



santa marta de penaguião
MUNICÍPIO

M

PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO
E INFRACÇÕES CONEXAS

DEZEMBRO/2009

M

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUÇÃO	2
1 – COMPROMISSO ÉTICO	3
2 – OBJECTIVOS	4
3 – METODOLOGIA	5
4 – DEFINIÇÃO DO PLANO	6
4.1 - IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO	7
4.2 – INDICAÇÃO DE MEDIDAS PREVENTIVAS E CORRECTIVAS	9
4.2.1 – MEDIDAS PREVENTIVAS	9
4.2.2 – MEDIDAS CORRECTIVAS	12
5 – DEFINIÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS NA IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DO PLANO	14
6 – DIVULGAÇÃO	16
Anexos:	
Anexo 1 – Organograma da Câmara Municipal	
Anexo 2 – Mapa de Responsáveis e Implementação do Plano	
Anexo 3 – Modelo de Relatório de Execução Anual	

INTRODUÇÃO

O Conselho de Prevenção da Corrupção, entidade administrativa independente, criado pela Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro, a funcionar junto do Tribunal de Contas, desenvolve uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas.

Nesse sentido, através da recomendação n.º 1/2009, publicada no Diário da República, II Série, n.º 140, de 22 de Julho, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), impõe às entidades, serviços e organismos gestores de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, para, no prazo de 90 dias, elaborarem um plano de gestão de risco de corrupção e infracções conexas, o qual deve ser remetido àquele Conselho, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

Aquela Recomendação surge na sequência da deliberação de 4 de Março de 2009 em que o CPC, deliberou distribuir um questionário a todos os dirigentes máximos das entidades, serviços e organismos da Administração Pública Central e Regional, directa e indirecta, bem como a todos os Municípios, incluindo o sector empresarial local, no sentido de efectuar uma primeira avaliação dos riscos nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos, ao qual esta Câmara Municipal, respondeu em tempo oportuno, por via electrónica.

Assim, tendo presente a Recomendação referida, compete à Câmara Municipal preparar um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, que corresponda à realidade e necessidades desta Autarquia e que seja exequível no curto e médio prazo.

1 – COMPROMISSO ÉTICO

Para além das normas legais aplicáveis, as relações que se estabelecem entre 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.

2 – OBJECTIVOS

O Plano circunscreve-se única e exclusivamente à actividade da Câmara Municipal de Santa Marta de Penaguião e aplica-se aos membros dos Órgãos Municipais, ao pessoal dirigente e a todos os trabalhadores e colaboradores do Município, centrando-se não só nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos, recomendadas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, mas também na área de urbanismo e edificação.

No entanto, após elaboração do relatório anual sobre a execução do Plano, caso se conclua pela necessidade de se intervir noutras áreas sensíveis a actos de corrupção ou a estes conexos, elaborar-se-á um novo Plano, com um âmbito de aplicação mais abrangente, tendo em conta a experiência e resultados obtidos.

Assim, os objectivos deste Plano são os seguintes:

- Identificar as áreas de risco de corrupção e infracções conexas, no âmbito acima referido;
- Com base na identificação dos riscos, identificar as medidas adoptadas que previnam a sua ocorrência, estabelecendo medidas preventivas e ou correctivas que salvaguardem a inexistência de corrupção ou outro acto análogo;
- Definir e identificar os vários responsáveis envolvidos na gestão do Plano, sob a direcção do órgão dirigente máximo; e
- Elaborar anualmente um relatório sobre a execução do Plano.

3 – METODOLOGIA

Para a elaboração deste Plano procedemos ao levantamento e análise da organização interna dos Serviços Municipais, das normas de execução orçamental, no regulamento do sistema de controlo interno e respectivos procedimentos, nas aplicações informáticas usadas a nível da contabilidade autárquica, do aprovisionamento e gestão de stocks e da gestão de máquinas e viaturas.

Por outro lado, foram também analisadas as respostas da Câmara Municipal ao questionário do Conselho de Prevenção da Corrupção, no sentido de aferir o objectivo pretendido pelo referido Conselho e algumas fragilidades identificadas por esta Autarquia.

