



Plano Prevenção

Corrupção e dos Riscos

da Gestão

I. ENQUADRAMENTO

O Plano de Prevenção da Corrupção e dos Riscos de Gestão pretende constituir o baluarte de orientação da organização na prevenção de situações de corrupção e infrações conexas, para que os seus destinatários, usufruindo plenamente dos seus direitos, possam defender-se e contribuir para o desenvolvimento de uma atividade pública cada vez mais transparente e, correlativamente, mais eficiente.

A preocupação centrada na gestão de dinheiros, património e valores públicos, além de dever constituir o objetivo primordial das entidades competentes, não pode deixar de pautar-se por princípios de interesse geral, nomeadamente, da prossecução do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da transparência, da justiça, da imparcialidade, da tutela da confiança, da boa-fé e da boa administração.

A violação mais gravosa destes princípios tem vindo a ser empreendida, em regra, através do fenómeno da corrupção.

A aceção mais corrente da palavra corrupção é aquela que se encontra associada à apropriação ilegítima da coisa pública, subvertendo as regras, a regularidade procedimental e a confiança no mercado. As burocracias instituídas servem, sobretudo, para proteger os cidadãos do arbítrio do poder e para assegurar uniformidade segurança e igualdade de tratamento que deverá ser preservada. Todavia, o peso burocrático inerente às demasiadas fases procedimentais e organismos da cadeia instrutória e decisória tendem para a quebra de alguns elos, tentando-se agilizar informalmente o andamento do processo administrativo. Daí que, as medidas conducentes à simplicidade, agilidade e transparência se revelem importantes instrumentos para a redução significativa das “oportunidades” propícias à corrupção.

Não existe uma definição de corrupção comum a todos os países. No entanto, é consensual que numa conduta corruptiva se verifica o abuso de um poder ou função públicos de forma a beneficiar um terceiro, contra o pagamento de uma quantia ou outro tipo de vantagem.

O Código Penal Português prevê, nos artigos 372.º a 374.º -B, os crimes de recebimento indevido de vantagem e os crimes de corrupção. Os crimes de corrupção apresentam -se, essencialmente, com duas configurações: a corrupção ativa e a corrupção passiva, conforme o agente esteja, respetivamente, a oferecer/prometer ou a solicitar/aceitar uma vantagem patrimonial ou não patrimonial indevida, distinguindo -se ainda, cada uma, conforme o ato solicitado ou a praticar seja ou não contrário aos deveres do cargo do funcionário corrompido.

Integram também o conceito criminal de corrupção, ainda que inexista abuso de um poder ou função públicos, os crimes de corrupção no comércio internacional e na atividade privada, previstos na Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, na sua redação atual, e os previstos no Regime de

Responsabilidade Penal por Comportamentos Antidesportivos, aprovado pela Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto, na sua redação atual.

No entanto, o conceito de corrupção alcança na sociedade um sentido mais abrangente, abarcando outras condutas, também criminalizadas, cometidas no exercício de funções públicas, como o peculato, a participação económica em negócio, a concussão, o abuso de poder, a prevaricação, o tráfico de influência ou o branqueamento.

Numa perspetiva mais social e menos jurídica do fenómeno, a organização não governamental Transparência Internacional define a corrupção como «o abuso de um poder confiado para ganhos privados»

Assim, como figuras próximas da corrupção identificam-se outros crimes igualmente gravosos numa perspetiva económica e social, tendo em comum com a corrupção a obtenção de vantagem ou compensação não devida. Elencam-se:

- a) **Suborno** – ato de convencer ou tentar convencer outra pessoa, através de dádiva ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, a prestar falso depoimento ou declaração em processo judicial, ou a prestar falso testemunho, perícia, interpretação ou tradução, sem que estes venham a ser cometidos;
- b) **Peculato** - conduta do funcionário que ilegitimamente se apropria, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer outra coisa móvel, pública ou particular, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções;
- c) **Abuso de poder** - comportamento de um funcionário que abusa de poderes ou viola deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa;
- d) **Concussão** - conduta de funcionário que no exercício das suas funções ou de poderes de facto dela decorrentes, por si ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, receber para si, para o Estado ou para terceiro, mediante indução em erro ou aproveitamento do erro da vítima, vantagem patrimonial que não lhe seja devida, ou seja superior à devida, nomeadamente contribuição, taxa, emolumento, multa ou coima;
- e) **Tráfico de influências** - comportamento de quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública;
- f) **Participação económica em negócio** - comportamento de funcionário que, com intenção de obter, para si ou para terceiro, participação económica ilícita, lesar em negócio jurídico os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhe cumpre, em razão da sua função administrar, fiscalizar, defender ou realizar.

O Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, no âmbito da Estratégia Nacional Anticorrupção, criou o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), com a missão de promover a transparência e a integridade na ação pública e de garantir a efetividade de políticas de prevenção da corrupção e de infrações conexas. O MENAC é uma entidade administrativa

independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira.

