

**PLANO DE
GESTÃO DE RISCOS DE
CORRUPÇÃO E
INFRACÇÕES CONEXAS

DO MUNICÍPIO
DE OLHÃO**

Âmbito e Objectivos

Em cumprimento da Recomendação nº 1/2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 1 de Julho de 2009, publicada na II Série do Diário da República, nº 140, de 22 de Julho de 2009, elaborou o Município de Olhão o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, doravante designado por Plano, que corresponde à realidade e necessidades específicas da autarquia.

O presente Plano, aplicável aos membros dos órgãos municipais, dirigentes, trabalhadores e aos demais colaboradores do Município, centra-se nas áreas da contratação pública, concessão de benefícios públicos, gestão financeira, bem como nas áreas da urbanização/edificação e dos recursos humanos.

Tendo em conta o alcance da referida Recomendação, são objectivos do Plano:

1. Identificar as áreas de risco de corrupção e infracções conexas no Município de Olhão âmbito supra indicado;
2. Estabelecer medidas preventivas e/ou correctivas que salvaguardem a inexistência de corrupção ou acto similar;
3. Definir e identificar os responsáveis pela implementação e gestão do Plano;
4. Elaborar anualmente o relatório sobre a sua execução.

Para elaboração do Plano procedeu-se à análise da organização e disciplina interna dos serviços, consubstanciada no mapa de pessoal e respectiva orgânica; na norma de controlo interno e nos documentos de execução orçamental (grandes opções do plano que integra o plano plurianual de investimento e as actividades mais relevantes); nas aplicações informáticas usadas, como seja o Sistema de Contabilidade Autárquica, Plataforma de Compras Electrónica, Gestão de Stocks, Sistema de Gestão Documental e ainda o Sistema de Processos de Obras.

Entende-se que as respostas dadas ao questionário do CPC foram o primeiro passo, no sentido de aferir a pretensão desse Conselho, no que respeita à identificação de fragilidades na gestão das instituições, prossecução da legalidade e salvaguarda do interesse público, princípios institucionais que orientam a cultura organizacional de todos os que na administração pública trabalham.

A gestão do risco, enquanto actividade de carácter transversal, constitui requisito essencial ao funcionamento das instituições com o objectivo de salvaguardar aspectos indispensáveis na tomada de decisões, para que estas se revelem conformes com a legislação em vigor.

É certo que muitas vezes, por mais perfeita que seja a legislação, a tomada de decisões sem riscos não se afigura tarefa fácil. Sendo aquela muitas vezes burocratizante, complexa, vasta e nem sempre articulada, existindo uma excessiva regulamentação, muitos

procedimentos e sub-procedimentos, o risco de serem cometidas irregularidades é potenciado.

A gestão do risco é um processo que envolve a identificação dos riscos inerentes às actividades prosseguidas pelo Município no âmbito das suas atribuições, tendo por objectivo a salvaguarda do interesse público, a sua análise e a propositura de medidas que possam obstar a eventuais comportamentos desviantes.

Poderemos definir o risco como a “possível ocorrência de facto gerador de resultado irregular”, cujo grau, maior ou menor, é determinado pela probabilidade de ocorrência do facto e nível de importância que implica para o resultado da actividade da entidade. Daí que a caracterização dos serviços seja essencial para determinar a probabilidade de ocorrência de determinado risco e a gestão do risco seja uma responsabilidade inerente a todos os trabalhadores das instituições, incluindo os membros dos órgãos e o pessoal dirigente.

Os riscos podem ser graduados em função da probabilidade da sua ocorrência, relacionada com a actividade em causa e suas consequências, devendo estabelecer-se, para cada tipo de risco, a respectiva quantificação. Atendendo aos vários factores que levam a que uma actividade tenha um maior ou um menor risco, consideram-se que os mais importantes são os seguintes:

- A capacitação da gestão, uma vez que uma menor competência técnica da actividade gestionária envolve, necessariamente, um maior risco;
- A idoneidade dos gestores e decisores, cujo comportamento ético e rigoroso levará a um menor risco;
- A qualidade do sistema de controlo interno e a sua eficácia.

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 permite detectar situações anómalas.

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 sejam insindicações pelos cidadãos, aos quais assiste o direito de acesso aos documentos administrativos.