Quanto à concessão de benefícios públicos e empreitadas, teve-se em conta os relatórios de entidades de controlo interno, como sejam, o Tribunal de Contas, Inspeção-geral de Finanças e Inspeção-Geral da Administração Local, em especial nas conclusões e recomendasses emitidas por estas entidades.

4 – DEFINIÇÃO DO PLANO

O Regulamento do Sistema de Controlo Interno é um dos instrumentos de que a administração dispõe para combater a ocorrência de actos de corrupção, fraudes, ou outros actos análogos que afectem ou prejudiquem os activos municipais e, consequentemente, o erário público, bem como o serviço prestado pela Autarquia.

Existem no Município outras ferramentas que integram e contribuem para o êxito do sistema de controlo interno, designadamente a nível organizativo, de que se destaca a normalização, informatização e desmaterialização dos procedimentos e, ainda, a implementação da gestão dos serviços de qualidade.

Todavia, e dado tratar-se de um processo exigente e dinâmico, importa que seja efectuada uma monitorização e melhoria constante das fragilidades detectadas do sistema de controlo interno, sempre numa perspectiva construtiva, por forma adequá-lo à permanente realidade da autarquia.

Assim sendo, neste Plano procede-se à avaliação dos riscos que podem ocorrer e afectar o património e o serviço público do Município de Santa Marta de Penaguião, decorrentes de práticas de corrupção ou outras infracções conexas, para que posteriormente, se possam indicar as medidas mais eficazes para a sua prevenção ou, então, caso aquelas ocorram, medidas que visem corrigir e reduzir as consequências daí resultantes.

M

4.1 – IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO

Na avaliação das áreas de risco pretende-se identificar, analisar e gerir os riscos que afectam os objectivos e interesses da autarquia, objectivando a identificação desses riscos, nos pontos menos fortes da actual organização interna e do sistema de controlo interno, essencialmente baseada nas respostas dadas ao questionário do Conselho de Prevenção da Corrupção.

Deste modo, elencamos os riscos, que eventualmente podem levar ou facilitar a prática de actos de corrupção ou infracções conexas, a nível geral e nas três áreas antes referidas, ou seja, na área da contratação pública, na área da concessão de benefícios públicos e na área de urbanismo e edificação.

a) Contratação Pública

- Ausência de rotatividade dos responsáveis pela prática de actos determinantes no processo de contratação, controlo dos fornecimentos e armazenamento dos bens;
- Ausência de verificação de eventuais impedimentos na composição do “júris de procedimento”;
- Apreciação quanto à apresentação de propostas por entidades que participaram, directa ou indirecta, na preparação e elaboração das peças dos procedimentos ou se encontra relacionada com qualquer concorrente não é assegurada;
- A ausência de relatórios de acompanhamento e ou de avaliação do desempenho do fornecedor, prestador de serviços ou empreiteiro;
- A preocupação com a ocorrência de conflitos de interesses, que possam pôr em causa a transparência dos procedimentos pré-contratuais não é perceptível;

- Os prazos contratuais com maior relevância não são convenientemente monitorizados,
- Os mecanismos internos de controlo existentes podem não detectar situações indiciadoras de conluio entre concorrentes e de eventual corrupção de trabalhadores;

b) Concessão de Benefícios Públicos

- Procedimentos que garantam e evidenciem a atribuição de apoios de forma equitativa e transparente;
- Inexistência de declaração de interesses privados dos colaboradores intervenientes nos processos de concessão de benefícios;
- O processo de concessão de benefícios públicos não dispõe de evidências em como a autarquia não usufruiu de qualquer contrapartida pela concessão do benefício;
- Não estão previstas as consequências do incumprimento ou cumprimento defeituoso por parte do beneficiário, que se devem estender, solidariamente, aos membros que integram os órgãos executivos e deliberativos do beneficiário, atento o disposto nos artigos 164.º e 165.º do Código Civil;
- Ausência de definição dos procedimentos a adoptar perante as situações de incumprimento pela entidade beneficiária dos apoios.

c) Urbanismo e Edificação

- Acumulação de funções privadas por parte de técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos de autorizações e licenciamento de operações urbanísticas;
- Falta de imparcialidade potenciada pela intervenção sistemática de determinado (s) técnico (s) ou dirigente em processos da mesma natureza, processos instruídos pelos mesmos requerentes, ou processos instruídos

por requerentes com algum tipo de proximidade, o que poderá propiciar o favorecimento ou desfavorecimento;

- Tempo de decisão. Por exemplo, a prioridade no tratamento de um processo em detrimento de outro temporalmente anterior ou o mero tratamento mais célere do que a média são situações que facilmente se propiciam e que poderão redundar em situações de (des) favorecimento de determinado requerente ou processo.
- Ausência de informação procedimental sistematizada de forma clara e disponível.