Em consequência, o Conselho de Prevenção da Corrupção, criado em 2008, junto do Tribunal de Contas, cessou as suas funções, na sequência da instalação definitiva do Mecanismo Nacional Anticorrupção.

O Conselho de Prevenção da Corrupção criado pela Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, assumiu-se como uma entidade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas, tendo como missão desenvolver atividades no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

Porém, a constatação de que só uma visão de longo prazo, congregadora de esforços e geradora de dinâmicas ao nível dos diferentes poderes do Estado, das distintas áreas de governação e dos setores privado e social terá capacidade para enfrentar coerente e consistentemente este fenómeno, determinou a necessidade de conceção de uma Estratégia Nacional Anticorrupção.

“Assumindo a dimensão preventiva como crucial, a Estratégia identifica prioridades e prevê um conjunto de ações, articuladas e integradas, tendentes a permitir ao Estado agir a montante do fenómeno — formando cidadãos probos e cientes dos seus direitos, melhorando a capacidade de resposta da Administração e os mecanismos de transparência na ação pública, ativando mecanismos de identificação precoce de riscos de fraude e corrupção, prevenindo a gestão de contextos geradores de práticas corruptivas —, assim reduzindo o espaço de necessidade de reação penal, entendida como última ratio” .

O Conselho de Prevenção da Corrupção desenvolveu ao longo de 15 anos uma extensa atividade, emanando diversas recomendações, com particular incidência na Prevenção de riscos de corrupção na contratação pública. Com efeito, a 7 de janeiro de 2015 emitiu uma primeira recomendação, tendo por pressuposto “o peso e a importância dos contratos públicos na economia e, em particular, na despesa do Estado e demais entidades gestoras de recursos públicos”. Não obstante os pressupostos que determinaram a emissão desta recomendação se mantenham, a mesma teve de ser revisitada em 2 de outubro de 2019, tendo em conta as alterações introduzidas ao Código dos Contratos Públicos, com particular relevo para o Decreto-Lei n.º 11-B/2017, de 31 de agosto.

Desta forma, e pese embora a recente extinção do Conselho de Prevenção da Corrupção, a referida recomendação de 2 de outubro mantém toda a sua pertinência, sobretudo pelo enquadramento permitido pela Estratégia Nacional Anticorrupção 2020 -2024. Assim, recomenda-se a todas as entidades que celebrem contratos públicos:

- a) Reforçar a atuação na identificação, prevenção e gestão de riscos de corrupção e infrações conexas nos contratos públicos, quanto à sua formação e execução, devendo, em especial, fundamentar a decisão de contratar, a escolha do procedimento, a estimativa do valor do contrato e a escolha do adjudicatário;
- b) Adotar instrumentos de planeamento específicos em matéria de contratação pública;

- c) Incentivar a existência de recursos humanos com formação adequada para a elaboração e aplicação das peças procedimentais respetivas, em especial do convite a contratar, do programa de concurso e do caderno de encargos;
- d) Assegurar o funcionamento dos mecanismos de controlo de eventuais conflitos de interesses na contratação pública;
- e) Privilegiar o recurso a procedimentos concorrenciais em detrimento da consulta prévia e do ajuste direto;
- f) Nos casos de recurso à consulta prévia ou ao ajuste direto, dotar procedimentos de controlo interno que assegurem o cumprimento dos limites à formulação de convites às mesmas entidades;
- g) Garantir a transparência nos procedimentos de contratação pública, nomeadamente o cumprimento da obrigação de publicitação no portal da contratação pública;
- h) Assegurar que os gestores dos contratos são possuidores dos conhecimentos técnicos que os capacitem para o acompanhamento permanente da execução dos contratos e para o cabal cumprimento das demais obrigações decorrentes da lei.

A Estratégia Nacional Anticorrupção elenca, por sua vez, áreas de atuação prioritária, “considerando os principais riscos e os obstáculos mais fortes ao enfrentamento eficaz dos fenómenos corruptivos”, identificando, depois, medidas concretas tendo em vista a sua concretização. Pretende-se, entre outros:

1. Melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade, o que passa pela transparência na governança dos fundos públicos; pela redução da burocracia e conseqüente aumento da eficiência; pela digitalização das comunicações e informatização dos serviços prestados; por facilitar e melhorar o acesso à informação.
2. Prevenir e detetar os riscos de corrupção na ação pública, onde se inclui a análise de riscos e a elaboração de planos de prevenção ou gestão de riscos; a elaboração de Códigos de ética ou de conduta; a criação de canais de denúncia.

Sem prejuízo da cessação de funções do Conselho de Prevenção da Corrupção, é manifesta a importância das recomendações que o mesmo foi produzindo ao longo dos anos, as quais, num claro reconhecimento da sua pertinência e atualidade se mantêm disponíveis no sítio institucional do Tribunal de Contas. Recorde-se que foi após a aprovação de um questionário que serviu de guia na avaliação dos riscos na área da contratação pública, o Conselho de Prevenção e Corrupção, pela sua Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho, entendeu que “os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros públicos, seja qual for a sua natureza, devam no prazo de 90 dias, elaborar planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, contendo nomeadamente os seguintes elementos: a) Identificação, relativamente a cada área ou departamento, dos riscos de corrupção e infrações conexas; b) Com base na referida identificação de riscos, indicação das medidas adotadas que previnam a sua ocorrência; c) Definição e identificação dos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano, sob a direção do órgão dirigente máximo; d) Elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano”.

