Conselho sobre as Orientações da OCDE relativas à gestão de conflitos de interesses na função pública), OECD/LEGAL/0316, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf>

5) SIGMA (Apoio à Melhoria da Governação e da Gestão) — uma iniciativa conjunta da OCDE e da UE, financiada principalmente pela UE — documento n.º 36 — GOV/SIGMA(2006)1/REV1, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma\(2006\)1/REV1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma(2006)1/REV1).

6) OCDE (2017), Recomendação sobre integridade pública, <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>.

7) OCDE (2014), *Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistle-blower protection* (Inquérito sobre a gestão de conflitos de interesses no ramo executivo e proteção dos denunciantes), <https://www.oecd.org/governance/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf>.

8) OCDE (2010), *Post Public Employment — Good Practices for Preventing Conflict of Interest* (Emprego após o exercício de um cargo público — Boas práticas para prevenir os conflitos de interesses), <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264056701-en.pdf?expires=1578648145&id=id&accname=oid031827&checksum=A96A1D7335AAB93369841CEF00EA4789>.

9) OCDE (2009), *Revolving doors, accountability and transparency: Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis* («Portas giratórias», responsabilização e transparência: questões regulamentares emergentes e soluções políticas no contexto da crise financeira), [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2009)2&docLanguage=En).

10) OCDE (2005), *Guidelines for managing conflict of interest in the public service. Policy brief* (Orientações relativas à gestão de conflitos de interesses na função pública — documento sobre políticas), https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20Interface2006/143_2006_if_oecd%20Policy%20Brief.pdf.

11) OCDE (2019), *Fraud and corruption in European Structural and Investment Funds. A spotlight on common schemes and preventive actions* (Fraude e corrupção nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Esquemas comuns e ações preventivas em destaque), <https://www.oecd.org/gov/ethics/prevention-fraud-corruption-european-funds.pdf>.

6.1 Sensibilização

O modelo de responsabilização dos gestores consiste numa abordagem à gestão pública em que os gestores são responsabilizados pelos resultados, sendo-lhes atribuída a responsabilidade, acompanhada pela delegação de poderes de decisão e pela autonomia e os recursos necessários para alcançar os resultados esperados. Na prática, os gestores de topo devem dispor dos poderes e da autonomia para serem responsabilizados pelos resultados da organização ou entidade sob a sua supervisão.

Neste contexto, a prevenção de conflitos de interesses está estreitamente associada à sensibilização das partes envolvidas; se um conflito de interesses for antecipado, pode ser evitado. Por conseguinte, recomenda-se fortemente a sensibilização para os conflitos de interesses. Além disso, a existência de uma cultura de gestão forte (baseada na máxima «o exemplo vem de cima») que apoia a integridade assume extrema importância, dado que os membros do pessoal/altos funcionários públicos podem criar uma cultura de integridade em que cada um é responsável pelas suas ações e em que os conflitos de interesses não são tolerados. Do mesmo modo, é igualmente importante incentivar uma cultura em que os membros do pessoal podem pedir orientações e conselhos sem receio de represálias.

As instituições da UE e as autoridades nacionais devem prestar uma formação contínua, abrangente e obrigatória sobre ética e integridade, bem como sobre a identificação, gestão e acompanhamento de conflitos de interesses. Tal formação deve incluir exemplos de conflitos de interesses e a prestação de aconselhamento aos funcionários que tenham dúvidas sobre as políticas ou procedimentos estabelecidos. A nomeação de um responsável por questões de ética no seio de uma entidade envolvida na execução do orçamento da UE também poderia fazer parte das medidas adotadas. Tal responsável estaria incumbido de prestar a qualquer pessoa que o solicitasse aconselhamento relevante para assegurar a conformidade com os princípios éticos. Embora sujeito a sigilo profissional, o responsável por questões de ética poderia desempenhar um papel fundamental na disseminação de uma cultura de integridade baseada no diálogo e na confiança.

6.2 Políticas, regras e procedimentos

Tendo em conta o número, a dimensão e a complexidade dos programas e membros do pessoal disponíveis, é importante assegurar que o princípio da separação de funções seja corretamente aplicado na prática (entre e no seio de cada organismo envolvido na gestão e/ou controlo de fundos da UE), uma vez que se trata de um requisito importante para o estabelecimento de sistemas de gestão e controlo, conforme previsto no artigo 36.º, n.º 3, alínea a), do RF 2018.

Cada organismo deve dispor de: i) regras escritas sobre o exercício das diferentes funções e o processo de decisão, ii) uma divisão clara das funções e descrições de funções claras para o seu pessoal; iii) recursos humanos em número adequado e com as qualificações necessárias nos diferentes níveis e para as diferentes funções.

O princípio da separação de funções é pertinente na medida em que, se as funções estiverem adequadamente separadas, a probabilidade de ocorrência de conflitos de interesses é menor, ou seja, uma separação adequada de funções minimiza o risco de conflitos de interesses. A inexistência de procedimentos que assegurem uma separação de funções adequada constitui uma deficiência nos sistemas de gestão e controlo.

Exemplos relacionados com o princípio da separação de funções:

- 1) Um membro do pessoal responsável pela apreciação de um pedido de financiamento da UE é posteriormente incumbido de realizar uma auditoria da sua execução. Ao realizar a auditoria, esse membro do pessoal poderá considerar que o seu apoio à seleção do projeto deve ser suportado por um relatório favorável sobre a sua execução. Ainda que um projeto selecionado possa descarrilar por diversas razões, a inexistência de uma separação clara de funções poderá levar a uma situação de conflito de interesses.
- 2) A autoridade de auditoria executa algumas operações de assistência técnica. Quando tais operações são incluídas na amostra a auditar por essa autoridade, a auditoria das operações deve ser realizada por um auditor independente diferente, a fim de garantir uma separação adequada das funções. Poderão ocorrer situações semelhantes, por exemplo, ao nível de uma autoridade de gestão de um determinado programa em que essa mesma autoridade de gestão é também beneficiária dos fundos. Nesses casos, as tarefas da autoridade de gestão devem ser transferidas para um serviço diferente (ainda que no seio da mesma organização) e as regras aplicáveis à avaliação do pedido de subvenção, à aprovação da decisão de subvenção e às verificações de gestão devem assegurar a separação de funções.

- 3) O departamento económico de um ministério regional envia um membro com direito de voto para uma comissão de seleção:

Cenário 1: O departamento ambiental de um ministério regional candidata-se a um projeto, cabendo a decisão de seleção ao departamento económico do mesmo ministério. Avaliação: i) não existe um conflito de interesses — se não existir uma relação hierárquica entre os departamentos económico e ambiental; se o departamento económico não tiver participado na preparação do projeto realizado pelo departamento ambiental; e existir uma separação clara de funções.

