

**DELIBERAÇÃO:** A Câmara Municipal deliberou, por unanimidade, aprovar, depois de lida, a referida acta. -----

## 2. GABINETE DE APOIO À PRESIDÊNCIA

### 2.1. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE GESTÃO, INCLUINDO OS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE CHAVES. PROPOSTA Nº 138/GAPV/2009. -----

Foi presente a proposta identificada em epígrafe, cujo teor se transcreve, na íntegra, para todos os efeitos legais: -----

#### 1. Exposição de motivos -----

A Lei nº 54/2008, de 4 de Setembro, cuja entrada em vigor ocorreu no dia 09/09/2008, veio criar o Conselho de Prevenção da Corrupção - adiante designado pela sigla CPC - . -----

O CPC é uma entidade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas, e que desenvolve uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas, de acordo com o disposto no art. 1º da referida Lei. -----

Ora, no âmbito da sua actividade o CPC aprovou uma Recomendação<sup>1</sup>, em 1 de Julho de 2009, sobre "Planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas", nos termos da qual os órgãos máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, seja qual for a sua natureza, devem, no prazo de 90 dias, elaborar um Plano de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas"<sup>2</sup>, o qual deve ser remetido ao aludido Conselho, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo. -----

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

A responsabilidade pela implementação, execução e avaliação do Plano é uma responsabilidade do Órgão Executivo e do Presidente da Câmara, bem como de todo o pessoal com funções dirigentes. -----

A verdade é que a probabilidade de ocorrência de riscos de gestão é transversal a todos os serviços municipais. No entanto, e numa primeira fase, considerando o carácter inovador do documento, o presente Plano terá no âmbito das suas preocupações, o combate preventivo a situações de eventual ilicitude - corrupção - nas áreas de intervenção municipal que, pela sua natureza, são mais delicadas e ou susceptíveis de integrar eventuais práticas de actos de corrupção, a saber: contratação pública, concessão de benefícios públicos e gestão urbanística. Tudo isto, sem prejuízo de, após a elaboração do relatório anual sobre a execução do Plano e caso se conclua pela necessidade de intervenção noutras áreas sensíveis a actos de corrupção ou conexas a estes, se elabore um novo Plano abrangendo tais áreas. -----

Neste enfoque, os objectivos deste Plano são os seguintes, a saber:

**a)** Identificar, relativamente a cada área ou departamento, os riscos de corrupção e infracções conexas; -----

<sup>1</sup> Tal Recomendação veio a ser publicada no Diário da República - II Série - nº 140, de 22 de Julho. -----

<sup>2</sup> O sublinhado é nosso. Refira-se que, em reunião de 21 de Outubro de 2009, o CPC deliberou prorrogar, até 31 de Dezembro de 2009, o prazo para apresentação do referido Plano. -----

- b) Estabelecer medidas que previnam a ocorrência de corrupção ou outro acto análogo na Câmara Municipal de Chaves; -----
- c) Definir e identificar os vários responsáveis envolvidos na gestão do plano e implementação do Plano; e -----
- d) Elaborar, anualmente, um relatório sobre a execução do Plano. - Assim, em face da Recomendação do CPC, compete à CMC preparar e elaborar o Plano de prevenção de riscos de gestão, incluindo os de corrupção e infracções conexas, doravante designado por Plano, o qual corresponda à realidade e necessidades específicas do Município de Chaves, e que seja exequível a curto/médio prazo. -----

## 2. Definição do Plano -----

A implementação no Município de Chaves do Sistema de Controlo Interno é considerado fundamental no combate à ocorrência de actos de corrupção ou outros actos análogos. -----

O referido Sistema assenta na Norma de Controlo Interno, a qual engloba os procedimentos necessários à organização e controlo dos diversos serviços. Tal Sistema não constitui um sistema estático de relacionamento de actos administrativos, deixando em aberto o incremento de novos métodos e procedimentos que acompanhem a dinâmica evolutiva natural da estrutura da Câmara Municipal, sendo, para o efeito, importante efectuar uma monitorização constante das fragilidades do Sistema de Controlo Interno. -----

Nesta perspectiva, o presente 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. -----

Seguidamente, estabelece-se o Organograma, no qual se identificam as várias unidades orgânicas do Município de Chaves, os cargos dirigentes e os responsáveis pelos vários níveis de decisão. -----

Sequencialmente, procede-se à identificação das áreas de potencial risco de corrupção e infracções conexas, das medidas e dos respectivos responsáveis. -----

Refira-se que se trata da definição de riscos em abstracto, isto é, podem ou não, ocorrer, e por isso devem ser equacionados. Sendo que a sua previsão não significa, como consequência, que os mesmos se verifiquem na prática. -----