Essa mesma recomendação veio a ser reforçada através da Recomendação n.º de 1 de julho de 2015, a qual, partindo do estudo designado “Prevenir a corrupção no Setor Público – Uma experiência de 5 anos”, reconheceu que, não obstante o esforço feito pelas entidades públicas, era chegado o momento para as mesmas investirem no aperfeiçoamento do trabalho já desenvolvido.

É desta forma, procurando corresponder, de uma forma conjugada às várias recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção e à “nova” Estratégia Nacional Anticorrupção, que se deverá perspetivar o presente Plano de Prevenção da Corrupção e dos Riscos da Gestão, com o qual a Gestão e Obras do Porto, E.M., (GO Porto) está material e organicamente comprometida.

A GO Porto, é uma empresa pública do setor empresarial local, sob a forma de entidade empresarial local, regulada hoje pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, cujo objeto social se traduz na atividade de promoção, construção, renovação, reabilitação, beneficiação, gestão e exploração do património não habitacional e das infraestruturas urbanísticas do Município do Porto diretamente para o Município do Porto, para as entidades por ele detidas ou participadas ou para terceiros.

A atividade da GO Porto tem uma forte componente no domínio da gestão de procedimentos de contratação pública para terceiros, praticando todos os atos materiais e jurídicos necessários à perfeição das obras cuja gestão lhe é confiada, congregando tal atividade riscos de corrupção e de infrações conexas e, por isso, compreendidos nas motivações do Conselho de Prevenção da Corrupção.

II . OBJETIVO

O objetivo da GO Porto, enquanto expressão do que pretende atingir, concretiza-se, nesta matéria, na formulação seguinte:

“Uma organização estruturada, transparente na atividade e eficiente no resultado”.

III . MISSÃO, VISÃO E VALORES

A GO Porto tem por missão prestar um serviço de excelência na gestão de obras e na gestão e exploração de infraestruturas e equipamentos não habitacionais do Município do Porto, ou que por este venham a ser autorizadas.

Pretende ser uma referência na forma sustentada e socialmente responsável como presta os seus serviços, reconhecida pela sua competência e rigor, e capaz de apresentar soluções inovadoras, com impacto no presente e no futuro da cidade.

Orientando-se pelos seguintes valores:

Ética e Transparência

A ética e a transparência são princípios estratégicos que orientam e determinam a forma como atuamos e nos relacionamos com todas as partes interessadas, privilegiando, particularmente, uma comunicação rigorosa, honesta e, acima de tudo, transparente.

Sustentabilidade

Assumimos o compromisso na consolidação de uma cultura sustentável, através da promoção do desenvolvimento do bem-estar, físico e emocional, da preservação do meio ambiente e na concretização de práticas socialmente responsáveis.

Rigor

Baseamos a nossa atuação em conformidade com os padrões legais estabelecidos, pautados por um elevado grau de responsabilidade, profissionalismo e comprometimento, na busca de resultados de excelência.

Ambição

Procuramos novas formas de desenvolvimento e de superação, servindo-nos de todas as oportunidades de melhoria que nos permitam prestar um serviço inovador.

Trabalho em equipa

Promovemos a colaboração e o trabalho em equipa, como formas de garantir o surgimento de ideias e o desenvolvimento de projetos inovadores, investindo no desenvolvimento de competências que potenciam a comunicação, participação e cooperação, dentro da organização.

IV . POLÍTICA DO SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADO

Em todas as suas atividades e serviços, bem como no relacionamento com todas as partes interessadas, a GO Porto, assume, no âmbito da sua Política para a Qualidade, Ambiente, Segurança e Saúde no Trabalho, e Responsabilidade Social, os seguintes compromissos:

- a) Consolidar o posicionamento da empresa a nível municipal, como entidade de referência ao assegurar elevados parâmetros de qualidade e exigência na gestão e exploração das infraestruturas e equipamentos que lhe são confiados pelo(s) seu(s) cliente(s);
- b) Assegurar o cumprimento dos requisitos legais e regulamentares aplicáveis à atividade, bem como outros requisitos que a empresa subscreva, incluindo o respeito por convenções e declarações reconhecidas internacionalmente;
- c) Assegurar o acesso à informação e disponibilização dos recursos necessários, para a definição e cumprimento dos objetivos e metas identificadas pela empresa ao nível dos diferentes sistemas de gestão, que estimulem a empresa a atingir níveis de desempenho mais elevados;

