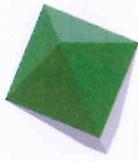


**PLANO ESTRATÉGICO  
DE  
GESTÃO DE RISCOS  
DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES  
CONEXAS**





---

## Enquadramento

*O presente documento estratégico pretende constituir o baluarte de orientação da organização na prevenção de situações de corrupção e actos conexos, para que os seus destinatários, usufruindo plenamente dos seus direitos, possam defender-se e contribuir para o desenvolvimento de uma actividade 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 objectivo 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 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 acepção mais corrente da palavra corrupção é aquela que se encontra associada à apropriação ilegítima da coisa pública, subvertendo as regras regularidade procedimental e a confiança no mercado. As burocracias instituídas servem, sobretudo, para proteger os cidadãos do arbítrio do poder e para assegurar uniformidade e segurança. Todavia, o peso burocrático inerente às demasiadas fases e organismos da cadeia instrutória e decisória tendem para a quebrar de alguns elos, tentando-se agilizar informalmente o procedimento. Dai que, as medidas conducentes à simplicidade, agilidade e transparência se revelem importantes instrumentos para a redução significativa das ocasiões propícias à corrupção.*



*A definição criminal de corrupção consta do Código Penal e de legislação avulsa<sup>1</sup>. Porém, como acento comum a todas as previsões legais encontramos a proibição de vantagens indevidas ou a mera promessa destas, para a obtenção de um certo resultado. Assim, podemos encontrar várias classificações de corrupção em diversos tipos de crime previstos na lei, designadamente, corrupção passiva para acto ilícito<sup>2</sup>, corrupção passiva para acto lícito<sup>3</sup> e corrupção activa<sup>4</sup>.*

*Como figuras próximas da corrupção podemos identificar outros crimes igualmente prejudiciais ao funcionamento do mercado, tendo em comum com a corrupção a obtenção de vantagem ou compensação não devida. Elencam-se:*

- *Suborno - pratica um acto de suborno quem 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;*
- *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;*
- *Abuso de poder - consiste no comportamento de um funcionário que abuso de poder ou viola deveres funcionais, com intenção de obter para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa;*
- *Concussão - conduta de funcionário que no exercício das suas funções ou de poderes de facto dela decorrentes, por si ou por interposta*

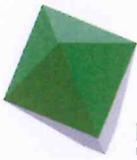
---

<sup>1</sup> Cft. Regime jurídico da corrupção no exercício de cargos políticos, Regime jurídico da corrupção no fenómeno desportivo, Corrupção activa com prejuízo do comércio internacional e corrupção no sector privado.

<sup>2</sup> Cft. artigo 372.º do Código Penal.

<sup>3</sup> Cft. artigo 373.º do Código Penal.

<sup>4</sup> Cft. artigo 374.º do Código Penal.



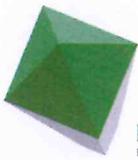
*peessoa com o seu consentimento ou ratificação, receber para si, para o Estado ou para terceira, mediante indução em erro ou aproveitamento do erro da vítima, vantagem patrimonial que não lhe seja devida, ou seja superior à devida, nomeadamente taxa, emolumento, multa ou coima;*

- *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;*
- *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 Conselho de Prevenção da Corrupção assume-se como uma entidade administrativa independente criado pela Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro, que funciona junto do Tribunal de Contas, tendo como missão desenvolver actividades no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas. Identificam-se como actividades de risco agravado as que abrangem aquisições de bens e serviços, empreitadas de obras públicas e concessões sem concurso<sup>5</sup>.*

*Na sua Deliberação de 6 de Maio de 2009 sobre o Código dos Contratos Públicos, o Conselho considerou que o regime preconizado pelo Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, por produzir um previsível incremento de contratos públicos na sequência de ajustes directos, pode contribuir para a violação das regras de transparência e de objectividade que regem a contratação pública.*

<sup>5</sup> Cft. N.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro.



