FIGUEIRÓ DOS VINHOS

ARTE VIVA

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

Aprovado em reunião da Câmara Municipal
de 25 de março de 2020

A. Revisão do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, de Prevenção de Corrupção, Infrações Conexas e Conflito de Interesses

Em cumprimento das Recomendações emitidas pelo Conselho de Prevenção de Corrupção, a Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos dispõe de um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção, Infrações Conexas e Conflito de Interesses desde 2009.

O Plano identifica, relativamente a cada área ou divisão, o tipo de Riscos inerente à atividade, indica as medidas que visam prevenir a materialização dos Riscos detetados e identifica os responsáveis envolvidos na gestão do plano traçado.

A corrupção, sabemos melhor agora, é problema sistémico, local, nacional e global.

Atinge o público e o privado. Ofende a ética, o direito, a economia e a política. Não é problema só do Judiciário, Ministério Público ou Legislativo. É vírus que se prolifera no comportamento de quase todos. Enfrentá-la exige abordagem que fortaleça instituições, aprimore os mecanismos de prevenção, como a transparência e o controle social, e ofereça os instrumentos necessários à responsabilização de corruptos e corruptores.

A corrupção, nas suas diferentes vestes, produz efeitos nefastos na sociedade, atenta contra princípios fundamentais do Estado de direito, compromete o desenvolvimento social e económico (reduzindo os níveis de investimento, dificultando o correto funcionamento do mercado e prejudicando as finanças públicas, designadamente), e enfraquece a credibilidade e a confiança dos cidadãos nas instituições.

Como fenómeno transversal a todos os países e a diversos setores da sociedade, a prevenção e combate à corrupção têm sido erigidos por diferentes instâncias internacionais como um objetivo nuclear da sua intervenção, e conscientes de que apenas uma intervenção concertada, uniforme e especializada permitirá obter resultados positivos, os Estados têm adotado diversos instrumentos internacionais, alguns dos quais ratificados por Portugal.

É o caso da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 2003, da Convenção da OCDE contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, de 1997, e da Convenção Penal Contra a Corrupção do Conselho da Europa, de 1999, incluindo a Resolução (97) 24 relativa aos 20 princípios orientadores da luta contra a corrupção e as Recomendações n.º R (2000) 10, sobre códigos de ética para os funcionários públicos, e n.º R (2003) 4, sobre normas comuns contra a corrupção no domínio do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais.

Também no âmbito da União Europeia se assumiu a prevenção e o combate ao fenómeno corruptivo como um objetivo a prosseguir, tendo igualmente sido adotados instrumentos e orientações comuns, de que se destacam a Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção em que estejam implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia, de 1997, a Decisão-Quadro 2003/568/JAI, em matéria de corrupção no setor privado, a Decisão 2008/801/CE do Conselho que aprovou, em nome da Comunidade, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, e a Comunicação Sobre a Luta Contra a Corrupção na EU, em junho de 2011.

A nível interno, para prevenir e dissuadir a prática de atos corruptivos e tornar mais eficaz o seu combate, Portugal adotou progressivamente ampla legislação penal, processual penal e reguladora de diversas áreas potencialmente criadoras de Riscos de corrupção.

As características do fenómeno corruptivo exigem uma abordagem especializada, pluridisciplinar, integrada e articulada, entre os diversos órgãos e entidades envolvidos na sua prevenção e repressão.

Exige-se a definição de uma estratégia global e integrada, que envolva e corresponsabilize diversos setores da sociedade e o próprio cidadão, que promova valores que potenciem alteração de cultura, nomeadamente através da realização de campanhas de sensibilização para os efeitos da corrupção e potencie uma abordagem preventiva do fenómeno e a eficácia da repressão dos casos ocorridos ou a ocorrer, com a consequente reafirmação das normas violadas e a (re)aquisição da confiança dos cidadãos na administração da justiça.

