2013

PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

Município de Idanha-a-Nova
Câmara Municipal

INDICE

Introdução 2
1. Atribuições da Entidade 4
1.1. Caracterização da entidade 4
1.2. Missão 5
1.3. Compromisso ético / Carta ética da Administração Pública 5
1.4. Unidades Orgânicas e Responsáveis 7
2. Glossário de Conceitos de Corrupção e Infrações Conexas 10
2.1. Risco 10
2.2. Classificação do risco 10
2.3. Corrupção 11
2.4. Infrações Conexas 11
3. Identificação das áreas, dos riscos de corrupção e infrações conexas, probabilidade de ocorrência, impacto previsível, grau de risco, medidas propostas e identificação dos responsáveis 15
3.1. Áreas 15
3.2. Identificação dos riscos 15
4. Implementação, monitorização e acompanhamento 16
4.1. Envio do Plano e Relatório 17

INTRODUÇÃO

O Município e Idanha-a-Nova, em reunião do Executivo Camarário realizada no dia 30 dezembro de 2009, aprovou o seu Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, em cumprimento da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 01 de julho de 2009, publicada na 2.ª Série do *Diário da República* n.º 140, de 22 de julho de 2009.

A elaboração desse Plano implicou necessariamente, o envolvimento de todas as unidades orgânicas do Município de Idanha-a-Nova, quer no que respeita à identificação dos riscos e infrações conexas, quer na apresentação de medidas de prevenção, para que o documento final refletisse, à data as realidades de todas as áreas e serviços.

Passados mais de quatro anos após a entrada em vigor do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas do Município de Idanha-a-Nova, torna-se pertinente a aprovação de um novo plano, com a consequente revogação do anterior, de forma a refletir a nova realidade organizacional do Município de Idanha-a-Nova e em conformidade com o Regulamento Interno da Organização dos Serviços publicado no *Diário da República,* 2ª Série, n.º 11, de 16 de janeiro de 2013, Despacho 886/2013, com entrada em vigor em 01 de janeiro de 2013, de forma a fortalecer os mecanismos de controlo interno já existentes, direcionando-os para a temática da prevenção da corrupção e riscos conexos e reflexão interna para a melhoria das práticas existentes, e reforçar as competências de todos os agentes públicos no que respeita a esta matéria.

A divulgação acrescida dos princípios e regras existentes, em particular do Sistema de Gestão da Qualidade nas unidades orgânicas onde já se encontra implementado, e a adoção de medidas de sensibilização crescente para a matéria da prevenção da corrupção e riscos, são determinantes para a concretização deste objetivo.

A gestão do risco é uma responsabilidade de todos os eleitos e trabalhadores que se encontram ao serviço do Município de Idanha-a-Nova, exigindo disponibilidade, envolvimento e empenho de todos, em nome do interesse público e dos superiores interesses do Município.

1. ATRIBUIÇÕES DA ENTIDADE

1.1. CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

Em Portugal, as autarquias locais têm, desde 1976, dignidade constitucional. Segundo a lei fundamental, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo estas pessoas coletivas de população e território dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução dos interesses próprios, comuns e específicos das respetivas populações.

A Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada em 1985 pelo Conselho da Europa, a que Portugal aderiu em 1990 (Resolução da Assembleia da República n.º 28/90 de 23 de outubro), considerou, no seu Preâmbulo, que *"as Autarquias Locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático"*. Considerou, ainda, no seu artigo 1.º, que o *"princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição"*.
As atribuições das autarquias locais e a competência dos seus órgãos estão associadas à satisfação das necessidades das comunidades locais.

As Leis n.ºs 159/99, de 14 de setembro e 169/99, de 18 de setembro (alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de janeiro), estabelecem, respetivamente, o quadro de atribuições e competências para as Autarquias Locais e as competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

As Autarquias Locais têm pessoal, património e finanças próprios, competindo a sua gestão aos respetivos órgãos, razão pela qual a tutela do Estado sobre a gestão patrimonial e financeira dos municípios e das freguesias é meramente inspetiva e só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei. Deste modo, encontra-se salvaguardada a democraticidade e a autonomia do poder local.