Cenário 2: O departamento económico candidata-se a um projeto. Avaliação: conflito de interesses.

A implementação de um código de ética e/ou conduta ⁽¹⁰⁵⁾ ou de quaisquer outras políticas e procedimentos no trabalho, incluindo regras aplicáveis à gestão de conflitos de interesses na organização ⁽¹⁰⁶⁾, assume também uma importância fundamental. Todos eles são instrumentos úteis para reforçar a sensibilização e para estabelecer regras e obrigações destinadas a evitar e gerir conflitos de interesses. As políticas e procedimentos devem ser inequívocos e abranger questões como:

- conflitos de interesses — explicações, requisitos e procedimentos para a sua declaração, procedimentos contraditórios conducentes a possíveis sanções;
- política relativa a ofertas e hospitalidade ⁽¹⁰⁷⁾ — explicação e responsabilidades dos membros do pessoal em matéria de conformidade;
- informações confidenciais — explicação e responsabilidades dos membros do pessoal;
- requisitos aplicáveis à denúncia de suspeitas de fraude, incluindo a proteção do autor da denúncia (conforme referido no artigo 142.º, n.º 2, alínea a), do RF 2018). As políticas e regras relativas a denúncias devem incluir elementos como, por exemplo, o que denunciar, como denunciar, a quem denunciar, onde encontrar apoio, a proteção de dados pessoais, as medidas de proteção dos autores das denúncias, de que modo a denúncia será investigada e comunicada e as consequências para as pessoas que exerçam represálias contra os autores das denúncias ⁽¹⁰⁸⁾.

É fundamental dispor de instrumentos como legislação, políticas e procedimentos formais para regulamentar os conflitos de interesses, atenuar o risco de conflitos de interesses e gerir os casos que surjam (ver também o capítulo 3.2). Num quadro em constante evolução, importa assegurar a contínua eficácia e relevância da política e dos procedimentos para lidar com conflitos de interesses, atualizando-os se e quando necessário. Os membros do pessoal devem declarar a observância das regras, políticas e procedimentos estabelecidos.

⁽¹⁰⁵⁾ Um estudo realizado para a Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu («CONT») intitulado «Codes of Conduct and Conflicts of Interest at any governance level of the management of EU Funds» (Códigos de conduta e conflitos de interesses em qualquer nível de governação da gestão dos fundos da UE): refere que, de acordo com a OCDE, existe uma diferença entre a definição de código de conduta e de código de ética. Um código de conduta é utilizado como um instrumento de uma abordagem à conformidade assente em regras. Descreve de forma tão concreta e inequívoca quanto possível o tipo de comportamento esperado e estabelece procedimentos rigorosos de controlo e de aplicação de sanções para assegurar o cumprimento do código. Um código de ética inspira-se numa abordagem à gestão assente em valores. Centra-se mais em valores gerais do que em orientações específicas, depositando mais confiança na capacidade de raciocínio moral dos colaboradores. Um código de ética procura apoiar e fornecer instruções sobre a aplicação destes valores em situações quotidianas da vida real (Bertók, J. e Maesschalck, J. (2009). *Public Sector Ethics: an infrastructure*. In: OCDE (EE): *No longer business as usual — Fighting Bribery and Corruption*. Paris, p. 34). Porém, a escolha da respetiva versão depende de vários fatores, nomeadamente o quadro jurídico em vigor na jurisdição em causa e a cultura de ética da organização no que respeita a gestão e liderança. Por conseguinte, na maioria dos casos, é preferível adotar uma forma híbrida, com um alcance ético geral e instruções claras em matéria comportamental (*Ibid.* p. 35).

https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282017%29572715

⁽¹⁰⁶⁾ Por exemplo, o «Código Europeu de Boa Conduta Administrativa», adotado pela Comissão em 13 de setembro de 2000, que estabelece os princípios orientadores da conduta administrativa dos serviços da Comissão, incluindo a integridade e a prevenção de conflitos de interesses,

https://ec.europa.eu/info/files/code-good-administrative-behaviour-0_en

⁽¹⁰⁷⁾ OCDE, «Managing Conflict of Interest in the Public Sector» apresenta exemplos de listas de controlo relativas a ofertas e outros benefícios (<https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>). Ver, também, o quadro regulamentar das instituições da UE no capítulo 4.3 do presente documento, o Estatuto dos Funcionários da UE e as normas éticas da UE.

⁽¹⁰⁸⁾ Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União. OCDE (2014), *Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistle-blower protection* (Inquérito sobre a gestão de conflitos de interesses no ramo executivo e proteção dos denunciantes), <https://www.oecd.org/governance/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf>

Na prática, os instrumentos jurídicos que regulam os conflitos de interesses poderão variar de um país para outro. Por exemplo, poderão assumir a forma de i) legislação específica sobre a questão dos conflitos de interesses na gestão de fundos da UE; ii) legislação «horizontal» sobre a questão dos conflitos de interesses em geral para todo o setor público; e iii) instrumentos jurídicos ou quaisquer outros instrumentos adequados para estabelecer tais regras e assegurar o seu cumprimento.

6.3 Declarações de interesses, declaração de património e exercício de funções em regime de exclusividade

Declarações de interesses

A transparência é essencial para prevenir conflitos de interesses em qualquer fase da execução do orçamento da UE. As instituições da UE e as autoridades nacionais a qualquer nível devem estabelecer medidas nos respetivos sistemas de controlo interno para garantir a transparência e a responsabilização.

As declarações de inexistência de conflitos de interesses e, se for o caso, as declarações de interesses atuais e passados são instrumentos úteis para detetar e gerir situações de conflito de interesses.

Os interesses passados são relevantes se a pessoa em causa continuar a estar sujeita a obrigações/responsabilidades decorrentes de cargos/empregos anteriores (durante um período específico de incompatibilidade e abstenção do exercício de funções suscetíveis de interferir com as funções exercidas num emprego anterior). As declarações de interesses passados podem ser limitadas, por exemplo, a cinco anos ou cobrir todo o período durante o qual a pessoa em causa continue a estar sujeita a responsabilidades/obrigações decorrentes desses cargos/situações de emprego anteriores.

A declaração deve ser solicitada à pessoa em causa logo que possível (e deve ser atualizada logo que ocorra uma alteração na situação dos interesses). Poderá incluir, por exemplo, interesses relevantes para a gestão de contratos, para a tomada de decisões e para ajudar a preparar ou emitir pareceres sobre políticas. Tais declarações devem conter:

- uma referência clara às tarefas em causa e ao assunto;
- o nome completo, data de nascimento, cargo na organização e descrição detalhada das funções do signatário;
- a data de assinatura.

