



PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE GESTÃO

INCLUINDO OS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES
CONEXAS

Lei nº54/2008, de 4 de setembro
Recomendação de 1 de julho de 2009

PONTO 13

2020

Índice

1 – PREÂMBULO	2
2 – APRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO.....	3
2.1 - MISSÃO.....	3
2.2. - VALORES.....	3
3- IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	4
4 – ESTRUTURA ORGÂNICA.....	5
5 – COMPROMISSO ÉTICO.....	6
6 – CONCEITO DE RISCO	7
7 - METODOLOGIA	7
8 – A CÂMARA MUNICIPAL E O RISCO.....	10
9 – MATRIZ DE RISCO GLOBAL	10
10 – MATRIZ DE RISCO E MEDIDAS PREVENTIVAS POR DOMÍNIO DE INTERVENÇÃO	12
10.1 – GESTÃO FINANCEIRA	12
10.2 – CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS	14
10.3. – CONTRATAÇÃO PÚBLICA	16
10. 4.- RECURSOS HUMANOS	17
10.5 – URBANISMO	19
11 – DIVULGAÇÃO DO PLANO.....	21
12 - CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DO PLANO.....	21
13 - ANEXOS	22



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

1 – PREÂMBULO

O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), criado pela Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, é uma entidade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas, e que 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, (que constitui o Anexo 1), sobre “Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas” (PGR) 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”,* preceitua ainda esta recomendação que *“a atividade de gestão e administração de dinheiros, valores e património, seja qual for a natureza da entidade gestora – de direito público ou de direito privado, administrativa ou empresarial – deve nos termos da Constituição da República e da lei pautar-se por princípios de interesse geral, nomeadamente de prossecução do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da transparência, da justiça, da imparcialidade, da boa-fé e da boa administração”.*

Entendido como um documento de gestão, o PGR proporciona à gestão municipal informação relevante sobre os riscos mais importantes associados aos diferentes processos internos (e a forma como estes estão a ser geridos), passíveis de desvirtuar a concretização dos objetivos, a qualidade do serviço público prestado e a relação da autarquia com o cidadão.

Sem prejuízo da responsabilidade acrescida do executivo, dos dirigentes e dos responsáveis pela gestão dos processos na implementação do Plano, esta não dispensa a participação e o envolvimento de todos os trabalhadores, pois em última análise a sua prossecução visa a excelência do serviço público, a valorização e a dignificação do trabalho em funções públicas.

Em cumprimento da recomendação referida procede-se à revisão do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de corrupção e infrações conexas, (deliberação da CM de 22/12/2009), que resultou na elaboração do presente Plano de Gestão de Riscos (incluindo os de corrupção e infrações conexas) da Câmara Municipal da Sernancelhe, a vigorar no quadriénio 2014-2017, sem prejuízo da eventual necessidade da sua revisão anual



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

2- APRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO

2.1 - MISSÃO

A missão consiste em promover o desenvolvimento sustentável, tornando o Município de Sernancelhe atrativo, competitivo visando a superior qualidade de vida dos seus munícipes, sendo reconhecido:

- a) Como destino turístico de excelência, de lazer, de trabalho, de aprendizagem e de visita;
- b) Como uma autarquia que pela modernização, eficiência e qualidade dos seus equipamentos e serviços e pela sua oferta cultural contribui decisivamente para a sua atratividade;
- c) Pela preservação do seu património histórico, religioso, cultural e ambiental;
- d) Pela elevada importância que atribui aos seus recursos económicos endógenos;
- e) Pela elevada importância que atribui ao empreendedorismo e ao desenvolvimento;
- f) Pela elevada importância que atribui ao apoio aos munícipes mais desfavorecidos;

2.2. - VALORES

Os serviços municipais pautam a sua atividade pelos valores da transparência, participação, solidariedade, igualdade e profissionalismo.

Os serviços municipais, no desempenho das suas atividades, subordinam-se aos seguintes objetivos centrais:

- a) Melhorar permanentemente os serviços prestados às populações;
- b) Aproveitar racional e eficazmente os meios ao seu dispor;
- c) Dignificar e valorizar profissionalmente os seus trabalhadores;
- d) Promover o progresso económico, social e cultural do Concelho;
- e) Contribuir constantemente para o aumento do prestígio do Poder Local.