*O dever de colaboração de todas as entidades públicas, incluindo o sector empresarial local, contribui em larga medida para o conhecimento da realidade bem como para a definição das medidas a adoptar neste âmbito.*

*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 infracções conexas, contendo nomeadamente os seguintes elementos:*

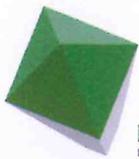
- a) Identificação, relativamente a cada área ou departamento, dos riscos de corrupção e infracções conexas;*
- b) Com base na referida identificação de riscos, indicação das medidas adoptadas que previnam a sua ocorrência;*
- c) Definição e identificação dos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano, sob a direcção do órgão dirigente máximo;*
- d) Elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano.»*

**A CMPH – DomusSocial – Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, EEM, é uma empresa pública do sector empresarial local, sob a forma de entidade empresarial local, regulada hoje pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, cujo objecto social se traduz na gestão do parque habitacional da Câmara Municipal do Porto, bem assim da actividade de manutenção do mesmo e manutenção de outros equipamentos e infra-estruturas do domínio público e privado cuja gestão seja daquela autarquia ou a ela esteja confiada.**

*A DomusSocial, EEM, desdobra a sua actividade em dois domínios, relativamente autónomos, embora ambos congregando riscos de corrupção e de infracções conexas e, por isso, compreendidos nas motivações do Conselho de Prevenção da Corrupção:*



- *O domínio da gestão do parque habitacional: concessão de um benefício social, sob a forma de uma habitação social, e na gestão complexa dos termos da atribuição, manutenção e supressão desse mesmo benefício;*
- *O domínio da manutenção do parque habitacional e de outras infra-estruturas municipais: a realização de gastos de dinheiros públicos por recurso ao instrumento da contratação pública.*



---

## Objectivo

*O objectivo da DomusSocial, EEM, enquanto expressão do que pretende atingir concretiza-se, nesta matéria, na formulação seguinte:*

***Uma organização estruturada,  
Transparente na actividade,  
Eficiente no resultado.***

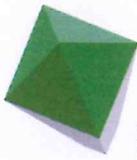


---

## Políticas

*As linhas de orientação determinantes da acção da DomusSocial, EEM, que latamente, enquadram o modo como a empresa procura atingir os seus objectivos e que enformará os seus programas de acção são as seguintes:*

- i. Subordinação à Lei e ao Direito na actividade da empresa e comprometimento com os princípios que enformam a acção administrativa, constitucional e legalmente consagrados;*
- ii. Transparência de processos, competências da organização e tecnicidade;*
- iii. Orientação da actividade para a prossecução do interesse público.*



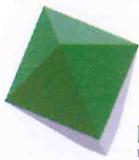
---

## Programa

*A DomusSocial, EEM, tem já implementados diversos mecanismos e instrumentos conformados com o objectivo traçado e com a política empreendida, adequados à prevenção dos riscos de corrupção e infracções conexas, tais como opções de segregação de funções e mecanismos de controlo e verificação internos, que, inclusive, encontraram já reconhecimento na atribuição, à empresa, da Certificação na Qualidade segundo a Norma NP EN ISSO 9001:2008 pela APCER.*

*Outras medidas programáticas encontrar-se-ão em curso e poderão ser completadas como motor de eficácia do objectivo traçado, mormente em função de uma identificação de riscos que possam subsistir, como é o caso da integração activa da DomusSocial, EEM, no Observatório Municipal de Obras Públicas.*

*Um programa de acção, 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.*



---

## Identificação dos riscos e das medidas a adoptar

*Contribui, em larga medida, para o objectivo 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" considera o Conselho de Prevenção e Corrupção «o facto, acontecimento, situação ou circunstância susceptível de gerar corrupção ou uma infracção conexas», reforçando que o processo de identificação dos riscos deve ser enformado por duas vertentes:*

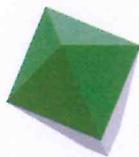
- i) Probabilidade da sua ocorrência;*
- ii) Gravidade das suas consequências.*

*Uma visão global do problema envolve, no que à DomusSocial, EEM, diz respeito, três domínios críticos:*

*A organização, isto é, a sua composição estrutural, os mecanismos internos contemplados, a sua auditabilidade e a formação dos seus quadros;*

*A contratação pública, seja ela direccionada 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;*

*A atribuição de benefícios públicos, traduzidos na concessão de habitação social, integrando todo o tipo de riscos inerentes, por um lado, à ausência de critérios gerais e abstractos, e, por outro, à opacidade da actuação quando esses mesmos critérios não são publicamente conhecidos e, portanto, sindicáveis.*



# A Organização





## 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 actuação, podem gerar-se dúvidas quanto à melhor conduta dos colaboradores no tratamento assumido com os fornecedores.*

