

O IMPACTO DO REGISTO CENTRAL DO BENEFICIÁRIO EFETIVO (RCBE) NA PREVENÇÃO DO CONFLITO DE INTERESSES NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

2025

FICHA TÉCNICA

Título

O impacto do Registo Central do Beneficiário Efetivo (RCBE) na prevenção do Conflito de Interesses na Contratação Pública

Autores

Pedro Teixeira

no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pela Comunidade de Especialistas Anticorrupção (CEA) constituída por: Ana Carla Almeida, Catarina Pardal Monteiro, Diogo Santana Lopes, Eduardo Figueiredo, Isabel Namora, Hugo Tavares, Jeanine Rausch (Diretora Executiva da TI PT), Joana Freitas, Luís de Carvalho, Luís de Sousa, Margarida Mano (Presidente da TI PT), Mário Tavares da Silva, Nuno Cunha Rolo, Pedro Teixeira, Sérgio Pratas, Susana Coroado, Teresa Violante.

Editor

TI Portugal/MENAC

Data

Junho de 2025

O impacto do Registo Central do Beneficiário Efetivo (RCBE) na prevenção do Conflito de Interesses na Contratação Pública

Comunidade de Especialistas Anticorrupção | 2025

Documento elaborado no âmbito da Comunidade de Especialistas Anticorrupção (CEA), ao abrigo do Protocolo de Colaboração entre a Transparência e Integridade, Associação Cívica (TI PT) e o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC).

ÍNDICE

<u>I - INTRODUÇÃO</u>	5
<u>II - ENQUADRAMENTO</u>	6
<u>1 - Definição e Base Legal</u>	6
<u>2 - Tipos de Conflito de Interesses</u>	7
<u>3 - Deveres das Entidades Adjudicantes</u>	7
<u>4 - Declaração de Inexistência de Conflitos de Interesses</u>	8
<u>5 - Escolha de Operadores Económicos (Ajuste Direto e Consulta Prévia)</u>	8
<u>6 - Exclusão de Operadores Económicos por Conflito de Interesses</u>	9
<u>7 - Registo Central do Beneficiário Efetivo (RCBE)</u>	9
<u>III - RECOMENDAÇÕES</u>	10

I - INTRODUÇÃO

O Registo Central do Beneficiário Efetivo (RCBE) foi instituído com o objetivo de aumentar a transparência e prevenir a utilização indevida de entidades para fins ilegítimos, como o branqueamento de capitais e a corrupção. Este registo permite às autoridades terem um conhecimento mais claro sobre os verdadeiros beneficiários das entidades, contribuindo para a prevenção e o combate a atividades ilícitas que se praticam a cobro do anonimato da detenção efetiva de pessoas coletivas.

Nesta sequência, considera-se fundamental garantir uma articulação direta e transversal entre os dados registados através do RCBE e a informação necessária para assegurar uma cada vez maior transparência no âmbito da contratação pública.

Considera-se importante contribuir para instituir metodologias que permitam às entidades adjudicantes, bem como aos vários intervenientes nas fases de formação e de execução de contratos, aceder de forma livre, célere e segura a dados (atuais e corretos), relativos aos beneficiários efetivos dos operadores económicos, que contribuam para prevenir a corrupção e infrações conexas na contratação pública e que reforcem a transparência.

A área da contratação pública está identificada como uma das áreas de risco da gestão pública, sendo que a instituição de medidas preventivas e corretivas que permitam alcançar resultados efetivos no combate à corrupção e infrações conexas nesta área depende, em grande medida, do livre e permanente acesso à informação sobre os beneficiários efetivos dos operadores económicos, pelo que é imperioso criar e dinamizar mecanismos que, por um lado, reforcem o controlo e a fiscalização do regime do registo do beneficiário efetivo, e por outro lado permitam a todas as entidades adjudicantes e respetivos intervenientes aceder a esses dados, incluindo-os nos procedimentos de contratação pública, reforçando a transparência e o escrutínio das decisões e respetivas fundamentações.