Na ausência de uma tal estratégia global e integrada, a Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos, ciente da gravidade e complexidade dos fenómenos da corrupção e das dificuldades de deteção e investigação inerentes à sua natureza e características, tem vindo a proceder a uma gradual melhoria das suas estruturas e das metodologias de intervenção, designadamente ao nível da especialização dos riscos e das medidas preventivas, da concretização do Compromisso Ético e da necessidade de formação dos recursos humanos.

Importa agora aprofundar o modelo já iniciado, potenciar e concretizar formas de intervenção integradas, coordenadas e coerentes, por só assim se garantir um sistema eficaz, proporcional e dissuasor.

Para tal, abordou a problemática de uma forma mais *lata*, isto é, numa Estratégia para a Integridade Pública, em que a par do Plano de Prevenção da Corrupção, o Conflito de Interesse mereceu maior destaque, bem como a concretização de um verdadeiro Compromisso Ético.

Na mesma análise do estado de arte do fenómeno da corrupção, o conflito de interesses foi alvo de um maior estudo e incorporação da Revisão do Plano, como à frente de verificará.

Igualmente a revisão da matéria nos últimos 10 anos, incorporada na Revisão do Plano no que for oportuno e recomendável, sem contudo alterar de fundo a estrutura de riscos e medidas já delineadas, e que de resto, não se alteraram na sua globalidade.

Assim,

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 atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

No âmbito da sua atividade, o CPC aprovou uma 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 gestão de riscos e infrações conexas».

Tais planos devem conter, nomeadamente, os seguintes elementos:

a) Caracterização genérica das atribuições da entidade (a razão da sua existência) e da estrutura orgânica que apresenta, com identificação dos responsáveis;

b) Identificação, relativamente a cada área ou unidade/subunidade orgânica, dos potenciais riscos de corrupção e infrações conexas, classificados segundo uma escala de risco elevado, risco moderado e risco fraco, em função do grau de probabilidade de ocorrência que, por sua vez, deverá ser aferido a partir da própria caracterização de cada uma das funções;

c) Com base na identificação dos riscos, proceder-se-á ao estabelecimento de medidas preventivas que previnam a sua ocorrência (por exemplo, mecanismos de controlo interno, segregação de funções, definição prévia de critérios gerais e abstratos, designadamente na concessão de benefícios públicos e no recurso a especialistas externos, nomeação de júris diferenciados para cada concurso, programação de ações de formação adequada, etc.);

d) Definição e identificação dos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano, sob a direção do órgão dirigente máximo;

e) Estratégia de aferição da efetividade, utilidade, eficácia e eventual correção das medidas propostas através da elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano e reflexão sobre a necessidade de atualização.

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, direta ou indireta, incluindo o setor empresarial local, proceder ao levantamento dos riscos de corrupção e infrações conexas nas áreas da contratação pública e da concessão de quaisquer benefícios públicos. A Câmara Municipal incluiu ainda como áreas de riscos aquelas inerentes ao procedimento de contratação de Recursos Humanos, Gestão Financeira e à Gestão Urbanística, áreas sensíveis quer à corrupção quer ao conflito de interesses.

Tal inquérito, bem como o respetivo Relatório-Síntese, foram instrumentos fundamentais para a elaboração de um Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, bem como as recomendações das Organizações Internacionais nesta matéria.

A gestão do risco é uma atividade que assume um caráter 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 atividade que tem por objetivo salvaguardar aspetos 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 subprocedimentos, o que obstaculiza a criatividade, impede uma correta 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 atividades de prossecução das atribuições e competências das instituições, tendo por objetivo a defesa e proteção de cada interveniente nos diversos processos, salvaguardando-se, assim, o interesse coletivo. É uma atividade que envolve a gestão, *stricto sensu*, a identificação de riscos inerentes a qualquer atividade, 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 atividade, 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 de qualquer outro trabalhador. 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 respetiva quantificação.

São vários os fatores que levam a que uma atividade tenha um maior um menor risco. No entanto, os mais importantes são inegavelmente:

• A competência da gestão, uma vez que uma menor competência da atividade gestionária 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 retidão da tomada de decisões, uma vez que previne e deteta 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 infrações conexas.

