

PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS

I. INTRODUÇÃO

A Entidade Empresarial Local, Águas de Gaia, E.E.M. foi criada em 1999, por decisão da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, tendo inicialmente como objecto o abastecimento de água e a recolha de águas residuais no município de Vila Nova de Gaia, actualmente com cerca de 307 mil habitantes distribuídos por um território com 168,7 Km². Com o decorrer do tempo o seu objecto foi sendo sucessivamente alargado e, presentemente, engloba também a limpeza e desobstrução de linhas de água em aglomerados urbanos, a reabilitação e renaturalização de ribeiras, a exploração, manutenção e ampliação de todo o sistema de recolha de águas residuais pluviais do Concelho de Vila Nova de Gaia.

A missão da Empresa é a de gestão de serviços de interesse geral, nomeadamente a gestão e a exploração dos sistemas públicos de distribuição de água e tratamento de águas residuais no concelho de Vila Nova de Gaia. E, na prossecução da sua missão observa e cumpre os seguintes parâmetros: a inovação, enquanto capacidade de responder de forma criativa aos desafios que se lhe colocam; o dinamismo, através da capacidade de concretizar projectos que antecipem as necessidades dos seus utentes e, por último, mas não menos importante, o rigor, através da capacidade de potenciar os meios disponíveis, sem descurar os factores sociais, éticos e financeiros.

Sem prejuízo de só agora se elaborar um concreto Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, Corrupção e Infracções Conexas, sempre foi especial preocupação desta Empresa assegurar-se da completa isenção de todos os seus funcionários e colaboradores que directa,

ou indirectamente, participam nos procedimentos pré-contratuais com vista à aquisição de bens e/ou serviços e empreitadas.

Nesse sentido sempre foram todas as Direcções instruídas para informar os respectivos funcionários que deveriam reportar quaisquer tentativas de corrupção passiva por parte de Concorrentes ou potenciais Concorrentes em procedimentos pré-contratuais.

Paralelamente, e de forma a melhor garantir uma completa isenção e transparência na avaliação das propostas e demais fases pré-contratuais dos procedimentos, optou-se por se integrar no Júri do Procedimento um colaborador externo à Empresa, garantindo-se assim uma ainda maior isenção nas decisões de apreciação das propostas, bem como no cumprimento dos demais formalismos procedimentais.

No decurso da execução dos contratos sempre foi, também, efectuado um especial e ponderado controlo sobre toda a despesa realizada, quer através do planeamento anual das despesas a realizar, feito em reunião conjunta do Conselho de Administração com todas as Direcções, quer ainda não delegando as competências para a autorização da realização de despesas (quer a nível do contrato inicial, quer ainda a nível de prorrogações de contratos, quando fosse necessário).

Desde a entrada em vigor do novo Código dos Contratos Públicos, e mais concretamente, desde que começou a ser usada a Plataforma Electrónica, foi criada uma comissão, constituída por dois Directores e uma Chefe de Gabinete, com a especial função de acompanhar todos os procedimentos lançados na Plataforma Electrónica. Tal intervenção, sem qualquer poder deliberativo no que tange aos procedimentos em si e aos documentos ou elementos apresentados pelos Concorrentes, visa acompanhar e validar os vários passos nos procedimentos pré-contratuais, como por exemplo a verificação da existência da autorização de lançamento do procedimento, o respeito pelos

termos da deliberação que o autorizou, o respeito pelo cabimento orçamental, o estreito cumprimento de todas as fases procedimentais, etc..

Houve ainda a preocupação de garantir que tais elementos nunca integram nenhum Júri de Procedimentos Pré-Contratuais.

Não obstante todas as medidas tomadas pelo Conselho de Administração e as várias Direcções, reconhece-se a importância que a elaboração de um Plano de Gestão pode ter no combate à corrupção na contratação pública. Tal reconhecimento advém, contudo, não de necessidades concretas sentidas pela Empresa, mas da presunção de casos de corrupção amplamente divulgados nos meios televisivos e jornalísticos.

Paralelamente, a existência de um tal Plano, reveste também importância no que tange à garantia (para terceiros) da imparcialidade das decisões tomadas em sede de Contratação Pública, bem como da necessidade de deixar transparecer para o público em geral da completa isenção das decisões tomadas, neste âmbito, por esta Empresa.

Por último, a existência de um documento onde os procedimentos já adoptados sejam vertidos poderá constituir uma mais valia no que tange a uma maior e mais fácil divulgação no seio da Empresa, por forma a informar todos os seus funcionários de quais as normas procedimentais, fomentando assim uma maior transparência transversal a nível interno, permitindo-lhes, assim, uma mais ampla possibilidade de poderem denunciar actuações que julguem ser susceptíveis de integrar actos de corrupção passiva interna, como é também um veículo de excepção para difundir a já sobejamente conhecida “política de tolerância zero”.