II – ENQUADRAMENTO

1 – Definição e Base Legal

O Código dos Contratos Públicos (CCP), no seu artigo 1.º-A, determina que as entidades adjudicantes devem adotar medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam nos procedimentos de formação de contratos públicos.

Esta obrigação que o legislador impõe sobre as entidades adjudicantes visa evitar distorções da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.

Por sua vez, o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021 de 9 de dezembro, estabelece igualmente no artigo 13.º, que as entidades públicas devem adotar medidas para assegurar a isenção e a imparcialidade dos seus membros, dirigentes e trabalhadores e prevenir favorecimentos, nomeadamente no âmbito do controlo interno, em especial nos procedimentos respeitantes às seguintes matérias ou áreas de intervenção:

- a) Contratação pública;
- b) Concessão de subsídios, subvenções ou benefícios;
- c) Licenciamentos urbanísticos, ambientais, comerciais e industriais;
- d) Procedimentos sancionatórios.

Atendendo ao disposto no citado artigo 1.º-A do Código dos Contratos Públicos, considera-se conflito de interesses qualquer situação em que o dirigente ou o trabalhador de uma entidade adjudicante ou de um prestador de serviços que age em nome da entidade adjudicante, que participe na preparação e na condução do procedimento de formação de contrato público ou que possa influenciar os resultados do mesmo, tem direta ou indiretamente um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência no contexto do referido procedimento.

De acordo com a Recomendação do Conselho da OCDE de junho de 2003, um conflito de interesses implica um conflito entre a missão pública e os interesses privados de um agente público, onde o agente possui interesses privados que podem influenciar, indevidamente, o desempenho das suas obrigações e responsabilidades.

2 – Tipos de Conflitos de Interesses:

No âmbito da avaliação da existência de conflitos de interesses na área da contratação pública é importante que as entidades adjudicantes identifiquem, com clareza e de forma efetiva, as situações que podem condicionar a atuação de algum dos intervenientes nos procedimentos, de modo a implementar, rápida e eficazmente, medidas de prevenção e correção adequadas ao tipo de conflito em causa.

Para esse efeito, é importante ter em consideração os vários tipos de conflitos de interesses que se podem verificar e os respetivos impactos e níveis de gravidade, para melhor definir as medidas preventivas e corretivas a adotar.

Devem considerar-se nesta análise, e atendendo à noção da Recomendação do Conselho da OCDE, de junho de 2003, os seguintes tipos de conflitos de interesses:

- **Conflitos Reais ou Efetivos:** O agente tem conhecimento de um interesse privado que, no presente, pode influenciar o desempenho das suas funções.
- **Conflitos Potenciais:** A situação de conflito ainda não se verifica, mas o agente admite como provável que venha a surgir e a afetar o seu desempenho.
- **Conflitos Aparentes:** Mesmo sem existir um conflito real, a situação pode levantar dúvidas razoáveis sobre a imparcialidade ou integridade de uma decisão ou ação. A simples perceção pública de favorecimento ou parcialidade pode comprometer a confiança na entidade/organização."

3 - Deveres das Entidades Adjudicantes:

As entidades adjudicantes devem ter uma postura permanentemente ativa na deteção de conflitos de interesses, instituindo mecanismos que permitam a sua fácil, e preferencialmente automática, identificação.

A identificação das situações de conflitos de interesses na área da contratação pública e a implementação de medidas preventivas e corretivas deve ser adotada desde a identificação da necessidade e conseqüente preparação das peças do procedimento de modo a garantir que os vários intervenientes no procedimento, alguns até não devidamente identificados, estão isentos de situações de conflitos de interesses, garantindo a necessária imparcialidade e idoneidade que devem possuir e apresentar.

4 - Declaração de Inexistência de Conflitos de Interesses:

Os membros do júri, os peritos no processo de avaliação, os gestores do contrato subscrevem uma declaração de inexistência de conflitos de interesses antes do início de funções, conforme modelo no anexo XIII do CCP.

Os membros dos órgãos de administração, dirigentes e trabalhadores das entidades públicas abrangidas assinam uma declaração semelhante nos procedimentos em que intervenham nas áreas de contratação pública, concessão de subsídios/benefícios, licenciamentos e procedimentos sancionatórios, de acordo com o disposto no artigo 13.º do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (a entrada em vigor do modelo de declaração constante da Portaria n.º 185/2024/1, de 14 de agosto encontra-se suspenso por força da Portaria n.º 38/2025/1, de 14 de fevereiro).

A subscrição das referidas declarações, que se revela, naturalmente, importante, exige que os respetivos subscritores tenham conhecimento efetivo e atual dos vários operadores económicos envolvidos nas várias fases do procedimento e para além disso, e principalmente, tenham conhecimento dos beneficiários efetivos desses operadores económicos. Só na posse dessa informação, que poderá alterar-se ao longo da tramitação dos procedimentos de formação do contrato, bem como no própria fase da execução do mesmo, se poderá considerar que as referidas declarações são efetivamente uma verdadeira medida preventiva eficaz.

5 - Escolha de Operadores Económicos (Ajuste Direto e Consulta Prévia):

O Código dos Contratos Públicos permite, até aos limites definidos nos artigos 19.º, 20.º e 21.º que as entidades adjudicantes escolham, nos termos do disposto no artigo 112.º e seguintes, os operadores económicos aos quais vão enviar convite nos procedimentos de ajuste direto (um operador económico) e de consulta prévia (pelo menos três operadores económicos).

A escolha dos operadores económicos deve ser sempre fundamentada, de modo garantir que essa escolha teve apenas em consideração razões de interesse público assentes na prossecução do interesse público através da escolha da proposta economicamente mais vantajosa, e deve a entidade adjudicante garantir que não envia o convite a algum operador económico que esteja abrangido pelos limites do artigo 113.º n.º 2 e n.º 6 do CCP, bem como pelos limites do artigo 114.º, também do CCP.

Os artigos 113.º e 114.º definem regras que impedem o envio de convite, nos ajustes diretos e consultas prévias, a operadores que estejam relacionados entre si, para evitar a contratação reiterada com os mesmos operadores económicos através de procedimentos fechados.

A verificação e monitorização destes limites deve ser concretizada tendo ainda em consideração potenciais situações de conflitos de interesse que, apesar de não se enquadrarem no âmbito das regras definidas nos citados artigos 113.º e 114.º, possam condicionar de forma direta ou indireta as escolhas dos operadores económicos aos quais se enviam os convites, pondo em causa a razão de ser dessas normas, o que pode ser considerado como fraude à lei.

6 - Exclusão de Operadores Económicos por Conflito de Interesses:

O Código dos Contratos Públicos determina no artigo 55.º n.º 1 alínea k) que estão impedidos de ser candidatos ou concorrentes os operadores económicos que “estejam abrangidas por conflitos de interesses que não possam ser eficazmente corrigidos por outras medidas menos gravosas que a exclusão”, sendo que o n.º 2 do mesmo artigo estabelece que “podem ser ponderadas, como medidas menos gravosas que a exclusão, designadamente, a substituição de membros do júri ou de peritos que prestem apoio ao júri, a instituição de sistemas de reconfirmação de análises, apreciações ou aferições técnicas, ou a proibição de o concorrente recorrer a um determinado subcontratado”.

7 - Registo Central do Beneficiário Efetivo (RCBE):

A Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, aprovou o Regime Jurídico do RCBE.

O artigo 36.º da Lei n.º 89/2017 impõe que a comprovação do registo e atualizações do beneficiário efetivo deve ser exigida em todas as circunstâncias em que a lei obrigue à comprovação da situação tributária regularizada, sem prejuízo de outras disposições legais.

A comprovação do registo é feita mediante consulta eletrónica ao RCBE.

O artigo 19.º da mesma lei impõe que seja disponibilizada publicamente online informação sobre os beneficiários efetivos das entidades sujeitas ao RCBE.

A informação pública sobre a entidade inclui NIPC/NIF, firma, natureza jurídica, sede, CAE, LEI (se aplicável) e endereço eletrónico institucional.

A informação pública sobre os beneficiários efetivos inclui nome, mês e ano de nascimento, nacionalidade, país de residência e o interesse económico detido.

Para a prevenção de conflitos, é fundamental ter acesso à informação sobre os beneficiários efetivos dos operadores económicos, nomeadamente sócios com participações, pessoas singulares que detêm propriedade (direta ou indireta) e quem detém o controlo efetivo.

III – RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1.

a) O quê?

Reforçar a fiscalização do cumprimento do registo central do beneficiário efetivo.

b) Quem?

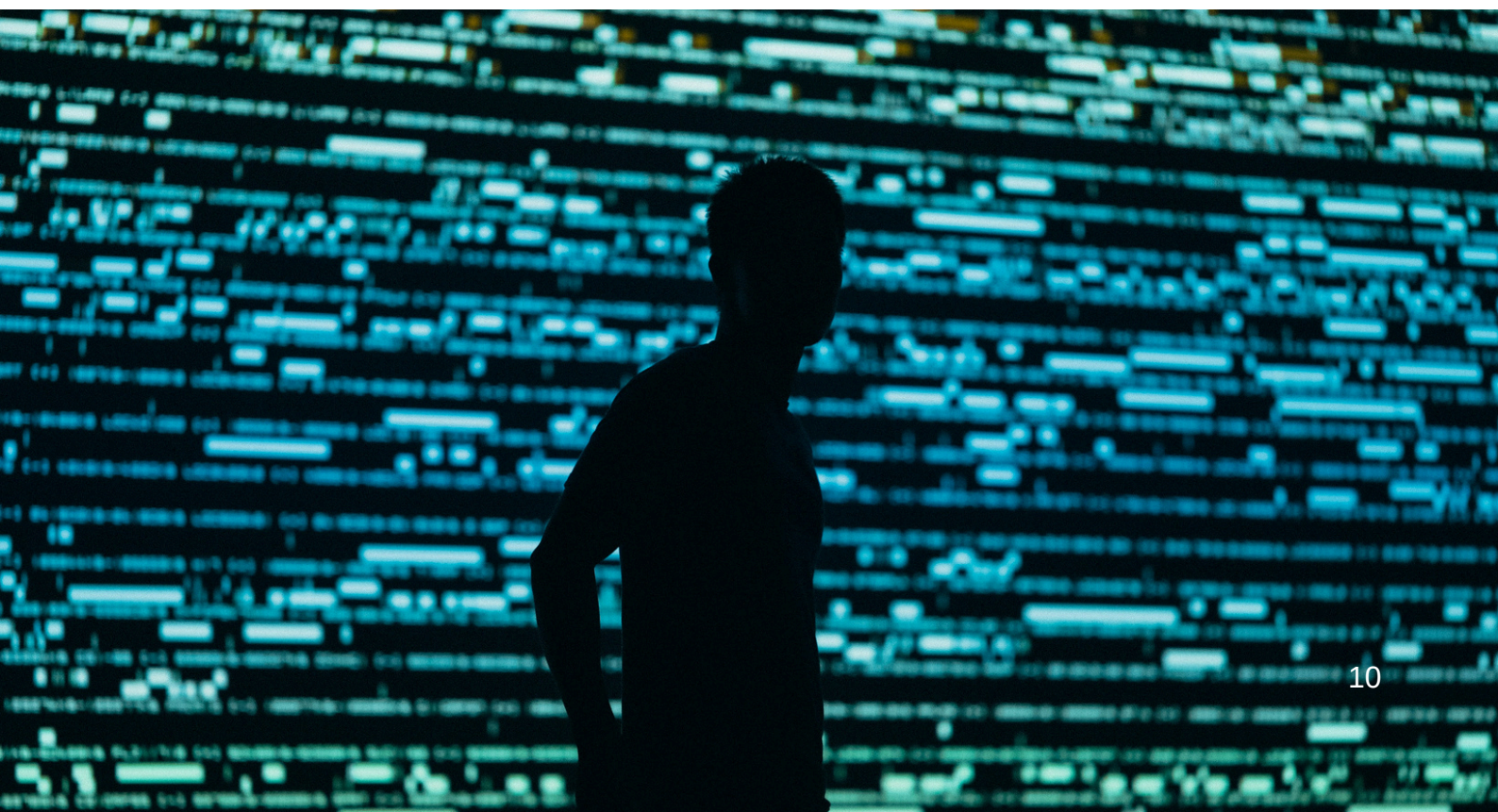
A presente recomendação dirige-se especificamente ao MENAC.