Como sabemos, a corrupção constitui-se como um obstáculo fundamental ao normal funcionamento das instituições.

A aceção mais corrente da palavra corrupção reporta-se à apropriação ilegítima da coisa pública, entendendo-se como o uso ilegal dos poderes da Administração Pública ou de organismos equiparados, com o objetivo 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 efetiva 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 diretamente 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 objetivos, intervenham na tomada das grandes opções políticas que irão, afinal, influenciar o seu destino coletivo e acedam, de forma livre, aos arquivos administrativos.

A disponibilização da informação e o princípio do arquivo aberto constituem-se, assim, como uma das formas mais fundamentais de controlo da administração por parte dos administrados, uma vez que por tal via existe a possibilidade de todas as medidas serem analisadas e sindicadas.

Tendo em atenção as considerações antecedentes, a Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos, 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 assim **a REVISÃO DO PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE GESTÃO, DE PREVENÇÃO DE CORRUPÇÃO, INFRAÇÕES CONEXAS E CONFLITO DE INTERESSES**, inicialmente aprovado pela Câmara Municipal, em 09 de novembro de 2009, de acordo com a seguinte estrutura:

I. Compromisso Ético

II. Atribuição da entidade, Organograma e Identificação dos responsáveis

III. Identificação das áreas e atividades, dos riscos de corrupção, infrações conexas e conflito de interesses, da qualificação da escala dos riscos, das medidas preventivas e dos responsáveis

IV. O Conflito de Interesses

V. Conceito de Riscos e Gestão de Riscos

VI. Execução, Controlo e Monitorização do Plano

VII. Anexos

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 que, agora com a Revisão, concretizou-se num livro de Códigos de Ética.

Depois, caracteriza-se as atribuições da entidade e estabelece-se um Organograma, no qual se identificam as várias unidades orgânicas do Município, os cargos dirigentes e os responsáveis pelos vários níveis de decisão.

Procede-se, por fim, à elaboração de um quadro contendo informação relativamente aos seguintes itens:

• Identificação das unidades ou subunidades;

• Identificação da missão / principais atividades;

• Identificação de potenciais riscos;

• Classificação da escala dos riscos;

• Medidas Preventivas;

• Responsáveis.

Tal quadro deve identificar as áreas que sejam suscetíveis de geração de riscos.

Trata-se da definição de riscos ***em abstrato***, 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.

Para isso, é essencial que em tal quadro se proceda à qualificação dos riscos, classificados segundo uma escala de risco elevado, risco moderado e risco fraco, em função do que, por sua vez, deverá ser aferido a partir da própria caracterização de cada grau de probabilidade de ocorrência das funções, assim propõe-se a seguinte classificação:

• Risco Elevado;

• Risco Moderado;

• Risco Fraco.

A adoção de medidas deverá acontecer tendo em conta a probabilidade de ocorrência do risco. Assim, por exemplo, quando determinado risco é Elevado ou Moderado, deverão ser adotadas medidas que possam reduzir ou eliminar esse risco.

Por último, 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 respetivas tarefas;

• Elaboração de um Relatório Anual de Execução do Plano.

I. Compromisso Ético

Para além das normas legais aplicáveis, as relações que se estabelecem entre os membros dos órgãos, os trabalhadores 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 ações;
- Responsabilidade social;
- Não exercício de atividades 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 objetividade;
- 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.

Na lógica de uma **Estratégia para a Integridade Pública** o **Compromisso Ético** é, agora, concretizado num livro de **Códigos de Conduta** que comporta um «Código de conduta dos eleitos locais, dos titulares de cargos dirigentes, dos membros dos gabinetes de apoio e outros», um «Código de conduta dos trabalhadores da câmara municipal de Figueiró dos Vinhos» e um «Código de boa conduta para a prevenção e combate ao assédio no trabalho» que se encontra na segunda parte do presente documento.