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

3- IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

A Câmara Municipal, cujo ato de instalação teve lugar em 15 de outubro de 2017, é composta pelos seguintes membros eleitos:

Nome	Cargo	Funções ¹
Carlos Silva Santiago	Presidente da Câmara	Gabinete Jurídico Saúde Pública Fiscalização Proteção Civil Património Gestão e Melhoria Contínua Recursos Financeiros Recursos Humanos Informação e Comunicações Informática Relações com Entidades Externas
Carlos Manuel Ramos dos Santos	Vice-Presidente	Gabinete Florestal Construção, Manutenção de infra-estruturas e Equipamentos Municipais Ordenamento do Território Gestão de Águas e Saneamento Gestão de Armazéns e Oficinas Serviço de Obtenção de Financiamento Através de Candidaturas Urbanização e Edificação Gestão da Rede Viária
Armando Manuel Aguiar Mateus	Vereador e Tempo Inteiro	Apoio ao Emigrante Ação Social e Saúde Educação Cultura Desporto e Lazer Desenvolvimento Local Turismo Relação com os Cidadãos e entidades externas Gestão de Jardins e espaços verdes
Helder José Fonseca Lopes	Vereador	Recursos Humanos, contratos de seguro, telecomunicações, manutenção e assistência técnica, energia, armazéns, oficinas, feiras e ambiente.
Leonor do Céu Nascimento Teixeira	Vereadora	Sem funções atribuídas

¹ - Conferir Diário da República, II série, n.º 21/2017 de 16/11/2017.

