cimac

PLANO DE GESTÃO DE RISCO DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS

Outubro de 2011

Índice

NOTA INTRODUTÓRIA

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 actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas.

No âmbito da sua actividade, o CPC aprovou uma Recomendação, 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 planos de gestão de riscos e infracções conexas.»

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, directa ou indirecta, incluindo o sector empresarial local, proceder ao levantamento dos riscos de corrupção e infracções conexas nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos.

A gestão do risco é uma actividade que assume um carácter transversal, constituindo uma das grandes preocupações dos diversos Estados e das organizações de âmbito global, regional e local. Revela-se um requisito essencial ao funcionamento das organizações e dos Estados de Direito 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 actividade que tem por objectivo salvaguardar aspectos indispensáveis na tomada de decisões, e que estas se revelem conformes com a legislação vigente, com os procedimentos em vigor e com as obrigações contratuais a que as instituições estão vinculadas.

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 sub-procedimentos, o que obstaculiza a criatividade, impede uma correcta 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 actividades de prossecução das atribuições e competências das instituições, tendo por objectivo a defesa e protecção de cada interveniente nos diversos processos, salvaguardando-se, assim, o interesse colectivo. É uma actividade que envolve a gestão, *stricto sensu*, a identificação de riscos imanentes a qualquer actividade, a sua análise metódica, e, por fim, a propositura de medidas que possam obstaculizar eventuais comportamentos desviantes.

O elemento essencial é, pois, a ideia 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 actividade, 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 do mais simples funcionário. É também certo que os riscos podem ser graduados em função da probabilidade da sua ocorrência e da gravidade das suas consequências, devendo estabelecer-se, para cada tipo de risco, a respectiva quantificação.

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

- A competência da gestão, uma vez que uma menor competência da actividade 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 rectidão da tomada de decisões, uma vez que previne e detecta situações anormais. Os serviços públicos são estruturas em que também se verificam riscos de gestão, de todo o tipo, e particularmente riscos de corrupção e infracções conexas. Como sabemos, a

corrupção constitui-se como um obstáculo fundamental ao normal funcionamento das instituições.

A Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (CIMAC), consciente de que a corrupção e os riscos conexos são um sério obstáculo ao normal funcionamento da instituição, apresenta o seu PLANO DE GESTÃO DE RISCO DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS com aplicabilidade, de forma genérica, aos membros dos órgãos da CIMAC, ao pessoal dirigente e a todos os trabalhadores e colaboradores da Comunidade Intermunicipal. Sublinha-se ainda que a responsabilidade pela implementação, execução e avaliação do Plano é do órgão executivo e do Presidente do Conselho Executivo, bem como de todo o pessoal com funções dirigentes.

O presente Plano apresenta a seguinte estrutura:

I. 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.

II. Organograma, no qual se identificam as unidades orgânicas da CIMAC, os cargos dirigentes e os responsáveis pelos vários níveis de decisão, que a Comunidade Intermunicipal adequará às suas especificidades.

III. É elaborado um quadro onde são identificadas as unidades ou subunidades, principais actividades, potenciais riscos e respectiva qualificação da frequência dos riscos, medidas propostas e identificação dos responsáveis.
Tal quadro identifica as áreas que sejam susceptíveis de geração de riscos. Trata-se da definição de riscos em abstracto, 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.
Quanto à qualificação do risco, tendo por base a sua frequência de ocorrência, usa-se a seguinte classificação:

- Muito frequente;
- Frequente;
- Pouco frequente;
- Inexistente.

A adopção de medidas deverá acontecer tendo em conta a frequência do risco. Assim, por exemplo, quando determinado risco é Muito Frequente ou Frequente, deverão ser adoptadas medidas que possam reduzir ou eliminar esse risco.

IV. Controlo e Monitorização do Plano, onde se estabelece uma metodologia, de acordo com os seguintes itens:

- Identificação em cada unidade orgânica dos responsáveis pela implementação do plano e respectivas 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 funcionários e demais colaboradores da Comunidade Intermunicipal, 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:

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

Deste modo a CIMAC estabelece os seguintes dez princípios éticos a vigorar a partir da entrada deste Plano:

1 - 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.

2 - Princípio da Legalidade

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

3 - Princípio da Justiça e da Imparcialidade

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

4 - Princípio da Lealdade

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.

5 - Princípio da Proporcionalidade

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

6 - Princípio da Colaboração e da Boa Fé

Os funcionários, no exercício da sua actividade, 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 actividade administrativa.