A declaração deve permitir ao signatário declarar oficialmente:

- se tem interesses que considere estarem ou que possam ser considerados como estando em conflito com a execução do orçamento da UE e/ou se é afetado por um conflito de interesses associado à execução do orçamento da UE;
- se existem circunstâncias (incluindo interesses) suscetíveis de o colocar numa situação de conflito de interesses num futuro próximo; e
- que comunicará imediatamente qualquer possível conflito de interesses caso se verificarem circunstâncias suscetíveis de levar a tal conclusão.

A declaração poderia ser acompanhada por uma nota explicativa para fornecer aos signatários orientações claras sobre os seguintes aspetos:

- A política da organização, incluindo o objetivo da declaração e de que pode ser sujeita a verificação para a certificação da respetiva correção.
- os requisitos jurídicos, incluindo esclarecimentos sobre certas questões decorrentes da definição. Por exemplo, deve esclarecer que tipo de relações constituem relações de parentesco (ver capítulo 3.2.1);
- o código de conduta, políticas e procedimentos aplicáveis à gestão de conflitos de interesses na organização;
- o procedimento relativo a abstenção e exclusão nos casos em que seja identificado um possível conflito de interesses. Se um membro do pessoal divulgar um possível conflito de interesses ou se um terceiro denunciar um possível conflito de interesses, o membro do pessoal em causa deve estar obrigado a abster-se de tratar do processo relevante até que o seu superior hierárquico ou a autoridade competente tenham tomado uma decisão sobre a existência ou não de um conflito de interesses (o que poderá também incluir casos anteriores);
- o procedimento a seguir em caso de alteração da situação, especialmente quando, de que forma e a quem deve ser declarada qualquer situação de conflito de interesses que possa surgir;
- as consequências da não divulgação de um conflito de interesses, frequentemente conhecidas por procedimentos de «quebra de confiança». A pessoa ou organismo habilitado a implementá-los tem de possuir poderes suficientes e estar sujeito a regras de responsabilização adequadas.

O facto de surgir uma situação de conflito de interesses após a apresentação da declaração inicial não significa necessariamente que essa declaração era falsa. É possível que nenhuma das circunstâncias causadoras do conflito de interesses existisse ou fosse conhecida quando a declaração foi apresentada. Consequentemente, deve existir uma obrigação de:

- declarar a situação existente logo que a pessoa em causa tome conhecimento das circunstâncias suscetíveis de comprometer o exercício das suas funções de forma imparcial e objetiva;
- não realizar qualquer ação e submeter o caso ao respetivo superior hierárquico (ou ao gestor orçamental delegado responsável).

É importante que as organizações definam critérios claros e objetivos para avaliar as declarações de interesses e que os apliquem coerentemente. A fim de assegurar a eficácia das verificações destinadas a identificar possíveis declarações falsas, todas as declarações devem ser devidamente registadas, guardadas pela autoridade e analisadas (de acordo com uma metodologia adequada), em conformidade com a legislação aplicável e com outras fontes de informação para identificar, por exemplo, ligações entre as pessoas envolvidas na seleção de projetos e potenciais beneficiários.

As infrações praticadas por funcionários, beneficiários e contratantes estão sujeitas às regras nacionais e da UE em matéria de sanções e vias de recurso legais. Se detetar uma declaração falsa, a autoridade deve adotar, em conformidade com o quadro jurídico em vigor, medidas de investigação (incluindo a análise do seu impacto na execução do orçamento da UE) e medidas corretivas. Estas últimas poderão incluir a imposição de sanções disciplinares e penais ao funcionário que apresentou a declaração falsa, a anulação e reavaliação dos procedimentos de adjudicação, a anulação de contratos/acordos, a suspensão de pagamentos, a realização de correções financeiras e a recuperação de fundos. A não declaração de conflitos de interesses não constitui necessariamente uma infração penal. Porém, se não forem identificados e geridos adequadamente, os conflitos de interesses podem acabar por ser qualificados como tal, consoante o quadro jurídico aplicável.

Declaração do património e exercício das funções em regime de exclusividade

A declaração do património e as políticas relativas à exclusividade e/ou acumulação de funções por titulares de cargos públicos ou funcionários em cargos sensíveis/de alto risco podem ajudar a prevenir e a detetar conflitos de interesses. Devem ser incluídas as seguintes medidas:

- Declaração dos rendimentos pessoais;
- Declaração do património e dos rendimentos familiares ⁽¹⁰⁹⁾;
- Declaração do património pessoal;
- Divulgação pública dos dados relativos a empregos anteriores, deveres, funções e número de anos ao serviço de entidades públicas e privadas;
- Divulgação pública (ou num registo ao qual apenas tenham acesso as pessoas que demonstrem um interesse legítimo na obtenção destes dados pessoais) das declarações dos rendimentos ou do património ⁽¹¹⁰⁾;
- Restrições à titularidade ou ao exercício de direitos emergentes da participação no capital de empresas privadas;
- Desinvestimento, através da alienação de interesses comerciais ou de investimentos ou da criação (em combinação com outras medidas) de um «fundo cego» (*blind trust*) para garantir que o beneficiário não tem qualquer conhecimento dos seus bens nem o direito de intervir na sua gestão;
- Declaração de ofertas, incluindo restrições e controlo de ofertas e outras formas de benefícios, como hospitalidade, em conformidade com políticas e procedimentos previamente definidos;
- Escusa ou exclusão rotineira de membros do pessoal de funções públicas quando a sua participação numa reunião ou a tomada de uma decisão seja suscetível de os colocar numa situação de conflito;
- Segurança e controlo do acesso a informações internas;
- Rotação regular e eficaz de membros do pessoal em cargos sensíveis (no que diz respeito à preparação de convites, avaliação e verificação dos documentos apresentados, autorização, pagamento e contabilidade, nomeadamente no domínio dos contratos públicos); utilização de caixas de correio funcionais despersonalizadas para efeitos de serviço de assistência;

⁽¹⁰⁹⁾ A fim de garantir a proporcionalidade, a declaração do património e dos rendimentos familiares poderá estar associada aos casos em que, pelo menos nos 3 anos antes de assumir o cargo, a pessoa em causa tenha transferido o seu património para membros da família.

⁽¹¹⁰⁾ Detido direta ou indiretamente (beneficiário efetivo).

