



Câmara Municipal de Moura

PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE GESTÃO, DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

• **INTRODUÇÃO**

A CÂMARA MUNICIPAL DE MOURA, consciente de que a corrupção e os riscos conexos são um sério obstáculo ao normal funcionamento das instituições, e que a gestão do risco é fundamental nas relações entre cidadãos e Administração, vem apresentar o seu Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas, para vigorar pelo período do mandato.

• **Exposição de Motivos**

O Conselho de Prevenção da Corrupção – CPC, foi criado pela Lei nº 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 infrações conexas.

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

Tais planos devem conter, nomeadamente, os seguintes elementos:

- a) – Identificação, relativamente a cada área ou departamento, dos riscos de corrupção e infrações 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 pra cada concurso, programação de acções de formação adequadas, etc);
- c) – Definição e identificação dos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano, sob a direcção do órgão máximo;
- d) – Elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano.





Câmara Municipal de Moura

Tal recomendação surge na sequência da deliberação de 4 de Março de 2009 em que o CPC deliberou, através da aplicação de um questionário dos 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.

O Inquérito, assim 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 dos riscos, constitui 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 Democráticos, 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, pois, 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.

Sendo certo que muitas vezes a legislação em vigor não ajuda, de forma clara a tomada de decisões sem riscos. A legislação a aplicar é na maioria das vezes burocratizante, complexa vasta e até desarticulada, existindo uma exagerada regulamentação, muitos procedimentos e subprocedimentos o que obstaculiza a criatividade, impede uma correta gestão dos meios materiais e dos recursos humanos e fomenta o risco do cometimento de irregularidades.

A gestão do risco é um processo de análise regular dos riscos inerentes às actividades de prossecução das atribuições e competências das organizações, tendo por objectivo a defesa e a 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 inerentes 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 do risco, que podemos definir como a possibilidade eventual de determinado acontecimento poder ocorrer, gerando um resultado irregular. A possibilidade de acontecer uma situação adversa, um problema ou um dano, e o nível de importância que esses eventos têm nos resultados de determinada actividade, determina o grau de risco.





Câmara Municipal de Moura

Elemento essencial para a determinação daquela possibilidade 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 organizações, 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. Contudo, os mais importantes são inegavelmente:

- A competência da gestão, uma vez que uma maior 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 competências 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,





Câmara Municipal de Moura

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.

Ao artigo 268.º da CRP – Constituição da República Portuguesa, garante que todos *“Os cidadãos têm o direito de ser 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.”* Assim como, *“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.”* - nºs 1 e 2.

A regra é, 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, uma intenção de cidadania e ao mesmo tempo um instrumento de modernização dos serviços públicos.

Hodiernamente, sempre que se discutem os principais problemas da Administração Pública, 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 de todos os 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 Moura conhecedora de que a corrupção e os riscos conexos são um sério obstáculo ao normal





Câmara Municipal de Moura

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. Organigrama 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.

I. Compromisso Ético

As relações que se estabelecem entre os elementos dos órgãos municipais, os trabalhadores e demais colaboradores do município, assim como, no seu contacto com as populações, regem-se por uma panóplia de normas legais que lhes são próprias e por um conjunto de princípios, vertidos na Carta Ética da Administração Pública.

A destacar:

Integridade, procurando as melhores soluções para o interesse público que se pretende alcançar;

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;





Câmara Municipal de Moura

Respeito absoluto pelo quadro legal vigente e cumprimento das orientações internas e das disposições regulamentares;

