



PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE GESTÃO,
INCLUINDO OS 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;
- 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 ou 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 – 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 das Caldas da Rainha, 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.

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

Sublinha-se ainda que a responsabilidade pela implementação, execução e avaliação do Plano é uma responsabilidade do órgão executivo e do presidente da câmara municipal, bem como de todo o pessoal com funções dirigentes.

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.

Depois, estabelece-se um organograma, no qual se identificam as várias unidades orgânicas dos municípios, os cargos dirigentes e os responsáveis pelos vários níveis de decisão, que a Câmara Municipal adequará às suas especificidades.

Em terceiro lugar:

- a) Procede-se à elaboração de um quadro contendo informação relativamente aos seguintes itens:

- Identificação das unidades ou sub-unidades;
 - Identificação de potenciais riscos;
 - Qualificação da frequência dos riscos;
 - Medidas;
 - Responsáveis.
- b) **Tal quadro deve identificar as áreas que sejam susceptíveis de geração de riscos. Trata-se da definição de riscos em abstracto, isto é, que podem ou não ocorrer em qualquer organização, e por isso devem ser equacionados. Ora, a sua previsão conceptual não significa, como consequência, que os mesmos se verifiquem na prática.**
- c) **Para isso, é essencial que em tal quadro se proceda à qualificação do risco, tendo por base a sua frequência: propõe-se a seguinte classificação:**
- **Muito frequente;**
 - **Frequente;**
 - **Pouco frequente;**
- d) **A adopção de medidas deverá acontecer tendo em conta a frequência do risco. Assim, quando determinado o risco (Pouco Frequente, Frequente ou Muito Frequente) deverão ser adoptadas medidas que possam reduzir ou eliminar esse risco.**

Em quarto lugar, estabelece-se uma metodologia para o controlo e monitorização do Plano, de acordo com os seguintes itens:

- Identificação em cada unidade orgânica dos responsáveis pela implementação do plano e respectivas tarefas;
- Elaboração de um Relatório Anual de execução do Plano.

FONTES

Os exemplos de riscos bem como as respectivas medidas têm por referência vários documentos e estão equacionados em diversas publicações:

- **“Contabilidade de Custos para as Autarquias Locais”. Modelo para o Sector Público Administrativo (2ª edição), 2005.** José Rui Almeida , Editora Vida Económica ;
- **“A Nova Lei das Finanças Locais, manual para financeiros e não financeiros”, 2007.** Joaquim Alexandre, Editora Dislivro;
- **“Guia Prático de Implementação de um Sistema de Controlo Interno/Administração Pública”,2004.** Célia Mateus , Editora NPF, Pesquisa e Formação Publicações;
- **“Direito do Urbanismo e Autarquias Locais”, 2005.** CEDOUA-FDUC-IGAT, Editora Almedina;
- **“Contratação Pública Autárquica”, 2006.** CEDOUA-FDUC-IGAT, Editora Almedina;
- **“Iniciativas – Modelo Relativas à Ética Pública ao Nível Local”, 2004.** Trabalho preparado pelo Comité Director sobre a Democracia Local e Regional (CDLR) adoptado na conferência internacional sobre “A ética no sector público” Noordwijkerhout, 31 de Março a 1 de Abril de 2004) na versão traduzida pela Direcção Geral das Autarquias Locais ;
- **“United Nations Convention Against Corruption”,** ratificada pelo Estado Português, através do Decreto nº 97/2007 do Presidente da República;
- **“Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption”,** UNOCD (United Nations Office on Drugs and Crime) Nova Iorque, 2009;
- **“Model of Conduct for Public Officials”,** Conselho da Europa , Maio de 2000;
- **“Deliberação sobre Avaliação de riscos de corrupção e infracções conexas” e “Questionário sobre a avaliação da Gestão de Riscos”,** Março de 2009. Conselho de Prevenção da Corrupção, Tribunal de Contas;
- **“Deliberação relativa aos Contratos Públicos e Decreto-Lei nº34/2009 de 6 de Fevereiro”,** Maio de 2009. Conselho de Prevenção da Corrupção, Tribunal de Contas;
- **“Relatório Síntese do Questionário sobre a avaliação da gestão de riscos de corrupção e infracções conexas”** Julho de 2009. Conselho de prevenção da Corrupção;
- **“Recomendação do Conselho de prevenção da Corrupção sobre os Planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas”,** Julho de 2009. Conselho de Prevenção da Corrupção, Tribunal de Contas;
- **Carta Ética da Administração Pública.**