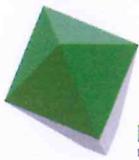
### **Medida:**

- (1) 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 actuação em caso de dúvidas na conduta a assumir.*
- (2) Promoção periódica de acções de formação centrada na matéria de conduta dos colaboradores, com incidência em domínios do comportamento organizacional e da negociação.*

## 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:**

- (1) *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.*
- (2) *Emissão, pelos colaboradores envolvidos em cada procedimento de contratação, de uma declaração de interesses privados, em como não colhe nenhuma vantagem ou prejuízo com o mesmo.*
- (3) *Implementação de equipas de auditoria interna (cfr. "internal affairs), compostas por elementos das diversas direcções da empresa, cujo objectivo passa por avaliar e controlar as acções desenvolvidas por cada uma das direcções e coordenações, no sentido de garantia do cumprimento rigoroso dos procedimentos internos.*
- (4) *Sujeição a auditorias externas, periódicas, da APCER – Associação Portuguesa de Certificação destinadas a validar a continuidade da certificação ora conferida.*
- (5) *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.*



# \_\_\_Contratação Pública\_\_\_



## Avaliação das necessidades e planeamento da contratação

---

### o Avaliação das necessidades

*O regime jurídico a que estão sujeitas as entidades empresariais locais reconhece à entidade participante (no caso da DomusSocial, EEM, à Câmara Municipal do Porto) a competência para aprovar **orientações estratégicas**. Visam estas orientações definir os objectivos a prosseguir pelas empresas municipais na promoção do desenvolvimento local e regional ou na prossecução dos serviços de interesse geral.*

*Objectivamente, a definição das orientações estratégicas implica a imposição de metas quantitativas a prosseguir na actividade a desenvolver, contempladas no contrato-programa celebrado entre a DomusSocial, EEM, e a Câmara Municipal do Porto.*

*Integra, ainda, o poder das Câmaras Municipais 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 reflectir-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 16.º da Lei n.º 53-F/06, de 29 de Dezembro. O poder de superintendência e o poder de tutela económica e financeira são ainda conferidos à Câmara Municipal do Porto como instrumento aferidor do cumprimento das orientações dadas.*

*Tais circunstâncias determinam, desde logo, que o processo de avaliação das necessidades tenha natureza indirecta, já que a sua definição compete à entidade participante e não à própria empresa municipal, que o deve prosseguir e executar nos exactos termos definidos.*



*No decurso do processo de trabalho, pode a transmissão dessas orientações estratégicas ser efectuada 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 mensageiro. Ademais, essa comunicação pode não se processar de forma escrita e institucional, mas até por vezes totalmente desformatada, podendo conduzir à definição de objectivos e metas à empresa, com os investimentos públicos associados, pouco condizentes ou até estranhos à atribuição das empresas.*

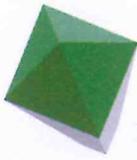
*Visando o cumprimento da execução do Plano de Actividades Anual, a DomusSocial, EEM, define e aprova anualmente, objectivos e metas a alcançar pela própria empresa e por cada uma das direcções, estabelecendo prazos para cumprimento dos mesmos.*

### **Medidas:**

- (1) Concretização, no Plano Anual de Actividades, de forma tão exaustiva quanto possível, das acções delegadas na empresa pela autarquia;*
- (2) 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;*
- (3) Elaboração de um Plano Estratégico Plurianual proposto pela Direcção Administrativa e Financeira em articulação com a Direcção de Produção e a Direcção de Gestão do Parque Habitacional, capaz de elencar, com maior grau de realização possível, o planeamento de concretização dos objectivos a cumprir por cada uma das estruturas.*

#### **o Planeamento da contratação**

*No que concerne ao planeamento específico das empreitadas e aquisição de serviços, mormente no que respeita à previsão dos custos, a*



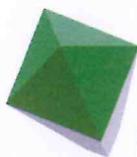
*DomusSocial, EEM, elabora um plano específico para cada procedimento de contratação, determinado um prazo global de execução da obra, bem como definindo um prazo previsto para cada uma das fases do procedimento.*

**Medidas:**

- (1) Definição de metodologias de avaliação ex ante dos empreendimentos ou das acções a tomar, explicitando designadamente a razão da sua prioridade face às demais.*
  
- (2) 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 públicas<sup>6</sup>. Sugere-se assim que se preceda os investimentos em infra-estruturas públicas de estudos prévios que incluam várias vertentes, designadamente análises de custo-benefício dos projectos, 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 projecto 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.*
  
- (3) 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 projecto público, o tempo necessário para cada parte e o respectivo custo.*

---

<sup>6</sup> Em acolhimento com as recomendações do Tribunal de Contas, no Relatório Global de Auditoria a Empreendimentos de Obras Públicas por Gestão Directa, Relatório 17/2009 AUDIT, Processo n.º 07/07, de Maio de 2009.