7 - Princípio da Informação e da Qualidade

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

8 - Princípio da Lealdade

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

9 - Princípio da Integridade

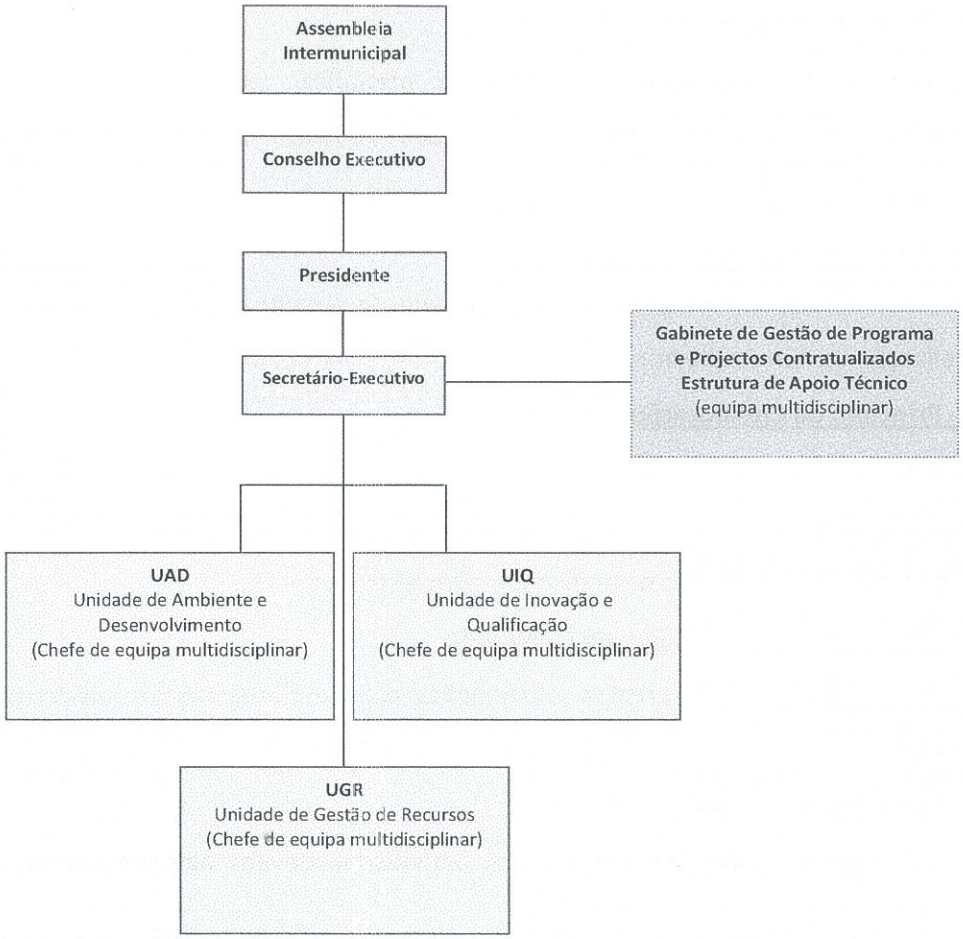
Os funcionários regem-se segundo critérios de honestidade pessoal e de integridade de carácter.

10 - Princípio da Competência e Responsabilidade

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

O compromisso ético da CIMAC encontra-se ainda vertido nos valores da organização, apresentados nas Grandes Opções do Plano.

II. ORGANOGRAMA E IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS



O organograma actual resulta do Regulamento Interno dos Serviços elaborado na acepção do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro, aprovado no Conselho Executivo de 26/04/2011 e na Assembleia Intermunicipal de 19/05/2011 e publicado no Diário da República, 2.ª série em 02/06/2011.

Nos termos da lei e dos respectivos estatutos, a CIMAC prossegue os seguintes fins públicos:

- Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento sustentável de âmbito económico, social e ambiental do território abrangido;
- Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal;

- Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional — QREN;
- Planeamento das actuações de entidades públicas, de carácter supra municipal.

A Comunidade Intermunicipal assegura também a articulação das actuações entre os municípios e os serviços da Administração Central, nas seguintes áreas:

- Redes de abastecimento público, infa -estruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos;
- Rede de equipamentos de saúde;
- Rede educativa e de formação profissional;
- Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais;
- Segurança e protecção civil;
- Mobilidade e transportes;
- Redes de equipamentos públicos;
- Promoção do desenvolvimento económico, social e cultural;
- Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

A CIMAC adoptou uma estrutura matricial, em que as unidades orgânicas são coordenadas por chefes de equipa multidisciplinares.