II. Atribuição da entidade, Organograma e Identificação dos Responsáveis

Segundo o art. 235.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), os Municípios, enquanto autarquias locais, são pessoas coletivas territoriais de direito público, cuja missão é a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

As atribuições dos Municípios advém da lei, designadamente da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, diploma que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, diploma que estabelece o quadro de competências das autarquias locais.

A fim de prosseguir as suas atribuições, os Municípios são dotados de serviços próprios cujas funções estão estabelecidas, nomeadamente, em regulamentos próprios. Para o efeito, dispõe o Município de Figueiró dos Vinhos de Regulamento de Organização dos Serviços do Município de Figueiró dos Vinhos - Quarta alteração (ANEXO I), diploma publicado pelo Aviso n.º 11873/2019, no Diário da República n.º 139/2019, Série II de 2019-07-23, e que define os objetivos, as atribuições e os níveis de atuação dos serviços municipais da Câmara Municipal, bem como os princípios que os

regem, estabelecendo os níveis de direção e de hierarquia que articulam os serviços municipais e o seu respetivo funcionamento.

A estrutura orgânica da Câmara Municipal é apresentada em Organograma anexo ao regulamento acima mencionado (ANEXO II).

Resultado de necessidades gestionárias, foi objeto de despacho do dirigente máximo dos serviços documento que especifica, por unidade orgânica (divisão) e subunidade orgânica (secção/setor), os seus responsáveis e respetivos substitutos (ANEXO III).

III. Identificação das áreas e atividades, dos riscos de corrupção, infrações conexas e conflito de interesses, da qualificação da escala dos riscos, das medidas preventivas e dos responsáveis

Em primeiro lugar, e em virtude da complexa estrutura organizacional de um Município, resultado de um extenso rol de atribuições e competências que estes devem prosseguir, optou-se pela elaboração de um quadro que melhor estruturasse, facilitando a compreensão, a identificação, relativamente a cada área ou unidade/subunidade orgânica, dos potenciais riscos de corrupção e infrações conexas, classificados segundo uma escala de risco elevado, risco moderado e risco fraco, em função do grau de probabilidade de ocorrência que, por sua vez, deverá ser aferido a partir da própria caracterização de cada uma das funções. Com base na identificação dos riscos, proceder-se-á ao estabelecimento de medidas preventivas que previnam justamente a sua ocorrência.

Tal quadro identifica as áreas que sejam suscetíveis de geração de riscos. Importa reforçar que se trata da definição de riscos em abstrato, 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.

A atividade administrativa encontra na vontade dos seus intervenientes um potencial de Riscos que deve ser elencado e prevenido. Na verdade, o potencial de Riscos não nos permite afirmar que a situação vai ocorrer, mas como pode ocorrer, deve ser equacionado e prevenido em abstrato.

O ato administrativo pressupõe sempre uma vontade que deve ser suportada numa causa legítima alicerçada no interesse público e legalmente prevista, que na sua formação e exteriorização respeite os formalismos que assegurem o devido esclarecimento, a ponderação, a liberdade, a certeza e a devida publicidade, como diria o filósofo, o decisor administrativo deve saber *ouvir atentamente, considerar sobriamente e decidir imparcialmente*.

Tendo em conta as funções e organização da Câmara Municipal, decidiu-se identificar e caracterizar por «processo» as situações potenciais de Riscos de corrupção e infrações conexas, classificando os Riscos segundo uma escala de Risco elevado, Risco moderado e Risco fraco, em função do grau de probabilidade de ocorrência, gravidade.

São vários os fatores que levam a que uma atividade tenha um maior ou menor risco. No entanto, os mais importantes são inegavelmente:

• A idoneidade dos agentes e decisores;

• A legitimidade e legalidade dos atos e ações;

• O compromisso ético;

• A qualidade do sistema de controlo interno e a sua eficácia.

Para isso, é essencial que em tal quadro se proceda à qualificação dos riscos, classificados segundo uma escala de riscos, em função do que, por sua vez, deverá ser aferido a partir da própria caracterização de cada uma das funções o grau de probabilidade de ocorrência do risco. Propõe-se a seguinte classificação:

• Risco Elevado;

• Risco Moderado;

• Risco Fraco.