4.2 – INDICAÇÃO DE MEDIDAS PREVENTIVAS E CORRECTIVAS

Identificadas as áreas de risco referidas, independentemente de poder virem a ser referenciadas outras, importa indicar as acções a desenvolver no sentido de evitar a ocorrência de riscos que lesem o património municipal ou afectem o bom desempenho da Câmara Municipal de Santa Marta de Penaguião, bem com definir os procedimentos a adoptar em caso de ocorrência de actos de corrupção semelhantes a estes.

Deste modo, atentos os princípios de boa gestão e tendo presente a relação custo/benefício, é essencial definir as medidas preventivas e correctivas que sejam necessárias implementar.

4.2.1 – MEDIDAS PREVENTIVAS

I – DE ÂMBITO GERAL:

- a) Para salvaguarda da integridade e valores éticos, dever-se-á elaborar um código de conduta para os colaboradores, em consonância com as normas constitucionais, com a Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro, com a Recomendação n.º R (2000) 10 do

Comité de Ministros dos Estados Membros sobre os Códigos de Conduta para os Agentes Públicos e com as especificidades das funções desempenhadas;

- b) Acções de divulgação e ou esclarecimento de todos os colaboradores sobre o Plano de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, disponibilizando o Plano na páginas electrónica e da Intranet do município;
- c) Acções de formação em áreas que se articulem com a corrupção e riscos conexos, designadamente sobre o Código do Procedimento Administrativo, a Despesa Pública, o Código da Contratação Pública, a responsabilidade disciplinar e civil extracontratual e da Urbanização e Edificação.
- d) Criação de um Regulamento do Fundo de Maneio, que estabeleça o modo da sua constituição, os seus limites máximos, o tipo e natureza das despesas que podem ser pagas pelo fundo, o modo de reconstituição e sua periodicidade e, por fim, a sua regularização e reposição;
- e) Constituição de uma Comissão de monitorização do presente Plano, para coordenação das actividades de implementação do mesmo, realização de reuniões de acompanhamento e elaboração de um relatório anual sobre a sua execução.

II – DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA:

- a) Criação de um plano de rotatividade para os responsáveis pela prática de actos determinantes no processo de contratação, controlo e fornecimento e armazenamento dos bens
- b) Definição de procedimentos que tenham por fim:
 - i. Identificar o registo das situações de impedimentos na composição dos “júris de procedimento”;
 - ii. A obtenção de declarações dos interesses privados dos colaboradores envolvidos na contratação pública;
 - iii. O apuramento dos casos de incompatibilidades que salvaguardem quem participou, directa ou indirectamente, na preparação e elaboração

- das peças de procedimento não apresente propostas ou se encontra relacionado com qualquer concorrente;
- iv. A instituição de mecanismos internos de controlo que visem detectar situações indiciadoras de conluio entre concorrentes e colaboradores, como a limitação do acesso aos documentos concursais no momento prévio à sua publicitação, a um núcleo restrito de pessoas, a apreciação da objectividade dos critérios de selecção e das avaliações realizadas, entre outras.
 - v. A elaboração de relatórios de acompanhamento e avaliação do desempenho do fornecedor/prestador de serviços, por pessoas que não tiveram intervenção no processo de contratação; e
 - vi. O controlo do cumprimento dos prazos contratuais mais relevantes, bem assim a sinalização junto do adjudicatário das situações de incumprimento.