- d) Minimizar os impactes ambientais decorrentes das atividades e serviços desenvolvidos pela empresa, através da promoção de práticas que conduzam à proteção do ambiente, incluindo a prevenção da poluição e a racionalização do consumo de recursos naturais;
- e) Promover a prevenção de acidentes, lesões e doenças relacionadas com o trabalho, eliminando perigos e reduzindo riscos, de forma a garantir um bom desempenho em matéria de segurança e saúde no trabalho, assegurando a consulta e participação de todos os colaboradores;
- f) Promover a melhoria contínua do Sistema de Gestão Integrado, tendo em vista satisfazer as necessidades e expectativas dos clientes, colaboradores e todas as partes interessadas, aumentando a satisfação e confiança nos serviços prestados pela empresa, bem como melhorando o desempenho ambiental, SST e de responsabilidade social;
- g) Garantir o cumprimento dos princípios da Responsabilidade Social, relevantes para a empresa, assegurando que são abordados os seus aspetos significativos, como a promoção da conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal;
- h) Assumir a Responsabilidade Social, como um compromisso da empresa, na minimização dos impactes ambientais, gestão do capital humano e solidariedade social;
- i) Promover o desenvolvimento pessoal e profissional de todos os colaboradores, assegurando a não regressão dos direitos já alcançados, a sua motivação e formação contínua, de modo a contribuírem para a sustentabilidade e sucesso da empresa;

A GO Porto, assume, ainda, o compromisso de divulgar e garantir a compreensão e respeito pela Política que preconiza, a todos os seus colaboradores, clientes, fornecedores, comunidade e outras partes interessadas.

V. POLÍTICAS

As linhas de orientação determinantes da ação da GO Porto que, latamente, enquadram o modo como a empresa procura atingir os seus objetivos e que enformará os seus programas de ação são as seguintes:

- a)** Subordinação à lei e ao direito na atividade da empresa e comprometimento com os princípios que enformam a ação administrativa, constitucional e legalmente consagrados;
- b)** Transparência de processos, competências da organização e tecnicidade;
- c)** Orientação da atividade para a prossecução do interesse público.

I. PROGRAMA

A GO Porto tem já implementados diversos mecanismos e instrumentos conformados com o objetivo traçado e com a política empreendida, adequados à prevenção dos riscos de corrupção e infrações conexas, encontrando-se atualmente certificada ao abrigo da Qualidade segundo a ISO 9001, e em processo de transição para um Sistema de Gestão Integrado, com a integração das normas do Ambiente (ISO 14001), Segurança e Saúde no Trabalho (ISO 45001) e Responsabilidade Social (NP 4469) .

Outras medidas programáticas encontrar-se-ão em curso e poderão ser completadas como motor de eficácia do objetivo traçado, mormente em função de uma identificação de riscos que possam subsistir.

Em todo o caso, um programa de ação, se se pretende continuado, terá de ser dinâmico e maleável em função das novas realidades que a envolvente da empresa vá ditando, designadamente as oportunidades que se apresentam e os desafios que se enfrentam. Nessa medida, este mesmo plano, para que se não cristalize em função das medidas nele preconizadas, deverá ser periodicamente revisto, servindo em cada momento de referencial para a sindicância que, internamente, deverá ser promovida à sua implementação e eficácia das suas soluções.

II. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS E DAS MEDIDAS A ADOTAR

Contribui, em larga medida, para o objetivo da prevenção dos riscos de corrupção o esclarecimento, informação e conhecimento não só do que é o fenómeno da corrupção, mas igualmente quais as boas práticas a desenvolver para combater e diminuir a vulnerabilidade ao risco.

Como

“Risco é definido como o evento, situação ou circunstância futura com a probabilidade de ocorrência e potencial consequência positiva ou negativa na consecução dos objetivos de uma unidade organizacional”¹
:

“A Gestão de Risco é o processo através do qual as organizações analisam metodicamente os riscos inerentes às respetivas atividades, com o objetivo de atingirem uma vantagem sustentada em cada atividade individual e no conjunto de todas as atividades”.²

Uma efetiva gestão do risco pressupõe:

- i. a identificação;
- ii. a comunicação;
- iii. a aceitação;
- iv. a categorização;
- v. um plano e um processo de gestão.

¹ in Plano de Prevenção de riscos de Gestão da Direção-Geral do Tribunal de Contas, pág. 12

² Norma de gestão de riscos, *FERMA-Federation of European Risk Management Associations*

Uma visão global do problema envolve, no que à GO Porto diz respeito, dois domínios críticos:

- a) A organização, isto é, a sua composição estrutural, os mecanismos internos contemplados, a sua auditabilidade e a formação dos seus quadros;
- b) A contratação pública, seja ela direcionada à celebração de contratos de empreitada seja para a aquisição de bens e serviços, permitindo, desde logo, identificar uma série de riscos que vão desde a fase de planeamento, escolha do procedimento, até à verificação da execução contratual.

III. A ORGANIZAÇÃO

A) Formação do Quadro de Pessoal

Considerando as variadas formações profissionais dos elementos envolvidos transversalmente na organização e até, por vezes, a opacidade valorativa de alguns domínios de atuação, podem gerar-se dúvidas quanto à melhor conduta dos colaboradores no tratamento assumido com os Cocontratantes.

