



10.3 Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas



PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), criado pela Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro, é uma entidade administrativa independente, que funciona junto do Tribunal de Contas, e desenvolve uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

No âmbito da sua atividade, o CPC aprovou uma Recomendação, em 1 de Julho de 2009, sobre "Planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas", nos termos da qual «Os órgãos máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, seja qual for a sua natureza, devem, no prazo de 90 dias, elaborar planos de gestão de riscos e infrações conexas.

Tais planos devem conter, nomeadamente, os seguintes elementos:

- a) Identificação, relativamente a cada área ou departamento, dos riscos de corrupção e infrações conexas;
- b) Com base na identificação dos riscos, identificação das medidas adotadas que previnam a sua ocorrência (por exemplo, mecanismos de controlo interno, segregação de funções, definição prévia de critérios gerais e abstratos, designadamente na concessão de benefícios públicos e no recurso a especialistas externos, nomeação de júris diferenciados para cada concurso, programação de ações de formação adequada, etc.);
- 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.

Tal Recomendação surge na sequência da deliberação de 4 de Março de 2009 em que o CPC deliberou, através da aplicação de um questionário aos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local, direta ou indireta, incluindo o sector empresarial local, proceder ao



levantamento dos riscos de corrupção e infrações conexas nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos.

Tal inquérito, bem como o respetivo Relatório-Síntese, são instrumentos fundamentais para a elaboração de um Plano de questão de riscos de corrupção e infrações conexas.

A questão do risco é uma atividade que assume um carácter transversal, constituindo uma das grandes preocupações dos diversos Estados e das organizações de âmbito global, regional e local. Revela-se um requisito essencial ao funcionamento das organizações e dos Estados de Direito Democrático, sendo fundamental nas relações que se estabelecem entre os cidadãos e a Administração, no desenvolvimento das economias e no normal funcionamento das instituições,

Trata-se, assim, de uma atividade que tem por objetivo salvaguardar aspetos indispensáveis na tomada de decisões, e que estas se revelem conformes com a legislação vigente, com os procedimentos em vigor e com as obrigações contratuais a que as instituições estão vinculadas.

É certo que muitas vezes a legislação vigente não propicia, de forma fácil, a tomada de decisões sem riscos. Com efeito, a legislação a aplicar é muitas vezes burocratizante, complexa, vasta e desarticulada, existindo uma excessiva regulamentação, muitos procedimentos e subprocedimentos, o que obstaculiza a criatividade, impede uma correta gestão dos meios materiais e dos recursos humanos e potencia o risco do cometimento de irregularidades.

A gestão do risco é um processo de análise metódica dos riscos inerentes às atividades de prossecução das atribuições e competências das instituições, tendo por objetivos a defesa e proteção de cada interveniente nos diversos processos, salvaguardando-se, assim, o interesse coletivo. É uma atividade que envolve a gestão, *stricto sensu*, a identificação de riscos iminentes a qualquer atividade, a sua análise metódica, e, por fim, a propositura de medidas que possam obstaculizar eventuais comportamentos desviantes.

O elemento essencial e, pois, a ideia de risco, que podemos definir como a possibilidade eventual de determinado evento poder ocorrer, gerando um resultado irregular. A probabilidade de acontecer uma situação adversa, um problema ou um dano, e o nível da importância que esses acontecimentos têm nos resultados de determinada atividade, determina o grau de risco.

Elemento essencial para a determinação daquela probabilidade e a caracterização dos serviços, que deve integrar os critérios de avaliação da ocorrência de determinado risco.



Largo Alberto Leitão, 5
3360-341 Penacova

Tel. +351 239 470 300
Fax. +351 239 478 098

geral@cm-penacova.pt
www.cm-penacova.pt

NIF
506657957



A gestão do risco é uma responsabilidade de todos os trabalhadores das instituições, quer dos membros dos órgãos, quer do pessoal com funções dirigentes, quer do mais simples funcionário. É também certo que os riscos podem ser graduados em função da probabilidade da sua ocorrência e da gravidade das suas consequências, devendo estabelecer-se, para cada tipo de risco, a respetiva quantificação.