- (4) *Investir na melhoria da qualidade dos projectos, 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 respectivos trabalhos, promovendo revisão do projecto por equipa independente de técnicos de reconhecida competência, a ter lugar antes do lançamento do concurso.*

### **Procedimentos de contratação (fase pré-contratual)**

---

- **Elaboração da documentação do procedimento**

*A documentação técnica que integra os procedimentos de contratação, nomeadamente os projectos de execução, quando envolvam grandes empreendimentos, como acontece com a requalificação exterior do parque habitacional, é elaborada com recurso a especialistas externos, fundamentando-se essa opção em decisões, deliberações ou recomendações do órgão com competência para contratar ou da Câmara Municipal do Porto, enquanto entidade de tutela.*

*Porém, quando as intervenções a realizar sejam de menor dimensão, no caso de obras de beneficiação do interior de habitações sociais ocupadas ou devolutas, em virtude de a DomusSocial, EEM, possuir técnicos qualificados nessa área, os projectos são elaborados internamente com recursos próprios.*

#### **Medidas:**

- (1) *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 projectos.*



(2) *Aprovação de modelos de procedimentos tipo, acompanhados das respectivas 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 factores que restrinjam a concorrência inviabilizando a participação de qualquer concorrente.*

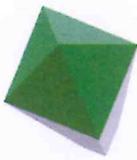
o **Definição do tipo de procedimento e escolha das entidades**

*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 directo, concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, diálogo concorrencial, procedimento de negociação - 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 objectivos 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 DomusSocial, EEM, por aplicação do n.º 2 do artigo 2.º do referido código permite o recurso ao procedimento por ajuste directo para a celebração de contratos de valor inferior a € 1.000.000,00 (um milhão de euros).*

*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, contratos da mesma natureza no*



*valor de € 1.000.000,00<sup>7</sup>, 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:**

- (1) Implementação e renovação, com recurso a consulta pública, de uma base de dados de fornecedores à qual a Direcção de Produção se socorre 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.*
- (2) 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 análise futuras de propostas.*
- (3) Implementação de um sistema electrónico 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.*
- (4) Promoção sistemática da consulta ao mercado identificando, a natureza do contrato a celebrar, um limite mínimo de entidades a convidar, sendo que não poderá ser inferior a três convidados, fomentando, assim, a transparência e tirando vantagem dos mercados concorrenciais (não obstante, o Código dos Contratos Públicos não impor limite mínimo de entidades a convidar para apresentar proposta*

<sup>7</sup> Cft. artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos

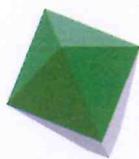


*a um qualquer procedimento de ajuste directo, certo é que será um instrumento de transparência potenciador da concorrência de mercado).*

*(5) 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 respectiva gestão (lessons learned), designadamente para a definição de metodologias de boas práticas que permitam melhorar a produção de obras públicas e apoiar os respectivos intervenientes ao longo do ciclo produtivo.*

*(6) Inscrição, em tempo útil, de toda a informação relevante no **Observatório Municipal de Obras Públicas**, promovendo a transparência na contratação e a partilha de informação com os demais donos de obras públicas, designadamente registando:*

- i. Entidade Adjudicante;
- ii. Descrição sucinta da empreitada;
- iii. Alvará exigido;
- iv. Preço base da empreitada / valor do contrato;
- v. Tipo de procedimento adoptado:
  - ✓ Concurso público;
  - ✓ Concurso limitado por prévia qualificação;
  - ✓ Ajuste directo com consulta a uma ou mais entidades;
- vi. Identificação da(s) entidade(s) a convidar;
- vii. Plano de consignação / data estimada para a consignação da empreitada;
- viii. Relatório de contratação:
  - ✓ Identificação do empreiteiro seleccionado;
  - ✓ Especificação do valor do contrato;
  - ✓ Especificação do prazo contratual;
- ix. Relatório final:
  - ✓ Data da recepção provisória;
  - ✓ Valor dos trabalhos a mais adjudicados;
  - ✓ Valor da supressão de erros e omissões determinada:
    - Percentagem de responsabilidade do empreiteiro;
    - Percentagem de responsabilidade do dono da obra;
    - Percentagem de responsabilidade do projectista;
      - ✓ Avaliação de desempenho do fornecedor e sua classificação.
- x. Ocorrências relevantes:



- ✓ Não apresentação de documentos de habilitação;
- ✓ Não prestação de caução;
- ✓ Não comparência à outorga do contrato;
- ✓ Incumprimento de obrigações contratuais;
- ✓ Sanções aplicadas;
- ✓ Contencioso existente.

