

**PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE GESTÃO, INCLUINDO
OS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS**

Em conformidade com o estabelecido no ponto I da Recomendação n.º 1/2010 do Conselho de Prevenção da Corrupção, publicada na 2.ª Série do Diário da República n.º 71, de 13 de Abril de 2010, publicita-se o Plano supra indicado, aprovado pela Câmara Municipal na sua reunião realizada a 23 de Dezembro de 2009.

Paços do Município de Viana do Alentejo, 15 de Abril de 2010

O Presidente da Câmara,

(Bernardino António Bengalinha Pinto)

PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE
GESTÃO, INCLUINDO OS DE CORRUPÇÃO E
INFRACÇÕES CONEXAS

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 imanentes 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 ou 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 aceção 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 -, produzem 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 requirem, 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 VIANA DO ALENTEJO, 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 mercados.

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.

Este Plano aplica-se, de forma genérica, aos membros dos órgãos municipais, ao pessoal dirigente e a todos os trabalhadores e colaboradores do Município.

A responsabilidade pela implementação, execução e avaliação do Plano é uma responsabilidade do órgão executivo e do presidente da câmara municipal, bem como do pessoal com funções dirigentes.

1. O Plano inicia-se com a elaboração de um Compromisso Ético transversal aos vários intervenientes nos procedimentos – membros dos órgãos, dirigentes e trabalhadores -, estabelecendo-se um conjunto de princípios fundamentais de relacionamento.
2. Estabelece-se um organograma, no qual se identificam as várias unidades orgânicas, os cargos dirigentes e os responsáveis pelos vários níveis de decisão.
3. Proceder-se à elaboração de um quadro contendo informação relativamente aos seguintes itens:
 - 3.1) a) Identificação das unidades ou sub-unidades;
 - b) Identificação da missão e principais actividades;
 - c) Identificação de potenciais riscos;
 - d) Qualificação da frequência dos riscos;
 - e) Medidas;
 - f) Responsáveis.
- 3.2) Esse quadro identifica as áreas susceptíveis de geração de riscos.
- 3.3) Proceder-se à qualificação do risco, tendo por base a sua frequência:
 - Muito frequente;
 - Frequente;
 - Pouco frequente;
 - Inexistente.

3.4) A adoção de medidas deverá acontecer tendo em conta a frequência do risco. Assim, por exemplo, quando determinado risco é Muito Frequente ou Frequente, deverão ser adoptadas medidas que possam reduzir ou eliminar esse risco.

4. Estabelece-se uma metodologia para o controlo e monitorização do Plano, de acordo com os seguintes itens:

4.1) Identificação em cada unidade orgânica dos responsáveis pela implementação do plano e respectivas tarefas;

4.2) Elaboração de um Relatório Anual de execução do Plano.

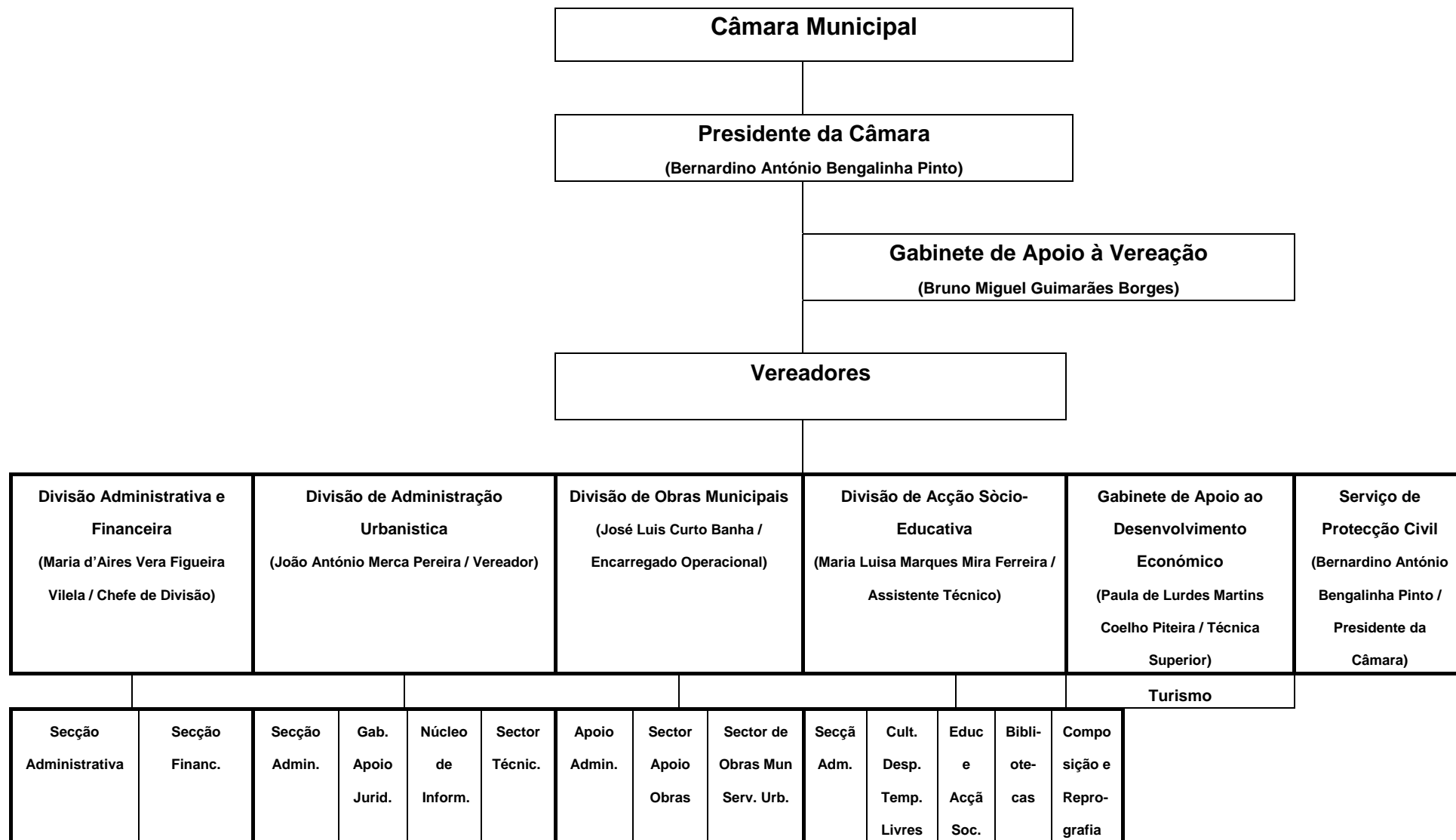
PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS

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 oferta ou benefício que possam influenciar a imparcialidade com que exercem as suas funções.

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.

Unidade Orgânica	Subunidade Orgânica	Missão	Principais Actividades	Riscos Identificados	Frequência do Risco: MF – Muito frequente F – Frequente PF – Pouco frequente I – Inexistente	Medidas Propostas	Identificação dos Responsáveis
Divisão Administrativa e Financeira	Aprovisionamento	Apoio técnico - administrativo às actividades desenvolvidas pelos restantes órgãos e serviços do Município	Contratação Pública	Existência deficiente de um sistema estruturado de avaliação das necessidades	F	Implementação de sistema estruturado de avaliação das necessidades	Chefe da Divisão Administrativa e Financeira
				Existência deficiente de um sistema de controlo interno, destinado a verificar e a certificar os procedimentos pré-contratuais	MF	Implementação de um sistema de controlo interno que garanta o cumprimento dos preceitos legais nesta matéria	Chefe da Divisão Administrativa e Financeira
				Enunciação deficiente e insuficiente dos critérios de adjudicação e dos factores e eventuais subfactores de avaliação das propostas, quando exigíveis	F	Garantir que os critérios de adjudicação, factores e subfactores de avaliação das propostas, vêm enunciados de forma clara e pormenorizada no programa de procedimento ou convite	Chefe da Divisão Administrativa e Financeira
				Fundamentação insuficiente ou incorrecta, no caso das aquisições de serviços de que “os serviços a mais” resultam de uma circunstância imprevista	F	Implementação de sistema de controlo interno que permita justificar a circunstância imprevista dos “serviços a mais”, nos termos legais	Chefe da Divisão Administrativa e Financeira

				Inexistência de controlo relativamente à execução do contrato de aquisição de bens tendo em conta que o prazo de vigência acrescido de eventuais prorrogações não ultrapassa o limite legal	PF	Implementação de normas internas que garantam a boa e atempada execução dos contratos	Chefe da Divisão Administrativa e Financeira
DAF	Pessoal	Apoio técnico - administrativo às actividades desenvolvidas pelos restantes órgãos e serviços do Município	Recursos Humanos	Utilização excessiva do recurso a trabalho extraordinário como forma de suprir necessidades permanentes dos serviços	F	Informar superiormente e se necessário de forma sistemática sobre o recurso correcto ao trabalho extraordinário	Maria d'Aires Vera Figueira Vilela
				Utilização da contratação a termo ou das prestações de serviços como mecanismo para satisfação das necessidades permanentes dos serviços	F	Informar superiormente e se necessário de forma sistemática sobre o recurso correcto à contratação a termo e à celebração de contratos de prestação de serviços, em regra com pessoas colectivas	Maria d'Aires Vera Figueira Vilela
DAF	Aprovisionamento em articulação com o armazém (organicamente dependente da Divisão de Obras Municipais)	Apoio técnico - administrativo às actividades desenvolvidas pelos restantes órgãos e serviços do Município	Gestão Financeira	Deficiente controlo interno na área do aprovisionamento quanto à execução dos contratos, gestão de stocks, recepção e armazenagem de bens e produtos	F	Considerar padrões rigorosos de desempenho e responsabilização dos trabalhadores – limites de responsabilidade bem definidos	Maria d'Aires Vera Figueira Vilela
DAF	Património			Deficiências ao nível da inventariação e avaliação dos bens	F	Implementação da contabilidade de custos	Dirigente máximo do serviço