- Restrições (e/ou requisitos sobre transparência/registo/supervisão) em relação a empregos secundários, a nomeações concomitantes (por exemplo, numa organização não governamental, organização política ou empresa detida pelo Estado), a negócios pós-emprego, ao emprego do cônjuge [ou de um(a) parceiro(a) com quem a pessoa em causa tenha celebrado uma parceria não matrimonial (não) registada] e até mesmo ao emprego de outros familiares diretos;
- Disposições jurídicas adequadas para regular conflitos de interesses relacionados com o exercício de novas atividades profissionais após a saída da função pública, ou seja, o facto de um funcionário público que deixou recentemente a função pública iniciar uma nova relação de emprego ou uma relação comercial privada numa área ligada às suas funções anteriores ou, inversamente, o facto de uma pessoa com ligações recentes ao mundo empresarial num determinado domínio ser recrutada para o exercício de uma função pública conexas. Estas disposições poderiam incluir também restrições temporárias aos contactos profissionais com antigos colegas ou à representação de partes contrárias após deixar o serviço. Situações como estas podem comprometer seriamente a confiança na administração pública. Consequentemente, devem existir regras e procedimentos específicos para gerir tais situações, incluindo, por exemplo, declarações sobre comportamento ético ou aceitação de escrutínio durante um certo número de anos.

6.4 Outras medidas

É particularmente importante detetar situações de conflito de interesse o mais cedo possível. Se, por exemplo, for identificado um conflito de interesses antes da atribuição de financiamento da UE, o procedimento de seleção deve ser suspenso enquanto não for realizada uma investigação mais aprofundada.

As bases de dados dos registos comerciais, as bases de dados de organismos nacionais e da UE que contêm os contratos de trabalho entre pessoas singulares e pessoas coletivas, os registos públicos⁽¹¹⁾, os processos dos funcionários e outras informações pertinentes ao dispor das instituições da UE e das autoridades nacionais podem ser instrumentos valiosos para prevenir situações de conflito de interesses. As fontes de informação supramencionadas poderão exigir o parecer ou a intervenção de outros organismos competentes, em conformidade com o direito aplicável. Poderão ser igualmente utilizadas ferramentas de avaliação do risco (como a ARACHNE, mencionada mais adiante). Os dados devem ser tratados em conformidade com as regras relativas à proteção de dados.

A definição de indicadores de risco específicos poderá ajudar a alertar para o risco de conflitos de interesses. Os indicadores de risco consistem em elementos involgares por natureza ou diferentes da atividade normal, que poderão alertar para a necessidade de um exame mais aprofundado. Os conflitos de interesses podem assumir diversas formas e podem surgir e afetar decisões em qualquer momento — desde a definição de objetivos estratégicos até à avaliação de um projeto ou à elaboração do relatório de quitação. Por conseguinte, a lista de indicadores nunca poderá ser exaustiva.

Os indicadores de risco devem tornar o pessoal e os gestores mais vigilantes e alertá-los para a necessidade de tomar as medidas necessárias. No entanto, estes indicadores não significam que tenha ocorrido ou que possa ocorrer uma situação de conflito de interesses, mas apenas que é necessário verificar e acompanhar a situação com a devida diligência.

Poderão ser considerados os seguintes indicadores de risco:

- não apresentação de uma declaração de conflitos de interesses, quando tal seja obrigatório ou tenha sido solicitado;
- um membro do pessoal da entidade adjudicante, imediatamente antes de entrar ao serviço desta, trabalhava para um potencial proponente num concurso que será preparado pelo referido membro do pessoal;
- um ou mais familiares diretos de um membro do pessoal da entidade adjudicante trabalha num potencial proponente num concurso;
- alteração dos termos e condições do contrato celebrado entre o beneficiário e o contratante;
- relações entre o beneficiário e o pessoal da autoridade envolvida na execução do orçamento ou entre o beneficiário final e os contratantes;
- o beneficiário e o subcontratante partilham o mesmo escritório/instalações/endereço, ou a semelhança nas denominações sociais sugere interdependência económica;
- os membros da comissão de avaliação não possuem os conhecimentos técnicos necessários para avaliar as propostas apresentadas, sendo orientados por um indivíduo;

⁽¹¹⁾ Incluindo registos de beneficiários efetivos.

- um membro da comissão de peritos responsável pela avaliação de projetos ocupa uma posição hierárquica importante numa das entidades que apresentam um projeto para fins de financiamento;
- os elementos subjetivos estão sobrerrepresentados no sistema de critérios ou na avaliação de uma proposta;
- as especificações são muito semelhantes às dos produtos ou serviços do proponente vencedor, sobretudo se as especificações incluírem um conjunto muito específico de requisitos que muito poucos proponentes conseguiriam cumprir;
- o valor estimado/máximo do contrato não é divulgado nos documentos do concurso disponíveis ao público (apenas registado internamente), mas a proposta é muito próxima do valor estabelecido internamente (por exemplo, diferença de 1-2 %);
- o beneficiário foi criado imediatamente antes do pedido de subvenção;
- o número de candidatos que respondem a um convite à apresentação de propostas é reduzido ou inferior ao previsto;
- são repetidamente adjudicados contratos sucessivos à mesma empresa;
- a deficiente execução do contrato não resulta na aplicação de sanções ou na interdição de adjudicação de outros contratos ao contratante/prestador de serviços.

No entanto, esta lista não é exaustiva, devendo ser complementada pelos serviços e autoridades competentes.

No âmbito da luta contra a fraude ⁽¹¹²⁾ (e as irregularidades), a Comissão desenvolveu um conjunto de ferramentas de extração de dados e de avaliação do risco, para o lado das despesas do orçamento, designadas «DAISY» e «ARACHNE».

A DAISY é uma ferramenta analítica destinada aos departamentos da Comissão responsáveis pela investigação, que procede ao tratamento de perfis de risco e sinais de alerta para canalizar as capacidades de auditoria e outros recursos de controlo para os projetos de maior risco.