De acordo com o regulamento interno da CIMAC, as principais atribuições das unidades orgânicas são:

Unidade de Gestão de Recursos (UGR) – execução dos procedimentos relativos à contabilidade da Comunidade; arrecadação de receita e pagamento de Despesa; coordenação da programação física e financeira; assegurar o controlo financeiro; organização e actualização do património da Comunidade e a gestão do capital humano.

Unidade de Inovação e Qualificação (UIQ) – levantamento de necessidades de formação junto dos Municípios Associados e elaboração do Plano de Formação de acordo com as necessidades aferidas; organização do Plano de Formação de funcionários da CIMAC; organização de

seminários, colóquios e outros eventos de interesse para a Comunidade e para os Municípios Associados; gestão dos Programas de Estágios Profissionais e/ou Curriculares.

Unidade de Ambiente e Desenvolvimento (UAD) – realização de estudos e avaliações de carências nos domínios do desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental, no Alentejo Central e nos Municípios associados e a preparação e realização de projectos e acções de promoção para o fomento de tais áreas carenciadas.

Estrutura de Apoio Técnico (EAT) – gestão técnica dos Programas e Projectos que venham a ser contratualizados com a Administração Central, nomeadamente no âmbito do QREN — Quadro de Referência Estratégico Nacional. Esta unidade orgânica adopta no seu funcionamento, as regras e procedimentos que lhe forem determinados pelos sistemas de gestão e controlo e pelos manuais de procedimentos das autoridades de gestão com que a CIMAC celebrar os respectivos contratos de gestão.

III. IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS E ACTIVIDADES, DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS, DA QUALIFICAÇÃO DA FREQUÊNCIA DOS RISCOS, DAS MEDIDAS E DOS RESPONSÁVEIS

Unidade Orgânica	Principais Actividades	Riscos Identificados	Frequência do Risco	Medidas Propostas
UGR	Recursos Humanos	Ausência de mecanismos que registem e controlem a assiduidade.	Muito frequente	Definição de procedimentos internos;
				Regulamento do horário de trabalho;
				Implementação de um sistema de controlo.
		Diferenciação de horários de trabalho sem autorização formal.	Pouco frequente	Verificação destas situações de acordo com a legislação em vigor;
				Formalização e autorização do respectivo responsável.
		Processamentos de remunerações, abonos e comparticipação de despesas sem fundamentação legal e/ou indevidos.	Inexistente	Todos os documentos utilizados para o processamento devem conter a confirmação e autorização do respectivo responsável;
				Segregação de funções.
		Favorecimentos de candidatos nos procedimentos de recrutamento e selecção de trabalhadores.	Inexistente	Nomeação de Júris diferenciados para cada procedimento;
				Publicitação através de anúncio em imprensa e sitio de todos os actos do procedimento;
				Informação escrita destinada ao Serviço de Recursos Humanos com a deliberação de contratação;
				Os contratos são assinados pelo Presidente.
		Utilização da contratação a termo ou das prestações de serviços como mecanismos para satisfação de necessidades permanentes do serviço.	Pouco frequente	Minimizar estas situações através dos mecanismos previstos na legislação em vigor.

Unidade Orgânica	Principais Actividades	Riscos Identificados	Frequência do Risco	Medidas Propostas
UGR	Recursos Humanos	Utilização excessiva do recurso a trabalho extraordinário como forma de suprir necessidades permanentes dos serviços.	Inexistente	Verificação dos limites previstos na legislação aplicável;
				O trabalho extraordinário é autorizado por delegação de competências pelo Secretário Executivo.
		Acumulação de funções sem prévia autorização.	Pouco frequente	Verificação destas situações de acordo com a legislação em vigor;
				Formalização e autorização do respectivo responsável.
		Atribuição de dias de férias em número superior ao que o funcionário tem direito.	Inexistente	Todos os documentos utilizados devem conter a confirmação e autorização;
				O mapa de férias e suas alterações são autorizados, por delegação de competências, pelo Secretário Executivo.
		Avaliação dos trabalhadores – favorecimento do avaliado, utilização de critérios de avaliação pouco objectivos e ausência ou deficiente fundamentação das avaliações atribuídas.	Inexistente	Divulgação das notas atribuídas;
				Realização de reuniões entre os intervenientes do sistema de avaliação;
				Não validação em sede de CCA das propostas de classificação.
UGR	Contabilidade	Assunção de despesas sem prévio cabimento na respectiva dotação orçamental.	Frequente	Maior responsabilização pelo cumprimento das normas financeiras;
				Implementação de sistema de gestão documental e workflows.
		Despesas objecto de inadequada classificação económica.	Pouco frequente	Maior responsabilização pelo cumprimento das normas financeiras.
UGR	Tesouraria - Pagamentos	Pagamentos preferenciais mais céleres a determinados fornecedores.	Frequente	Análise da antiguidade de saldos de fornecedores.
		Pagamentos em montantes superiores aos efectivamente facturados.	Pouco frequente	Segregação de funções.