III – DA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PÚBLICOS:

- a) Proceder à criação de procedimentos que sistematizem as políticas, prioridades, metas e estratégias a prosseguir com a concessão de apoios e transferências,
- b) Os colaboradores envolvidos no processo de concessão do benefício público devem emitir declarações de interesses privados;
- c) O contrato celebrado deve referir que a autarquia não usufrui de qualquer contrapartida pela concessão do benefício;
- d) Definição dos procedimentos a adoptar nas situações de incumprimento pela entidade beneficiária;
- e) Implementação de um sistema de gestão documental que evidencie que o beneficiário cumpre todas as normas legais aplicáveis;
- f) Apreciação de todas as solicitações no mesmo acto decisório;
- g) Verificação/apreciação do compromisso assumido pela entidade beneficiária;
- h) Estabelecimento de mecanismos de consequências do incumprimento ou do cumprimento defeituoso por parte do beneficiário, nomeadamente a devolução da quantia entregue ou do benefício recebido.

IV – DO URBANISMO E EDIFICAÇÃO:

- a) 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;
- b) Criação de regras de distribuição de processos que acautelem que a um determinado técnico não seja cometido de forma continuada os processos de determinado requerente, e que não seja cometida a apreciação, continuada, de procedimentos de idêntica natureza;
- c) Criação, na aplicação informática, de um sistema de justificação e alerta obrigatórios relativamente ao não cumprimento de prazos no âmbito dos procedimentos de licenciamento ou autorizações de operações urbanísticas; e
- d) Disponibilizar, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

4.2.2 – MEDIDAS CORRECTIVAS

I – DE ÂMBITO GERAL:

- a) A prática de actos de corrupção ou outros actos conexos por colaboradores da Câmara Municipal de Santa Marta de Penaguião deve conduzir à instauração do competente processo disciplinar e, caso constitua, igualmente, um ilícito criminal, dever-se-á promover o envio, imediato, ao Ministério Público;
- b) No caso dos actos referidos na alínea anterior, lesarem os interesses do Município, dever-se-ão instituir procedimentos internos, tendentes à aplicação das devidas consequências, designadamente tendo em vista o ressarcimento dos danos sofridos pela autarquia;
- c) Se os mesmos actos praticados no exercício de funções administrativas ou por causa dessas funções, provocarem a lesão de interesses de terceiros e caso a autarquia venha a ser responsabilizada por facto ilícito, por decorrerem de um comportamento doloso ou negligente (culpa grave) do colaborador, dever-se-ão

prever procedimentos adequados ao apuramento da responsabilidade solidária e aplicação, sendo caso disso, das consequências legais, designadamente o exercício do direito de regresso;

- d) A prestação de falsas declarações dos colaboradores, designadamente ao nível dos seus interesses privados, deve conduzir à competente participação disciplinar e ou criminal.

II – DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA:

- a) A lesão de interesses municipais, decorrente de um facto ilícito praticado por uma entidade no âmbito de uma colaboração desta, em sede de contratação pública, deve motivar a responsabilização da mesma, pelo que dever-se-ão estabelecer procedimentos necessários ao apuramento e ressarcimento dos danos sofridos pela Autarquia;
- b) A avaliação negativa do desempenho dos fornecedores, prestadores de serviços, empreiteiros deve ser registada em documento próprio, para conhecimento de todos aqueles que têm responsabilidades ao nível da contratação pública, enquanto referencial para outras contratações;
- c) A identificação, nas empreitadas de obras públicas, de trabalhos que não cumpram os requisitos legais impostos para os trabalhos a mais, deve motivar um novo processo de contratação, pelo que, a Secção de Contratação Pública sempre que os serviços responsáveis proponham contratos adicionais de trabalhos que não revistam, técnica e juridicamente, a qualidade de trabalhos a mais devem impedir a execução dos mesmos;
- d) Devem ser definidos procedimentos de reacção perante casos de desrespeito dos prazos contratuais, nomeadamente accionar os efeitos previstos na lei;
- e) A detecção de conflitos de interesse deve conduzir à declaração imediata, de impedimento do colaborador em questão, independentemente de outros efeitos que eventualmente possam ocorrer, designadamente de carácter disciplinar.

III – DA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PÚBLICOS

- a) Devem ser definidos quais os procedimentos a adoptar perante situações de incumprimento pela entidade beneficiária;
- b) A detecção de conflitos de interesse deve conduzir à declaração imediata, de impedimento do colaborador em questão, independentemente de outros efeitos que eventualmente possam ocorrer, designadamente de carácter disciplinar.