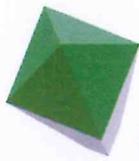
o **Avaliação das propostas**

*Também na fase de definição e avaliação das propostas dos concorrentes à luz dos factores e sub-factores do critério de adjudicação escolhidos, maxime, quando este se reconduz à proposta economicamente mais vantajosa, podem ser identificados alguns riscos.*

*De facto, os vários sub-factores e factores que conduzem à aferição da proposta economicamente mais vantajosa, se não se mostrarem verdadeiramente concretizados no caso concreto podem conduzir a situações de preterição de propostas em detrimento de outras.*

**Medidas:**

- (1) Instrução de cada procedimento de contratação com o respectivo Regulamento de análise e avaliação das propostas contendo as ponderações e descritores de cada um dos factores e sub-factores previstos.*
- (2) Definição de critérios objectivos de avaliação das propostas, atribuindo particular enfoque no preço, sempre que o dono da obra apresente a concurso um Projecto de Execução, bem como na variável do prazo em unidades monetárias, ou o valor correspondente a cada dia de antecipação do prazo seja indicado no caderno de encargos.*
- (3) Explicação 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.*

- (4) *Optar-se pela promoção de procedimento de contratação com incorporação de Projecto de Execução, evitando-se o lançamento de concursos para a contratação de empreitadas sob a modalidade de concepção / construção<sup>8</sup>.*

o **Júri do procedimento**

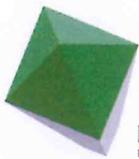
*A composição do Júri e a nomeação dos elementos que o integram é decidida pelo órgão com competência para contratar, de entre os colaboradores das diferentes Direcções da DomusSocial, EEM, que têm intervenção durante a fase pré-procedimental.*

*A DomusSocial, EEM assegura sempre que os elementos do Júri pertençam a diferentes serviços/direcções, por forma a evitar que sejam acometidas à mesma direcção duas ou mais funções concomitantes.*

**Medidas:**

- (1) *Implementação de um 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.*
- (2) *Divulgação de um Manual de Boas Práticas do Júri que esclareça quais os comportamentos a adoptar nos contactos com os concorrentes e atinentes à fase pré-contratual, de execução, controlo e avaliação do procedimento de contratação.*

<sup>8</sup> Em acolhimento das recomendações do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, já citado.



(3) *Obrigatoriedade de cada elemento do Júri 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.*

o **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 recepção das propostas, à análise e adjudicação do contrato, mostra-se necessário controlar as operações desencadeadas por cada direcção em cada momento, daí que a DomusSocial, EEM tenha implementado um sistema de gestão documental que permite o registo cronológico e metódico das acções desenvolvidas em cada procedimento.*

**Medida:**

(1) *Existência ou melhoria dos sistemas de informação para a gestão, designadamente no domínio da contabilidade analítica, com vista a suprir as dificuldades que actualmente impedem ou dificultam o apuramento de custos de cada obra pública.*



## Celebração e execução do contrato

---

### o Celebração do contrato

*Todas as acções inseridas na fase de celebração do contrato são desencadeadas pelo Gabinete Jurídico, assegurando este serviço a redacção 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 a mais ou da necessidade de supressão de erros e omissões, 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:**

- (1) Tipificação e standardização das minutas de contratos, subordinando à autorização da Administração todas as alterações casuísticas pretendidas implementar.*
- (2) 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.*
- (3) 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 a mais, serviços a mais ou suprimento de erros e omissões.*