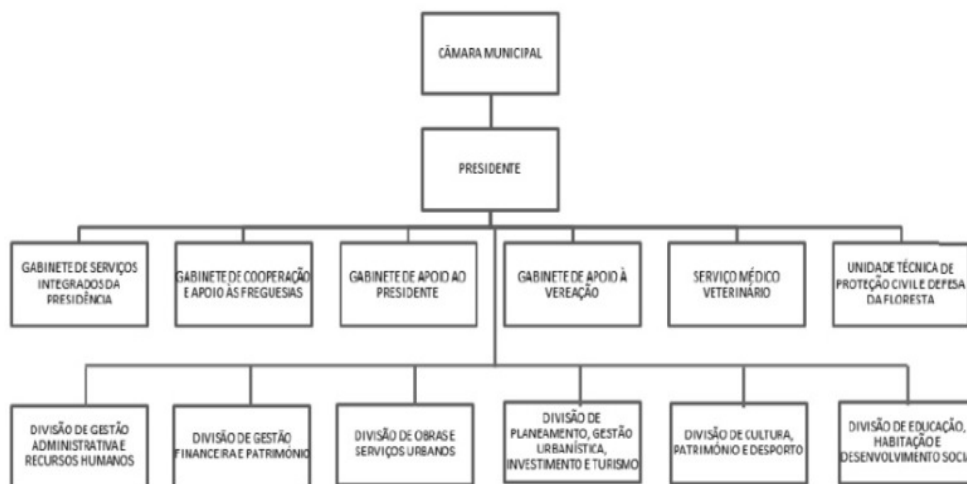
Manutenção da mais estrita isenção e objectividade;

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

II. Organograma e Identificação dos Responsáveis



Órgão Executivo – Câmara municipal

Presidente da Câmara – Álvaro José Pato Azedo alegria;

Vereadores:

Dr. José Francisco Calado Banha;

Dr. Manuel Martinho Franco Lavaredas Bio;





Câmara Municipal de Moura

Dr^a Lurdes da Conceição Pé-Curto Balola;
Dr. José Maria Prazeres Pós de Mina
Dr^a Ana Maria Xarrama Farinho;
Dr. André Albino Linhas-Roxas

- **Gabinete de Apoio Pessoal**

Chefe de Gabinete – Dr. Rui Miguel Costa Apolinário

Adjunto – Sr. Helder José Condeça Barqueta Feliciano

Estrutura Flexível – composta por unidades orgânicas flexíveis, no respeito pelo número máximo, fixado pela assembleia municipal, aprovada pela câmara municipal em 20 de Dezembro de 2017 e pela assembleia municipal no dia 27 do mesmo mês e ano e publicada no Diário da República, 2^a série, nº 15, de 22 de Janeiro de 2018.

Unidades Orgânicas

a) **Serviços de apoio e de assessoria:**

- i) Gabinete de Apoio ao Presidente;
- ii) Gabinete de Apoio à Vereação;
- iii) Serviço Médico Veterinário;
- iv) Unidade Técnica de Protecção Civil e Defesa da Floresta;
- v) Gabinete de Cooperação e Apoio às Freguesias;
- vi) Gabinete de Serviços Integrados da Presidência.

b) **Serviços instrumentais:**

- i) Divisão de Gestão Administrativa e Recursos Humanos – Dr. Joaquim José Lopes Cadeirinhas;
- ii) Divisão de Gestão Financeira e Património – Dr^a Maria de Jesus Mendes.

c) **Serviços operativos:**

- i) Divisão de Planeamento Gestão Urbanística Investimento e Turismo – Dr^a Maria José Lufinha;
- ii) Divisão de Obras e Serviços Urbanos – Eng^a Ana Helena Sampaio;
- iii) Divisão de Cultura Património e Desporto – Dr. Francisco Semião;
- iv) Divisão de Educação Habitação e Desenvolvimento Social - Dr^a Sandra Marina Figueiredo.





Câmara Municipal de Moura

III. Identificação das Áreas e Actividades, dos Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, da Qualificação da Frequência dos Riscos, das Medidas e dos Responsáveis

Consideram-se áreas mais susceptíveis de poder originar riscos as seguintes:

- a) – Contratação Pública;
- b) – Concessão de Benefícios Públicos;
- c) – Urbanismo e Edificação;
- d) – Recursos Humanos;
- e) – Gestão Financeira.

Porém, salienta-se, que a possibilidade de ocorrência de riscos de gestão é transversal a todos os serviços municipais, por esse motivo todas as unidades orgânicas, deverão ser envolvidas no presente processo.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA

1. Planeamento da contratação

Riscos:

Inexistência, ou existência deficiente, de um sistema de avaliação das necessidades;

Tratamento imperfeito das estimativas de custos;

Planeamento imperfeito dos procedimentos, obstando a que sejam assegurados prazos razoáveis;

Falta de definição das responsabilidades de cada um dos intervenientes no processo, nas várias fases;

Inexistência ou existência deficiente de estudos adequados para efeitos de elaboração dos projectos;

Falta de cabimentação prévia da despesa.