1.2. MISSÃO

O Município de Idanha-a-Nova, enquanto pessoa coletiva territorial de direito público que visa a prossecução de interesses próprios da respetiva população, orienta a sua ação no sentido de transformar Idanha-a-Nova num Concelho dinâmico, competitivo e solidário, com vista ao seu desenvolvimento sustentado, social, económico e cultural e tem por Missão:

Artigo 3.º
Missão
O Município de Idanha-a-Nova tem como missão, consolidar o reconhecimento do Concelho de Idanha-a-Nova como um dos que apresenta mais altos indicadores de qualidade de vida do País. No desempenho das suas funções e atribuições, os serviços municipais prosseguem a seguinte missão:
a) Realização plena, oportuna e eficiente das ações e tarefas definidas pelos órgãos municipais, no sentido do desenvolvimento sustentado do tecido socioeconómico do Concelho;
b) Máximo aproveitamento dos recursos disponíveis no quadro de uma gestão racionalizada e moderna;
c) Obtenção dos melhores padrões de qualidade dos serviços prestados às populações;
d) Promoção da participação organizada e empenhada dos agentes sociais e económicos e dos cidadãos em geral na atividade municipal;
e) Dignificação e valorização cívica e profissional dos trabalhadores municipais.

Despacho 886/2013 de 16 de janeiro (Regulamento Interno da Organização dos Serviços)

1.3. COMPROMISSO ÉTICO / CARTA ÉTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo a Carta Ética da Administração Pública, os trabalhadores em funções públicas deste Município, encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo, a saber:

- **Princípio do Serviço Público**

  Os funcionários encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo.

- **Princípio da Legalidade**

Os funcionários atuam em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito.

- **Princípio da Justiça e Imparcialidade**

Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem tratar de forma justa e imparcial todos os cidadãos, atuando segundo rigorosos princípios de neutralidade.

- **Princípio da Igualdade**

Os funcionários não podem beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação económica ou condição social.

- **Princípio da Proporcionalidade**

Os funcionários, no exercício da sua atividade, só podem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da atividade administrativa.

- **Princípio da Colaboração e Boa Fé**

Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem colaborar com os cidadãos, segundo o princípio da Boa Fé, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da atividade administrativa.

- **Princípio da Informação e Qualidade**

Os funcionários devem prestar informações e/ou esclarecimentos de forma clara, simples, cortês e rápida.

- **Princípio da Lealdade**

Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem agir de forma leal, solidária e cooperante.

- **Princípio da Integridade**

Os funcionários regem-se segundo critérios de honestidade pessoal e de integridade de caráter.

- **Princípio da Competência e Responsabilidade**

Os funcionários agem de forma responsável e competente, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional.

A considerar ainda que os trabalhadores em funções públicas, também se regem pelos princípios constantes no artigo 4.º, do Regulamento Interno da Organização dos Serviços e que a seguir se transcrevem:

- Sentido de serviço público, tendo por base o absoluto respeito pelas decisões dos órgãos autárquicos;
- Respeito pela legalidade e igualdade, de tratamento de todos os cidadãos;
- Respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos;
- A eficácia na gestão;
- A qualidade e a inovação, com vista ao aumento da produtividade e à desburocratização dos procedimentos;
- A transparência da ação, dando conhecimento aos diversos intervenientes dos processos em que sejam diretamente interessados, de acordo com a legislação em vigor;
- Aposta numa delegação de competências eficaz.

1.4. UNIDADES ORGÂNICAS E RESPONSÁVEIS

A organização interna dos serviços municipais adota o modelo de estrutura hierarquizada. Foram constituídas as seguintes unidades orgânicas flexíveis e gabinetes na estrutura flexível dos serviços municipais:

- Divisão Administrativa e de Recursos Humanos (DARH);
- Divisão Financeira e Patrimonial (DFP);
- Divisão de Urbanismo e Planeamento (DUP);
- Divisão de Educação, Ação Social, Cultura, Turismo, Desporto e Tempos Livres (DEASCTDTL);
- Unidade de Competências Flexível de Obras, Ambiente e Serviços Urbanos (UFOASU);
- Gabinete de Apoio à Presidência:
- Gabinete Municipal de Proteção Civil (GMPC);
- Gabinete Médico-Veterinário Municipal.

A superintendência da gestão das diversas atividades desenvolvidas pelos serviços da Câmara Municipal cabe ao Presidente, no todo ou em parte, ou ao Vereador em quem for delegada essa competência. Aos dirigentes, chefias e demais trabalhadores cabe a execução das funções atribuídas, em consonância com os princípios do Município.