Medidas:

- i. Reformulação e divulgação do estatuto de pessoal da empresa, incluindo um capítulo relativo a impedimentos, incompatibilidades e declarações de interesses, que seja informativo para os colaboradores e explicita o modo de atuação em caso de dúvidas na conduta a assumir;
- ii. Divulgação pelos colaboradores da empresa do Código de Conduta do Município do Porto;
- iii. Promoção periódica de ações de formação centrada na matéria de conduta dos colaboradores, com incidência em domínios do comportamento organizacional e da negociação.

B) Controlo Interno

A participação dos mesmos intervenientes nas diversas fases de um procedimento de contratação, desde a escolha das entidades a convidar e até à adjudicação do contrato, consubstancia um risco de opacidade da contratação.

Medidas:

- i. Segregação de funções, contribuindo esta segregação para imprimir maior rigor e controlo de riscos durante o desenrolar do procedimento, pois cada uma das fases tem como responsáveis diferentes entidades;
- ii. Emissão, pelos colaboradores envolvidos em cada procedimento de contratação, da declaração prevista no Código dos Contratos Públicos como Anexo XIII;

- iii. Implementação de equipas de auditoria interna, compostas por elementos das diversas direções da empresa, cujo objetivo passa por avaliar e controlar as ações desenvolvidas por cada uma das direções e coordenações, identificando falhas e propondo melhorias;
- iv. Sujeição a auditorias externas, periódicas, da APCER – Associação Portuguesa de Certificação, destinadas a validar a continuidade da certificação ora conferida;
- v. Comunicação a todos os fornecedores da empresa sobre a política de reversão de todos os benefícios que eventualmente pretendam dirigir aos colaboradores a instituições de solidariedade social.

IV. CONTRATAÇÃO PÚBLICA

A) Avaliação das necessidades e planeamento da contratação

- i. Avaliação das necessidades: O regime jurídico a que estão sujeitas as entidades empresariais locais reconhece à entidade participante (no caso da GO Porto ao Município do Porto) a competência para aprovar orientações estratégicas. Visam estas orientações definir os objetivos a prosseguir pelas empresas municipais na promoção do desenvolvimento local e regional ou na prossecução dos serviços de interesse geral. Objetivamente, a definição das orientações estratégicas implica a imposição de metas quantitativas a prosseguir na atividade a desenvolver, contempladas no contrato-programa celebrado entre a GO Porto e o Município do Porto. Integra, ainda, o poder do Município do Porto o de definir orientações estratégicas a cumprir pelas empresas municipais, a obrigatoriedade quanto à revisão das mesmas e da tradução delas nos resultados empresariais. As orientações terão de ser revistas pelo menos uma vez no período de duração do mandato da administração fixado nos estatutos e devem refletir-se nas orientações anuais definidas em assembleia geral e nos contratos de gestão a celebrar com os gestores, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 37.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. O poder de superintendência e o poder de tutela económica e financeira são ainda conferidos ao Município do Porto como instrumento aferidor do cumprimento das orientações dadas. Tais circunstâncias determinam, desde logo, que o processo de avaliação das necessidades tenha natureza indireta, já que a sua definição compete à entidade participante e não à própria empresa municipal, que o deve prosseguir e executar nos exatos termos definidos. No decurso do processo de trabalho, pode a transmissão dessas orientações estratégicas ser efetuada à empresa por intermédio de outras entidades e funcionários que não o órgão legalmente competente para o efeito, assim se dessincronizando o interesse do órgão competente e a “interpretação” ou “orientação” do núncio. Ademais, essa comunicação pode não se processar de forma escrita e institucional, mas até por vezes totalmente desformatada, podendo conduzir à definição de objetivos e metas à empresa, com os investimentos públicos associados, pouco condizentes ou até estranhos à atribuição das empresas. Visando o cumprimento da execução do Plano de Atividades Anual, a GO Porto define e aprova, objetivos e metas a alcançar pela própria empresa e por cada uma das direções e coordenações, estabelecendo prazos para cumprimento dos mesmos.

- ii. Planeamento da contratação: No que concerne ao planeamento específico das empreitadas e aquisição de serviços, mormente, no que respeita à previsão dos custos, a GO Porto elabora um plano específico para cada procedimento de contratação, determinado um prazo global de execução da obra, bem como definindo um prazo previsto para cada uma das fases do procedimento. Na execução de grandes projetos de complexidade ou sensibilidade acrescida, as medidas de planeamento e antecipação das previsões até agora adotadas passam apenas pela revisão do projeto.

Medidas:

Avaliação das necessidades:

- i. Concretização, no Plano Anual de Atividades, de forma tão exaustiva quanto possível, das ações delegadas na empresa pela autarquia;
- ii. Restrição ao órgão executivo da autarquia, ao seu presidente ou representante, do poder de emitir orientações estratégicas à empresa, através da institucionalização de protocolos de comunicação;
- iii. Elaboração de um Plano Estratégico Plurianual proposto pela Direção Administrativa e Financeira em articulação com a Direção de Produção, capaz de elencar, com maior grau de realização possível, o planeamento de concretização dos objetivos a cumprir por cada uma das estruturas.