II. APRESENTAÇÃO DO PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS

1. Estrutura do Plano de Prevenção e Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas
 - a. Compromisso ético
 - b. Organograma
 - c. Identificação das áreas e actividades e dos potenciais riscos de corrupção e infracções conexas associados àquelas
 - d. Elaboração efectiva de um documento contendo o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas
 - e. Controlo e monitorização do Plano

Para a criação do Plano foi elaborado um compromisso ético que foi difundido pelas várias Direcções, respectivos departamentos e funcionários que, directa ou indirectamente, participem na identificação das necessidades sentidas pela Empresa ou na escolha dos bens e/ou serviços a adquirir ou empreitadas cuja execução se impõe realizar, bem como na escolha das entidades que convidar para a satisfação das necessidades sentidas, quando o procedimento pré-contratual seja o Ajuste Directo.

Nesse plano foi ainda definido um organograma da Empresa, onde são identificadas as várias direcções, responsáveis pelo sistema estruturado de avaliação das necessidades e planeamento da contratação da Empresa, que se resume pela identificação das necessidades sentidas pela Empresa, bem como dos investimentos a realizar durante o ano económico em questão. Nessa avaliação das necessidades é também considerado o seu cabimento orçamental.

Por último, foram estabelecidas regras de controlo e monitorização do Plano, das quais se destacam:

- a. elaboração de um relatório anual relativo à execução do Plano e infracções que sejam identificadas
- b. elaboração de uma reunião anual para apurar da adequação do Plano e da existência de novas áreas susceptíveis de geração de risco.

PLANO DE PREVENÇÃO E GESTÃO DE RISCOS E CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS

A. COMPROMISSO ÉTICO

Para além das normas legais aplicáveis, as relações do Conselho de Administração, das Direcções e dos demais funcionários desta Entidade Municipal com o público em geral e com os seus fornecedores em especial, assentam num conjunto de princípios e valores que visam tutelar a igualdade, a transparência, a não discriminação, a imparcialidade, o respeito e fiel cumprimento das Leis vigentes, a ponderada e cuidada utilização de dinheiros públicos e a prossecução do interesse público vertido na missão e objecto da Empresa.

B. ORGANOGRAMA



C. IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS E ACTIVIDADES E DOS POTENCIAIS RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS ASSOCIADAS ÀQUELAS

O presente Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas desta Empresa tem como objectivo verter num documento as formas e procedimentos a adoptar nas fases de análise, pré-procedimentais e procedimentais e durante a execução dos contratos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos.

Os contratos cuja isenção de corrupção se visa acautelar são apenas os contratos de aquisição (ou locação) de bens móveis, os contratos de prestação de serviços e os contratos de empreitada, porquanto serem estas as únicas áreas susceptíveis de, em abstracto, gerar riscos de corrupção.

No presente Plano não é contemplada a concessão de benefícios públicos, porquanto esta Entidade Empresarial Local não atribui qualquer concessão, benefício ou equivalente aos operadores económicos, bem como a outras entidades públicas. Logo, e em abstracto, apenas podem ser susceptíveis de apresentar potenciais riscos a área da contratação pública, mais concretamente a realização de contratos de aquisição (ou locação) de bens, aquisição de serviços ou aquisição de empreitadas de obras públicas.

Aliás, já em sede de resposta ao questionário sobre avaliação da gestão de riscos, preenchido por esta Empresa Municipal, a parte II “Concessão de Benefícios Públicos” do identificado inquérito não nos era aplicável, porquanto Águas de Gaia, Entidade Empresarial Local, EEM não atribui qualquer concessão, benefício ou equivalente aos operadores económicos e/ou outras Entidades Públicas.

Sem prejuízo de ser agora criado um documento, por recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, já existia e estava implementado um procedimento uniforme de forma a ser garantida uma total isenção, transparência e legalidade das propostas e decisões tomadas em sede da análise das necessidades sentidas pela Empresa, da fase dos procedimentos pré-contratuais e ainda na fase de execução dos contratos públicos celebrados.

D. PLANO DE PREVENÇÃO E GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS DA ENTIDADE EMPRESARIAL LOCAL, ÁGUAS DE GAIA, EEM

I. AVALIAÇÃO DAS NECESSIDADES E PLANEAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Na criação do presente Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, foi feita uma reavaliação das necessidades de planeamento na contratação,

permitindo, assim, a determinação de potenciais áreas geradoras de riscos e de medidas a considerar para a diminuição ou eliminação desses riscos.