São vários os fatores que levam a que uma atividade tenha um maior ou menor risco. No entanto, os mais importantes são inegavelmente:

- o A competência da gestão, uma vez que uma menor competência da atividade gestonária envolve, necessariamente, um maior risco;
- o A idoneidade dos gestores e decisores, com um comprometimento ético e um comportamento rigoroso, que levará a um menor risco;
- o A qualidade do sistema de controlo interno e a sua eficácia. Quanto menor a eficácia, maior o risco.

O controlo interno é uma componente essencial da gestão do risco, funcionando como salvaguarda da retidão da tomada de decisões, uma vez que previne e deteta situações anormais. Os serviços públicos são estruturas em que também se verificam riscos de gestão, de todo o tipo, e particularmente riscos de corrupção e infrações conexas. Como sabemos, a corrupção constitui-se como um obstáculo fundamental ao normal funcionamento das instituições.

A aceção mais corrente da palavra corrupção reporta-se a apropriação ilegítima da coisa pública, entendendo-se como o uso ilegal dos poderes da Administração Pública ou de organismos equiparados, com o objetivo de serem obtidas vantagens.

A corrupção pode apresentar-se nas mais diversas formas, desde a pequena corrupção até à grande corrupção nos mais altos níveis do Estado e das Organizações internacionais. Ao nível das suas consequências - sempre extremamente negativas -, produzem efeitos essencialmente na qualidade da democracia e do desenvolvimento económico e social.

No que respeita a Administração Pública em geral e muito particularmente a Administração Autárquica, uma das tendências mais fortes da vida das últimas décadas e, sem dúvida, a "abertura"



Largo Alberto Leitão, 5
3360-341 Penacova

Tel. +351 239 470 300
Fax. +351 239 478 098

geral@cm-penacova.pt
www.cm-penacova.pt

NIF
506657957



desta a participação dos cidadãos, o que passa, designadamente, pela necessidade de garantir de forma efetiva o direito à informação dos administrados.

Com efeito, exige-se hoje não só que a Administração procure a realização dos interesses públicos, tomando as decisões mais adequadas e eficientes para a realização harmónica dos interesses envolvidos, mas que o faça de forma clara, transparente, para que tais decisões possam ser sindicáveis pelos cidadãos.

A Constituição da República Portuguesa garante, no artigo 268.º, o direito que assiste a todos os cidadãos de "serem informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas" e ainda "o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo de disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, a investigação criminal e a intimidade das pessoas."

A regra é, pois, a liberdade de acesso aos arquivos administrativos, sendo os registos um património de todos que, por isso mesmo, devem estar abertos à comunidade. A matéria do acesso aos documentos administrativos e a informação e, de facto, um desígnio de cidadania e simultaneamente um instrumento de modernização dos serviços públicos.

Sempre que se discutem os principais problemas da Administração Pública contemporânea, a transparência na tomada das decisões é um dos assuntos de maior destaque e relevância,

O escrutínio eleitoral e obviamente indispensável, deve mesmo ser espelho da nossa vivência democrática, mas importa também que, permanentemente, os cidadãos se interessem pela vida pública, acompanhem e colaborem com a Administração Pública nas suas iniciativas, participem nas instâncias próprias, expressem os seus objetivos, intervenham na tomada das grandes opções políticas que irão, afinal, influenciar o seu destino coletivo e acedam, de forma livre, aos arquivos administrativos.

A disponibilização da informação e o princípio do arquivo aberto constituem-se, assim, como uma das formas mais fundamentais de controlo da administração por parte dos administrados, uma vez que por tal via existe a possibilidade de todas as medidas serem analisadas e sindicadas.



Tendo em atenção as considerações antecedentes, a CÂMARA MUNICIPAL DE PENACOVA, consciente de que a corrupção e os riscos conexos são um sério obstáculo ao normal funcionamento das instituições,

- o Revelando-se como uma ameaça à democracia;
- o Prejudicando a seriedade das relações entre a Administração Pública e os cidadãos;
- o Obstando ao desejável desenvolvimento das economias e ao normal funcionamento dos seus mecanismos;

Apresenta o seu

PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE GESTÃO, INCLUINDO OS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS, de acordo com a seguinte estrutura:

- I. Compromisso ético,
- II. Organograma e identificação dos responsáveis.
- III. Identificação das áreas e atividades, dos riscos de corrupção e infrações conexas, da qualificação da frequência dos riscos, das medidas e dos responsáveis.
- IV. Controlo e monitorização do Plano.