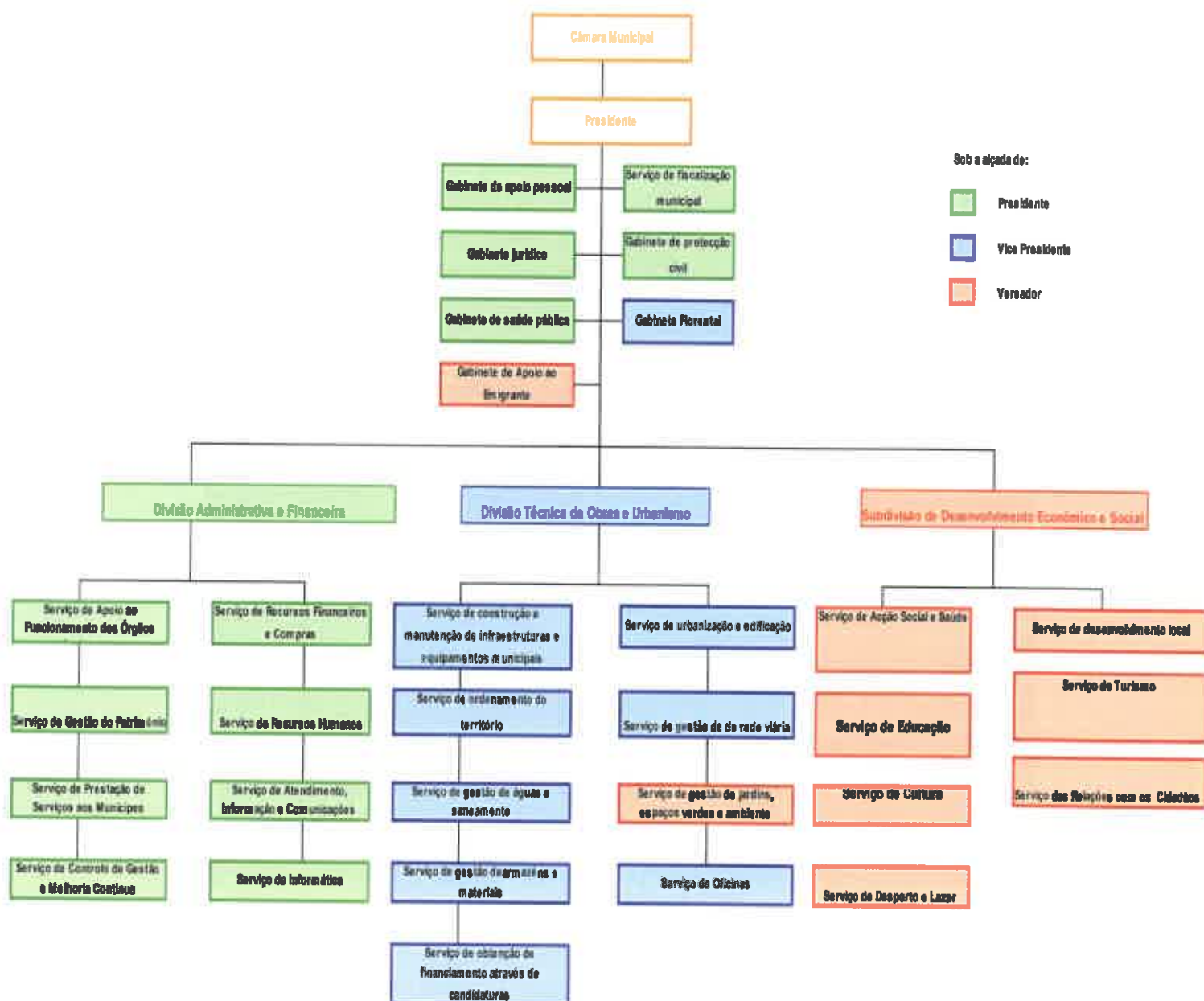


CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

4 – ESTRUTURA ORGÂNICA

A Câmara Municipal de Sernancelhe, para prossecução das atribuições que legalmente lhe cabem, definiu que a estrutura flexível dos serviços é composta pelas seguintes unidades orgânicas:

- Divisão Administrativa e Financeira;
- Divisão Técnica de Obras e Urbanismo;
- Subdivisão de Desenvolvimento Económico e Social





CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

5 – COMPROMISSO ÉTICO

Para além das normas legais aplicáveis, nomeadamente o Código de Procedimento Administrativo e a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho e anexo) as relações que se estabelecem entre eleitos, trabalhadores do Município da Sernancelhe, assim como no seu contacto com as populações, assentam num conjunto de princípios e valores, que em parte já se encontram na «Carta ética – Dez princípios éticos da Administração Pública», a saber:

- Integridade, procurando as melhores soluções para o interesse público que se pretende atingir;
- Comportamento profissional;
- Consideração ética nas ações;
- Responsabilização 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;
 - Igualdade no tratamento e não discriminação;
- Declaração de qualquer presente ou benefício que possam influenciar a imparcialidade com que exercem as suas funções;
- Respeito e proteção dos bens do Município, não permitindo a sua utilização abusiva;
- Adoção de medidas adequadas e justificativas no sentido de limitar os custos e despesas, a fim de permitir o uso mais eficiente dos recursos disponíveis.



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

6 – CONCEITO DE RISCO

Pode definir-se o risco como evento, situação ou circunstância futura com probabilidade de ocorrência e potencial consequência positiva ou negativa na consecução dos objetivos da unidade organizacional.

O risco pode também ser definido como a combinação da probabilidade de um acontecimento e das suas consequências (**ISO/IEC Guide 73**). O simples facto de existir actividade, abre a possibilidade de ocorrência de eventos ou situações cujas consequências constituem ameaças ao sucesso (lado negativo) ou então oportunidades para obter vantagens (lado positivo), podendo ter origem em factores internos ou externos.

A gestão do risco assume-se, assim, como um processo de análise metódica de riscos inerentes às atividades de prossecução de atribuições e competências da organização, tendo por objetivo a defesa e proteção de cada interveniente nos diversos processos, salvaguardando-se, assim, o interesse coletivo e dificultando eventuais comportamentos anormais.

Considerando também as dificuldades geradas por um ordenamento jurídico caracterizado pela complexidade causada pela forma como se apresenta, legislação vasta, desarticulada, caracterizada por alterações sistemáticas, a tomada de decisão sofre um acréscimo de risco, que, se pretende, deverá ser reduzido a níveis satisfatórios gerando segurança quer nos decisores quer nos interessados na decisão.