Resultou dessa avaliação que não existem quaisquer outros riscos que já não estejam devidamente acautelados pelo procedimento interno em vigor, e que consiste no seguinte:

1. No que tange à avaliação das necessidades sentidas por esta Empresa, bem como no que diz respeito ao planeamento da contratação a realizar, desde logo se destaca que, anualmente, até ao dia 20 de Outubro, cada Direcção desta Empresa elabora um documento fundamentando as necessidades de recursos materiais, previsões de tarefas, custos e investimentos para o ano seguinte;

1.1. Cabe, pois, a cada Direcção, indicar não só as necessidades como também fundamentar quer a realização das mesmas, quer os seus presumíveis custos. Para tal elabora um documento onde fundamenta a realização das aquisições de bens ou serviços e a necessidade de realização de determinadas obras, apresentando também um custo aproximado das despesas presumíveis.

1.2. Após admitida a realização de tais aquisições e/ou da realização de tais obras, os documentos acima referidos são devidamente analisados pela Direcção Económica e Financeira desta Empresa que faz o devido enquadramento das necessidades apontadas, nomeadamente se as mesmas se inserem nas atribuições desta Empresa.

1.3. Posteriormente, compete à Direcção Económica e Financeira também a elaboração de um documento único designado por Instrumentos de Gestão Previsional.

1.4. O documento com os Instrumento de Gestão Previsional é, então, apresentado ao Conselho de Administração, que o remete, até 15 de Novembro, para a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia. Por seu turno, impende sobre esta última entidade, no âmbito dos seus poderes de tutela e superintendência, aprovar os Instrumentos de Gestão Previsional.

1.5. Depois de aprovado o mencionado documento dos Instrumentos de Gestão Previsional, o mesmo é remetido para esta Empresa, cabendo ao Conselho de Administração o planeamento temporal do mesmo, contando com a colaboração das várias Direcções para o efeito, bem como para a concretização e execução do mesmo.

1.6. Note-se que nestes Instrumentos de Gestão Previsional se abarca a globalidade da despesa a realizar, pelo que o seu planeamento é visto e revisto não só pelas várias Direcções, analisado em reunião conjunta das Direcções e Conselho de Administração e posteriormente analisado e aprovado pela Câmara Municipal de Gaia. Logo, e como bem se pode apurar, há um rigoroso e ponderado controlo sobre a avaliação das necessidades.

Certo é que o documento dos Instrumentos de Gestão Previsional não pode abarcar todas as despesas a realizar. Desde logo porque há despesas absolutamente imprevisíveis e que decorrem de necessidades de efectuar alguns contratos em virtude da ocorrência de factos cuja previsão ou momento da sua ocorrência não é possível determinar (por exemplo, materiais defeituosos que carecem de manutenção ou substituição muito antes do prazo normal para o efeito, pedidos de novas ligações às redes de distribuição de água ou recolha de águas residuais, etc..). E, ao lado destas despesas com necessidades absolutamente imprevisíveis, surgem aquelas que, sendo previsíveis, é impossível determinar o seu quantum previamente (por exemplo, a compra de consumíveis, a compra de materiais para substituição, etc..).

Começando, então, pela análise e planeamento da forma de responder às necessidades decorrentes da normal administração da Empresa, como por exemplo, a aquisição de consumíveis, de materiais analíticos para as ETAR, de materiais de construção para efectuar pequenas obras de reparação ou manutenção, por administração directa.

Como já anteriormente afirmado, tais aquisições de materiais, bem como de serviços, embora previsíveis, não são quantificáveis, pelo que, aquando da elaboração do Instrumento de Gestão Previsional, apenas se admite a eventual necessidade de os mesmos virem a ser realizados, mas, e como bem se compreende, não é possível determinar previamente as exactas quantidades, até porque boa parte das obras a realizar por administração directa reportam-se, muitas vezes, a reparações e/ou manutenções de pequena monta nos sistemas de distribuição de água ou de colecta de águas residuais (domésticas, industriais ou pluviais), cuja previsibilidade não é determinável. Para além destas obras de reparação há ainda obras de ligação de novos ramais à rede pública, sendo também aqui absolutamente imprevisível calcular previamente quantos pedidos de novas ligações irão ser solicitados e, claro está, executados.

Tais necessidades de despesas, não revestindo nem devendo revestir um “carácter extraordinário” porque há a consciência e a previsão de que irão surgir, são apenas indeterminadas quanto ao seu valor.

2. Logo, surgindo a necessidade de realização de uma dessas despesas, ou seja, avaliando a necessidade de realização da despesa, a competente Direcção propõe que seja iniciado o competente procedimento pré-contratual, fundamentando a necessidade da sua realização, indicando um preço estimado (que se baseia quer em trabalhos, bens ou serviços anteriormente adquiridos, quer ainda em consultas não vinculativas junto das entidades capazes de satisfazer a necessidade sentida).