Tendo em atenção as considerações antecedentes, a Câmara Municipal de Olhão, consciente de que podem, em determinadas áreas, ocorrer riscos de corrupção e de infracções conexas, elabora o Plano com a seguinte estrutura:

I. Atribuições da Entidade, organograma e identificação de responsáveis

1- Compromisso Ético

Para além das normas legais aplicáveis, as relações que se estabelecem entre os membros dos órgãos, dirigentes, trabalhadores e demais colaboradores do Município, bem como no seu contacto com as populações e outros interessados, assentam num conjunto de princípios e valores, cujo conteúdo está, em parte, já vertido na Carta Ética da Administração Pública e que traduz os dez princípios éticos da administração pública:

- 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 objectividade;
- Transparência na tomada de decisões e na difusão da informação;
- Publicitação das deliberações dos órgãos municipais e das decisões dos seus membros com poderes para o efeito;
- Igualdade no tratamento e não discriminação;
- Declaração de qualquer presente ou benefício que possam influenciar a imparcialidade com que exercem as suas funções.

2- ORGANOGRAMA

Os serviços que integram o Município de Olhão estão organizados e hierarquizados da seguinte forma:

3- IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Presidente da Câmara Municipal – Francisco José Fernandes Leal

Gabinete de Apoio à Presidência:

Fernando Manuel Sousa Martins (Chefe de Gabinete)

Célia Conceição Batista Neves (Adjunta)

Vereadores com funções atribuídas:

António Miguel Ventura Pina (Vice-Presidente)

Ana Margarida Leal Santos Magalhães

Carlos Alberto da Conceição Martins

Alberto Augusto Rodrigues de Almeida

Vereadores sem funções atribuídas:

Eduardo Abúndio Martins de Sousa

João Manuel Dias Pereira

Gabinete de Planeamento Estratégico e Desenvolvimento Económico:

Dina Maria Júlio Correia (Chefe de Divisão)

Divisão de Assuntos Jurídicos e Fiscalização:

Maria da Conceição Janeiro Godinho Calhau (Chefe de Divisão)

Divisão Informática:

Davide de Jesus Matos Rosa (Chefe de Divisão)

Departamento de Administração Geral:

Carla Maria Leal dos Santos Martins (Directora de Departamento)

Maria da Conceição da Graça Eusébio Feliciano (Chefe de Divisão Administrativa)

Carlos Filipe Martins do Nascimento (Chefe de Divisão Financeira)

Departamento de Obras Municipais e de Planeamento e Gestão Urbanística:

Mário Manuel Soares Alves (Director de Departamento)

Carlos Alberto dos Santos Lopes (Chefe de Divisão de Obras Municipais)

Ditza Maria Dias Reis (Chefe de Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística)

José Eduardo Eusébio Agostinho (Divisão de Construção e Manutenção)

Departamento de Qualidade de Vida:

Alberto José Cruz Almeida (Chefe de Divisão dos Serviços Urbanos e Ambiente)

Clarisse Isabel Cristóvão Albino (Chefe de Divisão de Águas e Saneamento)

Departamento Educação, Cultura, Desporto e Acção Social:

Carla Maria Antunes Caramujo (Chefe de Divisão de Assuntos Educativos)

Helena Maria Santiago Barreto Silva (Chefe de Divisão de Assuntos Culturais)

Paulo Jorge Mendonça Farinho (Chefe de Divisão de Assuntos Desportivos)

Helena Maria Bastos Veia Calé (Chefe de Divisão de Assuntos Sociais)

II. Identificação dos Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, suas medidas preventivas e correctivas e responsáveis

Segue-se a avaliação das áreas mais susceptíveis de ocorrência de riscos de corrupção e outros que possam lesar o património municipal ou afectar o bom desempenho do Município. Conforme plano tipo proposto pela Associação Nacional de Municípios Portugueses - ANMP (pontos menos fortes da organização, a partir das respostas dadas ao questionário do CPC).

Nesta medida enunciamos os riscos que podem levar ou facilitar a prática de actos de corrupção ou similares, primeiramente, a nível geral, e seguidamente ao nível das áreas referidas: contratação pública, concessão de benefícios públicos, gestão financeira, urbanização/edificação e recursos humanos.