Planeamento da contratação:

- i. Definição de metodologias de avaliação *ex ante* dos empreendimentos ou das ações a tomar, explicitando designadamente a razão da sua prioridade face às demais;
- ii. Definição e implementação de linhas de orientação sobre boas práticas a seguir nas fases de planeamento, de execução e de controlo e avaliação dos empreendimentos de obras públicas, em consonância com a criação de um modelo de custo/benefício para cada investimento em obras públicas³. Sugere-se assim que se preceda os investimentos em infraestruturas públicas de estudos prévios que incluam várias vertentes, designadamente análises de custo-benefício dos projetos, indicação expressa da taxa prevista de utilização, estimativa dos custos de manutenção ou impactos previsíveis no desenvolvimento ou reconversão da região. Pode, ainda, tomar-se em consideração, no juízo de avaliação do projeto público, o custo global relativo ao seu ciclo de vida, com especificação dos custos estimados para a exploração e manutenção da obra, durante a sua vida útil;
- iii. Realizar previsões dos custos globais e de prazos de conclusão de cada empreendimento, de molde a introduzir rigor e credibilidade nas estimativas apresentadas, identificando, especificamente, para cada uma das etapas do ciclo de vida de um projeto público, o tempo necessário para cada parte e o respetivo custo;

³ Em acolhimento com as recomendações do Tribunal de Contas, no Relatório Global de Auditoria a Empreendimentos de Obras Públicas por Gestão Direta, Relatório 17/2009 AUDIT, Processo n.º 07/07, de maio de 2009.

- iv. Investir na melhoria da qualidade dos projetos, ao nível da sua coerência e da pormenorização das soluções apresentadas, bem como no rigor das suas especificações e na definição e quantificação da natureza dos respetivos trabalhos, promovendo revisão do projeto por equipa independente de técnicos de reconhecida competência, a ter lugar antes do lançamento do concurso.

B) Procedimentos de contratação (fase pré-contratual)

i. Elaboração da documentação do procedimento

A documentação técnica que integra os procedimentos de contratação, nomeadamente os projetos de execução, quando envolvam grandes empreendimentos, é elaborada com recurso a especialistas externos, fundamentando-se essa opção em decisões, deliberações ou recomendações do órgão com competência para contratar ou do Município do Porto, enquanto entidade de tutela.

Medidas:

- i. Definição de uma grelha de parâmetros contendo as características, grau de complexidade de execução e volume dos trabalhos que determinem e fundamentem a contratação dos serviços técnicos especializados para a elaboração dos projetos;
- ii. Aprovação de modelos de procedimentos tipo, acompanhados das respetivas minutas para cada uma das fases procedimentais, o que reduz em larga medida o eventual risco de corrupção, impedindo, deste modo, a adaptação para cada caso concreto da inclusão ou alteração de cláusulas ou fatores que restrinjam a concorrência inviabilizando a participação de qualquer concorrente.

ii. Definição do tipo de procedimento e escolha das entidades

A fase pré-contratual, atenta as escolhas e decisões envolvidas, permite identificar alguns riscos. Em primeiro lugar há, desde logo, riscos na definição do tipo de concurso e, muito embora o Código dos Contratos Públicos defina as regras específicas para a utilização de cada um dos tipos de concurso admitidos - ajuste direto, consulta prévia, concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, diálogo concorrencial, procedimento de negociação, parceira para a inovação - a verdade é que, apesar do critério primordial de escolha do procedimento seja o valor estimado do contrato, possibilita-se a escolha do procedimento em função de critérios materiais, legalmente definidos, relativos às circunstâncias que envolvem a contratação. Certo é que nestes casos, apesar de o risco poder ser maior, qualquer opção por um destes critérios não objetivos é suportada em pareceres técnicos que justifiquem esta tomada de decisão. Acresce que o Código dos Contratos Públicos evidenciou como procedimento regra o concurso público, todavia, a natureza empresarial da GO Porto, por aplicação do n.º 2 do artigo 2.º do referido código,

permite o recurso ao procedimento por ajuste direto com convite a uma entidade para a celebração de contratos de valor inferior a 30.000,00€ (empreitadas); contratos de valor inferior a 20.000,00€ (locação ou aquisição de bens móveis e serviços) e contratos de valor inferior 50.000,00€ (outros contratos) e consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, para a celebração de contratos de valor inferior a 150.000,00€ (empreitadas); contratos de valor inferior a 75.000,00€ (locação ou aquisição de bens móveis e serviços) e contratos de valor inferior a 100.000,00€ (outros contratos). Ora, um dos maiores riscos identificáveis prende-se com a escolha

das entidades a convidar para apresentar proposta. Apesar do Código dos Contratos Públicos proibir o convite a entidades às quais já tenha sido adjudicado, nos três anos anteriores, na sequência de consulta prévia ou ajuste direto adotados nos termos do disposto nas alíneas c) e d) do artigo 19.º e alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º, consoante se trate de contratos de empreitada ou de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e serviços⁴, a verdade é que até esse montante não existe qualquer impedimento ou restrição à apresentação de propostas. Permite, este regime, o convite sucessivo à(s) mesma(s) entidade(s) desde que não se encontre atingido o limite imposto à apresentação de propostas.