IV – DO URBANISMO E EDIFICAÇÃO

- a) O incumprimento dos prazos médios para a prática dos actos fixados em sede de licenciamento deve conduzir ao apuramento das causas subjacentes à sua ocorrência, nomeadamente em termos organizacionais e de desempenho, para posterior definição das acções correctivas a adoptar;
- b) Agilizar, nos casos em que tal se verifique, as comunicações de infracção às respectivas ordens profissionais, nomeadamente no que respeita à intervenção em procedimentos em que possa existir conflitos de interesses.

5. – DEFINIÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS NA IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DO PLANO

O sucesso deste ou qualquer plano depende do seu grau de acolhimento, execução e celeridade da implementação.

Assim sendo, é importante definir os responsáveis, quer pela aplicação das diferentes medidas acima identificadas, quer pela sua gestão, decorrente do acompanhamento do desenvolvimento e implementação das mesmas. É, igualmente, determinante a calendarização da implementação do Plano, pelo que é também necessário indicar as metas a cumprir em termos de prazos, cujo comprometimento deve ser assumido por todos os responsáveis.

Deste modo, e face ao exposto, a definição dos responsáveis e a aplicação cronológica do presente Plano consta do Anexo 2 e considera um horizonte temporal de 12 meses, com detalhe nas áreas antes enunciadas. Após os 12 meses para a sua implementação, os serviços responsáveis deverão elaborar um relatório anual sobre a execução operada e os resultados obtidos, nos termos do modelo constante do Anexo 3, o qual deverá ser entregue, impreterivelmente, ao Vereador do Pelouro dos Recursos Humanos, 15 (quinze) dias após o fim do referido prazo, que o avalia, determinando o seu grau de eficácia e implementação e formula propostas de actuação.

Todavia, não obstante no Anexo 2 apenas se definir como responsáveis os dirigentes e coordenadores técnicos municipais, a implementação, execução e avaliação do Plano é, em última instância, da responsabilidade do Órgão Executivo e do Presidente da Câmara Municipal, ao abrigo das competências previstas na Lei n.º 19/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 1 de Janeiro

6 – DIVULGAÇÃO


Dada a natureza da matéria abordada, os objectivos propostos, a diversidade e a transversalidade das medidas apresentadas e a definição dos responsáveis, o presente Plano deve ser objecto de divulgação junto da Assembleia Municipal, da Câmara Municipal e de todos os Serviços Municipais, para conhecimento, implementação, cumprimento e gestão do mesmo.

Por outro lado, decorre da Recomendação n.º 1/2009, do Conselho de Prevenção da Corrupção que a Câmara Municipal deverá efectuar um relatório anual sobre a execução do Plano, o qual deve ser remetido àquele Conselho, bem assim aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

Assim, tendo em conta os relatórios parciais de execução antes referidos, o Vereador do Pelouro dos Recursos Humanos, elabora o citado relatório anual, o qual deverá ser enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção, ao Tribunal de Contas, à Inspeção-Geral de Finanças e à Inspeção-Geral da Administração Local.