Câmara Municipal de Moura

Medidas:

Implementação de sistema estruturado de avaliação de necessidades;

Montagem de base de dados com informação relevante sobre aquisições anteriores;

Aprovação de instruções/procedimentos escritos que regulem os procedimentos de planeamento, com todas as fases do concurso e seus possíveis incidentes;

Definição prévia das responsabilidades de cada um dos intervenientes, nos processos de aquisição de bens e serviços e nas empreitadas;

Consagração de critérios internos que determinem e delimitem a realização e dimensão dos estudos necessários;

Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos – CADA.

2. Procedimentos pré-contratuais

Riscos:

Seleção e contratação dos especialistas externos por ajuste directo;

Inexistência ou existência deficiente de um sistema de controlo interno, destinado a verificar e a certificar os procedimentos pré-contratuais;

Fundamentação insuficiente do recurso ao ajuste directo, quando baseado em critérios materiais;

Não fixação, no caderno de encargos, das especificações técnicas, tendo em conta a natureza das prestações objecto do contrato a celebrar;

Incompletude das cláusulas técnicas fixadas no caderno de encargos, com especificação, nomeadamente, de marcas ou denominações comerciais;





Câmara Municipal de Moura

Carácter subjectivo dos critérios de avaliação das propostas, com inserção de dados não quantificáveis nem comparáveis;

Enunciação deficiente e insuficiente dos critérios de adjudicação e dos factores e eventuais subfactores de avaliação das propostas, quando exigíveis;

Controlo deficiente dos prazos;

Admissão nos procedimentos de entidades com impedimentos;

Não audição dos concorrentes sobre o relatório preliminar/decisão de adjudicação.

Medidas:

Assunção do procedimento do concurso público como procedimento regra para a contratação de especialistas externos;

Não designação dos mesmos elementos, de forma reiterada, para os júris;

Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei do Acesso aos Documentos Administrativos – CADA;

Implementação de um sistema de controlo interno que garanta:

- a) Que a entidade/órgão que autorizou a abertura do procedimento dispõe de competência para o efeito;
- b) Que o procedimento escolhido se encontra em conformidade com os preceitos legais;
- c) Que no caso em que se adopte o ajuste directo com base em critérios materiais os mesmos são rigorosamente justificados baseando-se em dados objectivos e devidamente documentados;
- d) Que caso o procedimento esteja sujeito a publicação de anúncio, este é publicado nos termos da lei e com as menções indispensáveis constantes dos modelos aplicáveis;
- e) Que o conteúdo do programa de procedimento ou do convite à apresentação de propostas está em consonância com os preceitos legais;





Câmara Municipal de Moura

- f) Que as especificações técnicas fixadas no caderno de encargos se adequam à natureza das prestações objecto do contrato a celebrar;
- g) 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;
- h) Que as cláusulas técnicas fixadas no caderno de encargos são claras, completas e não discriminatórias;
- i) Que é garantida a prestação atempada dos esclarecimentos, tidos por pertinentes, aos potenciais concorrentes que os solicitem, assegurando-se que tais respostas são amplamente divulgadas e partilhadas por todos os interessados;
- j) Que o modelo de avaliação das propostas tem um carácter objectivo e baseiam-se em dados quantificáveis e comparáveis;
- k) Que os critérios de adjudicação, factores e subfactores de avaliação das propostas vêm enunciados de uma forma clara e suficientemente pormenorizada no respectivo programa do procedimento ou do convite;
- l) Que a escolha de critérios, factores e subfactores de avaliação das propostas, assim como a sua ponderação relativa, adequam-se à natureza e aos objectivos específicos de cada aquisição em concreto;
- m) Que os referidos critérios e o modelo de avaliação são definidos no caderno de encargos e portanto delimitados antes de conhecidos os concorrentes;
- n) Que as propostas foram apresentadas dentro do prazo fixado;
- o) Que não se verificam situações de impedimento na composição do júri do procedimento;
- p) Que os concorrentes não estão impedidos de participar nos procedimentos;
- q) Que o preço das propostas é avaliado por referência a parâmetros objectivos, os quais permitem aferir da respectiva razoabilidade;
- r) Que os concorrentes foram devidamente ouvidos sobre o relatório preliminar e sobre a decisão de adjudicação;
- s) Que os concorrentes preteridos foram notificados nos termos legais sobre a decisão de adjudicação.