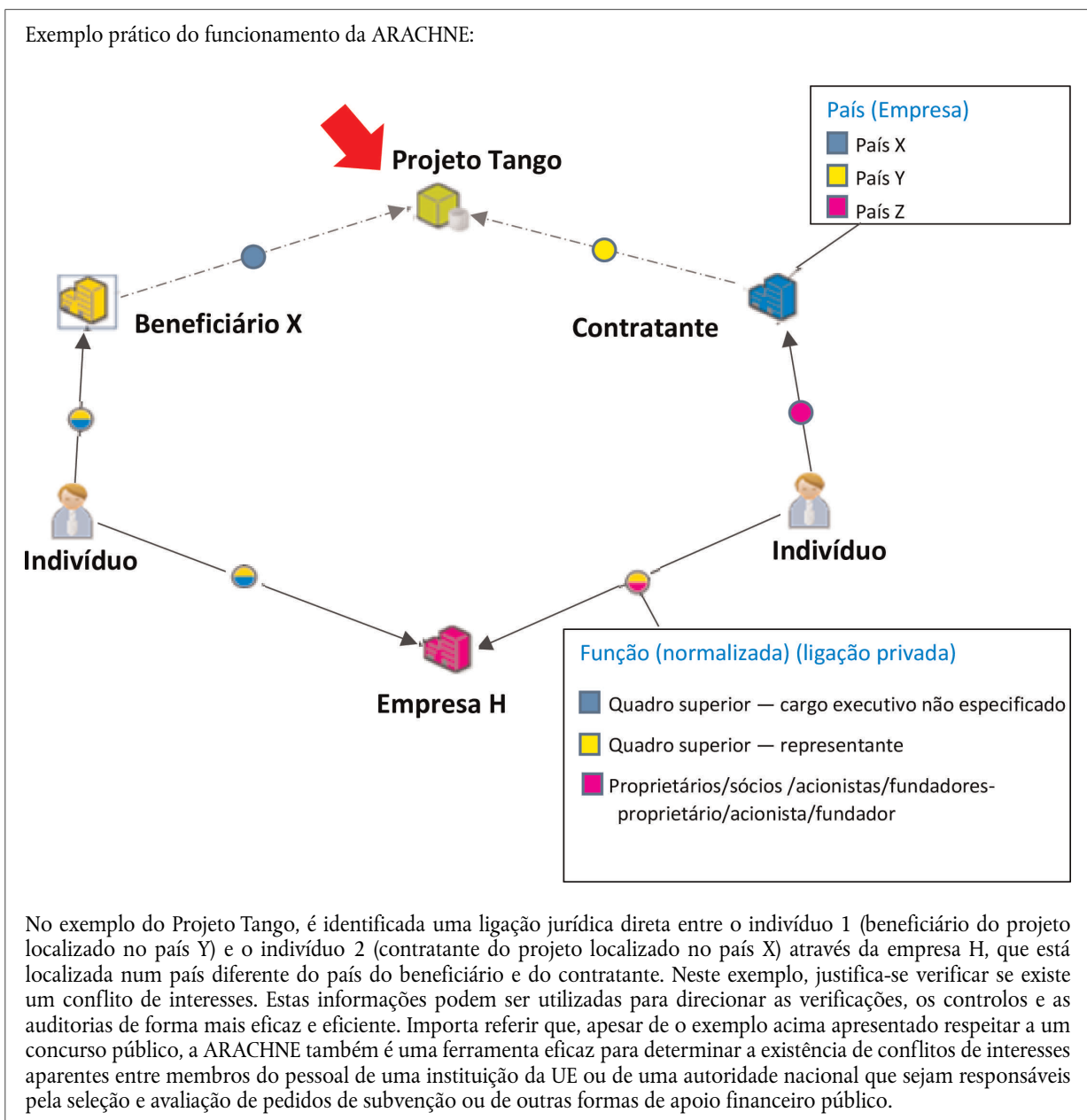
A ARACHNE ⁽¹¹³⁾, que é disponibilizada às autoridades dos Estados-Membros, é uma ferramenta específica de extração de dados/avaliação do risco, que cria, com base nos dados fornecidos pelas autoridades de gestão, uma base de dados exaustiva dos projetos. Enriquece estes dados com informações do domínio público, a fim de identificar, com base num conjunto de indicadores de risco, os projetos, os beneficiários, os contratos e os contratantes suscetíveis de acarretar riscos de fraude, conflitos de interesses e irregularidades. A ARACHNE identifica mais de uma centena de indicadores de risco, que são agrupados em sete categorias de risco, como concursos públicos, gestão de contratos, elegibilidade, desempenho, concentração, alertas de reputação e de fraude.

Uma vez implementada e integrada nos sistemas de gestão e controlo, a ARACHNE é uma ferramenta que pode melhorar a interoperabilidade dos dados disponíveis e, conseqüentemente, a eficiência da seleção dos projetos, das verificações de gestão, dos controlos e das auditorias. A ARACHNE pode ajudar a identificar e a prevenir situações de conflito de interesses. Apresenta as ligações jurídicas entre empresas e indivíduos e tem capacidade para identificar riscos de conflito de interesses.

⁽¹¹²⁾ Para mais informações, ver as «Orientações para os Estados-Membros e as Autoridades do Programa — Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas», EGESIF_14-0021-00: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment_pt.pdf

⁽¹¹³⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=pt> e <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7883&type=2&furtherPubs=yes>

Exemplo prático do funcionamento da ARACHNE:



Não existe uma política universal para gerir a questão dos conflitos de interesses que possa ser aplicada, com a mesma eficácia, em todos os países e instituições da UE. Para serem eficazes, tais políticas devem ter sempre em conta o contexto político, administrativo e jurídico de cada país, bem como as características especiais, tendências atuais e riscos associados a diferentes ambientes culturais e regionais.

Além das medidas supramencionadas, há outros fatores de risco, realidades e aspetos que devem ser tidos em conta durante a formulação das políticas e procedimentos, a fim de reforçar e/ou restabelecer a confiança no setor público:

- para garantir que os riscos associados a conflitos de interesses são adequadamente geridos, todas as medidas adotadas devem fazer parte de uma cultura de governação mais vasta assente numa transparência, integridade, imparcialidade e responsabilização reforçadas;
- as políticas e procedimentos de gestão dos conflitos de interesses devem ser sólidos e estar estreitamente associados às obrigações de combate à fraude dos países e das instituições da UE e, como tal, devem constituir uma prioridade política e de gestão;
- todas as comissões responsáveis pela gestão de conflitos de interesses devem cumprir regras pormenorizadas e controlos para garantir a transparência, a responsabilização e a credibilidade.

Outro aspeto da prevenção de conflitos de interesses diz respeito aos beneficiários e aos contratantes. Em conformidade com a legislação aplicável e dentro dos limites por ela estabelecidos, é possível promover um elevado nível de proteção através da inclusão de determinadas disposições nas especificações do convite em causa e nos termos e condições do contrato ou do acordo de financiamento. As disposições relativas à prevenção de conflitos de interesses poderão visar, em especial:

- a seleção do beneficiário ou do contratante (que poderá incluir a imposição de limites à duração do seu contrato ⁽¹¹⁴⁾);
- a função desempenhada pelo beneficiário/contratante ou por pessoas ou entidades com uma ligação ao beneficiário ou ao contratante (incluindo beneficiários efetivos) na preparação do convite;
- a execução do projeto pelo beneficiário ou pelo contratante ⁽¹¹⁵⁾;
- a seleção de subcontratantes ou entidades parceiras (especialmente no caso de subvenções com parceiros/membros de consórcios de Estados-Membros diferentes ou países terceiros).