Assim, neste sentido, temos como responsáveis:

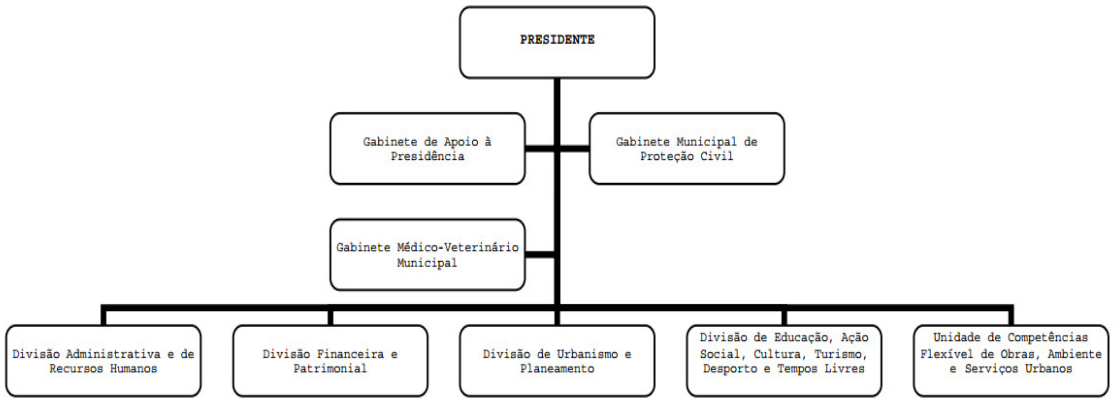
- Presidente da Câmara Municipal de Idanha-a-Nova;
- Vice-Presidente da Câmara Municipal de Idanha-a-Nova;
- Vereadores
- Chefes de Divisão
- Outros Responsáveis

Realça-se que conforme disposto no preâmbulo do Despacho 886/2013 de 16 janeiro, publicado no *Diário da Republica*, 2ª serie n.º 11, foi utilizada a faculdade prevista no n.º 7 do artigo 25.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, quanto à manutenção até ao final do respetivo período das comissões de serviço dos dirigentes em funções à data da entrada em vigor desta mesma lei,

a qual, determina a suspensão dos efeitos das correspondentes alterações decorrentes da adequação orgânica.

Assim, para efeitos do presente Plano, os Dirigentes em funções até ao final das respetivas comissões de serviço, deverão dar cumprimento ao estipulado no presente Plano, de forma a viabilizar a implementação e execução do mesmo.

Organograma da Câmara Municipal de Idanha-a-Nova



- Serviços Administrativos
- Recursos Humanos
- Expediente Geral e Arquivo
- Serviço Jurídico
- Auditoria Interna
- Dinamização da Qualidade
- Higiene, Segurança e Saúde no Trabalho
- Fiscalização Municipal

- Contabilidade
- Aprovisionamento
- Património
- Tesouraria
- Coordenação e Gestão de Projetos Co-Financiados
- Taxas e Licenças
- Armazém

- Planeamento e Ordenamento do território
- Gestão Urbanística
- Reabilitação Urbana
- Empreitadas
- Infraestruturas e Instalações técnicas
- Serviço Técnico Florestal

- Piscinas Municipais
- Ação Social e Saúde
- Espaço Sénior
- Banco Social de Roupas e Bens
- Educação
- Biblioteca Municipal
- Rede Museológica Municipal
- Apoio ao Auditório e Espaços Expositivos
- Arqueologia, Conservação e Restauro
- Ação Educativa
- Arquivo Municipal
- Desporto e Tempos Livres
- Turismo
- Geologia
- Gestão e Organização de Eventos
- Tecnologias da Informação e Comunicação

- Águas e Saneamento Básico
- Espaços Verdes
- Ambiente
- Limpeza Urbana
- Recolha de Resíduos
- Cemitérios
- Oficina de Parques e Máquinas
- Transportes
- Mercados e Feiras
- Obras por Administração Direta, Construção, Conservação e Manutenção

2. GLOSSÁRIO DE CONCEITOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

No sentido de clarificar a estrutura do Plano que a seguir se apresenta, importa primeiramente, definir alguns conceitos:

2.1. RISCO

Nos termos do disposto nos pontos 3 e 4 do Aviso n.º5882/2009, do Conselho de Prevenção da Corrupção, considera-se *"Risco o facto, acontecimento, situação ou circunstância suscetível de gerar corrupção ou uma infração conexa. Os Riscos poderão ser identificados e classificados quanto à probabilidade da sua ocorrência e quanto à gravidade das suas consequências. No âmbito da gestão dos riscos de corrupção e infrações conexas, é de fundamental relevância definir também o grau de responsabilidade de cada interveniente na respetiva administração nos termos da lei."*

2.2. CLASSIFICAÇÃO DO RISCO

A classificação do risco será o resultado da combinação do grau de probabilidade da ocorrência (PO) de situações que comportam risco com a gravidade do impacto previsível (IP), conforme evidenciado no quadro seguinte:

Grau do Risco (GR)		**Impacto (IP)**		
		Alto (3)	Médio (2)	Baixo (1)
Probabilidade (PO)	Alta (3)	Elevado (3)	Elevado (3)	Moderado (2)
	Média (2)	Elevado (3)	Moderado (2)	Fraco (1)
	Baixa (1)	Moderado (2)	Fraco (1)	Fraco (1)

Sendo a probabilidade de ocorrência (PO) classificada da seguinte forma:

Alta = 3 – Se o risco dificilmente é prevenido apesar do controlo possível.

Média = 2 – Se o risco pode ser prevenido através de controlo adicional.

Baixa = 1 – Se o risco pode ser prevenido com o controlo existente.

E o impacto previsível (IP) classificado em:

Alto = 3 – Se decorrerem prejuízos materiais / financeiros significativos e a violação grave dos princípios associados ao interesse público, lesando a credibilidade da CMIN.

Médio = 2 – Se comportar prejuízos materiais / financeiros e perturbar o normal funcionamento da CMIN.

Baixo = 1 – Se não provocar prejuízos materiais / financeiros e não causar danos relevantes na credibilidade e funcionamento da instituição.

Escala a aplicar ao Grau de Risco (GR):

Fraco = 1

Moderado = 2

Elevado = 3

2.3. CORRUPÇÃO

Comum a todas as previsões legais está o princípio de que não devem existir quaisquer vantagens indevidas, ou mesmo a mera promessa destas, para o assumir de um determinado comportamento, seja ele ilícito, ou lícito, ou através de uma ação ou omissão. *(vide artigo 372.º, 373.º e 374.º do Código Penal)*

2.4. INFRAÇÕES CONEXAS

Muito próximo da corrupção, existem outros crimes igualmente prejudiciais ao bom funcionamento das instituições e dos mercados, são eles:

- Abuso de poder - Comportamento do funcionário 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.
- Concussão - Conduta do funcionário 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, multa ou coima.
- Corrupção - A prática de um qualquer ato ou a sua omissão, seja lícito ou ilícito, contra o recebimento ou a promessa de uma qualquer compensação que não seja devida, para o próprio ou para terceiro.
- Corrupção ativa - Dádiva ou promessa, por si, ou por interposta pessoa, a funcionário, ou a terceiro, com o conhecimento daquele, de vantagem

patrimonial ou não patrimonial, que a este não seja devida, quer seja para a prática de um ato lícito ou ilícito.

- Corrupção passiva para ato ilícito - Solicitação ou aceitação, por si ou por interposta pessoa, de vantagem patrimonial ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, para si ou para terceiro, para a prática de um qualquer ato ou omissão contrários aos deveres do cargo.
- Corrupção passiva para ato lícito - Solicitação ou aceitação, por si ou por interposta pessoa, de vantagem patrimonial ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, para si ou para terceiro, para a prática de um qualquer ato ou omissão não contrários aos deveres do cargo.
- Crime conexo - Ato em que se obtém uma vantagem (ou compensação) não devida, sendo exemplos, o suborno, o peculato, o abuso de poder, a concussão, o tráfico de influência, a participação económica em negócio e o abuso de poder.
- Participação económica em negócio - Comportamento do funcionário 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.
- Peculato - Conduta do funcionário 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.
- Suborno - Pratica um ato de suborno quem 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, ou a prestar falso testemunho, perícia, interpretação ou tradução, sem que estes venham a ser cometidos.
- Tráfico de influência - Comportamento de 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.

3. IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS, DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS, PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA, IMPACTO PREVISÍVEL, GRAU DE RISCO, MEDIDAS PROPOSTAS E IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

3.1. ÁREAS

No desenvolvimento e implementação do presente Plano, ter-se-á em conta as atribuições e competências inerentes a cada Unidade Orgânica conforme estipulado no Regulamento Interno da Organização dos Serviços publicado no *Diário da República,* 2ª Série, n.º 11, de 16 de janeiro de 2013, Despacho 886/2013, sendo as principais áreas de risco:

- Contratação Pública;
- Concessão de Benefícios Públicos;
- Gestão Financeira;
- Recursos Humanos;
- Administrativa;
- Urbanismo e Edificação.

3.2. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS

Os riscos de corrupção e de infrações conexas identificados pelos dirigentes responsáveis das Unidades Orgânicas no âmbito das atividades desenvolvidas, bem como as medidas propostas para combater tais riscos constam de documento anexo a este Plano, que aqui se dá por transcrito e dele faz parte integrante. ***(Anexo 1)***

4. IMPLEMENTAÇÃO, MONITORIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

Após a implementação do Plano, a Câmara Municipal deverá proceder a um rigoroso controlo de validação, no sentido de verificar a conformidade fatual 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 Câmara Municipal deve ter como objetivo a monitorização do Plano e seu acompanhamento, cabendo aos Dirigentes/Responsáveis das Unidades Orgânicas a monitorização semestral das medidas adotadas para minimizar os riscos identificados para cada área de risco. Para tal, deverão os mesmos proceder ao preenchimento do respetivo Relatório de Execução Semestral que consta em anexo ***(Anexo 2)***, bem como as respetivas grelhas que dele fazem parte integrante (grelha 1, 2 e 3), propondo, sempre que se justifique, a eliminação, introdução ou revisão de riscos e medidas.

Caso sejam identificados novos riscos, os mesmos serão submetidos à apreciação do executivo camarário, o que após a sua aprovação, farão parte integrante da Identificação dos Riscos, que consta em anexo. ***(Anexo 1)***

O acompanhamento deste Plano será efetuado em forma de relatório anual a elaborar por um Técnico, a designar pelo Presidente da Câmara. A este, incumbirá assegurar o controlo e o acompanhamento do Plano em resultado da análise dos relatórios.

Este relatório anual deve apresentar as medidas definidas, as medidas implementadas, a análise de implementação e identificar as evidências da implementação.

São competências do Técnico nomeado:

- receber e analisar os relatórios semestrais elaborados por cada um dos responsáveis das Unidades Orgânicas/Responsáveis;
- identificar e propor ações de melhoria, bem como propor a eliminação, introdução ou revisão de riscos, caso se justifique;
- elaborar um Relatório de Execução do Plano, alertando, designadamente, para eventuais atrasos que possam comprometer a sua implementação;
- O Relatório de Execução do Plano deverá ser levado a conhecimento do Executivo Camarário até 15 de março do ano subsequente;
- Se necessário, deve marcar reuniões com cada uma das Unidades Orgânicas/Responsáveis, de forma a avaliar presencialmente a implementação das medidas, que não forem passíveis de verificar por outro meio.

4.1. ENVIO DO PLANO E RELATÓRIO

Nos termos do disposto no ponto 1.2 da Recomendação n.º 1/2009, do Conselho de Prevenção da Corrupção, publicada na 2ª Serie do *Diário da Republica* n.º 140, de 22 de julho, os Planos e os Relatórios de Execução já referidos anteriormente devem ser remetidos ao Conselho de Prevenção da Corrupção, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

A mesma Recomendação, dispõe no ponto 1.3, que nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos, seja utilizado como guia o questionário referido no preâmbulo (www.cpc.tcontas.pt), devendo tal inquérito ser preenchido e entregue até ao dia 20 de abril.

O Plano e o Relatório de Execução do Plano devem ser igualmente publicados e publicitados na Website e intranet do Município de Idanha-a-Nova.

Idanha-a-Nova, 22 de março de 2013

O Presidente da Câmara Municipal,

Eng.º Álvaro José Cachucho Rocha

Texto escrito conforme o Acordo Ortográfico - convertido pelo Lince.