Sendo vários os fatores que levam a que uma atividade tenha maior ou menor risco, a verdade é que existem alguns que potenciam inequivocamente, destacando-se pela sua importância e a qualidade do sistema de controlo interno constituindo-se, assim, como a componente essencial de gestão do risco, funcionando como salvaguarda da retidão das decisões, uma vez que previne e deteta situações anormais.

7 - METODOLOGIA

O PGR foi elaborado tendo por referência a Recomendação do Conselho de Prevenção e os princípios técnico metodológicos da **Norma de Gestão de Risco FERMA – Federation of European Risk Management Associations (2003)** que considera que a gestão de riscos é um elemento central na gestão da estratégia de qualquer organização, entendendo-a como o processo através do qual as



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

organizações analisam metodicamente os riscos inerentes às respectivas actividades, com o objectivo de lhes acrescentar valor, e cujas fases se descrevem de forma sucinta:

- Identificação
- Graduação
- Controlo de prevenção
- Monitorização

A **Identificação dos riscos** tem como objectivo a identificação dos processos significativos bem como os riscos que lhe estão associados, comportando 3 perguntas chave:

O que pode acontecer?

Quando e onde?

Como e porquê?

O **grau do risco** resulta da combinação da probabilidade com o impacto (consequência) da ocorrência. Assim, a cada risco identificado foi atribuída uma graduação fundada na avaliação da probabilidade e gravidade, conforme descrição infra:

Probabilidade de ocorrência	Descrição
5 Muito alta	Risco que se espera que ocorra. Potencial para ocorrer diversas vezes Ocorreu recentemente.
4 Alta	Risco que é mais provável que ocorra do que o contrário. Potencial para ocorrer várias vezes.
3 Provável	Risco que pode ocorrer ou não. Potencial para ocorrer mais do que uma vez. Existe um historial de ocorrências
2 Baixa	Risco que é mais provável que não ocorra do que o contrário. Pode ocorrer.
1 Muito baixa	Risco que não se espera que ocorra. Não ocorreu. Improvável que ocorra.

Gravidade da consequência (Impacto)	Descrição
5 Muito alto	Impacto muito significativo sobre a estratégia ou actividades operacionais. Preocupação máxima.
4 Alta	Impacto significativo sobre a estratégia ou actividades operacionais. Preocupação alta.
3 Médio	Impacto moderado sobre a estratégia ou actividades operacionais. Preocupação moderada
2 Baixo	Impacto baixo sobre a estratégia ou actividades operacionais. Alguma Preocupação
1 Muito baixo	Impacto mínimo sobre a estratégia ou actividades operacionais. Preocupação mínima.



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

Da sua combinação resulta uma graduação do risco que apresenta 3 níveis:

Graduação do Risco	Nível de risco	Ações
3	Inaceitável	Necessidade de tomar medidas eficazes de controlo. Preocupação máxima.
2	Tolerável	Deverão ser previstas medidas mínimas de controlo. Preocupação Moderada.
1	Aceitável	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumenta. (não crítico)

Gravidade	5	A	T	I	I	I
	4	A	T	T	I	I
	3	A	A	T	T	I
	2	A	A	A	T	T
	1	A	A	A	A	A
		1	2	3	4	5
		Probabilidade				

I	Risco elevado.
T	Risco tolerável.
A	Risco reduzido
A	Risco aceitável

O tratamento de riscos, através do seu controlo e prevenção, é o processo de seleccionar e implementar medidas para os prevenir/diminuir. Assim, para os riscos sobre os quais a gestão entende dever centrar a sua atenção, no sentido de melhorar a eficácia e a eficiência da ação municipal, são propostas medidas preventivas e os respetivos mecanismos de controlo de modo a reduzir a graduação do risco, cuja implementação deverá ser devidamente garantida e monitorizada e avaliada periodicamente.



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

8 – A CÂMARA MUNICIPAL E O RISCO

Em face das suas competências e atribuições, a Câmara Municipal da Sernancelhe está, como qualquer outra organização, exposta a situações que podem prejudicar os resultados da sua ação pelo que uma adequada gestão de riscos, incluindo os de corrupção e infrações conexas, concorre para melhorar a eficácia e a eficiência dos processos, diminuir o desperdício de recursos e as perdas financeiras e aumentar a credibilidade institucional.