A título de exemplo, deveriam ser impostas aos beneficiários e contratantes as seguintes obrigações: i) abstenção de qualquer atividade que gere conflitos de interesses; e ii) imposição destas e de outras obrigações pertinentes a qualquer pessoa singular com o poder de a representar ou de tomar decisões em seu nome, aos membros do seu pessoal e a terceiros envolvidos na execução do acordo/contrato, incluindo subcontratantes.

Os beneficiários e os contratantes devem igualmente certificar-se de que as pessoas supramencionadas não são colocadas numa situação suscetível de gerar conflitos de interesses e devem notificar imediatamente qualquer situação que possa constituir um conflito de interesses ou um interesse profissional incompatível durante a execução do contrato/acordo. Os beneficiários e os contratantes devem tomar medidas imediatas para corrigir a situação e a entidade adjudicante deve: i) verificar se as medidas são adequadas; ii) solicitar ao beneficiário/contratante que tome medidas adicionais dentro de um determinado prazo; e/ou iii) decidir não adjudicar um contrato específico (no caso de contratos-quadro) ao contratante. O gestor orçamental ou a autoridade competente deve usar de discernimento e analisar atentamente a natureza e intensidade das vias de recurso adequadas ao caso concreto.

⁽¹¹⁴⁾ Como acontece, por exemplo, no caso da seleção dos peritos ou organismos independentes de auditoria externa que elaboram o relatório de auditoria externa sobre as demonstrações financeiras anuais de partidos políticos europeus e de fundações políticas europeias, cujo contrato não pode ter uma duração superior a 5 anos, sendo estabelecido o limite máximo de dois contratos, em conformidade com o artigo 233.º do RF 2018.

⁽¹¹⁵⁾ Como acontece no caso da gestão direta — nos termos do anexo I, ponto 20.6, do RF 2018, «[u]ma entidade adjudicante pode concluir que um operador económico não possui a capacidade profissional exigida para assegurar um nível de qualidade adequado de execução do contrato caso tenha determinado que o operador económico em questão se encontra numa situação de conflito de interesses suscetível de afetar negativamente a execução do contrato.»

ANEXO I

Outros exemplos ilustrativos de conflitos de interesses*Exemplo n.º 1*

D, diretor numa autoridade de gestão (ou organismo pagador ou serviço da Comissão), é responsável pela aprovação final da adjudicação de projetos, após uma avaliação rigorosa e transparente por um painel constituído por peritos externos por ele nomeados. Em conformidade com a recomendação do painel, D adjudica um projeto a um beneficiário onde o seu cônjuge/parceiro exerce um cargo de direção. Ainda que não existam quaisquer indícios de que D tenha influenciado a avaliação do painel, incumbe-lhe a responsabilidade pelo controlo do processo de adjudicação e, como tal, é obrigado a divulgar o conflito de interesses e a deixar a cargo do seu superior a decisão quando à sua possível exclusão daquele procedimento em concreto.

Exemplo n.º 2

Um membro do pessoal do departamento de consultoria de um serviço da Comissão/organismo pagador/autoridade de gestão deu um parecer aos promotores do Projeto A sobre o seu projeto. Posteriormente, foi transferido para o departamento de seleção e incumbido de avaliar a candidatura apresentada para o Projeto A. Ao realizar a sua avaliação, poderá ser influenciado pelo facto de estar a avaliar o seu próprio parecer e desejar demonstrar que este estava correto, especialmente perante os seus superiores hierárquicos. Neste contexto, deve considerar-se que a seleção de um projeto é uma tarefa particularmente sensível na execução do orçamento. A menos que o parecer fornecido ao promotor do projeto seja insignificante (por exemplo, informações sobre formulários a preencher ou prazos a cumprir), o envolvimento prévio do referido membro do pessoal compromete a sua imparcialidade e cria uma aparência de conflito de interesses (¹).

Exemplo n.º 3

C é presidente da comissão de avaliação num convite à apresentação de candidaturas tendo em vista a concessão de subvenções. Um dos candidatos é a empresa X, na qual o cônjuge/parceiro de C exerce um cargo de direção de topo. O facto de o cônjuge/parceiro de C exercer tal cargo num dos candidatos cria a aparência de um conflito de interesses porque o presidente da comissão de avaliação poderá ter um interesse pessoal no bem-estar económico da empresa do seu cônjuge/parceiro ou, pelo menos, em apoiar a atividade profissional deste. Em qualquer caso, por força desta situação, é extremamente improvável que o presidente esteja em condições de avaliar as candidaturas de forma imparcial, pelo que se deve abster.

Exemplo n.º 4

Um membro do conselho de fiscalização do organismo pagador era também membro do conselho de administração de um beneficiário do Fundo. Esta circunstância foi considerada uma situação de conflito de interesses porque o indivíduo em causa poderia ter um interesse pessoal em favorecer este beneficiário. Em resposta a esta situação, o organismo pagador convidou o referido membro a demitir-se do seu cargo no conselho de fiscalização e avaliou a existência e a extensão dos riscos financeiros para o Fundo relativamente à operação em causa. O organismo pagador poderia também ter gerido esta situação através da celebração de um acordo com o membro do conselho de fiscalização, que garantisse que este se absteria de qualquer envolvimento em processos relacionados com o referido beneficiário.

(¹) No seu Relatório anual relativo às atividades financiadas pelos sexto, sétimo, oitavo e nono Fundos Europeus de Desenvolvimento relativo ao exercício de 2005 (JO C 263 de 31.10.2006, p. 205), o TCE afirma que «com vista a eliminar conflitos de interesses, a mesma entidade não poderá ser responsável pela elaboração de propostas de projetos com os beneficiários e pela seleção de projetos e contratos» (ver observação 47, p. 228).