Por sua vez, a adoção de medidas preventivas acontece tendo em conta a probabilidade de ocorrência do risco. Assim, por exemplo, quando determinado risco é Elevado ou Moderado, procurou-se estabelecer medidas preventivas que pudessem reduzir ou eliminar esse risco.

Na identificação dos processos suscetíveis de geração de Riscos da AMA, equacionam-se os Riscos em abstrato face à sua gravidade e potencial ou probabilidade de ocorrência, independentemente da sua verificação, pois é esta que se pretende prevenir. Por fim, a reversibilidade pressupõe a ocorrência e a possibilidade de mitigação dos efeitos negativos: **Critérios de avaliação do Riscos:**

	Fraco	**Moderado**	**Elevado**
Probabilidade de ocorrência	Situação pouco frequente	Situação frequente	Situação muito frequente
Gravidade	Dano na otimização do desempenho organizacional, exigindo a recalendarização das atividades ou projetos	Prejuízo na imagem e/ou na gestão das operações, requerendo a redistribuição de recursos em tempo e/ou custos	Prejuízo na imagem e reputação de integridade institucional, bem como no desempenho da sua missão
Reversibilidade dos efeitos	Reversibilidade dos efeitos	Reversibilidade dos efeitos mais graves	Irreversibilidade dos efeitos mais graves

Em segundo lugar, optou-se pela eleição de cinco grandes áreas sensíveis, de riscos a elas ligados e de medidas preventivas a considerar no Plano.

As áreas que foram consideradas como mais suscetíveis de geração de riscos são as seguintes:

a) CONTRATAÇÃO PÚBLICA (ANEXO IV);

b) CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PÚBLICOS (ANEXO V);

c) URBANISMO E EDIFICAÇÃO (ANEXO VI);

d) RECURSOS HUMANOS (ANEXO VII);

e) GESTÃO FINANCEIRA (ANEXO VIII).

No entanto, porque a probabilidade de ocorrência de riscos de gestão é transversal a todos os serviços municipais, as diversas unidades orgânicas foram envolvidas no presente processo.

IV. O Conflito de Interesses

O Conflito de interesses no setor público pode ser definido como qualquer situação em que um agente público, por força do exercício das suas funções, ou por causa delas, tenha de tomar decisões ou tenha contacto com procedimentos administrativos de qualquer natureza, que possam afetar, ou em que possam estar em causa, interesses particulares seus ou de terceiros e que por essa via prejudiquem ou possam prejudicar a isenção e o rigor das decisões administrativas que são devidos ao exercício de funções públicas.

A Recomendação de 7 de novembro de 2012 do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) sobre Gestão de Conflitos de Interesses no Setor Público considera a matéria dos conflitos de interesses, particularmente a sua prevenção e controlo, de importância fundamental na gestão pública, dada a reconhecida relação que apresenta com a problemática da corrupção.

Por isso e a par dos planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas recomendados em 2009 pelo CPC, aquela recomendação considera importante e necessário que as entidades do Setor Público disponham de estratégias e de instrumentos de gestão de conflitos de interesses, na procura do reforço de uma cultura de integridade e transparência na gestão do interesse público e, também por esta via, do reforço da prevenção dos riscos de corrupção e infrações conexas.

A referida Recomendação de 2012 está acompanhada pelo documento Conflitos de Interesses no Setor Público (ANEXO III), no qual se identificam os principais normativos do quadro legislativo nacional relativos a esta matéria, o qual, por sua vez, se encontra em alinhamento com as indicações das Organizações internacionais que têm trabalhado estas temáticas, como sejam a ONU, a OCDE, o GRECO e a INTOSAI, organização internacional dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres.

A Recomendação apela a que as entidades do Setor Público adotem estratégias e linhas orientadoras que devem traduzir-se em medidas e instrumentos de prevenção e controlo dos conflitos de interesses a que se encontrem expostas.