Não obstante a probabilidade de ocorrência de riscos de gestão estar inerente à prestação dos serviços municipais e por conseguinte a todas as unidades orgânicas, considera-se para este efeito que pela sua natureza e importância no cômputo da atividade municipal, como domínios de intervenção áreas mais suscetíveis de risco a **concessão de benefícios (Ben)**, a **contratação pública (CP)**, a **gestão financeira (GF)**, a **gestão de recursos humanos (RH)**, e o **urbanismo (Urb)** (ordem aleatória).

9 – MATRIZ DE RISCO GLOBAL

A matriz de risco global da Câmara Municipal, representada na figura abaixo, apresenta de forma gráfica, o grau dos riscos identificados no âmbito dos processos escrutinados, em resultado da combinação entre a probabilidade e a gravidade da sua ocorrência.

Do diagnóstico efetuado identificaram-se 48 riscos, sendo 13 considerados inaceitáveis, do total dos riscos, 11 toleráveis, 8 aceitáveis/reduzido e 16 aceitáveis (reduzidos/nulos).

2020-2024				2014-2017	
	Risco elevado	13	27%	8	17%
	Risco tolerável	11	23%	17	35%
	Risco reduzido	8	17%	21	44%
	Risco aceitável	16	33%	2	4%
		48	100%	48	100%



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

MATRIZ DE RISCO GLOBAL

G R A V I D A D E	5	R.RH.04/20 R.RH.03/20 R.RH.02/20	R.GF-4/20 R.GF-3/20	R.GF-2/20	R.GF-1/20	R.Ben-3/20 R.Ben-2/20 R.Ben-1/20 R.RH.07/20
	4	R.RH.05/20	R.Urb.9/20 R.Urb.8/20 R.Urb.7/20 R.GF-7/20 R.CP-1/20 R.GF-5/20 R.CP-2/20	R.Ben.4/20 R.Ben.5/20	R.RH.10/20 R.GF-11/20 R.GF-10/20 R.GF-9/20 R.RH.01/20	R.Ben-7/20 R.Ben-8/20
	3		R.CP-10/20			
	2		R.CP-9/20 R.GF-6/20	R.RH.08/20		
	1	R.GF-8/20 R.Ben.6/20 R.RH.06/20 R.RH.09/20 R.Urb.1/20	R.CP-4/20 R.CP-5/20 R.CP-6/20 R.CP-3/20	R.Urb.6/20 R.Urb.5/20 R.Urb.4/20 R.Urb.3/20 R.CP-8/20 R.Urb.2/20 R.CP-7/20		
		1	2	3	4	5
PROBABILIDADE						