Câmara Municipal de Moura

3. Celebração e execução do contrato

Riscos:

Participação dos mesmos intervenientes na negociação e redacção dos contratos;

Inexistência de declaração, nos casos em que a negociação/redacção dos contratos é confiada a gabinetes externos especializados, em que estes comprovem que não têm quaisquer relações profissionais com as entidades adjudicatárias ou empresas do mesmo consórcio ou grupo económico.

Inexistência de comprovação de que a responsabilidade profissional está devidamente coberta por seguro profissional, nos casos em que a negociação/redacção dos contratos é confiada a gabinetes externos especializados;

Inexistência de correspondência entre as cláusulas contratuais e as estabelecidas nas peças do respectivo concurso;

Existência de ambiguidades, lacunas e omissões no clausulado;

Não verificação ou verificação deficiente das cláusulas contratuais que prevejam ou regulem os suprimentos dos erros e omissões;

Fundamentação insuficiente ou incorrecta para a “ natureza imprevista” dos trabalhos;

Fundamentação insuficiente ou incorrecta para a circunstância desses trabalhos não poderem ser técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra ou, embora separáveis do objecto do contrato sem inconvenientes graves para a entidade adjudicante, ou ainda que sejam separáveis são necessários à conclusão do objecto contratual;

Inexistência de controlo relativamente à execução do contrato de aquisições de bens tendo em conta que o prazo de vigência acrescido de eventuais prorrogações não ultrapassa o limite legal estabelecido;

Não verificação da boa e atempada execução dos contratos por parte dos fornecedores/prestadores;

Não acompanhamento e avaliação regulares do desempenho do contratante, de acordo com os níveis de quantidade ou qualidade estabelecidos no contrato;





Câmara Municipal de Moura

Inexistência de um controlo rigoroso dos custos do contrato tendo por pressuposto os valores orçamentados;

Inexistência ou programação deficiente da calendarização dos trabalhos;

Inexistência de advertências logo que são detectadas situações irregulares ou derrapagens nos custos e nos prazos;

Inexistência de inspecção ou de ato que certifique as quantidades e a qualidade dos bens e serviços, antes da emissão da ordem de pagamento;

Inexistência de medição dos trabalhos e da vistoria da obra;

Inspecção e/ou avaliação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços adquiridos efectuada somente por um funcionário.

Medidas:

Implementação da separação de funções;

Exigência aos gabinetes especializados externos que participem na redacção e/ou negociação dos contratos que declarem, por escrito que eles(ou as sociedades a que pertencem), não têm quaisquer interesses ou relações profissionais com as adjudicatárias ou empresas do mesmo consórcio ou grupo económico e que comprovem que a sua responsabilidade profissional está devidamente coberta por seguro profissional;

Implementação de um sistema de controlo interno que garanta:

Que as cláusulas contratuais são legais;

Que existe uma correspondência entre as cláusulas contratuais e o estabelecido nas peças do respectivo concurso;

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;

Que prevejam e regulem com rigor as situações de eventual falta de licenças ou autorizações fundamentais para a execução do contrato;





Câmara Municipal de Moura

Que prevejam e regulem com o devido rigor o eventual suprimento de erros e omissões;

Que no caso de aquisição de bens, o prazo estabelecido para a vigência do contrato (incluindo suas eventuais prorrogações) não excede os 3 anos, salvo nas situações legalmente previstas;

Nas empreitadas, no caso da existência de “ Trabalhos a mais”:

Verificação da circunstância de que tais trabalhos respeitam a “ obras novas “ e foram observados os pressupostos legalmente previstos para a sua existência, designadamente a “ natureza imprevista”;

Que esses trabalhos não podem ser técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão da obra;

Exigência de comprovação da circunstância, juntando a respectiva documentação;

No caso de aquisições de serviços, e caso existam “ serviços a mais”:

Verificação da condição dos serviços a mais ser justificada pela ocorrência de uma “ circunstância imprevista”;

Que esses “ serviços a mais” não podem ser tecnicamente ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconvenientes graves para a entidade adjudicante, ou ainda que sejam separáveis são necessários à conclusão do objecto contratual;

Exigência de comprovação da circunstância, juntando a respectiva documentação.