Medidas:

- i. Implementação e renovação, com recurso a consulta pública, de uma base de dados de fornecedores à qual se possa recorrer para a escolha das entidades a convidar. A inclusão nesta lista de empreiteiros deverá realizar-se mediante a apresentação de candidatura devidamente documentada, analisada em função de critérios de habilitação dos empreiteiros e conformada permanentemente em função da avaliação da prestação dos fornecedores;
- ii. Constituição de uma base de dados sobre as estatísticas de cada obra, em termos de custo por unidade de obra e tendo por base mapas de medição tipo, com vista a permitir comparar as estruturas de custos dos empreendimentos da mesma natureza, facilitar previsões orçamentais e análises futuras de propostas;
- iii. Implementação de um sistema eletrónico que permita realizar o sorteio de entidades aprovadas a convidar, mediante estatística sobre o número de convites já endereçado, o volume de obras em concretização no momento do sorteio e o valor dos serviços já adjudicados para efeitos de verificação do limite à contratação;
- iv. Introdução da consulta preliminar, de modo a que, antes de um procedimento de contratação, a entidade adjudicante realize consultas informais ao mercado a fim de preparar o procedimento, fixando mecanismos para que isso não se traduza em perda de transparência ou prejuízo para a concorrência;

⁴ Cft. artigo 113.º n.º 2 do Código dos Contratos Públicos

- v. Promoção sistemática do concurso público, fomentando, assim, a transparência e tirando vantagem dos mercados concorrenciais, limitando o recurso ao ajuste direto e à consulta prévia, o que será certamente um instrumento de transparência potenciador da concorrência de mercado;
 - vi. Necessidade de fundamentação especial dos contratos de valor superior a 5.000.000,00€, com base numa avaliação custo-benefício.
-
- vii. Recolha e tratamento estatístico da informação, designadamente a recolha, análise e publicitação de casos relevantes de empreendimentos de obras públicas (*case study*), para efeitos de melhoria futura da respetiva gestão (*lessons learned*), designadamente para a definição de metodologias de boas práticas que permitam melhorar a produção de obras públicas e apoiar os respetivos intervenientes ao longo do ciclo produtivo.
-
- iii. Avaliação das propostas
Também na fase de definição e avaliação das propostas dos concorrentes à luz dos fatores e subfatores do critério de adjudicação escolhido, *máxime*, quando este se reconduz à proposta economicamente mais vantajosa, podem ser identificados alguns riscos. De facto, os vários subfatores e fatores que conduzem à aferição da proposta economicamente mais vantajosa, se não se mostrarem verdadeiramente específicos no caso concreto podem conduzir a situações de preterição de propostas em detrimento de outras.

Medidas:

- i. Instrução de cada procedimento de contratação com o respetivo Regulamento de Análise e Avaliação das Propostas, quando aplicável, contendo as ponderações e descritores de cada um dos fatores e subfatores previstos;
- ii. Definição de critérios objetivos de avaliação das propostas, atribuindo particular enfoque no preço;
- iii. Explicitação técnica, anexa à proposta de abertura do procedimento, do critério de adjudicação proposto por referência a uma proposta-tipo ou proposta-referência que traduza o resultado pretendido pela contratação, assim demonstrando a virtualidade do critério escolhido ser o mais adequado à adjudicação de uma proposta que espelhe a proposta tipo;
- iv. Optar-se pela promoção de procedimento de contratação com incorporação de Projeto de Execução, evitando-se o lançamento de concursos para a contratação de empreitadas sob a modalidade de conceção / construção⁵.

⁵ Em acolhimento das recomendações do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, já citado.

iv. Júri do procedimento

A composição do Júri e a nomeação dos elementos que o integram é decidida pelo órgão com competência para contratar, de entre os colaboradores das diferentes Direções/coordenações da GO Porto, que têm intervenção durante a fase pré-procedimental.

A GO Porto assegura sempre que os elementos do Júri pertençam a diferentes direções /coordenações, por forma a evitar que sejam acometidas à mesma direção duas ou mais funções concomitantes.

Medidas:

- i. Manutenção do Regulamento de Funcionamento de júris, onde se determinem as competências dos júris dos procedimentos, as regras do seu funcionamento e os impedimentos que possam surgir e a forma como devem ser tratados;
- ii. Divulgação de um Manual de Boas Práticas do Júri que esclareça quais os comportamentos a adotar nos contactos com os concorrentes e atinentes à fase pré-contratual, de execução, controlo e avaliação do procedimento de contratação;
- iii. Obrigatoriedade de cada elemento do Júri e peritos que lhe prestem apoio se comprometer numa declaração de inexistência de impedimentos e incompatibilidades em como não tem qualquer interesse particular no procedimento, nem de nenhum dos concorrentes do mesmo, conforme declaração do Código dos Contratos Públicos, Anexo XIII.

v. Cumprimento procedimental

A fase pré contratual caracteriza-se pela decomposição em diversos passos a observar, que cumpridos no seu todo dão lugar à celebração do contrato. Desde a proposta de contratar, à escolha do tipo de procedimento, à escolha das entidades, ao suprimento de erros e omissões, à prestação de esclarecimentos, à receção das propostas, à análise e adjudicação do contrato, mostra-se necessário controlar as operações desencadeadas por cada direção em cada momento, daí que a GO Porto tenha implementado um sistema de gestão documental que permite o registo cronológico e metódico das ações desenvolvidas em cada procedimento.