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

10 – MATRIZ DE RISCO E MEDIDAS PREVENTIVAS POR DOMÍNIO DE INTERVENÇÃO

10.1 – GESTÃO FINANCEIRA

CÓDIGO	RISCO	PROBABILIDADE	GRAVIDADE	UO RESPONSÁVEL	MEDIDAS A ADOPTAR	PRAZO
R.GF-1/20	Não cumprimento da Norma de Controlo Interno	Alta	Impacto significativo	Transversal	Após de formação e sensibilização junto dos trabalhadores relativamente à realização das tarefas em conformidade com a NCI	Em execução
R.GF-2/20	Decisão de despesas sem verificação prévia do cabimento prévio	Provável	Impacto muito significativo	DAF	Atualização do manual de procedimento de despesas públicas nos termos da LCPA	Em execução (NCI e Norma de Execução Orçamental)
R.GF-3/20	Decisão de despesas sem verificação prévia dos fundos disponíveis	Baixa	Impacto muito significativo	DAF	Atualização do manual de procedimento de despesas públicas nos termos da LCPA	Em execução (NCI e Norma de Execução Orçamental)
R.GF-4/20	Decisão de despesas sem parecer prévio favorável do órgão executivo quando obrigatório	Baixa	Impacto muito significativo	DAF	Atualização do manual de procedimento de despesas públicas nos termos da LCPA	Em execução (NCI e Norma de Execução Orçamental)
R.GF-5/20	Falta de registo na base de dados do POCCAL dos compromissos plurianuais	Baixa	Impacto significativo	DAF	Atualização do manual de procedimento de despesas públicas nos termos da LCPA	Em execução (NCI e Norma de Execução Orçamental)
R.GF-6/20	Falta de registo no documento de despesa (fatura, contrato, protocolo) do número de compromisso	Provável	Preocupação moderada	DAF	Atualização do manual de procedimento de despesas públicas nos termos da LCPA	Em execução (NCI e Norma de Execução Orçamental)
R.GF-7/20	Despesas objecto de inadequada classificação económica;	Baixa	Impacto significativo	DAF	Elaboração do Regulamento de Execução Orçamental	Em execução (NCI e Norma de Execução Orçamental)
R.GF-8/20	Falta de verificação da situação contributiva dos fornecedores para com a Autoridade Tributária e Segurança Social	Baixa	Impacto baixo	DAF	Atualização do manual de procedimento de despesas públicas nos termos da LCPA	Em execução (NCI)
R.GF-9/20	Regularizações de extensões que conduzem a perdas extraordinárias por divergências verificadas entre os registos contabilísticos e as contagens físicas;	Alta	Impacto significativo	DAF	Melhorar o sistema de inventário permanente.	Em execução (NCI)
R.GF-10/20	Deficiências ao nível da inventariação e avaliação dos bens.	Alta	Impacto significativo	DAF	Afetar recursos humanos ao Serviço de Gestão do Património	Em execução
R.GF-11/20	Deficiências do sistema informático	Alta	Impacto significativo	TRANSVERSAL	Afetar recursos humanos e modernizar o hardware e software	Em execução



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

MATRIZ DE RISCOS - GESTÃO FINANCEIRA

G R A V I D A D E	5	4	3	2	1	PROBABILIDADE				
						3	4	5		
	R.GF-4/20 R.GF-3/20	R.GF-2/20	R.GF-1/20							
	R.GF-7/20 R.GF-5/20	R.GF-11/20 R.GF-10/20 R.GF-9/20								
	R.GF-6/20									
	R.GF-8/20									



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

10.2 – CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS

CÓDIGO	RISCO	ATRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS			MEDIDAS A ADOPTAR	PRAZO
		PROBABILIDADE	GRAVIDADE	UO RESPONSÁVEL		
R.Ben-1/20	Inexistência de declarações de interesses privados dos funcionários envolvidos nos processos de concessão de apoios públicos.	Muito alta	Impacto muito significativo	SUBdes	Inclusão expressa nos protocolos de concessão de subsídios de inexistência de conflito de interesses.	De imediato a todos os protocolos que vierem a ser aprovados.
R.Ben-2/20	Não apresentação pelos beneficiários dos relatórios das atividades.	Muito alta	Impacto muito significativo	SUBdes	Atualização do Regulamento de Atribuição de Subsídios a Incluir cláusulas com princípios e requisitos	De imediato a todos os protocolos que vierem a ser aprovados.
R.Ben-3/20	Inexistência de um processo, cronologicamente organizado, que identifique os intervenientes que nele praticaram actos;	Muito alta	Impacto muito significativo	SUBdes	Medidas de formação e sensibilização sobre organização de processos administrativos - CPA.	De imediato a todos os protocolos que vierem a ser aprovados.
R.Ben-4/20	Existência de situações em que os beneficiários não juntam todos os documentos necessários à instrução do processo;	Provável	Impacto significativo	SUBdes	Atualização do Regulamento de Atribuição de Subsídios incluindo cláusulas com princípios e requisitos	De imediato a todos os protocolos que vierem a ser aprovados.
R.Ben-5/20	Não verificação, na instrução do processo, de que os beneficiários cumprem as normas legais em vigor relativas à atribuição do benefício;	Provável	Impacto significativo	SUBdes	Atualização do Regulamento de Atribuição de Subsídios incluindo cláusulas com princípios e requisitos	De imediato a todos os protocolos que vierem a ser aprovados.
R.Ben-6/20	Existência de impedimentos, com a participação de eleitos locais e de funcionários ou de familiares nos órgãos sociais das entidades beneficiárias;	Baixa	Impacto baixo	SUBdes	Inclusão expressa nos protocolos de concessão de subsídios de inexistência de conflito de interesses.	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumentar.
R.Ben-7/20	Não apresentação, por parte dos beneficiários, de instrumento que garanta a aplicação regular do benefício (contrato, protocolo, etc.);	Muito alta	Impacto muito significativo	SUBdes	Esta belecimento de consequências pelo incumprimento por parte do beneficiário nos protocolos a celebrar. Atualização do regulamento incluindo uma cláusula sancionatória	Regulamento em atualização. Aplicação imediata a todos os protocolos que vierem a celebrar-se.
R.Ben-8/20	Não verificação de incumprimento ou cumprimento defeituoso por parte do beneficiário;	Muito alta	Impacto muito significativo	SUBdes	Esta belecimento de consequências pelo incumprimento por parte do beneficiário nos protocolos a celebrar. Atualização do regulamento incluindo uma cláusula sancionatória	Regulamento em atualização. Aplicação imediata a todos os protocolos que vierem a celebrar-se.