Verificação da garantia, no caso das empreitadas, de que a execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões não excede os limites quantitativos estabelecidos na lei;

Implementação de normas internas que garantam a boa e atempada execução dos contratos por parte dos fornecedores/prestadores de serviços/empreiteiros, mediante:

Fiscalização regular do desempenho do contratante, de acordo com os níveis de quantidade e/ou qualidade estabelecidos nos contratos e documentos anexos.





Câmara Municipal de Moura

Controlo rigoroso dos custos do contrato, garantindo a sua concordância com os valores orçamentados;

Calendarização sistemática;

Envio de advertências, em devido tempo, ao fornecedor/prestador de serviços/empreiteiro, logo que se detectem situações irregulares e/ou derrapagem de custos e de prazos contratuais;

Actos prévios de inspeção e certificação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços adquiridos, assim como a medição dos trabalhos e a vistoria da obra, relativamente à emissão da ordem de pagamento;

Exigência da presença de dois funcionários na inspeção e/ou avaliação da quantidade e qualidade dos bens e serviços adquiridos;

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.

4. Outras questões

Riscos:

Existência de conflito de interesses que ponham em causa a transparência dos procedimentos;

Existência de situações de conluio entre os concorrentes e de eventual corrupção dos funcionários;

Existência de favoritismo injustificado;

Não existência de uma avaliação “ à posteriori “ do nível de qualidade e do preço dos bens e serviços adquiridos e das empreitadas realizadas aos diversos fornecedores/prestadores de serviços/empreiteiros;

Não existência de procedimentos de análise da informação recolhida para identificar eventuais lacunas ou vulnerabilidades.





Câmara Municipal de Moura

Medidas:

Segregação de funções; Obtenção de declarações de interesses privados dos funcionários;

Identificação das necessidades de formação e implantação das respectivas acções;

Avaliação “ á posteriori “ do nível de qualidade e do preço dos bens e serviços adquiridos e das empreitadas realizadas aos diversos fornecedores/prestadores de serviços/empregados;

Publicidade dos documentos com os resultados das análises levadas a efeito;

Implementação de procedimentos de análise da informação recolhida para identificar eventuais lacunas ou vulnerabilidades;

Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos estabelecidos na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PÚBLICOS

Riscos:

Inexistência de instrumento, geral e abstracto, que estabeleça as regras de atribuição de benefícios públicos (subsídios, subvenções, bonificações, ajudas, incentivos, donativos, etc.);

Atribuição de subsídio por órgão singular;

Inexistência de declarações de interesses privados dos funcionários envolvidos nos processos de concessão de benefícios;

Existência de situações indicadoras de conluio entre os intervenientes no processo;

Existência de situações de favoritismo injustificado por um determinado beneficiário;

Inexistência de um processo, cronologicamente organizado, que identifique os intervenientes que nele praticaram actos;





Câmara Municipal de Moura

Existência de situações em que os beneficiários não juntam todos os documentos necessários à instrução do processo;

Não verificação, na instrução do processo, de que os beneficiários cumprem as normas legais em vigor relativas à atribuição do benefício;

Existência de impedimentos, com a participação de eleitos locais e de funcionários ou de familiares nos órgãos sociais das entidades beneficiárias;

Não apresentação, por parte dos beneficiários, de instrumento que garanta a aplicação regular do benefício (contrato, protocolo, etc.);

Não aplicação de “ sanções” quando há incumprimento ou cumprimento defeituoso por parte do beneficiário;

Não apresentação, pelos beneficiários, dos relatórios das actividades;

Ausência de mecanismos de publicitação.

Medidas:

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;

Implementação de sistema de gestão documental que evidencie que o beneficiário cumpre todas as normas legais aplicáveis;

Exigência de declarações de interesses;

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;

Publicitação da atribuição de 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;





Câmara Municipal de Moura

Implementação de mecanismos de controlo interno que permitam despistar situações de favoritismo por um determinado beneficiário;

Estabelecimento de consequências do incumprimento ou do cumprimento defeituoso por parte do beneficiário, nomeadamente a devolução da quantia entregue ou do benefício recebido;

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.