2.1 Por seu turno, cabe ao Conselho de Administração analisar o pedido e, quando o entender, autorizar a realização da despesa.

Do exposto decorre que apenas o Conselho de Administração tem poderes para autorizar a realização de quaisquer despesas, cabendo às respectivas Direcções propor, ou na reunião anual para elaboração dos Instrumentos de Gestão Previsional ou quando sentida a necessidade de realização de determinada aquisição de bens ou serviços ou empreitadas, a realização do contrato, com a inerente despesa associada.

Não havendo, então, uma autonomia financeira e deliberativa das Direcções para a escolha dos contratos a realizar e das despesas a efectuar, não se vislumbra quaisquer potenciais factores de risco na avaliação das normais necessidades sentidas.

Destaca-se aqui, um fundamental aspecto. É que o Conselho de Administração, tendo perfeita autonomia para por si lançar procedimentos, dada a estrutura procedimental instituída, quando constata da existência de uma necessidade que se impõe suprir, solicita que a respectiva Direcção inicie um pedido de análise da despesa, seguindo-se os ulteriores termos pré-procedimentais. Assim se garantindo uma total isenção.

Por último, cabe ainda considerar as hipotéticas necessidades extraordinárias, decorrentes de eventos absolutamente imprevistos.

3. Também aqui, impende sobre as respectivas Direcções solicitar, fundamentadamente, a realização de determinado contrato, em igual paridade com o que sucede nas despesas cuja realização se prevê (mas nas quais não se estipula um valor prévio dado dependerem de factores exógenos).

3.1 E, por seu turno, caberá, apenas ao Conselho de Administração, autorizar ou não a realização de tal despesa, que o faz tendo em consideração a exposição feita pela respectiva Direcção.

Informa-se, ainda, que apenas os próprios Directores, e outros funcionários por estes indicados, tem a faculdade de formular, ao Conselho de Administração, um pedido de realização de determinada despesa, impendendo sobre os Directores fazer uma análise prévia das necessidades que os funcionários da sua respectiva Direcção manifestam.

Há ainda o cuidado, por parte das várias Direcções, de articular as necessidades sentidas entre elas, de forma a otimizar os pedidos de realização das despesas e para evitar que sejam formulados pedidos idênticos ou que visem responder a necessidades transversais que afectem mais do que uma Direcção.

CONSIDERADO o até aqui exposto, nesta fase de avaliação da despesa não foram detectados quaisquer potenciais factores de risco e, por conseguinte, não se impõe a aplicação de medidas para os combater, reduzir ou minimizar.

II. FASE DOS PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS

1. Conforme já afirmado em sede de avaliação dos potenciais riscos na fase de avaliação das despesas, todos os procedimentos pré-contratuais se iniciam com a decisão a contratar do Conselho de Administração desta Empresa que é proferida em sede de resposta a uma informação das respectivas Direcções, na qual é proposta a realização de determinado procedimento/investimento, consoante a despesa a realizar já tinha sido incluída nos Instrumentos de Gestão Provisionais ou decorra da verificação de uma necessidade (previsível ou não) que se visa suprir.

1.1. Na Proposta de Investimento realizada pela Direcção competente, e antes da aprovação pelo Conselho de Administração, é também efectuada a cabimentação orçamental daquele investimento, com base nos Instrumentos de Gestão Previsional do ano em curso.

1.2. Na Proposta de Investimento e atendendo ao valor do mesmo o Conselho de Administração delibera também sobre o tipo de procedimento pré-contratual a adoptar.

2. Quanto à elaboração das peças procedimentais, nomeadamente os convites, programas de procedimento e cadernos de encargos, para procedimentos de prestação de serviços ou aquisição de bens, os mesmos são elaborados pelas respectivas Direcções e, no caso de empreitadas, tais documentos são elaborados pela Direcção de Projectos e Obras desta Empresa.

Excepcionalmente, e quando a complexidade assim o exige, os projectos de obras, são elaborados por entidades externas. No entanto, e quando tal se verifica, é lançado o adequado procedimento com vista à aquisição dos serviços em questão. Neste concreto procedimento é sempre ponderada a comprovada capacidade técnica e profissional da entidade externa, não se recorrendo a procedimentos concursais neste caso, mas a Ajustes Directos, de forma a melhor garantir que a entidade contratada reúne, efectivamente, uma elevada capacidade técnica para o desenvolvimento dos projectos.