Classifica-se a probabilidade da ocorrência do risco de acordo com a seguinte escala: elevada, moderada e reduzida.

Seguidamente, atentos os princípios de boa gestão, identificamos as medidas preventivas e correctivas a adoptar pelo Município de Olhão, bem como os serviços responsáveis por cada uma delas.

São, por este meio, designados responsáveis por cada medida, o membro do executivo que exerce as competências nessa área, assim como o dirigente ou responsável por esse serviço.

Identificação dos riscos – aspectos gerais

Em termos gerais, identificamos a dificuldade em criar um código de conduta aplicável a todos trabalhadores do Município, regulador da sua actuação, em especial nas áreas a analisar, uma vez que os sistemas de informação, ainda que integrados e testados, poderão permitir a eventual prática de erros, irregularidades e /ou fraudes.

Por outro lado a ausência de formação adequada de alguns trabalhadores pode propiciar um desempenho menos positivo, com consequências ao nível dos procedimentos de controlo instituídos, deturpar os resultados obtidos e, assim, dificultar o apuramento de responsabilidades ou, até, permitir aproveitamentos ilícitos das fragilidades existentes.

Fazendo uma análise transversal dos riscos inerentes a toda a actividade municipal, podemos apontar os seguintes:

- Deficiente integração dos sistemas de informação, o que pode permitir, eventualmente, práticas que facilitem erros, irregularidades e/ou fraudes.

Probabilidade: moderada;

Medidas preventivas/correctivas: melhoramento da integração dos sistemas informáticos em uso; implementação de novas tecnologias; testar periodicamente as aplicações informáticas de forma a verificar deficiências, inoperâncias da aplicação e regularizar problemas detectados;

Responsável: Divisão de Informática

- Dispersão dos processos respeitantes a cada município.

Probabilidade: moderada;

Medidas preventivas/correctivas: Implementação do balcão único onde se centre o acesso a toda a informação referente a cada município;

Responsável: Divisão de Informática

A partir daqui vejamos, caso a caso, os riscos inerentes a cada um dos seguintes aspectos.

Identificação dos riscos – aspectos específicos

1- Contratação pública

- Inexistência de planeamento eficaz na avaliação das necessidades em matéria de obras públicas e de aquisição de bens e serviços.

Probabilidade: moderada;

Medidas preventivas/correctivas: Levantamento prévio das necessidades do Município uma vez ouvidas todas as unidades orgânicas;

Responsável: Divisão Financeira; Divisão de Obras Municipais.

- Deficiente definição das responsabilidades dos intervenientes nos processos de contratação pública.
Probabilidade: moderada;
Medidas preventivas/correctivas: Definição prévia das responsabilidades de cada um dos intervenientes, nos processos de aquisição de bens e serviços e nas empreitadas;
Responsável: Divisão Financeira; Divisão de Obras Municipais.

- Verificação de eventuais impedimentos na composição dos júris do procedimento.
Probabilidade: reduzida;
Medidas preventivas/correctivas: Implementação de normas internas que permita identificar e registar os impedimentos de membros dos júris desses procedimentos;
Responsável: Divisão Financeira.

- Tratamento deficiente das estimativas de custos em empreitadas com trabalhos muito específicos.
Probabilidade: moderada
Medidas preventivas/correctivas: elaboração de bases de dados contendo informação relevante sobre procedimentos anteriores;
Responsável: Divisão de Obras Municipais.

- Existência de ambiguidades, lacunas e omissões no clausulado das peças dos procedimentos de contratação pública, bem como um sistema deficiente de controlo interno dos procedimentos pré-contratuais.
Probabilidade: reduzida
Medidas preventivas/correctivas: implementar um Sistema de Controlo Interno que garanta que o procedimento foi aberto por pessoa com competência para tal; que o procedimento se encontra em conformidade com as disposições legais; que as peças do procedimento e respectivo clausulado são rigorosas, sem erros, ambiguidades, lacunas ou omissões que possam implicar, designadamente, o agravamento dos custos contratuais ou o adiamento dos prazos de execução.
Responsável: Divisão Financeira

- Deficiente acompanhamento dos processos em termos de contagem de prazos relevantes nas empreitadas e concessões de obras públicas.
Probabilidade: elevada;

Medidas preventivas/correctivas: Maior rigor no acompanhamento dos processos, no sentido de impor a verificação do cumprimento dos prazos para accionar os mecanismos previstos, legal e contratualmente, em caso de incumprimento.