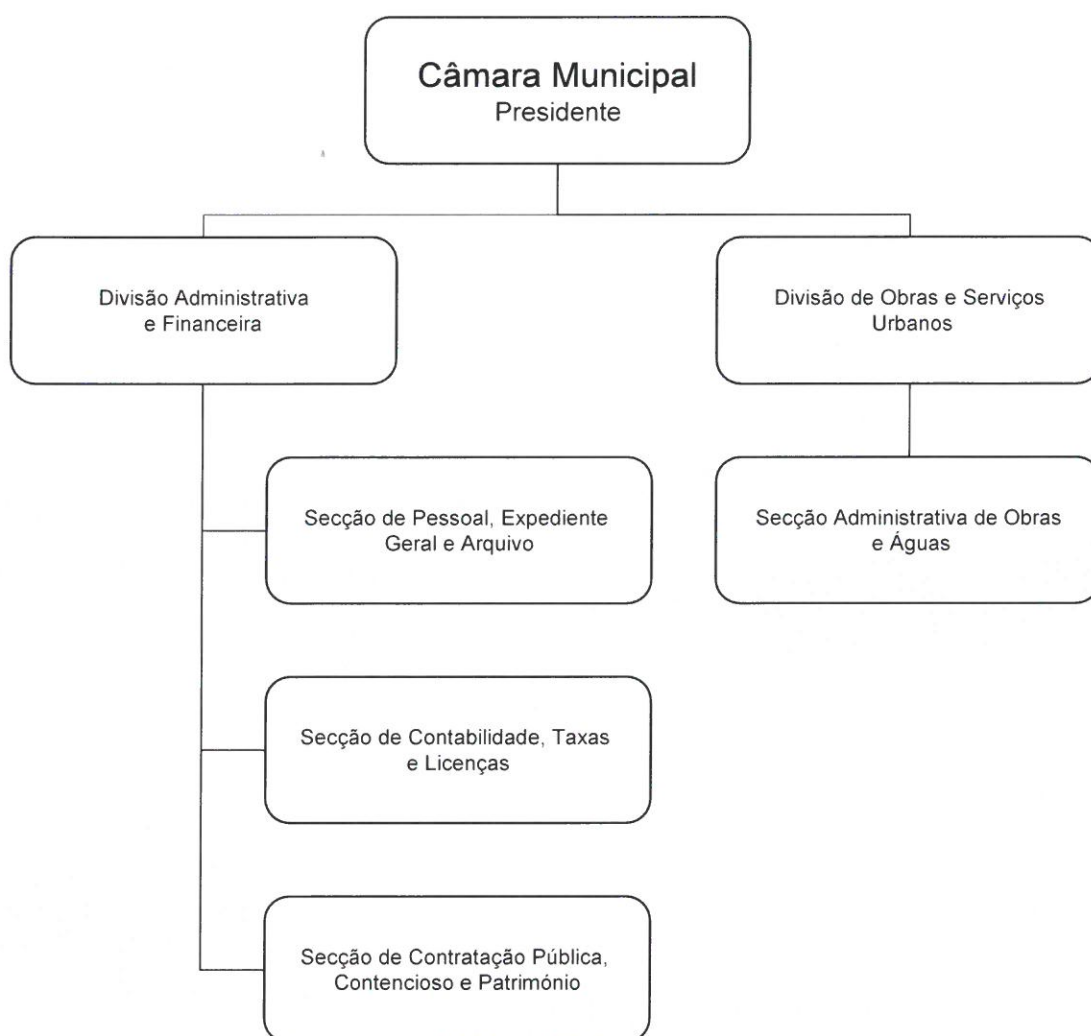
Santa Marta de Penaguião e Paços do Município, 30 de Dezembro de 2009

O Presidente da Câmara,



(Francisco José Guedes Ribeiro, Dr.)

Organograma da Câmara Municipal de Santa Marta de Penaguião



IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DO PLANO

Medidas	Mês												Unidade Orgânica Responsável	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Implementação	Gestão
A - Preventivas														
A.1 - Medidas Gerais														
.Elaboração do Código de Conduta													DAF	DAF
.Plano de formação													Todas as Unidades Orgânicas	Secção Pessoal
.Plano de rotatividade													Todas as Unidades Orgânicas	DAF e DOSU
.Monitorização do Desempenho													Todas as Unidades Orgânicas	DAF e DOSU
.Criação do Regulamento do Fundo de Maneio													Secção de Contabilidade	DAF
A.2 - Contratação Pública													Todas as Unidades Orgânicas	DAF e DOSU
A.3 - Concessão de Benefícios Públicos													Secção de Contabilidade	DAF
A.4 - Urbanismo e Edificação													DOSU	DOSU
B - Correctivas														
B.1 - Medidas Gerais													Todas as Unidades Orgânicas	DAF e DOSU
B.2 - Contratação Pública													Todas as Unidades Orgânicas	DAF e DOSU
B.3 - Concessão de Benefícios Públicos													Secção de Contabilidade	DAF
B.4 - Urbanismo e Edificação													DOSU	DOSU

DAF - Divisão Administrativa e Financeira

DOSU - Svisão de Obras e Serviços Urbanos