Importa recordar que, nos termos do documento anexo à Recomendação de 2012 e em alinhamento com as conceções internacionais das Organizações referenciadas, o conflito de interesses no setor público pode ser definido como qualquer situação em que um agente público, por força do exercício das suas funções, ou por causa delas, tenha de tomar decisões ou tenha contacto com procedimentos administrativos de qualquer natureza, que possam afetar, ou em que possam estar em causa, interesses particulares seus ou de terceiros e que por essa via prejudiquem ou possam prejudicar a isenção e o rigor das decisões administrativas que são devidos ao exercício de funções públicas.

O questionário foi desenvolvido durante o segundo semestre de 2017 com o propósito de, a partir da experiência e das indicações das próprias entidades do Setor Público, aceder a um conjunto de elementos informativos que permitam conhecer e caracterizar alguns contornos do quadro de medidas de gestão de conflitos de interesses que têm vindo a ser desenvolvidas e adotadas, o modo como são percecionadas e ainda de que forma se encontram relacionadas com os planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.

O questionário compreende um conjunto de questões que foram estruturadas a partir das seguintes vertentes:

- Identificação e caracterização das entidades respondentes;

- Exposição a conflitos de interesses;

- Medidas adotadas para a gestão e acompanhamento dos conflitos de interesses;

- Relação entre a gestão de conflitos de interesses e a prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.

São medidas a adotar pela entidade para desenvolver uma cultura institucional que previna a ocorrência de conflito de interesses a ponderar na execução das medidas preventivas:

– Realização de ação de formação, reflexão ou sensibilização junto dos trabalhadores, tendo por objeto a divulgação do Código de Conduta ou dos valores éticos vigentes no organismo;

– Realização de ação de formação, reflexão ou sensibilização junto dos trabalhadores, tendo por objeto a divulgação do Plano;

– Realização de ação de formação, reflexão ou sensibilização junto dos trabalhadores, tendo por objeto a divulgação de boas-práticas e/ou bons exemplos de serviço público, tendente a promover a rejeição de situações em que se suscite um interesse indevido;

– Realização de ação de formação, reflexão ou sensibilização junto dos trabalhadores sobre o quadro legal aplicável no ordenamento jurídico nacional ao controlo de CI e/ou sobre o regime de incompatibilidades e impedimentos vigente;

– Sensibilização dos trabalhadores para exporem situações de conflito de interesses.

Outras medidas indicadas (para o desenvolvimento de uma cultura institucional de prevenção de conflito de interesses):

- Divulgação interna de documentação informativa sobre conflitos de interesses;

- Apresentação de declaração de inexistência de conflitos de interesses;

- Adoção de planos formativos sobre Ética e Conduta;

- Produção e divulgação de manuais de boas-práticas;

- Alargamento do Plano ao mapeamento e prevenção de situações de conflitos de interesses;

- Monitorização de acumulação de funções autorizadas;

- Concretização das medidas previstas no Plano;

- Realização de ações de auditoria;

- Reforço dos valores da organização (Compromisso ético).

V. Conceito de Riscos e gestão de Riscos

A simples possibilidade de ocorrência de um evento futuro de corrupção ou infração conexa, bem como de conflito de interesses, constitui uma situação de perigo ou de risco que exige a identificação dos eventos potenciais e a gestão do risco por parte da organização, tendo em vista a sua prevenção e dissuasão.

De acordo o “Guião de boas práticas para a prevenção e o combate à corrupção na Administração Pública”, elaborado na sequência do Memorando de Luanda, aquando da III Conferência Anual dos Organismos Estratégicos de Controlo Interno, realizada em Luanda, em 2010 (CPLP), a gestão do Risco é um processo contínuo, que flui através da organização, desenvolvido por todos os elementos da organização, devendo ser aplicado na definição da estratégia e desenhado para identificar eventos potenciais que possam afetar os objetivos organizacionais, gerindo o Risco dentro do nível aceite pela entidade, de forma a garantir uma segurança razoável na realização dos objetivos que elegeu.