Responsável: Divisão de Obras Municipais.

- Aperfeiçoamento na correspondência entre as cláusulas contratuais e as estabelecidas nas peças do respectivo concurso.

Probabilidade: reduzida

Medidas preventivas/correctivas: Implementação de um sistema de controlo que garanta a legalidade das cláusulas contratuais e a sua correspondência com o estabelecido nas peças do concurso; que prevejam e regulem com rigor o eventual suprimento de erros e omissões; que o prazo estabelecido para a vigência do contrato (incluindo as suas eventuais prorrogações) não excede os prazos legalmente previstos.

Responsável: Divisão de Assuntos Jurídicos e Fiscalização.

- Deficiente verificação da boa e atempada execução dos contratos por parte dos adjudicatários.

Probabilidade: moderada;

Medidas preventivas/correctivas: Implementação de normas que garantam a boa e atempada execução dos trabalhos e o controlo rigoroso dos custos e sua concordância com os custos orçamentados.

Responsável: Divisão de Obras Municipais / Divisão Financeira.

- Inexistência de registo das aquisições de bens ou serviços e empreitadas discriminando o procedimento contratual, montante da adjudicação, adjudicatário, desvio temporal e financeiro entre adjudicado e executado, com identificação da causa desses desvios.

Probabilidade: moderada

Medidas preventivas/correctivas: elaboração de um quadro síntese com todos os procedimentos de contratação pública celebrados com o Município, com todos os elementos acima referidos e com actualização regular;

Responsável: Divisão Financeira

2- Concessão de benefícios públicos

- Inexistência de procedimento que estabeleça as regras gerais de atribuição de benefícios públicos (subsídios, ajudas, incentivos, donativos ...), de forma equitativa e transparente.

Probabilidade: elevada;

Medidas preventivas/correctivas: Definir o procedimento relativo à concessão de benefícios, que estabeleça as regras gerais para a sua atribuição, prioridades e critérios de atribuição, consequências do incumprimento ou cumprimento defeituoso por parte do beneficiário;

Responsável: Divisão de Assuntos Jurídicos e Fiscalização e Divisão Financeira.

- Inexistência de um serviço que centralize os pedidos de concessão de benefícios e acompanhe todo o processo de atribuição, nomeadamente no sentido de verificar a sua utilização para o fim solicitado.

Probabilidade: elevada

Medidas preventivas/correctivas: criação de um serviço que verifique e acompanhe o processo de atribuição de subsídios;

Responsável: Divisão Financeira.

3- Gestão financeira

- Incumprimento da aplicação de normas, procedimentos e regulamentos de natureza financeira e desadequação da norma de controlo interno à actual organização dos serviços municipais.

Probabilidade: moderada;

Medidas preventivas/correctivas: implementação de um sistema de controlo interno adequado à realidade do Município, distribuição de funções e de responsabilidades inerentes a cada uma das operações em causa.

Responsável: Divisão Financeira.

- Perda de valores activos.

Probabilidade: reduzida;

Medidas preventivas/correctivas: implementação de um sistema de controlo interno, segregação de funções e de responsabilidades das operações.

Responsável: Divisão Financeira

- Assunção de despesas sem prévio cabimento na respectiva dotação orçamental.

Probabilidade: reduzida

Medidas preventivas/correctivas: Maior responsabilização pelo cumprimento das normas financeiras estabelecidas de harmonia com o sistema de controlo interna;

Responsável: Divisão Financeira.

- Reduzido controlo interno na área do aprovisionamento, quanto à exacta afectação dos recursos.
Probabilidade: elevada;
Medidas preventivas/correctivas: implementação da contabilidade interna com imputação por centros de custos correspondentes;
Responsável: Divisão Financeira.

- Despesas objecto de inadequada classificação económica.
Probabilidade: reduzida;
Medidas preventivas/correctivas: Considerar padrões rigorosos de desempenho e responsabilização dos trabalhadores;
Responsável: Divisão Financeira.