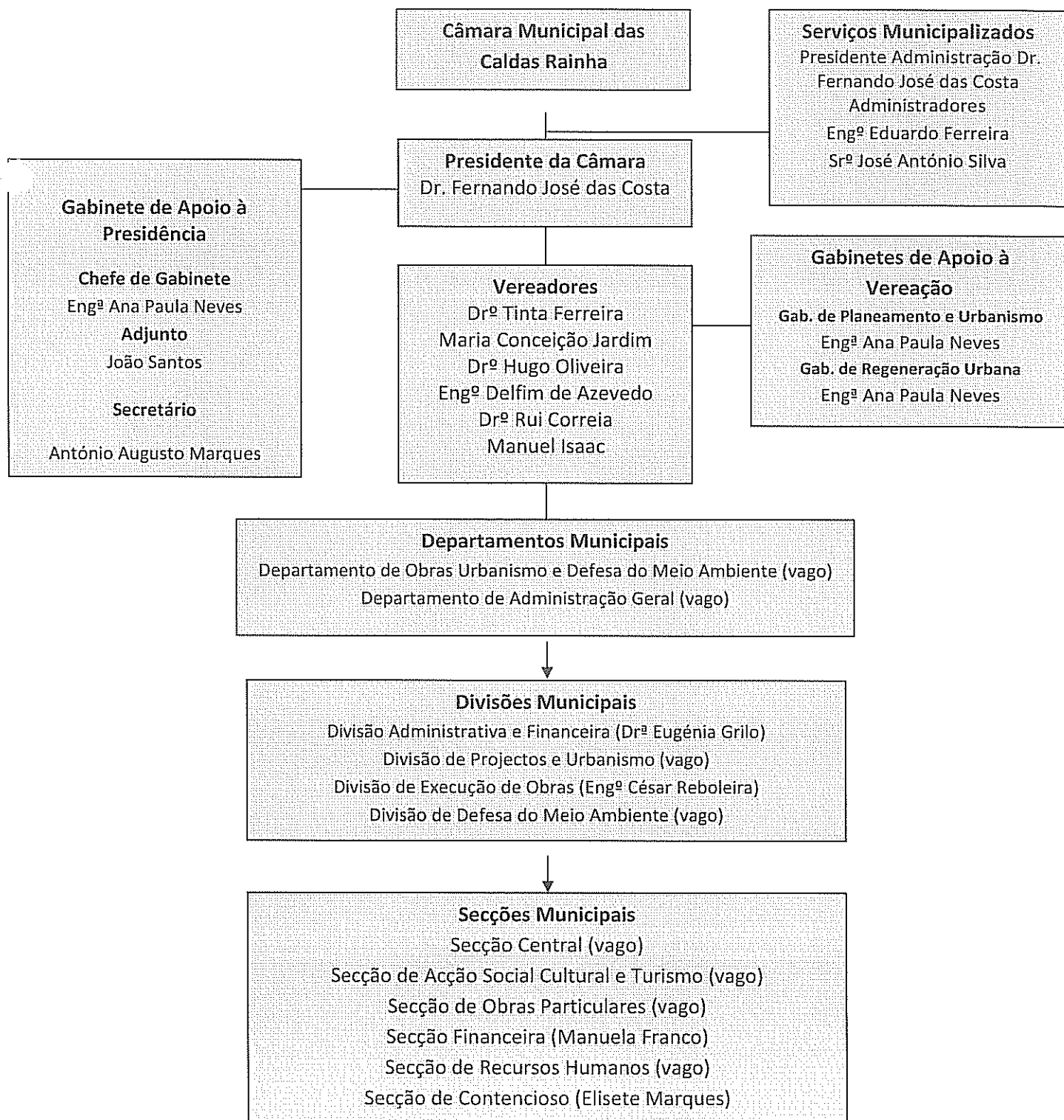
PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS

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.