Unidade Orgânica	Principais Actividades	Riscos Identificados	Frequência do Risco	Medidas Propostas
UGR	Tesouraria - Pagamentos	Desvio de fundos.	Inexistente	Contagens periódicas do caixa e fundo maneio, com conferência pelo superior hierárquico; Cumprir as normas previstas no regulamento interno; Segregação de funções.
		Utilização imperfeita dos meios de pagamento.	Pouco frequente	Privilegiar os pagamentos por transferência bancária, utilizar homebanking, reduzindo a utilização de cheques e dinheiro.
		Pagamento a fornecedores que não tenham situação contributiva e fiscal regularizada.	Inexistente	Solicitar a todos os fornecedores comprovativos da situação fiscal; Consulta através da internet da situação contributiva e fiscal; Informação da situação contributiva e fiscal do credor na respectiva OP.
UGR	Tesouraria - Recebimentos	Incobrabilidade	Muito frequente	Análise periódica de saldos de clientes; Emissão de avisos para pagamento.
		Não recebimento de valor correspondente à guia de receita emitida.	Inexistente	Reconciliações bancárias; Segregação de funções.
		Cobranças não depositadas total ou parcialmente.	Inexistente	Reconciliações bancárias mensais; Segregação de funções.
UGR	Património	Deficiências ao nível da inventariação e avaliação dos bens.	Frequente	Valorização económica dos bens móveis e imóveis existentes, para obter cumprimento do objectivo da inventariação dos bens públicos; Aplicação adequada do programa informático existente.
		Deficiente controlo do inventário dos bens móveis.	Frequente	Verificação semestral dos bens à carga dos diversos Serviços; Informatização dos procedimentos.

Unidade Orgânica	Principais Actividades	Riscos Identificados	Frequência do Risco	Medidas Propostas
UIQ	Actividade formativa	Favorecimento de formandos no acesso às acções de formação.	Inexistente	Quando existem inscrições em n.º superior ao permitido é indicado a cada município o n.º de vagas atribuídas, sendo da responsabilidade deste efectuar a selecção dos mesmos.
		Favorecimento de formadores.	Inexistente	A contratação de formadores deve ser sempre efectuada de acordo com a sua experiência e competência técnica.
UGR/ UAD/ UIQ/ EAT	Contratação Pública – aquisição de bens e serviços	Violação dos princípios gerais da contratação.	Pouco frequente	Cumprir o CCP e legislação complementar;
				Implementação de sistema de gestão documental.
		Possibilidade de incorrecta avaliação dos documentos de candidatura.		Cumprir o CCP e legislação complementar.
		Subjectividade no caderno de encargos. Não verificação nos ajustes directos que as entidades a convidar cumprem as normas legais em vigor. Controlo deficiente dos prazos. Fundamentação insuficiente do recurso ao ajuste directo, quando baseado em critérios materiais.	Pouco frequente	Plataforma de contratação pública electrónica, com registo das intervenções verificadas em cada procedimento aquisitivo;
				Criação de um serviço de compras à medida da Entidade;
				Definição de critérios mais precisos e explícitos, com menor possibilidade de discricionariedade.
		Não verificação nos ajustes directos dos limites previstos no CCP.	Pouco frequente	Indicar em todos os procedimentos de ajuste directo o código CPV;
				Verificação dos pagamentos acumulados já efectuados.

IV. RESULTADOS DO PLANO

Agregando a informação atrás referida, teremos como resultados do Plano os seguintes documentos/meios:

1. Optimização e aplicação adequada dos programas informáticos existentes.
2. Implementação de modelos (relacionados, por exemplo, com os procedimentos de contratação pública, documentos dos recursos humanos, tesouraria,etc.).
3. Implementação de sistema de gestão documental e workflows.

V. CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DO PLANO

Após a implementação do Plano, a Comunidade Intermunicipal 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 actividades de forma adequada e eficiente, de modo a permitir a salvaguarda dos activos, a prevenção e detecção de situações de ilegalidade, fraude e erro, garantindo a exactidão dos registos contabilísticos e os procedimentos de controlo a utilizar para atingir os objectivos 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 actividade da organização e a prossecução do Plano, numa óptica de prestação de um serviço à própria organização.

Numa fase de implementação inicial do Plano, a Comunidade Intermunicipal deve ter como objectivo de monitorização periódica a emissão de um relatório anual onde é feita 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 aos diversos intervenientes;
- 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, objectivo, 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.