2.1. No que diz respeito às peças procedimentais em si, e depois de elaboradas, são apreciadas de forma cuidada pelo Gabinete Jurídico desta Empresa. Essa análise incide em especial sobre as normas das peças procedimentais, por forma a serem eliminadas ou supridas quaisquer cláusulas ambíguas ou que atentem contra a livre concorrência, a transparência, contra o preceituado na Legislação Nacional, sendo ainda analisada a harmonia das referidas normas com os Princípios Gerais da Administração Pública e as regras comunitárias pelas quais se norteiam a Contratação Pública.

2.2. Finda a análise, o Gabinete Jurídico remete para o Conselho de Administração as peças procedimentais, e sempre que necessário, propõe a alteração de cláusulas nelas insertas que atentem ou possam atentar contra a Contratação Pública.

2.3. Após a aprovação das peças procedimentais pelo Conselho de Administração, as mesmas são remetidas para a Secção de Aprovisionamento desta Empresa, secção que integra a Direcção Económica e Financeira, cabendo a esta Secção lançar o procedimento na Plataforma Electrónica.

3. Para cada procedimento é designado um júri diferente, atendendo à especificidade do procedimento, que dita a escolha, para o Júri, de elementos com adequados conhecimentos técnicos e jurídicos.

3.1. A escolha do Júri é sugerida pela respectiva Direcção que elaborou as peças, havendo sempre o cuidado de não indicar para membros do Júri pessoas que tenham intervindo directa ou indirectamente na elaboração das peças procedimentais e na proposta de investimento que esteve na origem do pedido de realização da despesa.

3.2. Tal facto é também averiguado pelo Gabinete Jurídico, na medida em que com a comunicação que acompanha as peças procedimentais e a indicação do Júri é também remetida a decisão que autorizou a abertura do procedimento, de onde consta o Director que, anteriormente, propôs a realização do procedimento.

Além de todos estes controles prévios que, por si, já seriam suficientes para garantir uma total imparcialidade na elaboração das peças procedimentais, na escolha do Júri e na escolha do procedimento, aproveitando a implementação da Plataforma Electrónica, foi criada e adoptada uma figura que a plataforma apelidou como “Aprovador”.

4. O “Aprovador” tem como funções verificar e aprovar a criação dos procedimentos, verificar e autorizar previamente a disponibilização das peças procedimentais na Plataforma Electrónica, aprovar as respostas aos pedidos de esclarecimentos, as rectificações efectuadas, as listas de erros e omissões que forem aceites, aprovar os Relatórios Preliminar e Final, e por fim atestar que a decisão de adjudicação está conforme com o Relatório Final e em consonância com a decisão proferida pelo Conselho de Administração.

Por outras palavras, o “Aprovador” funciona como um supervisor do utilizador normal e dos membros do Júri, assim se garantindo que os procedimentos criados obedecem aos princípios subjacentes do Código dos Contratos Públicos, constituindo como que um organismo de controlo interno.

Assim, este utilizador, tem uma especial função de tutela sobre todo o procedimento, não tendo contudo qualquer poder decisório a nível de escolha dos concorrentes e/ou propostas, bem como lhe é de todo vedada qualquer decisão que possa impender sobre a exclusão, admissão ou ordenação das propostas e ou concorrentes. Não obstante, tem o poder de “vetar” decisões que versem sobre essas matérias quando as considere como não conformes ou atentatórias da concorrência e/ou das normas e princípios aplicáveis.

O perfil de aprovador, pelas suas características, foi atribuído a pessoas que não assumem o papel de júri do procedimento e que detenham conhecimentos da área jurídica, técnica e financeira para melhor desempenhar o papel de supervisor, ou de controlo interno das contratações.

Tais funções, agora implementadas através da Plataforma Electrónica, não são propriamente uma novidade, porquanto, organicamente, já antes era executado um controlo similar, na medida em que as decisões tomadas pelo Júri (fora dos actos públicos) eram posteriormente encaminhadas para o Conselho de Administração, o qual colhia sempre o visto prévio da legalidade e conformidade das mesmas junto do Gabinete Jurídico, por forma a garantir a mais estrita legalidade e legitimidade.

Certo é, no entanto, que formalmente não existia uma estrutura autónoma e previamente definida para acompanhar os procedimentos. Tal estrutura, agora criada e já implementada, visa controlar a legalidade das decisões tomadas no decurso dos procedimentos e a sua conformidade com o Código dos Contratos Públicos.