II. ORGANOGRAMA E IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS



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

Unidade Orgânica	Subunidade Orgânica	Principais Actividades	Riscos Identificados	Frequência do Risco: (- Muito frequente; - Frequente; - Pouco frequente)	Medidas Propostas	Identificação dos Responsáveis
Departamento de Administração Geral	Divisão Administrativa e Financeira e Divisão de execução de obras	Contratação Pública (planeamento da contratação)	Existência deficiente de um sistema estruturado de avaliação das necessidades Tratamento deficiente das estimativas de custos	Frequente Frequente	Implementação de sistema estruturado de avaliação das necessidades Montagem de base de dados com informação relevante sobre aquisições anteriores	Câmara Municipal Presidente da Câmara Dirigentes

Unidade Orgânica	Subunidade Orgânica	Principais Actividades	Riscos Identificados	Frequência do Risco: (- Muito frequente; -Frequente; -Pouco frequente)	Medidas Propostas	Identificação dos Responsáveis
Departamento de Administração Geral	Divisão Administrativa e Financeira	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	Câmara Municipal Presidente da Câmara Dirigentes

Unidade Orgânica	Subunidade Orgânica	Principais Actividades	Riscos Identificados	Frequência do Risco: (- Muito frequente; -Frequente; -Pouco frequente)	Medidas Propostas	Identificação dos Responsáveis
Departamento de Planeamento e Urbanismo (vago)	Divisão de Planeamento e Urbanismo (vago)	Urbanização e Edificação	<p>Não acumulação de funções ou tarefas públicas que (ainda que dentro da própria estrutura do Município) possam comprometer a isenção na abordagem do processo.</p> <p>(A título de exemplo, a não acumulação de tarefas de apreciação de projectos com funções de fiscalização da execução, pelo menos no âmbito dos mesmos processos e, ainda, com quaisquer funções no âmbito dos procedimentos contra-ordenacionais)</p>	Pouco frequente	Exigência de entrega de uma declaração de impedimento, que deverá ser expressa e sob a forma escrita, apenas ao processo em análise;	Câmara Municipal Presidente da Câmara

Unidade Orgânica	Subunidade Orgânica	Principais Actividades	Riscos Identificados	Frequência do Risco: (- Muito frequente; -Frequente; -Pouco frequente)	Medidas Propostas	Identificação dos Responsáveis
Departamento de Administração Geral	Divisão Administrativa e Financeira	Recursos Humanos	<p>Ausência de mecanismos que obriguem à rotatividade dos elementos integrantes dos júris</p> <p>Não disponibilização, aos interessados, de mecanismos de acesso facilitado e célere a informação procedimental relativa aos procedimentos de selecção</p>	<p>Frequente</p> <p>Frequente</p>	<p>Criação de regras gerais de rotatividade dos elementos que compõem os júris de concurso, de forma a assegurar que as decisões ou as propostas de decisão não fiquem, por regra, concentradas nos mesmos trabalhadores, dirigentes</p> <p>Nomeação de um responsável ou "gestor" do procedimento e identificação do respectivo contacto dentro dos serviços</p> <p>Formação de maior número de trabalhadores, nomeadamente, na área de avaliação de competências</p> <p>Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos</p>	<p>Câmara Municipal</p> <p>Presidente da Câmara</p> <p>Dirigentes</p>

Unidade Orgânica	Subunidade Orgânica	Principais Actividades	Riscos Identificados	Frequência do Risco: (- Muito frequente; - Frequente; - Pouco frequente)	Medidas Propostas	Identificação dos Responsáveis
Departamento de Administração Geral	Divisão Administrativa e Financeira	Gestão Financeira	Deficiente controlo interno na área do aprovisionamento quanto à execução dos concursos, gestão de stocks, recepção e armazenagem de bens e produtos Deficiência ao nível da localização dos bens inventariados	Pouco Frequente Frequente	Arquitectar procedimentos com vista ao controlo interno na área do aprovisionamento Disponibilização de recursos humanos suficientes para controlar e identificar todos os bens móveis e imóveis do Município	Câmara Municipal Presidente da Câmara Dirigentes

V. 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. Preconiza-se que tais actividades possam ser levadas a cabo ao nível intermunicipal, nomeadamente através da Comunidades Intermunicipal, 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 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.