- (4) *Formalizar os contratos quer na base do preço mais baixo, quer da proposta economicamente mais vantajosa, a fim de permitirem considerar o custo de vida do projecto, aquando do processo de concurso, desde que os critérios de selecção estejam também já devidamente fixados nessa mesma altura.*
- (5) *Assegurar, na contratação do projectista, a fixação de uma cláusula de seguro de projecto, mitigando a sistemática e recorrente responsabilidade do dono da obra pelos sobrecustos financeiros, resultantes de deficiências ou erros e omissões do projecto de execução<sup>9</sup>.*
- (6) *Assegurar que cada pedido para alteração do prazo contratual de execução de uma empreitada seja acompanhado com um 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.*

o **Execução do contrato**

*A prestação do fornecedor em sede de execução contratual deve ser atentamente vigiada, monitorizada e fiscalizada como medida indispensável à correcta 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 fornecedor importará um sobrecusto para o investimento público, cuja rendibilidade fica comprometida.*

*A ausência de uma avaliação final do fornecedor inviabiliza a extrapolação de conclusões sérias e credíveis relativas à qualidade da sua prestação,*

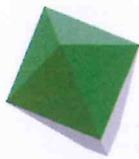
<sup>9</sup> Em acolhimento das recomendações do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, já citado.



*podendo, conseqüentemente, reincidir-se em fornecedores ineficientes e, necessariamente, consumando contratos mais onerosos.*

**Medidas:**

- (1) 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. Esta informação seria recolhida do Observatório Municipal de Obras Públicas que disponibiliza no seu portal elementos claros sobre a prestação dos adjudicatários dando a conhecer qual o grau de satisfação das entidades adjudicantes participantes face às suas prestações.*
- (2) 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 Direcção de Produção e da Direcção Administrativa e Financeira.*
- (3) Implementação de mecanismos automáticos de aplicação de sanções contratuais aos fornecedores quando se detecte mora no perfeito e cabal cumprimento dos contratos;*
- (4) Definição de critérios gerais e abstractos para o perdão ou redução de multas contratuais aplicadas ou para a revogação de outras acções sancionatórias;*
- (5) 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 fornecedores incumpridores.*



# \_\_\_Gestão do Parque Habitacional\_\_\_



## Concessão, gestão e supressão de um benefício social: uma habitação

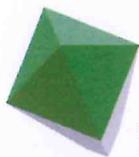
---

*A atribuição de uma habitação social, porque incorpora uma prestação social, concretiza-se, em substância, na concessão de um benefício público. Essa concessão deverá, então, ter como destinatários aqueles que evidenciem a respectiva necessidade e prioritariamente a todos aqueles que, embora necessitados, não o sejam em grau tão acentuado.*

*Do mesmo modo, a gestão da manutenção do benefício, designadamente a acção fiscalizadora ou correctiva que se imponha, tem de assegurar uma equidade de tratamento, uma objectivação na ponderação das circunstâncias e uma gestão equidistante. Iguais exigências se impõem quando em causa está a necessidade de suprimir esse mesmo benefício.*

### **Medidas:**

- (1) Implementação de regulamento que discipline os critérios, gerais e abstractos, para a atribuição de uma habitação, a respectiva tipologia e localização, no quadro dos recursos disponíveis, normas e procedimentos a observar para a manutenção dos benefícios e critérios de supressão.*
- (2) Publicitação e divulgação universal do regulamento e das normas ordenadoras da gestão desses benefícios.*
- (3) Implementação de mecanismos de controlo interno que permitam despistar situações de favoritismo por um determinado beneficiário.*
- (4) Implementação de um código de conduta e de procedimentos a serem cumpridos pelos serviços de fiscalização, com definição e hierarquização de prioridades e critérios de actuação e rotatividade dos elementos da fiscalização.*



## Atribuição de espaços devolutos a privados

---

*Só através de mecanismos ou instrumentos de participação pública será possível assegurar uma rentabilização mais efectiva de património público que, porém, se não encontra adstrito ao cumprimento de fins de interesse público.*

### **Medidas:**

- (1) Subordinação da atribuição de todos os espaços municipais não adstritos a fins públicos mediante procedimentos de hasta pública.*
- (2) Publicitação e divulgação universal dos regulamentos de hastas públicas e das entidades beneficiárias.*
- (3) Estabelecimento de consequências do incumprimento ou do cumprimento defeituoso por parte dos beneficiários.*

## Implementação e Gestão do Plano

---

*O Gabinete de Qualidade da Empresa monitorizará a implementação do presente plano reportando os respectivos resultados ao Conselho de Administração, propondo a sua actualização e adaptação em função da sua eficácia e das alterações relevantes da envolvente.*

Porto, 2 de Dezembro de 2009

A Vogal do Conselho de Administração

*No uso de competências delegadas*

(Filipa Melo, Dr.ª)