4. Conjuntamente com o controle prévio das peças procedimentais e da nomeação do Júri, efectuado pelo Gabinete Jurídico, bem como pelo acompanhamento de todos os procedimentos concursais pelos “Aprovadores” é também feito um terceiro controle, que visa verificar o cabimento orçamental, o seu enquadramento jurídico e a sua correspondência com a necessidade que o procedimento visa satisfazer. Sendo certo que a verificação do cabimento orçamental é feito numa fase prévia à da aprovação das peças e da escolha do procedimento, mas posterior à da autorização da despesa.

Conforme resulta do exposto, nesta Empresa já existe um sistema de controlo interno estruturado, que visa verificar a legalidade e conformidade de todos os procedimentos pré-contratuais, nomeadamente é verificado que o procedimento escolhido se encontra em conformidade com os preceitos legais; que, quando é adoptado o ajuste directo com base em critérios materiais os mesmos são rigorosamente justificados e fundamentados; se o procedimento escolhido carece de publicação no Diário da República e/ou JOUE e, em caso afirmativo, que o anúncio respectivo respeita todas as exigências legais e contém todas as menções obrigatórias; que as peças procedimentais estão em total conformidade com a Lei e demais Princípios pelos quais a Contratação Pública se deve nortear; que as especificações técnicas no caderno de encargos se adequam à natureza das prestações objecto do contrato a celebrar; que os requisitos fixados não implicam (deliberadamente) o afastamento de grande parte dos potenciais concorrentes mediante a imposição de condições ambíguas ou demasiado restritivas ou violadoras da concorrência; que as cláusulas técnicas fixadas no caderno de encargos são claras e não discriminatórias; que os esclarecimentos são prestados devida e atempadamente, bem como é garantida a sua divulgação e disponibilização dos mesmos através da Plataforma Electrónica; que o modelo de avaliação das propostas é claro e objectivo; que os critérios de adjudicação, factores e subfactores de avaliação das propostas vêm enunciados de uma forma clara e suficientemente pormenorizada na respectiva peça procedimental, garantindo que os mesmos são também delimitados antes de conhecidos os potenciais concorrentes (quando se está perante procedimentos concursais); que as propostas foram apresentadas dentro do prazo estipulado para o efeito; que o Júri foi constituído de uma forma válida, em pleno respeito das normas legais; que são devidamente propostas as exclusões de concorrentes impedidos em participar nos procedimentos (quando tal resulte do conhecimento à posteriori); que não são convidados concorrentes que estejam impedidos de concorrer a procedimentos por Ajuste Directo; que o preço base para o procedimento foi determinado por referência a parâmetros objectivos, os quais permitem aferir da respectiva razoabilidade; que todos os Concorrentes foram notificados do Relatório Preliminar e respeitada a fase de audiência prévia.

Sistema este que veio a ser reforçado com a criação da já mencionada figura do “Aprovador”.

Inexistem por conseguinte quaisquer potenciais riscos nesta fase de elaboração e execução dos procedimentos pré-contratuais, estando perfeitamente assegurada a sua não ocorrência pelas medidas já implementadas. Face à realidade vivida nesta Empresa, não carecem pois, estas medidas, de ser corrigidas ou ampliadas. E, por conseguinte, não se afigura necessária a implementação de quaisquer outras medidas com vista a eliminar, reduzir ou minorar riscos de corrupção.

III. FASE DA CELEBRAÇÃO E DA EXECUÇÃO DO CONTRATO

1. Nesta fase de elaboração das minutas dos contratos teve, esta Empresa, o cuidado de elaborar um modelo tipo que poucas mais cláusulas tem para além da indicação das partes, do valor do contrato e do foro competente para casos de litígio. Em tais minutas não se estabelecem quaisquer deveres, obrigações ou direitos para além das constantes no Programa de Procedimento, Caderno de Encargos e a própria proposta apresentada, bem como as que decorrem, do próprio Código dos Contratos Públicos, para os quais a minuta e versão definitiva do Contrato remetem. Aliás, numa das cláusulas desse modelo tipo é estabelecido que o Caderno de Encargos e a proposta apresentada fazem parte integrante do contrato celebrado.

A criação deste modelo não só permite uma muito maior transparência no contrato e nas obrigações que dele decorrem para ambas as partes, porquanto já eram anteriormente conhecidas por ambos os intervenientes, como também garante, de uma forma consciente, que não são preteridos direitos ou deveres que impendem, nos termos da Lei, do Caderno de Encargos e da Proposta, sobre ambos os outorgantes do Contrato de Adjudicação.

2. O clausulado que define os direitos e deveres dos contraentes (no caso, esta Empresa e o Adjudicatário) já resulta quer da Lei (por remissão indirecta nos casos omissos) quer do próprio Caderno de Encargos que, por seu turno, já foi analisado na fase pré-procedimental e aferida a sua legalidade e conformidade.