GRÁVIDA DE					
	1	2	3	4	5
5					R. Ben. 3/20 R. Ben. 2/20 R. Ben. 1/20
4			R. Ben. 4/20		
3					
2					
1	R. Ben. 6/20				
PROBABILIDADE					



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

10.3. – CONTRATAÇÃO PÚBLICA

CONTRATAÇÃO PÚBLICA						
CÓDIGO	RISCO	PROBABILIDADE	GRAVIDADE	UO RESPONSÁVEL	MEDIDAS A ADOPTAR	PRAZO
R.CP-1/20	Incumprimento dos limites legais para ajuste direto	BAIXA	Preocupação alta	DAF/DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumenta.	
R.CP-2/20	Repartição de despesa	BAIXA	Preocupação alta	DAF/DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumenta.	
R.CP-3/20	Nomeação reiterada dos mesmos membros do júri	Provável	Preocupação moderada	DAF/DTOU	Proceder à rotatividade de membros do júri tanto quanto o número de recursos humanos habilitados o permitir.	Medida já prevista para os procedimentos em concursos e a lançar.
R.CP-4/20	Deficiente escolha dos critérios/modelo de avaliação	BAIXA	Preocupação moderada	DAF/DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumenta.	
R.CP-5/20	Convite reiterado à mesma empresa ou entidade	BAIXA	Preocupação moderada	DAF/DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumenta.	
R.CP-6/20	Preço base suportado em orçamentos e/ou estimativas de custo incorretas	BAIXA	Preocupação moderada	DAF/DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumenta	
R.CP-7/20	Autorizações de despesa proferida por órgão entidade sem competência para o efeito	Muito baixa	Alguns preocupação	DAF/DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumenta	
R.CP-8/20	Discrecionalidade na avaliação dos critérios qualitativos da análise das propostas	BAIXA	Alguns preocupação	DAF/DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumenta	
R.CP-9/20	Incumprimento dos prazos relativos à finalização dos processos de vistoria e elaboração da conta de obra	PROVÁVEL	Preocupação moderada	DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumenta.	
R.CP-10/20	Conflito de interesses de técnicos e dirigentes intervenientes nos processos de empreitada/fornecimentos	BAIXA	Preocupação moderada	DAF/DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumenta	

[Handwritten signatures and initials in blue ink]