URBANISMO E EDIFICAÇÃO

Riscos:

Acumulação de funções privadas por parte dos técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos de autorização e licenciamento de operações urbanísticas.

Acumulação de funções privadas, por parte dos trabalhadores e do pessoal dirigente é, nos termos da lei, ainda que dentro de determinadas limitações, permitida. Atenta a área em causa, torna-se importante a averiguação regular da acumulação de funções privadas por parte dos técnicos ou dirigentes, que possam conflitar com o exercício das suas funções enquanto trabalhadores da Administração Pública.

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 o desfavorecimento.

O tempo de decisão.

O tempo de decisão, atentos não só os frequentes atrasos no âmbito deste tipo de procedimento, mas ainda o facto de muitas operações urbanísticas serem acções de investimento, constitui um importantíssimo factor nesta área específica. Nessa medida, por exemplo, a priorização no tratamento de determinado processo em prejuízo 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.





Câmara Municipal de Moura

Não acumulação de funções ou tarefas públicas que (ainda que dentro da própria estrutura do município) possam comprometer a isenção na abordagem do processo.

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.

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 a deficiente discriminação das correspondentes tarefas de execução, poderá propiciar que estas mesmas tarefas e responsabilidades 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.

Medidas:

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;

Agilizar, nos casos em que tal se verifique, as comunicações de infracções às respectivas ordens profissionais, nomeadamente no que respeita à intervenção em procedimentos em que possa existir conflito de interesses;

Implementação de medidas de organização do trabalho, nas unidades orgânicas, de forma a assegurar a rotatividade e variabilidade, por parte dos técnicos, no exercício das suas funções;

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;





Câmara Municipal de Moura

Exigência de entrega de uma declaração de impedimento, que deverá ser expressa e sob a forma escrita, apenas ao processo em análise;

Informatização dos procedimentos de forma a não permitir que a hierarquia temporal da entrada dos procedimentos possa ser modificada;

Criação de um sistema, na aplicação automática, de justificação e alerta obrigatórios relativamente ao não cumprimento de prazos no âmbito dos procedimentos de licenciamento ou autorização de operações urbanísticas;

Marginalização e rotatividade de funções relativas à apreciação dos processos de obras, sua fiscalização, e participação na eventual instrução de procedimentos contra-ordenacionais;

Nomeação de um gestor do procedimento e identificação do respectivo contacto dos serviços;

Disponibilização, em local visível e acessível ao público, do organograma do serviço/unidade orgânica, bem como da identificação dos respectivos dirigentes e trabalhadores;

Disponibilização, em local visível e acessível ao público, de um organograma, dos meios de reacção ou reclamação que o requerente tem disponíveis, dos prazos de decisão e identificação da entidade decisora;

Informação visível relativa à existência do livro de reclamações no serviço;

Elaboração de um relatório anual das reclamações apresentadas por tipo, frequência e resultado da decisão;

Elaboração de um levantamento anual das infracções disciplinares nas unidades orgânicas que gerem este tipo de procedimentos, apresentadas por tipo, frequência e pena aplicada;

Disponibilização de formulários-tipo relativos aos pedidos de informação procedimental vem como, formulários tipo relativos à apresentação de reclamações, que facilitem a utilização deste tipo de instrumento por parte do particular;





Câmara Municipal de Moura

Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos estabelecidos na Lei da Acesso aos Documentos Administrativos.