I. COMPROMISSO ÉTICO

Para além das normas legais aplicáveis, às relações que se estabelecem entre os membros dos órgãos, os trabalhadores e demais colaboradores do Município, bem como no seu contacto com as populações, assentam, nomeadamente, num conjunto de princípios e valores, cujo conteúdo está, em parte, já vertido na Carta Ética da Administração Pública, a saber:

- o **Integridade, procurando as melhores soluções para o interesse público que se pretende atingir;**
- o **Comportamento profissional;**
- o **Consideração ética nas ações;**
- o **Responsabilidade social;**
- o **Não exercício de atividades externas que possam interferir com o desempenho das suas funções no Município ou criar situações de conflitos de interesses;**
- o **Promoção, em tempo útil, do debate necessário à tomada de decisões;**



Largo Alberto Leitão, 5
3360-341 Penacova

Tel. +351 239 470 300
Fax. +351 239 478 098

geral@cm-penacova.pt
www.cm-penacova.pt

NIF
506657957



- Respeito absoluto pelo quadro legal vigente e cumprimento das orientações internas e das disposições regulamentares;
- Manutenção da mais estrita isenção e objetividade;
- Transparência na tomada de decisões e na difusão da informação;
- Publicitação das deliberações municipais e das decisões dos membros dos órgãos;
- Igualdade no tratamento e não discriminação;
- Declaração de qualquer presente ou benefício que possam influenciar a imparcialidade com que exercem as suas funções.

II. ESTRUTURA ORGÂNICA E IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Câmara Municipal de Penacova:

Presidente da Câmara (PCM): Lic. Humberto José Baptista Oliveira

Vereadores - Em regime de permanência: Lic. João Filipe Martins Azadinho Cordeiro, Maria Fernanda Veiga dos Reis Silva; Ricardo João Estevens Ferreira Simões; sem regime de permanência: Lic. Mauro Daniel Rodrigues Carpinteiro; Eng.º Luís Pedro Barbosa Antunes; Lic. Ilda Maria de Jesus Simões

Gabinete de Apoio à Presidência – Chefe de Gabinete: Arquiteto Vasco Tiago Morais Santos;

Secretária: Cristina Maria Mateus de Oliveira;

Gabinete de Apoio à Vereação: Sr. Bruno António Almeida Gaudêncio Fonseca;

Divisão de Gestão e Planeamento Urbanístico (DGPU): Eng.ª Maria Isilda Lourenço Pires Duarte;

Divisão de Ambiente e Serviços Urbanos (DASU): Eng.º José Santos Figueiredo;

Divisão de Ação Social e Educação (DASE): Lic. Maria Zulmira Rodrigues Antunes;

Setor de Administração Gera (SAG): Sr. Ricardo João Estevens Ferreira Simões;

Setor de Gestão Financeira e Patrimonial (SGFP): Lic. Humberto José Baptista Oliveira;



Largo Alberto Leitão, 5
3360-341 Penacova

Tel. +351 239 470 300
Fax. +351 239 478 098

geral@cm-penacova.pt
www.cm-penacova.pt

NIF
506657957



Núcleo de Informática e Modernização Administrativa (NIMA): Sr. Ricardo João Estevens Ferreira Simões;

Tesouraria: Lic. Humberto José Baptista Oliveira;

Setor de Turismo: Sr.ª Maria Fernanda Veiga dos Reis Silva;

Setor de Desporto e Juventude: Sr. Ricardo João Estevens Ferreira Simões.

III. IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS E ACTIVIDADES, DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS, DA QUALIFICAÇÃO DA FREQUÊNCIA DOS RISCOS, DAS MEDIDAS E DOS RESPONSÁVEIS

RECURSOS HUMANOS:

Descrição	Frequência	Medidas propostas
- Utilização de critérios de recrutamento com uma excessiva margem de discricionariedade ou que, reportando-se ao uso de conceitos indeterminados, não permitam que o recrutamento do pessoal seja levado a cabo dentro de princípios de equidade.	<u>Pouco frequente</u>	Nomeação de júris diferenciados e elaboração de manual para a tramitação do processo concursal
- Utilização da contratação a termo ou das prestações de servissos como mecanismo para satisfação de necessidades permanentes do setor.	<u>Pouco frequente</u>	Gesta dos recursos humanos existentes mais eficiente, preparação cuidada das previsões no mapa de pessoal e fundamentação das decisões de contratar seja facilmente percetível e sindicável.
- Não disponibilização, aos interessados, de mecanismos de acesso facilitado e célere a informação procedimento relativa aos procedimentos de seleção ou de avaliação de pessoal, por parte dos interessados.	<u>Pouco frequente</u>	Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na LADA.

Responsáveis: PCM ou Vereador dos Recursos Humanos e Responsável do SAG.

RECURSOS HUMANOS:

Descrição	Frequência	Medidas propostas
- Utilização de critérios de recrutamento com uma excessiva margem de discricionariedade ou que, reportando-se ao uso de conceitos indeterminados, não permitam que o recrutamento do pessoal seja levado a cabo dentro de princípios de equidade.	<u>Pouco frequente</u>	Nomeação de júris diferenciados e elaboração de manual para a tramitação do processo concursal
- Utilização da contratação a termo ou das prestações de servissos como mecanismo para satisfação de necessidades permanentes do setor.	<u>Pouco frequente</u>	Gesta dos recursos humanos existentes mais eficiente, preparação cuidada das previsões no mapa de pessoal e fundamentação das decisões de contratar seja facilmente perceptível e sindicável.
- Não disponibilização, aos interessados, de mecanismos de acesso facilitado e célere a informação procedimento relativa aos procedimentos de seleção ou de avaliação de pessoal, por parte dos interessados.	<u>Pouco frequente</u>	Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na LADA.

Responsáveis: PCM ou Vereador dos Recursos Humanos e Responsável do SAG.

GESTÃO FINANCEIRA:

Descrição	Frequência	Medidas propostas
Deficiente controlo interno na área do aprovisionamento quanto à execução dos concursos, gestão de stocks, receção e armazenamento de bens e produtos;	<u>Pouco frequente</u>	Criar procedimentos com normas e regulamentos bem definidos.
Despesas objeto de inadequada classificação económica;	<u>Pouco frequente</u>	Registo metódico dos factos, sendo que todas as operações devem ser relevadas de uma forma sistemática e sequencial e todas as passagens dos documentos pelos diversos setores devem ficar documentadas
Assunção de despesas sem prévio cabimento na respetiva dotação orçamental.	<u>Pouco frequente</u>	Maior responsabilização pelo cumprimento de normas financeiras.

Responsável: PCM e Responsável do SGFP

CONTRATAÇÃO PÚBLICA:

Descrição	Frequência	Medidas propostas
Planeamento deficiente dos procedimentos obstando a que sejam assegurados prazos razoáveis;	<u>Pouco frequente</u>	Aprovação e instruções escritas que regulem os procedimentos de planeamento, com todas as fases do concurso e seus possíveis incidentes.
Não fixação, no caderno de encargos, das especificações técnicas, tendo em conta a natureza das prestações objeto do contrato a celebrar;	<u>Pouco frequente</u>	Implementação de um sistema de controlo que garanta que as especificações técnicas fixadas no caderno de encargos se adequam à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar.
Carácter subjetivo dos critérios de avaliação das propostas, com inserção de dados não quantificáveis nem comparáveis	<u>Pouco frequente</u>	Implementação de um sistema de controlo que garanta que a escolha dos critérios, fatores e sub-fatores de avaliação das propostas, assim como a sua ponderação relativa, adequam-se à natureza e aos objetivos específicos de cada aquisição em concreto

Responsáveis: Chefes de DGPU, DASU e DASE e Responsável do SGFP

URBANISMO E EDIFICAÇÃO:

Descrição	Frequência	Medidas propostas
Ausência e informação procedimental; sistematizada de forma clara e disponível;	<u>Pouco frequente</u>	Disponibilização de formulários tipo relativos aos pedidos de informação procedimental bem como de formulários tipo relativos à apresentação reclamações, que facilitem a utilização deste tipo de instrumento por parte do particular.
Informação relativa aos meios de reação contra as decisões da Administração;	<u>Pouco frequente</u>	Disponibilização através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na LADA.

Responsáveis: Chefe de DGPU.

CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PÚBLICOS:

Descrição	Frequência	Medidas propostas
Inexistência de declarações de interesses privados dos funcionários envolvidos nos processos de concessão e benefícios;	<u>Frequente</u>	Exigência de declarações de interesses.

Existência de situações em que os beneficiários não juntam todos os documentos necessários à instrução do processo;	<u>Pouco Freqüente</u>	Implementação e sistema de gestão documental que evidencie que o beneficiário cumpre todas as normas legais aplicáveis.
Não aplicação de "sanções" quando há incumprimento ou cumprimento defeituoso por parte do beneficiário;	<u>Freqüente</u>	Estabelecimento de consequências do incumprimento ou do cumprimento defeituoso por parte do beneficiário, nomeadamente a devolução da quantia entregue ou do benefício recebido.
Não apresentação, pelos beneficiários, dos relatórios das atividades;	<u>Freqüente</u>	Verificação e/ou apreciação do compromisso assumido pela entidade beneficiária.

V. CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DO PLANO.

Após a implementação do Plano, o Município procederá a um rigoroso controlo de validação, no sentido de verificar a conformidade factual entre as normas do Plano e a aplicação das mesmas. Assim, serão criados métodos e definidos procedimentos pelos responsáveis, que contribuam para assegurar o desenvolvimento e controlo das atividades de forma adequada e eficiente, de modo a permitir a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, garantindo a exatidão dos registos contabilísticos e os procedimentos de controlo a utilizar para atingir os objetivos definidos.

A noção de controlo e monitorização do Plano remete para a definição lata de auditoria. A palavra auditor tem a sua origem no latim "auditus - Aquele que tem a virtude de ouvir e rever as contas." A auditoria gravita sobre a noção de exame e análise que conduz à emissão de uma opinião, mormente em parecer ou relatório. É uma função de avaliação exercida independentemente, para avaliar e examinar a atividade da organização e a prossecução do Plano, numa ótica de prestação de um serviço à própria organização.

Numa fase de implementação inicial do Plano, o Município terá como objetivo de monitorização periódica a emissão de um relatório anual onde é feita a auditoria/avaliação interna do Plano.

Estas tarefas serão prosseguidas por um serviço próprio de Auditoria Interna. Para dotar o relatório final de informação rigorosa e fidedigna, os executores do relatório dispõem de inúmeras técnicas de trabalho, entre as quais se destacam:

- Análise da informação solicitada a entidade;
- Análise da informação própria;



- o Cruzamento de informações anteriores;
- o Entrevistas;
- o Simulação;
- o Amostra.

Sempre com a preocupação de avaliar, a data, a implementação do Plano, os auditores internos elaborarão um relatório completo, objetivo claro, conciso e oportuno. A conclusão sobre o resultado da auditoria/avaliação ao Plano conterá uma opinião global.

Para tanto, deverão estar expressas no relatório as "descobertas", deficiências e recomendações relativas as situações encontradas durante a auditoria. No relatório, equiparam-se em importância as não conformidades com o Plano e as recomendações necessárias as alterações das não conformidades diagnosticadas.

O processo de monitorização tem necessariamente uma natureza dinâmica, sendo que os relatórios anuais devem sempre incidir sobre a última das realidades e não se focarem, ad eternum, no ponto de partida em que começou a ser implementado o Plano.

Aprovado pela Câmara Municipal, na reunião ordinária realizada em 30 de Outubro de 2015.

O Presidente da Câmara Municipal,

(Humberto Oliveira)