Tal como referido naquele guia, todas as organizações estão sujeitas ao risco, sendo necessário desenhar um processo efetivo de identificação do risco de fraude ou de corrupção, incluindo uma avaliação dos incentivos, pressões e oportunidades. A existência de uma avaliação do Risco de fraude, associado ao facto da gestão reconhecer esses mesmos riscos, potencia uma maior prevenção de atos fraudulentos ou de corrupção.

O risco, não constituindo monopólio de nenhuma organização, especializa-se em função destas.

Uma efetiva gestão do risco pressupõe a identificação do risco; a comunicação e aceitação do risco; a categorização do Risco; um plano e um processo de gestão do risco.

Sendo a corrupção e as infrações a ela conexas, nomeadamente as decorrentes dos conflitos de interesses, risco potenciais em inúmeras profissões e atividades, procuramos neste documento especializar estes riscos no ecossistema específico onde se integra a Câmara Municipal, tendo em vista o efetivo respeito de valores como a legalidade, lealdade, confiança e ética.

A identificação das potenciais situações de risco existentes na Câmara Municipal constitui condição para que se possam implementar procedimentos idóneos e potenciadores da confiança.

Situações de corrupção e infrações conexas

a) Uma breve corrida pela doutrina e alguns planos de prevenção de risco de corrupção e infrações conexas existentes, permite-nos enumerar um conjunto de fatores que potenciam situações de corrupção ou outras infrações conexas:

   • O ambiente propício;

   • Qualidade da gestão - idoneidade dos gestores e decisores;

   • A adequação do sistema de controlo interno;

   • A ética e conduta das instituições e dos trabalhadores;

   • Motivação dos trabalhadores;

   • A legislação e normas de conduta.

b) A corrupção e as infrações conexas.

Comum a todas as previsões legais está o princípio segundo o qual não devem existir quaisquer vantagens ou promessas de vantagens para o assumir de um determinado comportamento, por ação ou por omissão, seja ele lícito ou ilícito.

Ligados ou próximos da corrupção existem outras situações igualmente prejudiciais ao bom funcionamento do Estado, suas instituições e mercados, tipificados como crimes.

Em termos sucintos, poderão constituir corrupção ou infração conexa as seguintes situações:

- Desvio de recursos públicos para outras finalidades;
- Ofertas de dinheiro ou qualquer bem material para agilizar processos;
- Aceitação de gratificações ou comissões para escolher uma empresa que prestará serviços ou venderá produtos à Câmara Municipal;
- Receber e/ou solicitar dinheiro de empresas privadas para aprovar ou executar propostas/projetos que as beneficiem;
- Contratar, sem concurso público, empresas de familiares;
- Utilização de dinheiro público para interesse particular

Alguns tipos legais de crime de corrupção e outras infrações conexas relevantes:

- Recebimento indevido de vantagem: trabalhador da administração pública que, no exercício das suas funções ou por causa delas, por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida, sem prejuízo das condutas socialmente adequadas e conformes aos usos e costumes.
- Corrupção ativa: Quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a trabalhador da administração pública, ou a terceiro por indicação ou com conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial que constitua um recebimento indevido.
- Suborno: convencer ou tentar convencer outra pessoa, através de dádiva ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, a prestar falso depoimento ou declaração em processo judicial, prestar falso testemunho, perícia, interpretação ou tradução, sem que estes venham a ser cometidos.
- Peculato: trabalhador da administração pública que ilegitimamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel, pública ou particular, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções.
- Peculato de uso: trabalhador da administração pública que faça uso ou permita que outra pessoa faça uso, para fins alheios àqueles a que se destinem, de veículos ou outras coisas móveis, públicos ou particulares, que lhe forem entregues, estiverem na sua posse ou lhe forem acessíveis em razão das suas funções ou, sem que especiais razões de interesse público o justifiquem, der a dinheiro público destino para uso público diferente daquele a que está legalmente afetado.
- Concussão: trabalhador da administração pública que, no exercício das suas funções ou de poderes de facto delas decorrentes, por si ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, receber, para si, para o Estado ou para terceiro, mediante indução em erro ou aproveitamento de erro da vítima, vantagem patrimonial que lhe não seja devida, ou seja superior à devida, nomeadamente contribuição, taxa, emolumento ou multa.
- Denegação de justiça e prevaricação: trabalhador da administração pública que, no âmbito de inquérito processual, processo jurisdicional, por contraordenação ou disciplinar, conscientemente e contra direito, promover ou não promover, conduzir, decidir ou não decidir, ou praticar ato no exercício de poderes decorrentes do cargo que exerce.
- Tráfico de influências: quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública

- Abuso de poder: trabalhador da administração pública que abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa.
- Participação económica em negócio: trabalhador da administração pública que:

  -Com intenção de obter, para si ou para terceiro, participação económica ilícita, lesar em negócio jurídico os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhe cumpre, em razão da sua função, administrar, fiscalizar, defender ou realizar;

  -Por qualquer forma, receber, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial por efeito de ato jurídico-civil relativo a interesses de que tinha, por força das suas funções, no momento do ato, total ou parcialmente, a disposição, administração ou fiscalização; ou

  -Receber, para si ou para terceiro, por qualquer forma, vantagem patrimonial por efeito de cobrança, arrecadação, liquidação ou pagamento que, por força das suas funções, total ou parcialmente, esteja encarregado de ordenar ou fazer, posto que não se verifique prejuízo para a Fazenda Pública ou para os interesses que lhe estão confiados.

• Recusa de cooperação: trabalhador da administração pública que, tendo recebido requisição legal de autoridade competente para prestar a devida cooperação à administração da justiça ou a qualquer serviço público, se recusar a prestá-la, ou sem motivo legítimo a não prestar.

• Violação de segredo: trabalhador da administração pública, sem estar devidamente autorizado, revelar segredo de que tenha tomado conhecimento ou que lhe tenha sido confiado no exercício das suas funções, ou cujo conhecimento lhe tenha sido facilitado pelo cargo que exerce, com intenção de obter benefício, para si ou para outra pessoa, ou com a consciência de causar prejuízo ao interesse público ou a terceiro.

• Abandono de funções: trabalhador da administração pública que ilegitimamente, com intenção de impedir ou interromper serviço público, abandonar as suas funções ou negligenciar o seu cumprimento.

• Usurpação de funções: Aquele que, sem para tal estar autorizado, exercer funções ou praticar atos próprios de trabalhador da administração pública ou de força de segurança pública, arrogando-se, expressa ou tacitamente, essa qualidade, exercer profissão para a qual a lei exige título ou preenchimento de certas condições, arrogando-se, expressa ou tacitamente, possuí-lo ou preenchê-las, quando o não possui ou as não preenche, ou continuar no exercício de funções públicas depois de lhe ter sido oficialmente notificada demissão ou suspensão de funções.

VI. Execução, 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 atividades de forma adequada e eficiente, de modo a permitir a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, garantindo a exatidão dos registos contabilísticos e os procedimentos de controlo a utilizar para atingir os objetivos 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 *auditirus* – 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 atividade da organização e a prossecução do Plano, numa ótica de prestação de um serviço à própria organização.

Numa fase de implementação inicial do Plano, a Câmara Municipal deve ter como objetivo de monitorização periódica a emissão de um relatório anual onde é feita a auditoria/avaliação interna do Plano.

Estas tarefas serão prosseguidas por uma equipa multidisciplinar interna que assegure a Auditoria/Avaliação Interna do Plano.

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, objetivo, 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.

Anexos

Anexo I……...Regulamento Orgânico

Anexo II……..Organograma

Anexo III……..Identificação dos Responsáveis

Anexo IV…….Contratação Pública

Anexo V……....Concessão de Benefícios Públicos

Anexo VI……Urbanismo e Edificação

Anexo VII……Recursos Humanos

Anexo VIII……Gestão Financeira