Identificadas as áreas de risco, o presente Plano contempla as medidas que deverão ser adoptadas, com vista à diminuição ou eliminação desse risco, bem como a identificação dos responsáveis pela implementação do Plano. -----

Por último, estabelece-se uma metodologia para controlo e monitorização do Plano, a qual será feita mediante a elaboração de Relatório Anual sobre a Execução do Plano. -----

Releva-se aqui a importância da liberdade de acesso aos arquivos administrativos, como forma de controlo da administração pública por parte dos administrados, 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. 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. -----

Nesta conformidade, e tendo em linha de conta as considerações antecedentes, a **Câmara Municipal de Chaves** consciente de que a

corrupção e os riscos conexos são um sério obstáculo ao normal funcionamento das instituições e que constitui, actualmente, uma das grandes preocupações não apenas dos diversos Estados, mas também de organizações internacionais de âmbito global e regional, revelando-se como uma ameaça aos Estados de direito democrático e prejudica a seriedade das relações entre a Administração Pública e os cidadãos, bem como obsta 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: -----

**"Plano de prevenção de riscos de gestão, incluindo os de corrupção e infracções conexas da Câmara Municipal de Chaves -----**

**I. Compromisso Ético. -----**

**II. Organograma e Identificação dos Responsáveis. -----**

**III. Identificação das áreas de risco de corrupção e infracções conexas, das medidas preventivas e dos responsáveis. -----**

**IV. Controlo e monitorização do Plano". -----**

**3. Plano de prevenção de riscos de gestão, incluindo os de corrupção e infracções conexas da Câmara Municipal de Chaves -----**

**I - Compromisso Ético -----**

Para além das normas legais aplicáveis, as relações que se estabelecem entre os membros dos órgãos, os funcionários e demais colaboradores do município, bem como no seu contacto com as populações, assentam, nomeadamente, num conjunto de princípios e valores, cujo conteúdo está, em parte, já vertido na Carta Ética da Administração Pública, a saber: -----

- a) Integridade, procurando as melhores soluções para o interesse público que se pretende atingir; -----
- b) Comportamento profissional; -----
- c) Consideração ética nas acções; -----
- d) Responsabilidade social; -----
- e) Não exercício de actividades externas que possam interferir com o desempenho das suas funções no Município ou criar situações de conflitos de interesses; -----
- f) Promoção, em tempo útil, do debate necessário à tomada de decisões; -----
- g) Respeito absoluto pelo quadro legal vigente e cumprimento das orientações internas e das disposições regulamentares; -----
- h) Manutenção da mais estrita isenção e objectividade; -----
- i) Transparência na tomada de decisões e na difusão da informação; -
- j) Publicitação das deliberações municipais e das decisões dos membros dos órgãos; -----
- k) Igualdade no tratamento e não discriminação; -----
- l) Declaração de qualquer presente ou benefício que possam influenciar a imparcialidade com que exercem as suas funções. -----

**III - Identificação das áreas de risco de corrupção e infracções conexas, das medidas preventivas e dos responsáveis -----**

**A - Identificação das áreas de risco -----**

- a) **Quanto à contratação pública -----**
  - Ausência de rotatividade dos responsáveis pela prática de actos determinantes no processo de contratação, controlo dos fornecimentos e armazenamento dos bens; -----
  - Ausência de verificação de eventuais impedimentos na composição do "júris de procedimento"; -----
  - Apuramento no que diz respeito à apresentação de propostas por entidades que participaram, directa ou indirectamente, na preparação e elaboração das peças do procedimento ou, eventualmente, tenham

alguma relação com qualquer dos concorrentes/candidatos interessados no respectivo procedimento; -----

▪ O cuidado com o tipo de documentos recolhidos que visam comprovar a circunstância que deu origem aos trabalhos a mais tem uma "natureza imprevista" não é o mais profícuo; -----

▪ A inspecção e ou avaliação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços adquiridos, não é efectuada, pelo menos, por dois trabalhadores; -----

▪ Os mecanismos internos de controlo existentes podem não detectar situações indiciadoras de conluio entre os concorrentes e de eventual corrupção de trabalhadores; -----

▪ A formação realizada sobre o Código dos Contratos Públicos e matérias afins fica aquém das necessidades; -----

▪ O registo das aquisições, fornecimentos e empreitadas não é o adequado, pois não contempla a discriminação do procedimento pré-contratual, o montante de adjudicação, o adjudicatário e o desvio temporal e financeiro entre o adjudicado e executado, com identificação da causa desses desvios; -----

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

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

▪ 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; -----

▪ Acompanhamento deficiente na avaliação regular do desempenho do contratante por parte do empreiteiro; -----

