



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

CÂMARA MUNICIPAL DA AMADORA
(CMA)

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 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 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 AMADORA**, 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.

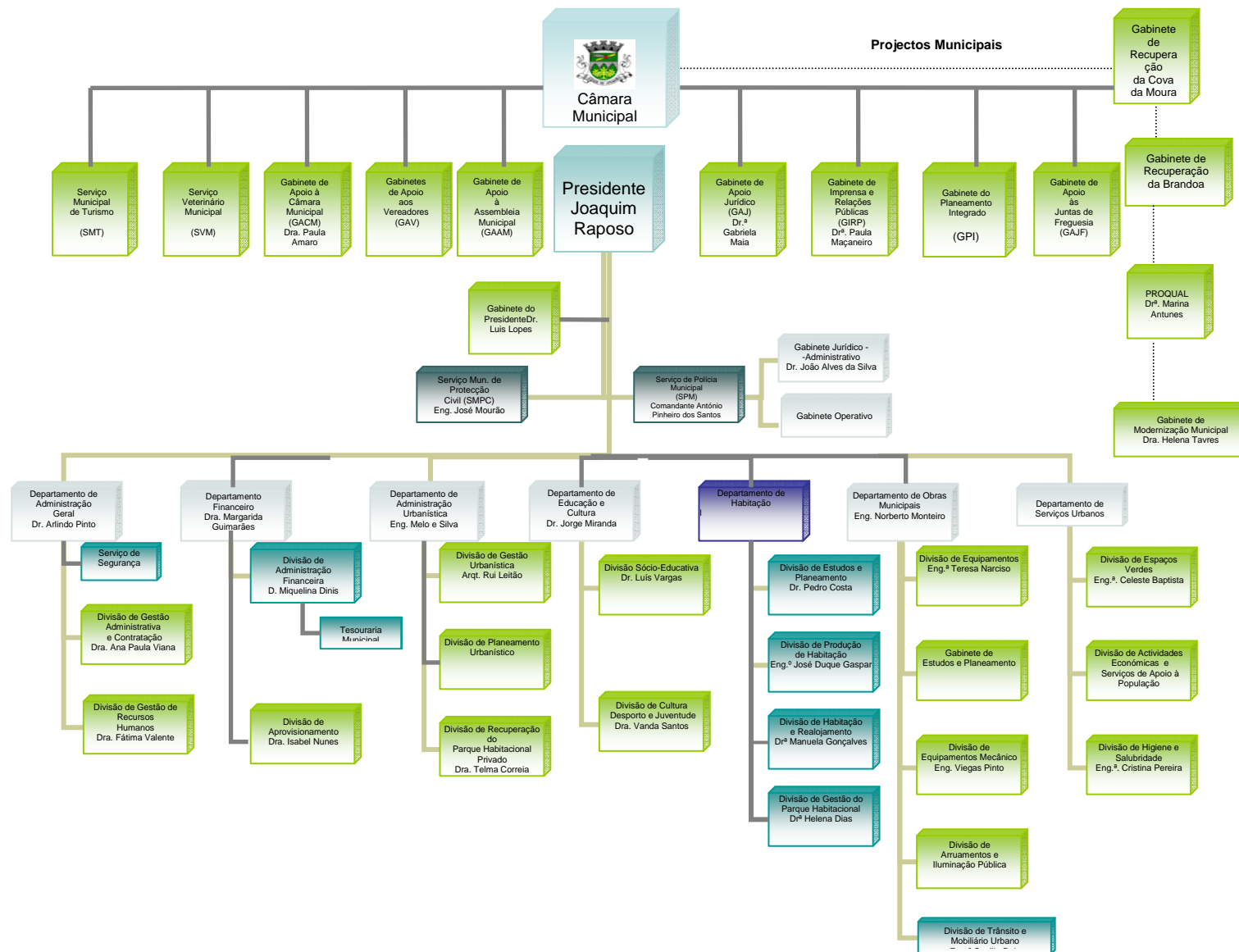
IV. Controlo e monitorização do Plano.

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 funcionários 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.