RECURSOS HUMANOS

Riscos:

Utilização de critérios de recrutamento com uma excessiva margem de discricionariedade ou que, reportando-se ao uso de conceitos indeterminados, não permitem que o recrutamento do pessoal seja levado a cabo dentro dos princípios da equidade;

Utilização de critérios preferenciais pouco objectivos;

O recrutamento ou a decisão de recrutamento é objecto de decisão de órgão não colegial;

Utilização de critérios de avaliação dos trabalhadores pouco objectivos, que comportem uma excessiva margem de discricionariedade ou que, reportando-se ao uso de conceitos indeterminados, possam permitir que a avaliação dos trabalhadores não seja levada a efeito dentro dos princípios de equidade;

Utilização de elenco subjectivo de critérios de avaliação, não permitindo que a fundamentação das decisões finais de avaliação sejam facilmente perceptíveis e sindicáveis;

Não intervenção no processo de avaliação de órgão colegial;

Ausência de mecanismos que obriguem à rotatividade dos elementos integrantes dos júris;

Intervenção no procedimento de selecção ou no procedimento de avaliação pessoal de elementos com relações de proximidade, relações familiares ou de parentesco com os candidatos ou com os avaliadores;

Ausência ou deficiente fundamentação dos atos de selecção de pessoal;

Ausência ou deficiente fundamentação dos resultados das decisões de avaliação;

Utilização excessiva de mecanismos excepcionais de promoção na carreira;





Câmara Municipal de Moura

Utilização excessiva do recurso a trabalho extraordinário como forma de suprir necessidades permanentes dos serviços;

Utilização da contratação a termo ou das prestações de serviços como mecanismo para a satisfação de necessidades permanentes do serviço;

Não disponibilização, aos interessados, de mecanismos de acesso facilitado e célere a informação procedimental relativa aos procedimentos de selecção ou de avaliação de pessoal, por parte dos interessados (ver as considerações tecidas acima relativamente a este item, no âmbito do regime jurídico da urbanização e da edificação).

Medidas:

Elenco objectivo de critérios de selecção de candidatos que permita que a fundamentação das decisões de contratar seja facilmente perceptível e sindicável;

As decisões tomadas sem intervenção do órgão colegial devem ser devidamente fundamentadas;

Nomeação de um responsável ou “gestor” do procedimento e identificação do respectivo contacto dentro dos serviços;

Disponibilização, em local visível e acessível ao público, do organograma do serviço/unidade orgânica, bem como da identificação dos respectivos dirigentes e trabalhadores;

Disponibilização, em local visível e acessível ao público, de um organograma, dos meios de reacção ou reclamação que o requerente tem disponíveis, dos prazos de decisão e identificação da entidade decisora;

Informação visível relativa à existência de livro de reclamações no serviço;

Elaboração de um relatório anual das reclamações apresentadas por tipo, frequência e resultado da decisão;

Disponibilização de formulários-tipo relativos aos pedidos de informação procedimental, bem como relatórios-tipo relativos à apresentação de reclamações, que facilitem a utilização deste tipo de instrumento por parte do interessado;

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 ou eleitos;





Câmara Municipal de Moura

Exigência de entrega de uma declaração de impedimento, que deverá ser expressa, sob a forma escrita, e apensa ao procedimento em causa;

Sensibilizar os intervenientes decisores no âmbito dos procedimentos de recrutamento, selecção e avaliação, ou outros actos de gestão de pessoal, para a necessidade de fundamentação das decisões;

Levantamento anual das reclamações, recursos hierárquicos ou acções judiciais interpostas, em que o reclamante ou o recorrente alega, com sucesso, a ausência ou a deficiente fundamentação das decisões da Administração;

Elaborar orientações no sentido da não utilização do trabalho extraordinário como forma de suprir necessidades permanentes dos serviços;

Elaborar orientações no sentido da não utilização da contratação a termo resolutivo como meio de suprimir necessidades permanentes dos serviços;

Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos estabelecidos na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

GESTÃO FINANCEIRA:

Riscos:

Realização e pagamento de trabalhos a mais antes da respectiva despesa ter sido devidamente autorizada;

Pagamento de despesas após decisão de recusa do visto;

Pagamento de revisões de preços nas empreitadas sem que a respectiva despesa seja autorizada previamente pela entidade com competência para o efeito;

Pagamento dos honorários a projectistas relativamente a situações não previstas contratualmente;

Assunção de despesas sem prévio cabimento na respectiva dotação orçamental;





Câmara Municipal de Moura

Regularizações de existências que conduzem a perdas extraordinárias por divergências verificadas entre os registos contabilísticos e as contagens físicas;

Deficiente controlo interno na área do aprovisionamento quanto à execução dos concursos, gestão de stocks, recepção e armazenagem de bens e produtos;

Impossibilidade de controlo sobre a execução orçamental por deficiência das aplicações informáticas;

Erros processuais em actividades que saem fora do âmbito normal do controlo interno da câmara;

Erros de soma e de transposição de saldos nos mapas de prestação de contas;

Omissões na prestação de contas do movimento de operações de tesouraria;

Deficiente controlo dos compromissos assumidos e das dotações orçamentais disponíveis;

Não inscrição de receitas provenientes de juros das instituições de crédito;

Despesas objecto de inadequada classificação económica;

Deficiências ao nível da inventariação e avaliação dos bens.