3. Não obstante, é sempre feito um controlo pelo Gabinete Jurídico, para aferir da junção dos documentos de habilitação e para confirmar que o valor expresso no Contrato corresponde com o da proposta apresentada pelo Adjudicatário. Note-se que, antes mesmo de os documentos de habilitação serem remetidos para o Gabinete Jurídico, já a junção e completude dos mesmos foi apurada pela Secção de Aprovisionamento que os recebeu. Há pois, no que tange à apreciação dos documentos, um duplo controle.

No que tange à previsão de erros e omissões na fase do contrato e da possibilidade de “trabalhos a mais” e “serviços a mais”, remete o Contrato para o Código, não versando sobre estas matérias.

Sendo certo que esta Empresa tem especial cuidado com ambas as situações, e caso venha um Adjudicatário a invocar erros e omissões ou a necessidade de realizar trabalhos a mais, a decisão que venha a deliberar sobre este pedido impende sempre sobre o Conselho de Administração.

4. Não obstante, e de acordo com a estrutura organizacional já definida para estas situações, um tal pedido começa por ser formulado e fundamentado pela Direcção Competente.

4.1 De seguida é remetido para o Gabinete Jurídico para controle e apreciação do mesmo e da sua admissibilidade. Após colhido tal parecer é, então, apresentada ao Conselho de Administração o aludido pedido.

4.2. No caso de ser considerado pelo Conselho de Administração, de acordo com as prévias fundamentações e pareceres da Direcção competente e do Gabinete Jurídico, é então indagado junto da Direcção Económica e Financeira se existe dotação orçamental.

4.3 Só após este rigoroso e estreito controle é que o Conselho de Administração delibera (quando for o caso) da admissibilidade.

Assim, e no que concerne à elaboração das minutas do contratos a celebrar as mesmas, pese embora sejam verificadas pelo Gabinete Jurídico antes de remetidas para o Conselho de Administração, não impõe ou estabelecem nas suas cláusulas quaisquer deveres ou direitos para ambas as partes, que não os que já decorrem do Caderno de Encargos e da Proposta, porquanto para estes dois documentos remetem.

De forma a controlar a celebração de contratos adicionais relativos a “trabalhos a mais”, “serviços a mais” e sobre o suprimento de erros e omissões (não invocáveis nem detectáveis na fase de apresentação das propostas), dispõe esta Entidade de um sistema de controlo interno, no qual diferentes departamentos (entre os quais não há qualquer relação de subordinação) se pronunciam acerca da necessidade, da legalidade e do cabimento orçamental, antes mesmo de poder ser tomada qualquer decisão pelo Conselho de Administração.

Tais modelos garantem uma perfeita transparência na tomada de decisões nestes dois campos, não se configurando quaisquer outros factores que possam ser susceptíveis de criar factores de perigo ou de possibilidade de corrupção na elaboração das minutas dos contratos e na proposta de realização de “trabalhos a mais”, “serviços a mais” e sobre o suprimento de erros e omissões

5. Durante a fase de execução dos Contratos é também feito um controlo da mesma. Desde logo a execução dos contratos é acompanhada pelo Director do Departamento respectivo, sendo coadjuvado por funcionários desse departamento, e elaborados relatórios de acompanhamento.

4. CONTROLO INTERNO DA EXECUÇÃO E DOS CONTRATOS

O plano de gestão de riscos aplica-se, de forma genérica, aos membros do Conselho de Administração, aos Directores dos vários departamentos e a todos os trabalhadores e colaboradores da Empresa (Entidade Empresarial Local).

Em especial, o Plano é aplicável a todos os intervenientes nos processos decisórios que versem sobre as propostas de aquisições de bens ou serviços, ou a realização de contratos de empreitada, bem como aos membros dos vários Júris, como ainda ao Gabinete Jurídico, à Secção de Aprovisionamento e à Direcção Económica e Financeira, dado o papel determinante destes departamentos e direcção no controle dos procedimentos.

A responsabilidade pela implementação do plano recai sobre o Conselho de Administração, sendo a execução delegada nos vários directores departamentais. A avaliação da execução do Plano, bem como a aferição da sua adequabilidade aos fins que visa atingir é feita, conjuntamente, pelo Conselho de Administração e várias direcções a quem o cabe executar.

Atendendo a que os Departamentos que constituem esta Empresa não têm independência funcional, económica e financeira relativamente ao Conselho de Administração, os procedimentos pré-contratuais não são lançados autonomamente.

Porquanto todos os procedimentos seguidos já foram descritos nas secções anteriores, decorrendo o Controlo Interno dos vários passos a tomar no decurso da análise da despesa, autorização da sua realização, escolha do procedimento adequado à necessidade, fases pré-procedimental e procedimental, e fase de execução do contrato, far-se-á aqui uma súmula no que tange a quem tem o poder decisório em cada uma das fases.