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: (-MUITO FREQUENTE; -FREQUENTE; -POUCO FREQUENTE; -INEXISTENTE.)	MEDIDAS PROPOSTAS	IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS
-Departamento de Administração Geral -Departamento Financeiro	-Divisão de Gestão Administrativa e Contratação -Divisão de Aprovisionamento	A Câmara Municipal da Amadora tem como missão planear, organizar e executar as políticas municipais nos domínios urbanístico e do espaço público, da intervenção social e comunitária, da educação, ambiente, cultura e desporto, prestando serviços aos cidadãos.	No âmbito do Licenciamento e Contratação: -Praticar os actos e realizar as tarefas subsequentes à adjudicação dos contratos municipais, designadamente, de empreitada, aquisição de bens ou serviços e arrendamento; -Assegurar as actividades de aprovisionamento municipal em bens e serviços necessários à execução eficiente e oportuna das	1. Planeamento da contratação -Inexistência de cabimentação prévia da despesa.	Pouco Frequente	-Prévia cabimentação da despesa	Dr. Arlindo Pinto e Dr. ^a Margarida Guimarães Dr. ^a Ana Paula Viana e Dr. ^a Isabel Nunes
				2. Procedimentos pré-contratuais -Não fixação, no caderno de encargos, das especificações técnicas, tendo em conta a natureza das prestações objecto do contrato a celebrar;	Inexistente	-Que o conteúdo do programa de procedimento ou do convite à apresentação de propostas está em consonância com os preceitos legais; -Que as especificações técnicas fixadas no caderno de encargos se adequam à natureza das prestações objecto do contrato a celebrar; -Que os requisitos fixados não determinam o afastamento de grande parte dos potenciais concorrentes, mediante a imposição de condições inusuais ou demasiado exigentes e/ou restritivas;	

			<p>actividades planeadas, com respeito pelos critérios de gestão económica, financeira e de qualidade;</p>	<p>-Não audição dos concorrentes sobre o relatório preliminar/decisão de adjudicação.</p>	<p>Inexistente</p>	<p>-Que os concorrentes não estão impedidos de participar nos procedimentos;</p>	
			<p>-Proceder à aquisição dos bens e serviços necessários à actividade municipal, de acordo com critérios técnicos, económicos e de qualidade;</p>	<p>3. Celebração e execução do contrato</p> <p>-Inexistência de correspondência entre as cláusulas contratuais e as estabelecidas nas peças do respectivo concurso;</p>	<p>Pouco Frequente</p>	<p>-Implementação de um sistema de controlo interno que garanta:</p>	
				<p>-Existência de ambiguidades, lacunas e omissões no clausulado;</p> <p>-Não verificação ou verificação deficiente das cláusulas contratuais que prevejam ou regulem os suprimentos dos erros e omissões;</p>		<p>-Que as cláusulas contratuais são legais;</p> <p>-Que existe uma correspondência entre as cláusulas contratuais e o estabelecido nas peças do respectivo concurso;</p> <p>-Que o seu clausulado é claro e rigoroso, não existindo erros, ambiguidades, lacunas ou omissões que possam implicar, designadamente, o agravamento dos custos contratuais ou o adiamento dos prazos de execução;</p> <p>-Que prevejam e regulem com rigor as situações de eventual falta de licenças ou autorizações fundamentais para a execução do contrato;</p> <p>-Que prevejam e regulem com o devido rigor o eventual suprimento de erros e omissões;</p> <p>-Que no caso da aquisição de bens, o prazo estabelecido para a vigência do contrato (incluindo as suas eventuais prorrogações) não excede os 3 anos, salvo nas situações legalmente previstas.</p>	

-Departamento de Educação e Cultura			Assegurar a articulação entre os programas, projectos e actividades dos diversos serviços municipais, com intervenção na área social, cultural, desportiva, educativa, de conservação de infra-estruturas e equipamentos	Concessão de Benefícios Públicos : -Inexistência de instrumento, geral e abstracto, que estabeleça as regras de atribuição de benefícios públicos (subsídios, subvenções, bonificações, ajudas, incentivos, donativos, etc.)	Pouco Frequente	-Aprovação de regulamento municipal relativo à concessão de benefícios, que estabeleça os procedimentos e os critérios de atribuição; -Publicitação do regulamento, nomeadamente no sítio do município na internet;	Dr. Jorge Miranda

			sociais, da habitação, de higiene e salubridade, de espaços verdes e do urbanismo ao nível comunitário/local;	-Inexistência de declarações de interesses privados dos funcionários envolvidos nos processos de concessão de benefícios;	Inexistente	- Implementação de sistema de gestão documental que evidencie que o beneficiário cumpre todas as normas legais aplicáveis; -Exigência de declarações de interesses;	
				-Inexistência de um processo, cronologicamente organizado, que identifique os intervenientes que nele praticaram actos;	Pouco Frequente	-Uniformização e consolidação da informação relativa a todas as pessoas e a todas as entidades beneficiárias; -Apreciação de todas as solicitações no mesmo acto decisório;	
				-Existência de situações em que os beneficiários não juntam todos os documentos necessários à instrução do processo;		-Uniformização e consolidação da informação relativa a todas as pessoas e a todas as entidades beneficiárias; -Publicitação da atribuição dos benefícios, nomeadamente no sítio do município na internet, bem como de toda a informação sobre as entidades beneficiárias; -Verificação/apreciação do compromisso assumido pela entidade beneficiária; - Implementação de mecanismos de controlo interno que permitam despistar situações de favoritismo por um determinado beneficiário;	
				-Não verificação, na instrução do processo, de que os beneficiários cumprem as normas legais em vigor relativas à atribuição do benefício;		-Uniformização e consolidação da informação relativa a todas as pessoas e a todas as entidades beneficiárias; -Apreciação de todas as solicitações no mesmo acto decisório; -Verificação/apreciação do compromisso assumido pela entidade beneficiária;	