c) Como?

O MENAC poderia estabelecer contactos com o Instituto de Registo e Notariado (IRN), no sentido de perceber de que modo se contribuir para que a fiscalização supra referida seja eficaz e tendente a incentivar as entidades obrigadas a corrigir as suas declarações.

d) Objetivo?

Reforçar o controlo da informação comunicada no âmbito do RCBE para garantir que os dados aí registados permitem, com rigor, aferir sobre a existência de situações de conflito de interesses.



Recomendação 2.

a) O quê?

Definição de um suporte informático que permita às entidades adjudicantes ter acesso a informações sobre os operadores económicos.

b) Quem?

A presente recomendação dirige-se especificamente ao MENAC.

c) Como?

Definição de um suporte informático que permita às entidades adjudicantes ter acesso, de forma permanente, livre, atual e fiável, e desde que observadas as regras relativas à proteção de dados pessoais, e limitada aos intervenientes de cada procedimento, à informação referente aos operadores económicos, em especial aos respetivos beneficiários efetivos, nomeadamente no que se refere:

- Aos sócios, com discriminação das respetivas participações sociais;
- Às pessoas singulares que detêm, ainda que de forma indireta ou através de terceiro, a propriedade das participações sociais; e
- A quem, por qualquer forma, detenha o respetivo controlo efetivo.

d) Objetivo?

Permitir que as entidades adjudicantes, e os vários intervenientes nos procedimentos de formação e execução de contratos, possam aferir, em cada procedimento, e com dados concretos, se existe alguma situação enquadrável como conflito de interesses, para implementar as medidas de prevenção e correção instituídas.

Recomendação 3.

a) O quê?

Identificação (de forma nominal e funcional) nos procedimentos de formação e execução de contratos públicos todos os intervenientes na instrução desses procedimentos.

b) Quem?

Entidades adjudicantes.

c) Como?

Articulação entre os instrumentos do programa de cumprimento normativo do RGPC e as instruções de trabalho associadas aos procedimentos de contratação pública que imponham e regulem a identificação de todos os intervenientes nos procedimentos de contratação pública.

d) Objetivo?

Ao assegurar o registo da identificação dos intervenientes e do tipo de intervenção e da respetiva fase, tornar-se-ia possível, de forma clara e transparente, identificar os mesmos e respetivas ações/intervenções.

Recomendação 4.

a) O quê?

Identificação dos beneficiários efetivos das entidades que recebem subsídios ou de subvenções de qualquer natureza, que constituem contratos cujo processo de formação se encontra excluído da Parte II do Código dos Contratos Público, nos termos do disposto no artigo 5.º n.º 4 alínea c), desde que observadas as regras relativas à proteção de dados pessoais.

b) Quem?

Entidades adjudicantes.

c) Como?

Incluir, no processo administrativo de atribuição de subsídios ou de subvenções de qualquer natureza, informação referente aos beneficiários efetivos (apenas quando aplicável) das entidades que vão receber os apoios.

d) Objetivo?

Garantir que nenhum dos intervenientes no processo de atribuição de subsídios ou de subvenções de qualquer natureza se encontra numa situação de conflito de interesses, levando para o processo informação que permite, de forma mais concreta e informada, verificar esse tipo de situação.