4- Urbanização/edificação

- Acumulação de funções privadas por parte dos técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos administrativos referentes a operações urbanísticas.
Probabilidade: moderada;
Medidas preventivas/correctivas: Criação de mecanismos de controlo do exercício de funções privadas por parte dos técnicos e dirigentes intervenientes em procedimentos administrativos referentes a operações urbanísticas; Exigência de declaração, expressa e sob forma escrita, de impedimento sempre que seja o caso;
Responsável: Divisão Administrativa.

- Deficiente cumprimento dos prazos de decisão.
Probabilidade: elevada;
Medidas preventivas/correctivas: Verificação do cumprimento dos prazos administrativos através da utilização do sistema informático;
Responsável: Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística.

- Ausência de informação sistematizada sobre o andamento dos processos.
Probabilidade: reduzida;
Medidas preventivas/correctivas: Disponibilização em tempo real de toda a informação relativa à fase em que se encontra o processo e identificação dos responsáveis pelo mesmo, no balcão de atendimento, com recurso a ferramentas informáticas;
Responsável: Departamento de Obras Municipais e de Planeamento e Gestão Urbanística

- Planeamento prévio das vistorias a realizar, nomeadamente daquelas que têm origem oficiosa ou resultam de denúncias/reclamações.

Probabilidade: reduzida;

Medidas preventivas/correctivas: elaboração de programa trimestral relativo à realização das vistorias passíveis de programação;

Responsável: Departamento de Obras Municipais e de Planeamento e Gestão Urbanística

5- Recursos humanos

- Recurso a contratação a termo de forma a satisfazer necessidades permanentes de serviço.

Probabilidade: elevada

Medidas preventivas/correctivas: Levantamento das necessidades permanentes do serviço, com vista à contratação de trabalhadores por tempo indeterminado;

Responsável: Divisão Administrativa

- Utilização de trabalho extraordinário para suprir necessidades permanentes de serviço.

Probabilidade: reduzida

Medidas preventivas/correctivas: Levantamento das necessidades permanentes do serviço, com vista à diminuição do trabalho extraordinário;

Responsável: Divisão Administrativa

- Deficiente execução do plano de formação profissional.

Probabilidade: moderada;

Medidas preventivas/correctivas: Adopção de medidas de gestão com vista a prover as necessidades das unidades orgânicas, com supervisão e acompanhamento por parte dos dirigentes; estabelecimento de plano de formação adequado à realidade dos trabalhadores e em prol do seu bom desempenho; assegurar a execução dessas acções de formação; monitorização do desempenho de cada um.

Responsável: Divisão Administrativa

III. Controlo e monitorização do Plano

Apesar da análise efectuada, considera-se que o presente Plano não foi elaborado com o devido rigor e exaustão pois a análise incidiu sobre as áreas consideradas mais problemáticas, de harmonia com o plano tipo apresentado pela ANMP pelo que a longo prazo se considera pertinente o acompanhando do Plano e análise transversal de todos os serviços municipais por forma a propor eventuais revisões.

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, deverão ser criados métodos e definidos procedimentos pelos responsáveis, que contribuam para assegurar o desenvolvimento e controlo das actividades de forma adequada e eficiente, permitir a salvaguarda dos activos, a prevenção e detecção de situações de possível ilegalidade, fraude e erro, garantir a exactidão dos registos contabilísticos e os procedimentos de controlo a utilizar para atingir os objectivos definidos.

Detectados actos de corrupção ou outros conexos serão instaurados os processos disciplinares e/ou criminais competentes contra os trabalhadores envolvidos, sem prejuízo da responsabilização civil em sede do disposto na Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, na redacção actual, que aprovou o “regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas”.

Os responsáveis pela boa execução do plano são os dirigentes das várias unidades orgânicas e, em última instância, o Presidente da Câmara Municipal.

Por fim, a implementação do Plano será objecto de auditoria/avaliação pelo Departamento de Administração Geral a quem incumbirá apresentar, até ao final do ano de 2010, o relatório anual que se espera objectivo, claro, conciso e oportuno e no qual se expressem as deficiências detectadas e as recomendações possíveis para as solucionar.