ANEXO II

Disposições jurídicas da UE sobre conflitos de interesses no domínio da gestão partilhada ⁽¹⁾

1) Regulamento (UE) n.º 1303/2013 que estabelece disposições comuns relativas aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («CPR»). Em quatro artigos, a saber, o artigo 5.º, n.º 3, alínea d), o artigo 34.º, n.º 3, alínea b), o artigo 38.º, n.º 5, e o artigo 39.º-A, n.º 8, que referem a obrigação de evitar conflitos de interesses nos seguintes termos:

Artigo 5.º, n.º 3, PRINCÍPIOS DO APOIO DA UNIÃO PROVENIENTE DOS FEEL, «Parceria e governação a vários níveis»

«A Comissão fica habilitada a adotar um ato delegado, nos termos do artigo 149.º, a fim de estabelecer um código de conduta europeu relativo às parcerias [...] O código de conduta respeita plenamente os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e define o seguinte:

d) *Os principais objetivos e boas práticas nos casos em que a autoridade de gestão envolve os parceiros relevantes na elaboração dos convites à apresentação de propostas e, em especial, as boas práticas para evitar potenciais conflitos de interesses nos casos em que os parceiros relevantes possam ser também potenciais beneficiários, e para o envolvimento dos parceiros relevantes na elaboração dos relatórios intercalares, bem como em relação ao acompanhamento e à avaliação dos programas, de acordo com as disposições relevantes do presente regulamento e com as regras específicas dos Fundos;*»

CAPÍTULO II — Desenvolvimento local de base comunitária, «Grupos de ação local»

Artigo 34.º, n.º 3, alínea b)

«3. *As funções dos grupos de ação local incluem o seguinte: [...] b) Definir um procedimento de seleção não discriminatório e transparente, que evite conflitos de interesses, garanta que pelo menos 50 % dos votos nas decisões de seleção correspondem a parceiros que não sejam autoridades públicas e permita uma seleção por procedimento escrito;*»

Execução dos instrumentos financeiros

Artigo 38.º, n.º 5

«5. *Ao executarem fundos de fundos, os organismos referidos no n.º 4, primeiro parágrafo, alíneas a), b) e c), do presente artigo podem também atribuir parte dessa execução a intermediários financeiros, desde que garantam sob sua responsabilidade que os intermediários financeiros preenchem os critérios previstos no artigo 33.º, n.º 1, e no artigo 209.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro. Os intermediários financeiros são selecionados com base num procedimento aberto, transparente, proporcionado e não discriminatório, que evite conflitos de interesses.*»

Artigo 39.º-A

«8. *Ao executarem fundos de fundos, os organismos referidos no n.º 5 do presente artigo podem também atribuir parte dessa execução a intermediários financeiros, desde que garantam sob sua responsabilidade que os intermediários financeiros preenchem os critérios previstos no artigo 33.º, n.º 1, e no artigo 209.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro. Os intermediários financeiros são selecionados com base num procedimento aberto, transparente, proporcionado e não discriminatório, que evite conflitos de interesses.*»

⁽¹⁾ Apesar de as bases jurídicas referidas no presente anexo serem aplicáveis relativamente ao período 2014-2020, as despesas referentes a este período são elegíveis para contribuição dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento se tiverem sido incorridas por um beneficiário e pagas entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2023. Além disso, as despesas são elegíveis para contribuição do FEADER se a ajuda relevante for efetivamente paga pelo organismo pagador entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2023. Por outras palavras, os projetos/operações relativos ao período 2014-2020 podem ser executados até ao final de 2023.

2) O Regulamento Delegado (UE) n.º 240/2014 da Comissão ⁽²⁾ tem por base o artigo 5.º, n.º 3, do CPR e define um código de conduta aplicável às parcerias de execução dos Fundos EEI. Faz referência a conflitos de interesses nas seguintes disposições:

Artigo 11.º — Regulamento interno dos comités de acompanhamento

«Na elaboração do regulamento interno, os comités de acompanhamento deverão ter em conta os seguintes elementos:

(f) Disposições sobre conflitos de interesses aplicáveis aos parceiros envolvidos no acompanhamento, na avaliação e apresentação de propostas»;

Artigo 12.º — Obrigações relativas a proteção de dados, confidencialidade e conflitos de interesses

«Os Estados-Membros devem assegurar que os parceiros envolvidos na preparação dos convites à apresentação de propostas, na elaboração dos relatórios intercalares e no acompanhamento e avaliação dos programas, conhecem as suas obrigações em matéria de proteção de dados, confidencialidade e conflitos de interesses.»

Artigo 13.º — Envolvimento dos parceiros relevantes na preparação dos convites à apresentação de propostas

«As autoridades de gestão devem tomar as medidas adequadas para evitar potenciais conflitos de interesse no envolvimento dos parceiros na preparação dos convites à apresentação de propostas ou na sua avaliação.»

3) O Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão complementa o Regulamento Disposições Comuns e faz referência à prevenção de conflitos de interesses em regras relativas aos organismos de execução de instrumentos financeiros e aos peritos independentes incumbidos das avaliações de qualidade de grandes projetos ⁽³⁾:

Artigo 6.º — Regras específicas sobre o papel, as responsabilidades e a responsabilização dos organismos de execução dos instrumentos financeiros [artigo 38.º, n.º 4, terceiro parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013]

«1. Os organismos de execução dos instrumentos financeiros devem desempenhar as suas tarefas em conformidade com a legislação aplicável e agir com o grau de profissionalismo, eficiência, transparência e diligência esperada de um organismo profissional com experiência neste domínio. Devem garantir que:

a) Os beneficiários finais apoiados pelos instrumentos financeiros são selecionados tendo devidamente em conta a natureza do instrumento financeiro e a potencial viabilidade económica dos projetos de investimento a financiar. A seleção deve ser transparente e justificada objetivamente, sem originar conflitos de interesses; [...]

Artigo 7.º — Critérios para a seleção dos organismos de execução dos instrumentos financeiros [artigo 38.º, n.º 4, terceiro parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013]

2. Ao selecionar um organismo referido no n.º 1, a autoridade de gestão deve ter devidamente em conta a natureza do instrumento financeiro a ser executado, a experiência do organismo em execução de instrumentos financeiros semelhantes, os conhecimentos especializados e a experiência dos membros da equipa do organismo, e a sua capacidade operacional e financeira. A seleção deve ser transparente e justificada objetivamente, sem originar conflitos de interesses.

f) Medidas propostas para evitar os conflitos de interesses, nos casos em que o organismo de execução dote o instrumento financeiro com recursos financeiros próprios ou assuma alguma outra forma de partilha de risco.

⁽²⁾ Regulamento Delegado (UE) n.º 240/2014 da Comissão, de 7 de janeiro de 2014, relativo ao código de conduta europeu sobre parcerias no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (JO L 74 de 14.3.2014, p. 1).

⁽³⁾ Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (JO L 138 de 13.5.2014, p. 5).