DASE	Secção Administrativa	Promover a divulgação das actividades da Câmara, o desenvolvimento cultural e social da comunidade, desenvolver programas de educação, fomentar a prática desportiva	Concessão de Benefícios Públicos	Inexistência de um processo, cronologicamente organizado, que identifique os intervenientes que nele praticaram actos	MF	Uniformização e consolidação da informação relativa a todas as pessoas e a todas as entidades beneficiárias	Maria Luisa Marques Mira Ferreira
				Não apresentação, por parte dos beneficiários, de instrumento que garanta a aplicação regular do benefício	MF	Verificação / apreciação do compromisso assumido pela entidade beneficiária	Maria Luisa Marques Mira Ferreira
				Não apresentação, pelos beneficiários, dos relatórios das actividades	MF		
Divisão de Administração Urbanística	Empreitadas	Proceder ao licenciamento e fiscalização das operações urbanísticas, elaborar projectos de obras municipais, fiscalizar as obras realizadas por empreitada e acompanhar as que são realizadas por administração directa	Contratação Pública	Tratamento deficiente das estimativas de custos	MF	Montagem de base de dados com informação relevante sobre adjudicações anteriores	Domingos José Nunes da Rocha

Divisão de Administração Urbanística	Empreitadas	Proceder ao licenciamento e fiscalização das operações urbanísticas, elaborar projectos de obras municipais, fiscalizar as obras realizadas por empreitada e acompanhar as que são realizadas por administração directa	Contratação Pública	Inexistência de estudos adequados para efeitos de elaboração dos projectos	MF	Implementação de critérios internos que determinem e delimitem a realização e dimensão dos estudos necessários	Domingos José Nunes da Rocha
				Fundamentação insuficiente ou incorrecta para a natureza imprevista dos trabalhos	F	Verificação de que “os trabalhos a mais” não respeitam a “obras novas” e que foram observados os pressupostos legais para a “natureza imprevista”, juntando-se documentação comprovativa	Domingos José Nunes da Rocha
				Inexistência de advertências logo que são detectadas derrapagens nos prazos	MF	Fiscalização regular do desempenho do contratante e envio de advertências em devido tempo	Domingos José Nunes da Rocha
Divisão de Administração Urbanística	Licenciamento	Proceder ao licenciamento e fiscalização das operações urbanísticas, elaborar projectos de obras municipais,	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação	Tempo de decisão	F	Criação de um sistema de justificação e alerta obrigatórios relativamente ao não cumprimento de prazos no âmbito dos procedimentos de licenciamento ou	Maria João Pereira e Pereira

Divisão de Administração Urbanística	Licenciamento	<p>fiscalizar as obras realizadas por empreitada e acompanhar as que são realizadas por administração directa</p> <p>Proceder ao licenciamento e fiscalização das operações urbanísticas, elaborar projectos de obras municipais, fiscalizar as obras realizadas por empreitada e acompanhar as que são realizadas por administração directa</p>	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação	Ausência de informação procedimental sistematizada de forma clara e disponível	MF	<p>comunicação prévia de operações urbanísticas</p> <p>Nomeação de um gestor do procedimento e identificação do respectivo contacto dentro dos serviços</p> <p>Disponibilização, em local visível e acessível ao público, do organograma do serviço bem como da identificação dos respectivos trabalhadores</p>	<p>Maria João Pereira e Pereira</p> <p>Maria João Pereira e Pereira</p>
Divisão de Administração Urbanística	Secção Administrativa	<p>Proceder ao licenciamento e fiscalização das operações urbanísticas, elaborar projectos de obras municipais, fiscalizar as obras realizadas por empreitada e acompanhar as que são realizadas por administração directa</p>	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação	Organização deficiente de arquivos que dificulte a tomada de decisão por falta de elementos actualizados	F	Organização do arquivo	Maria João Pereira e Pereira

IV. CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DO PLANO.

Após a implementação do Plano, a Câmara Municipal deve proceder a um rigoroso controlo de validação, no sentido de verificar a conformidade factual entre as normas do Plano e a aplicação das mesmas.

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.

Não existindo um serviço próprio de Auditoria Interna, averiguar-se-á se essas actividades poderão ser levadas a cabo ao nível intermunicipal, numa lógica de aproveitamento de recursos.

A conclusão sobre o resultado da auditoria / avaliação ao Plano deve conter uma opinião global e no relatório equiparar-se-ão em importância, as não conformidades com o Plano e as recomendações necessárias às alterações das não conformidades diagnosticadas.

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

Viana do Alentejo, 23 de Dezembro de 2009

O Presidente da Câmara,

(Bernardino António Bengalinha Pinto)

- Aprovado na reunião da Câmara Municipal de 23/12/2009