Medidas:

Informatização integrada dos procedimentos de controlo interno e de contabilidade;

Contabilidade interno com imputação por centros de custos correspondentes à unidade orgânica de menor grau, se possível;

Maior responsabilização pelo cumprimento das normas financeiras;

Considerar padrões rigorosos de desempenho e responsabilização pelos trabalhadores;

Arquitectar procedimentos com normas e regulamentos bem definidos;

Definir correctamente planos e objectivos;





Câmara Municipal de Moura

Estruturas organizativas sólidas e portadoras de informação;

Procedimentos efectivos e documentados;

Limites de responsabilidade bem definidos;

Uso eficiente e económico dos recursos, avaliando a optimização dos mesmos para obter o cumprimento dos objectivos;

Segregação de funções, evitando que sejam atribuídas à mesma pessoa duas ou mais funções;

Registo metódico dos factos, sendo que todas as operações devem ser relevadas de uma forma sistémica e sequencial e todas as passagens dos documentos pelos diversos sectores devem ficar documentadas;

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.





Câmara Municipal de Moura

Identificação das Áreas de Actividades, dos Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, da Qualificação da Frequência dos Riscos, das Medidas e dos Responsáveis.

Modelo de Quadro de Evidências

Unidade Orgânica	Subunidade Orgânica	Missão	Principais Actividades	Riscos Identificados	Frequência do Risco	Medidas Propostas	Identificação dos Responsáveis

IV . Monotorização e Revisão do Plano

De acordo com o Despacho nº 867/2018, publicado no Diário da República, 2ª Série, nº 22 de Janeiro de 2018 que publicou o Regulamento da Estrutura Orgânica dos Serviços Municipais, compete ao núcleo de auditoria e controlo interno, nos termos no nº 5 do artigo 26.º, alínea h) “ Acompanhar o Plano Municipal de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os Riscos de Corrupção e Infracções Conexas “, garantindo a sua execução, actualização e medidas correctivas que se afigurem adequadas “ integrado no Gabinete de Serviços Integrados da Presidência e no âmbito da sua competência genérica.





Câmara Municipal de Moura

- **Da Monitorização**

Após a implementação do presente Plano, a câmara municipal deve proceder a um rigoroso controlo de validade, no sentido de verificar a conformidade factual entre as normas do Plano e a aplicação das mesmas.

Para o efeito, cada dirigente ou coordenador funcional de subunidades orgânicas, deve elaborar e remeter ao GSIP, até ao dia 31 de Janeiro do ano seguinte aquele a que respeita, um quadro que sintetize as seguintes evidências:

- a) – Implementação das medidas contidas no Plano, tendo em vista a minimização dos riscos ali identificados;
- b) – Identificação de novos riscos que eventualmente hajam sido detectados, a sua caracterização (gestão/corrupção), medida do seu impacto e a medida proposta com vista à sua atenuação.

Uma vez recolhida, a informação, o serviço competente do GSIP – Gabinete de Serviços Integrados da Presidência, procede à sua validação e agregação e promove a elaboração do relatório final anual e submete o mesmo à apreciação da Câmara Municipal, até ao dia 31 de Março do ano seguinte àquele a que respeita.

Compete igualmente ao GSIP – Gabinete de Serviços Integrados da Presidência, após apreciação por parte do órgão executivo, o envio do relatório ao Conselho de Prevenção da Corrupção, bem como, às entidades de tutela.

- **Da Revisão**

O presente Plano será objecto de revisão, conforme resulte das acções de monitorização, e será obrigatoriamente revisto de quatro em quatro anos, em consonância com o mandato do órgão executivo municipal.

O Presidente da Câmara, _____