Artigo 22.º — Exigências para peritos independentes que efetuam a avaliação de qualidade

[artigo 101.º, quarto parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013]

«1. A análise de qualidade dos grandes projetos, a que se refere o terceiro parágrafo do artigo 101.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, deve ser realizada por peritos independentes com as seguintes características: a) [...] e [...];

f) Inexistência de qualquer conflito de interesse com o grande projeto; [...]

4) Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 da Comissão ⁽⁴⁾ que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum

Artigo 38.º — Exigências aplicáveis aos regimes de certificação nacionais ou regionais

«As autoridades de certificação públicas ou privadas devem preencher as seguintes condições:

[...] *Devem ser imparciais e não ter quaisquer conflitos de interesses no que se refere ao exercício das tarefas de certificação.*»

5) O Regulamento (UE) n.º 1305/2013 ⁽⁵⁾ relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) também contém disposições sobre a prevenção de conflitos de interesses, a saber:

Artigo 15.º — Serviços de aconselhamento e serviços de gestão agrícola e de substituição nas explorações agrícolas

«3. As autoridades ou organismos selecionados para fornecer serviços de aconselhamento devem dispor dos recursos adequados, em termos de pessoal qualificado e com formação regular, bem como de experiência e fiabilidade no que respeita aos domínios em que se propõem intervir. No âmbito desta medida, os prestadores de serviços são escolhidos na sequência de um processo de seleção aberto aos organismos públicos e aos organismos privados. Esse processo de seleção é objetivo e exclui os candidatos com conflitos de interesses.»

TÍTULO IV — PARCEIRA EUROPEIA DE INOVAÇÃO («PEI») PARA A PRODUTIVIDADE E SUSTENTABILIDADE AGRÍCOLAS

Artigo 56.º — Grupos operacionais

1. Os grupos operacionais da PEI fazem parte da PEI para a produtividade e sustentabilidade agrícolas. Estes grupos são criados pelos intervenientes interessados, nomeadamente agricultores, investigadores, conselheiros e empresas dos setores agrícola e alimentar que são pertinentes para alcançar os objetivos da PEI.

2. Os grupos operacionais da PEI estabelecem procedimentos internos que asseguram a transparência do seu funcionamento e tomada de decisões e evitam situações de conflito de interesses.

6) O Regulamento Delegado (UE) n.º 907/2014 da Comissão ⁽⁶⁾ menciona especificamente os conflitos de interesses nos critérios de acreditação dos organismos pagadores da PAC nos seguintes termos:

⁽⁴⁾ Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que altera o anexo X do mesmo regulamento (JO L 181 de 20.6.2014, p. 1).

⁽⁵⁾ Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, sobre o apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 487).

⁽⁶⁾ Regulamento Delegado (UE) n.º 907/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere aos organismos pagadores e outros organismos, à gestão financeira, ao apuramento das contas, às garantias e à utilização do euro (JO L 255 de 28.8.2014, p. 18).

«ANEXO I [ponto 1, alínea B), subalínea v)]

v) A adoção de medidas adequadas para afastar o risco de conflito de interesses, quando pessoas que detenham uma posição de responsabilidade ou ocupem um posto sensível no âmbito da verificação, autorização, pagamento e contabilização de pedidos ou pedidos de pagamento, desempenhem também outras funções fora do organismo pagador.»

7) O Regulamento Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas («FAEPMC») ⁽⁷⁾ inclui as seguintes disposições:

Artigo 2.º — Definições

«Aplicam-se as seguintes definições:

2) “Pessoas mais carenciadas”, as pessoas singulares, sejam elas indivíduos, famílias, agregados familiares ou agrupamentos compostos por essas pessoas, cuja necessidade de assistência tenha sido estabelecida com base nos critérios objetivos fixados pelas autoridades nacionais competentes, em concertação com as partes interessadas e evitando quaisquer conflitos de interesses, ou definidos pelas organizações parceiras e aprovados pelas referidas autoridades nacionais competentes e que poderão incluir elementos que permitam a seriação das pessoas mais carenciadas em determinadas áreas geográficas;»

Artigo 13.º — Relatórios de execução e indicadores

«1. A partir de 2015 e até 2023, os Estados-Membros apresentam à Comissão, até 30 de junho de cada ano, um relatório anual sobre a execução do programa operacional executado no decurso do exercício financeiro anterior.

2. [...] Os Estados-Membros consultam as partes interessadas, evitando conflitos de interesse, sobre os relatórios de execução do PO I. É apensa ao relatório uma síntese das observações dessas partes interessadas.»

Artigo 14.º — Reuniões de análise ⁽⁸⁾

«1. A Comissão e os Estados-Membros reúnem uma vez por ano de 2014 até 2023, salvo se decidirem de outra forma, para analisar os progressos feitos na execução do programa operacional [...]»

2. A reunião de análise será presidida pela Comissão. As partes interessadas são convidadas a participar nas reuniões de análise do PO I, exceção feita às partes dessa reunião em que a sua participação causaria conflitos de interesse ou quebra da confidencialidade relacionada com questões de auditoria.»

Artigo 32.º — Funções da autoridade de gestão

«1. A autoridade de gestão é responsável pela gestão do programa operacional, em conformidade com o princípio da boa gestão financeira.

2. No que diz respeito à gestão do programa operacional, compete à autoridade de gestão:

b) Elaborar e, após consulta das partes interessadas pertinentes, evitando conflitos de interesses, no caso dos PO I, ou após aprovação do comité referido no artigo 11.º, no caso dos PO II, apresentar à Comissão os relatórios anuais e finais de execução referidos no artigo 13.º;»

8) O Regulamento relativo às disposições gerais aplicáveis ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração («FAMI») e ao Fundo para a Segurança Interna («FSI») ⁽⁹⁾ faz referência aos conflitos de interesses no seu considerando 12:

«(12) Os Estados-Membros deverão estabelecer, respeitando o princípio da proporcionalidade e a necessidade de minimizar os encargos administrativos, uma parceria com as autoridades e organismos em questão para desenvolver e executar os seus programas nacionais durante todo o período plurianual. Os Estados-Membros deverão assegurar que não haja conflitos de interesses entre parceiros nas diferentes fases do ciclo de programação.»

⁽⁷⁾ Regulamento (UE) n.º 223/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas (JO L 72 de 12.3.2014, p. 1).

⁽⁸⁾ Ver a Nota de Orientação da DG AGRI de 26 de fevereiro de 2014 sobre medidas antifraude previstas no contexto dos critérios de acreditação.

⁽⁹⁾ Regulamento (UE) n.º 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que estabelece disposições gerais aplicáveis ao fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises (JO L 150 de 20.5.2014, p. 112).