Medida:

- i. Criação ou melhoria dos sistemas de informação para a gestão, designadamente no domínio da contabilidade analítica, com vista a suprir as dificuldades que atualmente impedem ou dificultam o apuramento de custos de cada obra pública.

C) Celebração e execução do contrato

i. Celebração do contrato

Todas as ações inseridas na fase de celebração do contrato são desencadeadas pelo Gabinete Jurídico, assegurando este serviço a redação do clausulado contratual, a sua conformidade com os documentos de concurso e a observância da lei. No que respeita à celebração de adicionais aos instrumentos contratuais, em virtude da existência de trabalhos complementares, os riscos identificáveis passam pela verificação do preenchimento dos requisitos inerentes a estas categorias de trabalhos, nos termos definidos no Código dos Contratos Públicos.

Medidas:

- i. Tipificação e standardização das minutas de contratos, subordinando à autorização do Conselho de Administração todas as alterações casuísticas pretendidas implementar;
- ii. Emissão de pareceres técnicos sobre a natureza dos trabalhos ou serviços em causa, designadamente a sua necessidade, os quais devem acompanhar a informação de aprovação pelo órgão competente;
- iii. Implementação de um sistema informático de registo e controlo destes limites, alertando, desde logo, as áreas competentes do alcance deste quantitativo e da impossibilidade de contratar nestes termos, quer se trate de trabalhos complementares, serviços complementares ou suprimento de erros e omissões;
- iv. Manutenção, na contratação do projetista, da fixação de uma cláusula de seguro de projeto, mitigando a sistemática e recorrente responsabilidade do dono da obra pelos sobrecustos financeiros, resultantes de deficiências ou erros e omissões do projeto de execução⁶;
- v. Assegurar que cada pedido para alteração do prazo contratual de execução de uma empreitada seja acompanhado com uma justificação técnica, com um novo plano de trabalhos e o correspondente cronograma financeiro da obra, identificando o prazo adicional da responsabilidade do dono da obra e do empreiteiro, bem como o eventual período sujeito à aplicação de multas contratuais.

ii. Execução do contrato

A prestação do Cocontratante em sede de execução contratual deve ser atentamente vigiada, monitorizada e fiscalizada como medida indispensável à correta gestão do dinheiro público e, em última instância, como garante de que a concorrência não é defraudada por um cumprimento do contrato diferente daquilo que foi sufragado na adjudicação, assim em preterição dos demais interessados. A inexistência de uma adequada vigilância e sancionamento do Cocontratante importará um sobrecusto para

⁶ Em acolhimento das recomendações do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, já citado.

o investimento público, cuja rentabilidade fica comprometida. A ausência de uma avaliação final do Cocontratante inviabiliza a extrapolação de conclusões sérias e creíveis relativas à qualidade da sua prestação, podendo, consequentemente, reincidir-se em Cocontratantes ineficientes e, necessariamente, consumando contratos mais onerosos.

Medidas:

- i. Junção à proposta de abertura do procedimento de relatório relativo a anteriores avaliações de desempenho das entidades a serem convidadas, caso existam, dando a conhecer ao órgão competente para a decisão de contratar um maior número de elementos sobre as mesmas;
- ii. Realização de relatórios periódicos de cumprimento do contrato, possibilitando também a aferição sobre o cumprimento dos prazos de execução fixados para o efeito, bem como dos custos associados. Estes relatórios de controlo seriam elaborados pela Fiscalização e remetidos para apreciação pela entidade adjudicante. Esta medida, contribuirá para aferir sobre as eventuais derrapagens dos custos associados aos contratos de empreitada, por parte da Direção de Produção e da Direção Administrativa e Financeira. O regime consagrado no Código dos Contratos Públicos veio, em larga medida, facilitar este aspeto já que o preço contratual é o valor máximo que a entidade adjudicante se propõe pagar pela totalidade da prestação dos serviços que constituem o objeto do contrato;
- iii. Implementação dos mecanismos de aplicação de sanções contratuais aos Cocontratantes quando se detete mora no perfeito e cabal cumprimento dos contratos;
- iv. Definição de critérios gerais e abstratos para o perdão ou redução de multas contratuais aplicadas ou para a revogação de outras ações sancionatórias.
- v. Concretização de linhas orientadoras de interpretação do interesse público a que está votada a organização e que servirá de medida para medir o dano causado por Cocontratantes incumpridores.