<p>-Departamento de Administração Urbanística</p>			<p>Planeamento e gestão urbanística do Concelho da Amadora</p>	<p>Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação: - Ausência de informação procedimental sistematizada de forma clara e disponível. Informação relativa aos meios de reacção contra as decisões da administração. A ausência de informação ou uma deficiente identificação das várias fases procedimentais, dos técnicos intervenientes ou responsáveis pelas mesmas, bem como a ausência ou uma deficiente discriminação das correspondentes tarefas de execução, poderá propiciar que estas mesmas tarefas e responsabilidade se diluam no âmbito do procedimento, desprotegendo, não só quem decide – que poderá ver-se na contingência de assumir conteúdos de decisão sem que se consiga determinar, com rigor, os responsáveis intervenientes -, mas também o requerente, numa eventual responsabilização ou reclamação perante os serviços, ou, simplesmente, num mero pedido de informação procedimental.</p>	<p>Frequente</p>	<p>- Criação de mecanismos de controlo acrescido do exercício de funções privadas, por parte dos técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos de autorização e licenciamento de operações urbanísticas;</p> <p>- Informação visível relativa à existência do livro de reclamações no serviço;</p> <p>- 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;</p>	<p>Eng. Melo e Silva</p>
---	--	--	--	--	------------------	---	--------------------------

-Departamento de Administração Geral	-Divisão de Gestão de Recursos Humanos		Assegurar o recrutamento, selecção, admissão e gestão do pessoal;	-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;	Pouco Frequente	- Elenco objectivo de critérios de selecção de candidatos que permita que a fundamentação das decisões de contratar seja facilmente perceptível e sindicável;	Dr. Arlindo Pinto Dr.ª Fátima Valente
				-O recrutamento ou a decisão de recrutamento é objecto de decisão de órgão não colegial;	Inexistente	- As decisões tomadas sem intervenção de órgão colegial devem ser devidamente fundamentadas; -Implementação da decisão por órgão colegial;	
				-Não intervenção no processo de avaliação de órgão colegial;	Inexistente	-Criação de um órgão colegial designado “Conselho de Coordenação de Avaliação”;	
				-Utilização excessiva de mecanismos excepcionais de promoção na carreira;	Pouco Frequente	-Cumprimento dos critérios e mecanismos exigidos por lei;	
-Departamento Financeiro			-Planeamento, Gestão e Administração Financeira	-Realização e pagamento de trabalhos a mais antes da respectiva despesa ter sido devidamente autorizada;	Inexistente	- Informatização integrada dos procedimentos de controlo interno e contabilidade;	Dr.ª Margarida Guimarães
				- Pagamentos dos honorários a projectistas relativamente a situações não previstas contratualmente;	Inexistente	-Contabilidade Interna com imputação por centros de custos correspondentes à unidade orgânica de menor grau, se possível;	

				- Assunção de despesas sem prévio cabimento na respectiva dotação orçamental;	Inexistente		
--	--	--	--	---	-------------	--	--

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. Assim, devem ser 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 “auditurus – 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 deve ter como objectivo de monitorização periódica a emissão de um relatório anual onde é feita a auditoria/avaliação interna do Plano.

Estas tarefas devem ser prosseguidas por um serviço próprio de Auditoria Interna. Nos municípios em que não se justifique a existência de tal serviço, preconiza-se que tais actividades possam ser levadas a cabo ao nível intermunicipal, nomeadamente através das Comunidades Intermunicipais, numa lógica de aproveitamento de recursos.

Para dotar o relatório final de informação rigorosa e fidedigna, os executores do relatório dispõem de enumeras 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 devem elaborar um relatório completo, objectivo, claro, conciso e oportuno. A conclusão sobre o resultado da auditoria/avaliação ao Plano deve conter uma opinião global. Para tanto, deverão estar expressa 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, *adeternum*, no ponto de partida em que começou a ser implementado o Plano.