Recomendação 5.

a) O quê?

Garantir que todas decisões concretizadas no âmbito da fase da formação, bem como da execução do contrato, são instruídas com as necessárias informações dos serviços, com as respetivas fundamentações (de facto e de direito).

b) Quem?

Entidades adjudicantes.

c) Como?

Articulação entre os instrumentos do programa de cumprimento normativo do RGPC e as instruções de trabalho associadas aos procedimentos de contratação pública que assegurem a inclusão de informações dos serviços que sustentem (com fundamentação de facto e de direito) as decisões a proferir.

d) Objetivo?

Tornar claro o percurso decisório, as razões de interesse público que justificaram as mesmas, e a identificação dos intervenientes e respetivas responsabilidades.

Recomendação 6.

a) O quê?

Disponibilizar a todos os intervenientes dos procedimentos de contratação pública (responsáveis para informação que identifica a necessidade, gestor do procedimento, membros do júri, técnicos que emitam pareceres no procedimento, membros do órgão competente para a decisão de contratar, gestor do contrato, etc), desde que observadas as regras relativas à proteção de dados pessoais, informação sobre os beneficiários efetivos dos operadores económicos que, nas várias fases do procedimento, e de diversas formas, intervêm nos procedimentos.

b) Quem?

Entidades adjudicantes.

c) Como?

Definir metodologias, através de ferramentas informáticas, que permitam a todos os intervenientes no procedimento prevenir situações de conflitos de interesse, através do conhecimento atempado, rigoroso e efetivo, de quem são os beneficiários efetivos dos operadores económicos que:

- sejam objeto de consulta preliminar para efeitos de preparação do procedimento;
- sejam convidados a apresentar proposta no âmbito de ajuste diretos ou consultas preliminares;
- submetam propostas em procedimentos abertos;

d) Objetivo?

Garantir que todos os intervenientes dos procedimentos de contratação pública têm acesso a informação relevante sobre os operadores económicos, de forma a tornar efetiva a subscrição das declarações de inexistência de conflitos de interesses (reais, potenciais ou aparentes).

Recomendação 7.

a) O quê?

Assegurar que os titulares dos órgãos competentes para a decisão de contratar, têm conhecimento dos beneficiários efetivos dos operadores envolvidos nos procedimentos de contratação pública, desde que observadas as regras relativas à proteção de dados pessoais, para garantir que são efetivamente verificadas situações de conflito de interesses.

b) Quem?

Entidades adjudicantes.

c) Como?

Definição de metodologias, preferencialmente através de ferramentas informáticas que assegurem o cumprimento das regras associadas à proteção de dados pessoais, que permitam aos titulares dos órgãos competentes para a decisão de contratar aceder a essa informação.

d) Objetivo?

Garantir que existe uma efetiva análise e avaliação de situações de conflitos de interesses.

Recomendação 8.

a) O quê?

Ponderar a utilização do portal nacional dos fornecedores do Estado para obter informações sobre os beneficiários efetivos dos fornecedores do estado, garantindo que a mesma é atual, exata e completa, e acautelando ainda que são observadas as regras relativas à proteção de dados pessoais.

b) Quem?

IMPIC em articulação com o IRN.

c) Como?

Ponderar a previsão da obrigatoriedade do registo dos fornecedores do estado no portal nacional dos fornecedores do Estado, alargando ainda o âmbito da informação disponível nesse portal, nomeadamente no que se refere aos beneficiários efetivos, definindo regras de acesso que garantam o cumprimento das regras relativas à proteção de dados pessoais.

d) Objetivo?

Simplificar e centralizar os processos de verificação de um conjunto de informações sobre os operadores económicos, tanto na fase de formação como na fase de execução do contrato, agilizando a o acesso, pelas entidades adjudicantes, aos dados relativos aos beneficiários efetivos dos operadores económicos, em simultâneo com o acesso a dados sobre a idoneidade (através dos registos criminais) e sobre a respetiva situação tributária e contributiva.