▪ Fundamentação insuficiente para a natureza imprevista dos trabalhos; -----

▪ Programação deficiente da calendarização dos trabalhos. -----

#### **a.a.) Quanto à concessão de benefícios públicos -----**

▪ Inexistência de instrumento, geral e abstracto, que estabeleça as regras de atribuição de benefícios públicos, designadamente subsídios, subvenções, bonificações, ajudas, incentivos, donativos;

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

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

▪ Não apresentação, por parte dos beneficiários, de instrumento que garanta a aplicação regular do benefício; -----

▪ Não apresentação, pelos beneficiários, dos relatórios de actividades. -----

#### **a.a.a) Quanto à gestão urbanística -----**

▪ Acumulação de funções privadas por parte dos técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos de licenciamento; -----

▪ A actual nomeação dos gestores dos processos de licenciamento poderá não evitar a distribuição de forma continuada a um determinado técnico de processos de determinado requerente, e que não seja cometida a apreciação, continuada, de procedimentos de idêntica natureza; -----

▪ A quantidade de pedidos de licenciamento, a priorização dada ao tratamento dos processos e a complexidade técnica de alguns pedidos, são factos que podem propiciar a prática de actos de corrupção; ----

▪ As monitorizações efectuadas aos processos são, normalmente, asseguradas pelos próprios gestores, em detrimento do princípio da segregação de funções; -----

▪ O tempo de decisão. -----

#### **B - Indicação das medidas preventivas** -----

Identificadas as áreas de risco, importa, agora, indicar as acções a desenvolver no sentido de evitar a ocorrência de riscos que lesem o património municipal ou afectem o bom desempenho da CMC, apresentando-se, de seguida, as medidas preventivas, de acordo com os princípios da boa gestão, a saber: -----

##### **b) Quanto à contratação pública** -----

▪ Definição de procedimentos tendentes: -----

➤ À identificação e registo das situações de impedimentos na composição dos "júris de procedimento"; -----

➤ À obtenção de declarações dos interesses privados dos colaboradores envolvidos na contratação pública; -----

➤ Ao apuramento dos casos de incompatibilidade que salvaguardem que quem participou, directa ou indirectamente, na preparação e elaboração das peças de procedimento não apresente propostas ou se encontra relacionado com qualquer concorrente; -----

➤ À verificação da "natureza imprevista" da circunstância que motivou os trabalhos a mais, analisando-se tanto os aspectos técnicos, como os jurídicos; -----

➤ À instituição de mecanismos internos de controlo que visem detectar situações indiciadoras de conluio entre concorrentes e colaboradores, como a limitação do acesso aos documentos concursais no momento prévio à sua publicitação, a um núcleo restrito de pessoas, a apreciação da objectividade dos critérios de selecção e das avaliações realizadas, entre outras; -----

➤ À elaboração de relatórios de acompanhamento e avaliação do desempenho do fornecedor/prestador de serviços, por pessoas que não tiveram intervenção no processo de contratação; e -----

➤ Ao controlo do cumprimento dos prazos contratuais mais relevantes, bem assim a sinalização junto do adjudicatário das situações de incumprimento. -----

▪ Definir as atitudes comportamentais que os colaboradores devem adoptar perante situações de conflitos de interesse; -----

▪ A contratualização com gabinetes especializados externos para coadjuvação na tramitação dos procedimentos concursais deve ser precedida de uma declaração, prévia e escrita, dos mesmos, em que não têm quaisquer interesses ou relações profissionais com as adjudicatárias ou empresas do mesmo consórcio ou grupo económico, como, durante a coadjuvação, não se estabelecerá nenhum relacionamento que conflitua com a independência e isenção no procedimento concursal em causa; -----

▪ Essa contratualização só deverá ser efectuada com gabinetes que disponham de seguro profissional, que salguarde a indemnização da autarquia perante o desrespeito da obrigação supra referida; -----

▪ Definição de um modelo standard de elaboração dos relatórios de acompanhamento e avaliação regular do desempenho do contratante, bem assim da periodicidade da sua elaboração; -----

▪ Criação de um registo que contenha todas as contratações realizadas, com discriminação do procedimento pré-contratual, o

valor da adjudicação, o adjudicatário e, se aplicável, o desvio temporal e financeiro entre o adjudicado e o executado e respectivas causas dos desvios; -----

- Fiscalização regular do desempenho do contratante, de acordo com os níveis de qualidade e ou qualidade estabelecidos nos contratos e documentos anexos; -----

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

- Calendarização sistemática; -----

- Envio de advertências, em devido tempo, ao empreiteiro, logo que se detectem situações irregulares e derrapagem de custos e de prazos contratuais. -----