Quanto ao controlo feito sobre a análise da realização da despesa, e conforme já anteriormente explanado, tendo em conta que a generalidade das necessidades já se encontram definidas nos Instrumentos de Gestão Previsional, cada Departamento propõe de acordo com as suas necessidades, a realização do procedimento pré-contratual com vista à celebração do contrato respectivo, cabendo sempre ao Conselho de Administração definir as prioridades e oportunidades de investimento, sempre co-adjuvado pela Direcção Económica e Financeira.

Quando não estejamos perante a necessidade de realização de uma despesa já definida nos Instrumentos de Gestão Previsional, a Direcção competente, tem previamente de identificar a necessidade e fundamentar a realização de um contrato (de aquisição de bens ou serviços ou de empreitada) com vista a suprir tal necessidade, bem como fazer uma consulta prévia de mercado, ou basear-se em contratos similares anteriormente realizados, de forma a apresentar um preço indicador do custo da realização de tal aquisição ou empreitada.

Em ambos os casos acima descritos, decisão de autorização da despesa cabe sempre e unicamente ao Conselho de Administração. Decisão essa, de autorização da despesa, que apenas é tomada após parecer prévio do Gabinete Jurídico (que averigua da legalidade e admissibilidade do procedimento, enquadrando-o no objecto e missão da Empresa), bem como carece tal deliberação do parecer prévio da Direcção Económico Financeira quanto à cabimentação orçamental do contrato (tendo por base o valor estimado do contrato).

Posteriormente, impende sobre o Conselho de Administração deliberar sobre a adjudicação, que é tomada com base numa proposta fundamentada do júri, se for o caso, ou da avaliação da proposta pela respectiva Direcção, após informação favorável por parte da Secção de Aprovisionamento acerca de estarem verificados todos os requisitos formais, quando o procedimento escolhido tiver sido o Ajuste Directo com um único convidado).

Na fase de execução do contrato cabe a cada Direcção nomear um responsável pelo acompanhamento do mesmo para que possa sempre informar a própria Direcção e posteriormente o Conselho de Administração do seu cumprimento.

Todas as decisões que digam directamente respeito à execução de um contrato, sejam elas relativas a aplicação de multas ou prorrogações de prazo, listas de erros e omissões e necessidade de realização de “trabalhos a mais”, “serviços a mais”, “trabalhos a menos” e “serviços a menos”, cabem sempre ao Conselho de Administração, mediante informação devidamente fundamentada pela Direcção respectiva e, sempre que necessário, com prévio parecer jurídico.

Conforme se pode verificar da leitura dos anteriores pontos do plano, nas diversas fases (avaliação da necessidade, fase pré-procedimental e fase de execução do contrato) há vários entes que se pronunciam sobre a legalidade das peças procedimentais, cumprimento estrito das normas legais, respeito pelas normas técnicas (quando as haja), na definição dos factores de avaliação, etc..

Logo, o controlo interno é um controlo transversal que se verifica e concretiza desde o pedido para realização da despesa.

E. CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DO PLANO

O controlo e monitorização do Plano é feito, em geral, por todos os funcionários, sobre quem impende o dever de relatar quaisquer ocorrências susceptíveis de constituírem ou indiciarem corrupção, falta de isenção, fraude ou qualquer outra actividade que seja ilegal e lesiva dos interesses financeiros da Empresa e de concorrentes ou potenciais concorrentes.

Este dever impende ainda, em especial sobre todas as Direcções, sobre o Gabinete Jurídico, como órgão tutelar da legalidade, sobre os Júris dos Procedimentos e sobre o Conselho de Administração.

Paralelamente será também elaborado um relatório anual relativo à execução do plano e potenciais infracções que sejam identificadas ou cuja necessidade se afigure acautelar.

Será ainda realizada uma reunião anual para apurar da adequação do plano e da existência de novas áreas susceptíveis de geração de risco.

Este controlo e monitorização é, também, feito, com a implementação, por parte das Direcções, do presente documento escrito, junto dos seus funcionários, procurando desta forma uma maior densificação da estrutura orgânica que está na génese de todos os procedimentos tendentes à aquisição de bens ou serviços e a realização de contratos de empreitada.

A consciencialização, por parte de todos os funcionários da Empresa, que não só existe um plano rígido e perfeitamente definido, mas também que o mesmo está vertido em papel, é um óptimo instrumento para todos estes no sentido em que melhor os prepara para identificar quaisquer potenciais infracções.

Vila Nova de Gaia, 10 de Dezembro de 2009

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO