



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 actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas.

No âmbito da sua actividade, o CPC aprovou uma Recomendação, em 1 de Julho de 2009, sobre “Planos de gestão de riscos de corrupção e infracções 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 infracções conexas.»

Tais planos devem conter, nomeadamente, os seguintes elementos:

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

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, directa ou indirecta, incluindo o sector empresarial local, proceder ao levantamento dos riscos de corrupção e infracções conexas nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos.

Tal inquérito, bem como o respectivo Relatório-Síntese, são instrumentos fundamentais para a elaboração de um Plano de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas.

A gestão do risco é uma actividade 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 actividade que tem por objectivo salvaguardar aspectos 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 sub-procedimentos, o que obstaculiza a criatividade, impede uma correcta 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 actividades de prossecução das atribuições e competências das instituições, tendo por objectivo a defesa e protecção de cada interveniente nos diversos processos, salvaguardando-se, assim, o interesse colectivo. É uma actividade que envolve a gestão, *stricto sensu*, a identificação de riscos iminentes a qualquer actividade, a sua análise metódica, e, por fim, a propositura de medidas que possam obstaculizar eventuais comportamentos desviantes.

O elemento essencial é, 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 actividade, determina o grau de risco.

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

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 respectiva quantificação.

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

- >> A competência da gestão, uma vez que uma menor competência da actividade gestonária envolve, necessariamente, um maior risco;
- >> A idoneidade dos gestores e decisores, com um comprometimento ético e um comportamento rigoroso, que levará a um menor risco;
- >> 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 rectidão da tomada de decisões, uma vez que previne e detecta 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 infracções conexas. Como sabemos, a corrupção constitui-se como um obstáculo fundamental ao normal funcionamento das instituições.

A acepção mais corrente da palavra corrupção reporta-se à apropriação ilegítima da coisa pública, entendendo-se como o uso ilegal dos poderes da Administração Pública ou de organismos equiparados, com o objectivo 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 –, produz efeitos essencialmente na qualidade da democracia e do desenvolvimento económico e social.

No que respeita à Administração Pública em geral e muito particularmente à Administração Autárquica, uma das tendências mais fortes da vida das últimas décadas é, sem dúvida, a “abertura” desta à participação dos cidadãos, o que passa, designadamente, pela necessidade de garantir de forma efectiva 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 directamente 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 do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à 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 à informação é, 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 é 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 objectivos, intervenham na tomada das grandes opções políticas que irão, afinal, influenciar o seu destino colectivo 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,

>> Revelando-se como uma ameaça à democracia;

>> Prejudicando a seriedade das relações entre a Administração Pública e os cidadãos;

>> 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 actividades, dos riscos de corrupção e infracções conexas, da qualificação da frequência dos riscos, das medidas e dos responsáveis.
- IV. Controlo e monitorização do Plano.

PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS

I. COMPROMISSO ÉTICO

Para além das normas legais aplicáveis, as 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:

- >> Integridade, procurando as melhores soluções para o interesse público que se pretende atingir;**
- >> Comportamento profissional;**
- >> Consideração ética nas acções;**
- >> Responsabilidade social;**
- >> Não exercício de actividades externas que possam interferir com o desempenho das suas funções no Município ou criar situações de conflitos de interesses;**
- >> Promoção, em tempo útil, do debate necessário à tomada de decisões;**
- >> Respeito absoluto pelo quadro legal vigente e cumprimento das orientações internas e das disposições regulamentares;**
- >> Manutenção da mais estrita isenção e objectividade;**
- >> 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 – Dr. Humberto José Baptista Oliveira;

Vereadores – Em regime de permanência: Eng. Ernesto Fonseca Coelho, Maria Fernanda Veiga dos Reis Silva; Ricardo João Estevens Ferreira Simões; sem regime de permanência: Dr. Luís Jorge Frias Morgado; Eng. Luís Pedro Barbosa Antunes; Dra. Ana Cristina Marques Silva Simões.

Gabinete de Apoio à Presidência – Adjunto: Arquitecto Vasco Tiago Morais Santos;

Divisões Municipais – Divisão de Administração Geral: coordenador, Lic. Jaime Hermínio Van Brabant Moreira; Divisão de Obras, Serviços Urbanos e Ambiente: Eng.

Maria Isilda Lourenço Pires Duarte; Divisão de Acção Social, Cultural e Educativa: Lic. Maria Zulmira Rodrigues Antunes.

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

Divisão de Administração Geral:

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 serviços como mecanismo para satisfação de necessidades permanentes do serviço.	<u>Pouco frequente</u>	Gestão 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 procedimental relativa aos procedimentos de selecção 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: Presidente da Câmara e Coordenador da DAG.

GESTÃO FINANCEIRA:

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

Responsáveis: Presidente da Câmara e Coordenadora técnica da Secção Financeira.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA:

Descrição	Frequência	Medidas propostas
- Planeamento deficiente dos procedimentos, obstando a que sejam assegurados prazos razoáveis;	<u>Pouco frequente</u>	Aprovação de 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 objecto 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 objecto do contrato a celebrar.

- Carácter subjectivo 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, factores e subfactores de avaliação das propostas, assim como a sua ponderação relativa, adequam-se à natureza e aos objectivos específicos de cada aquisição em concreto.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Responsáveis: Chefe de Divisão de Obras, Serviços Urbanos e Ambiente, Chefe de Divisão de Acção Social, Cultural e Educativa e Coordenadora técnica da Secção Financeira.

URBANISMO E EDIFICAÇÃO:

Descrição	Frequência	Medidas propostas
- Ausência de 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 de reclamações, que facilitem a utilização deste tipo de instrumento por parte do particular.
- Informação relativa aos meios de reacção 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 Divisão de Obras, Serviços Urbanos e Ambiente.

CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PÚBLICOS:

Descrição	Frequência	Medidas propostas
- Inexistência de declarações de interesses privados dos funcionários envolvidos nos processos de concessão de 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 frequente</u>	Implementação de 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>Frequente</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 actividades;	<u>Frequente</u>	Verificação e/ou apreciação do compromisso assumido pela entidade beneficiária.

IV. CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DO PLANO.

Após a implementação do Plano, a Câmara Municipal 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 actividades de forma adequada e eficiente, de modo a permitir a salvaguarda dos activos, a prevenção e detecção de situações de ilegalidade, fraude e

erro, garantindo a exactidão dos registos contabilísticos e os procedimentos de controlo a utilizar para atingir os objectivos 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 “*auditorus* – 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 actividade da organização e a prossecução do Plano, numa óptica de prestação de um serviço à própria organização.

Numa fase de implementação inicial do Plano, a Câmara Municipal terá como objectivo 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 à entidade;
- >> Análise da informação própria;
- >> Cruzamento de informações anteriores;
- >> Entrevistas;
- >> Simulação;
- >> Amostra.

Sempre com a preocupação de avaliar, à data, a implementação do Plano, os auditores internos elaborarão um relatório completo, objectivo, 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 às situações encontradas durante a auditoria. No relatório, equiparam-se em importância as não conformidades com o Plano e as recomendações necessárias às 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 4 de Janeiro de 2010.

O Presidente da Câmara Municipal,



(Humberto Oliveira)