#### **b.b) Concessão de benefícios públicos** -----

- Aprovação de regulamento municipal relativo à concessão de benefícios públicos, 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 declaração de interesses; -----

- Verificação/apreciação do compromisso assumido pela entidade beneficiária; -----

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

#### **b.b.b) Quanto à gestão urbanística** -----

- 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; -----

- Existência, em todos os serviços responsáveis pela emissão das licenças, de uma definição, para cada um dos diferentes tipos de licenciamento, de prazos médios para a decisão final, bem como para a prática dos actos instrumentais essenciais à emissão da decisão final e respectiva monitorização; -----

- Existência de mapas de pendências dos processos, onde se identifiquem os aspectos mais importantes, como a data da entrada do pedido, tipo de licenciamento, grau de complexidade técnica, os prazos previstos e os realizados, estado do processo, última diligência e a data da decisão final, deve ser adoptada por todos os serviços municipais responsáveis pela área de intervenção municipal de gestão urbanística; -----

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

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

- Criação de um sistema, na aplicação informática, de justificação e alerta obrigatórios relativamente ao não cumprimento de prazos no âmbito dos procedimentos de licenciamento ou comunicação prévia de operações urbanísticas. -----

#### **C - Definição e identificação dos responsáveis na implementação e gestão do Plano** -----

Torna-se necessário definir os responsáveis, quer pela aplicação das diferentes medidas supra identificadas, quer pela sua gestão,

decorrente do acompanhamento do desenvolvimento e implementação das mesmas. -----

A implementação do presente Plano é calendarizada, indicando-se, nessa justa medida, os respectivos prazos com vista ao seu cumprimento, o qual é assumido por todos os seus responsáveis. ----- Neste contexto, a definição dos responsáveis e a aplicação cronológica do presente Plano consta do Anexo nº 1, aí se considerando um horizonte temporal de 12 meses, iniciando-se tal contagem, para efeitos de calendarização, a partir da data da deliberação do órgão executivo municipal sobre este Plano. ----- Refira-se, contudo, que apesar do Anexo nº 1 definir como responsáveis os dirigentes dos respectivos serviços municipais, a implementação, execução e avaliação do Plano é, em última instância, da responsabilidade do Órgão Executivo e do Presidente da Câmara Municipal, nos termos do disposto na Lei nº 169/99, de 18 de Setembro e ulteriores alterações. -----

#### **IV - Controlo e Monitorização do Plano** -----

Após a implementação do presente Plano, a qual será feita de acordo com a calendarização definida no **Anexo nº 1**, os serviços responsáveis deverão efectuar relatório (anual) sobre a execução operada e os resultados obtidos, nos termos do modelo constante do **Anexo nº 2**, o qual será remetido, para o GAPV, 15 dias após o fim do referido prazo, que o avalia, determinando o seu grau de eficácia e implementação e formula propostas de actuação e ou recomendações. Neste contexto, o GAPV promoverá a recolha, junto de cada uma das unidades orgânicas responsáveis, dos relatórios parciais de execução, para elaboração do referido relatório anual, nos termos do modelo constante no **Anexo nº 3**, com vista ao seu encaminhamento ao CPC e demais órgãos de superintendência, tutela e controlo. -----

#### **4. Das Propostas** -----

Em coerência com as razões de facto e de direito acima enunciadas, tomo a liberdade de sugerir ao Executivo Camarário, a aprovação da seguinte proposta: -----

**a)** Que a presente proposta seja agendada para uma próxima reunião do executivo, em conformidade com a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro e ulteriores alterações, com vista à aprovação da mesma nos termos anteriormente expostos; -----

**b)** Caso a presente Proposta venha a merecer acolhimento por parte do executivo municipal, deverá a mesma ser objecto de divulgação junto da Assembleia Municipal, bem como junto de todos os serviços municipais mediante circular informativa, para conhecimento, implementação e gestão do mesmo. -----

**c)** Tal Plano deve ainda ser levado ao conhecimento das entidades que integram o Sector Empresarial Local, garantindo-se uma harmonização de procedimentos com os Planos específicos dessas entidades; -----

**d)** Alcançado tal desiderato, o **Plano de prevenção de riscos de gestão, incluindo os de corrupção e infracções conexas da Câmara Municipal de Chaves**, deverá ser remetido, ao Conselho de Prevenção da Corrupção. -----

Chaves, 15 de Dezembro de 2009 -----

O Presidente da Câmara Municipal -----

(Dr. João Batista) -----

**Em anexo:** O respectivo processo. -----

**DELIBERAÇÃO:** A Câmara Municipal deliberou, por unanimidade, aprovar a referida proposta. Notifique-se. -----