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

10. 4.- RECURSOS HUMANOS

CÓDIGO	RISCO	RECURSOS HUMANOS			UO RESPONSÁVEL	MEDIDAS	PRAZO
		PROBABILIDADE	GRAVIDADE				
R.RH.01/20	Não cumprimento da Norma de Controlo Interno	Alta	Impacto significativo		DAF	Apoio de formação e sensibilização junto dos trabalhadores relativamente à realização das tarefas em conformidade com a NCI	Em vigor
R.RH.02/20	Conflito de interesses (acumulações)	Baixa	Impacto muito significativo		DAF	Renovação anual do pedido de acumulação de funções e incluir declaração de compromisso de honra	Em vigor
R.RH.03/20	Deficiências no controlo e monitorização que podem causar erros em remunerações e abonos	Baixa	Impacto muito significativo		DAF	Promover uma distribuição de tarefas adotando um rigoroso processo de segregação de funções	Em vigor
R.RH.04/20	Pagamento indevido de remunerações	Baixa	Impacto muito significativo		DAF	Promover uma distribuição de tarefas adotando um rigoroso processo de segregação de funções	Em vigor
R.RH.05/20	Não cumprimento dos prazos de entrega dos comprovativos de justificação de ausências por parte dos trabalhadores.	Baixa	Impacto baixo		DAF	Atualização do Regulamento do Horário de Trabalho, Assiduidade e Pontualidade dos Trabalhadores.	Em vigor
R.RH.06/20	Não cumprimento tempestivo e fidedigno do relatório de informação RH à DGAL	Baixa	Impacto baixo		DAF	Elaboração de um <i>Tableau de Bord</i> , do relatório de informação e respetivo calendário	Em vigor
R.RH.07/20	Não utilização de critérios de avaliação de desempenho objetivos e negociados	Alta	Impacto muito significativo		DAF	Atualizar o Regulamento de Conselho de Coordenação de Avaliação	Em vigor
R.RH.08/14	Não fundamentação das decisões em matéria de RH parciais e sindicais	Provável	Preocupação moderada		DAF	Fundamentar as decisões de modo percetível e sindical	Em vigor
R.RH.09/14	Não intervenção nos processos de decisão de contratação RH pelos órgãos colegiais	Baixa	Impacto baixo		DAF	Não há obrigatoriedade de medidas.	
R.RH.10/20	Deficiências medidas de valorização profissional em contexto de trabalho e do recurso à mobilidade interna	Alta	Impacto significativo		DAF	Elaboração de um plano de formação profissional, recurso à mobilidade interna fundamentada, percetível e sindical	Em vigor



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

MATRIZ DE RISCOS - RECURSOS HUMANOS

G R A V I D A D E					
5	R.RH.04/20 R.RH.03/20 R.RH.02/20				R.RH.07/20
4				R.RH.10/20 R.RH.01/20	
3					
2			R.RH.08/20		
1	R.RH.06/20 R.RH.09/20				
PROBABILIDADE					
	1	2	3	4	5

Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, Incluindo os de Corrupção e de Infrações Conexas



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

10.5 – URBANISMO

CÓDIGO	RISCO	PROBABILIDADE	GRAVIDADE	LUO RESPONSÁVEL	MEDIDAS	PRAZO
R.Urb.01/20	Acumulação de funções privadas não autorizadas por parte de técnicos e dirigentes com intervenção nos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas que possam conflitar com o exercício das suas funções na sua unidade orgânica	MUITO BAIXA	Preocupação mínima	DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumentar.	
R.Urb.02/20	Priorização indevida na tramitação, análise e decisão sobre processos e não cumprimento dos prazos legais de análise (apreciação técnica e decisão)	BAIXA	Preocupação moderada	DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumentar.	
R.Urb.03/20	Favorecimento/desfavorecimento dos interessados, violação das regras de apreciação (apreciação técnica e decisão)	BAIXA	Preocupação moderada	DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumentar.	
R.Urb.04/20	Ausência de informação procedimental sistematizada de forma clara e acessível sobre as várias fases do processo.	BAIXA	Preocupação moderada	DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumentar.	
R.Urb.05/20	Desburocratização dos processos (atendimento público e tramitação procedimental)	BAIXA	Preocupação moderada	DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumentar.	
R.Urb.06/20	Ausência de controlo e acompanhamento do desenvolvimento da tramitação procedimental	BAIXA	Preocupação moderada	DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumentar.	
R.Urb.07/20	Favorecimento/desfavorecimento dos interessados; violação das regras de apreciação.	BAIXA	Preocupação alta	DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumentar.	
R.Urb.08/14	Priorização indevida na tramitação e não cumprimento dos prazos legais	BAIXA	Preocupação alta	DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumentar.	
R.Urb.09/20	Não atuação em situações de irregularidades tendo conhecimento dos factos	BAIXA	Preocupação alta	DTOU	Não há obrigatoriedade de medidas. Controlar se o risco não aumentar.	



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

MATRIZ DE RISCOS - URBANISMO

G R A V I D A D E	P R O B A B I L I D A D E				
	5	4	3	2	1
5					
4		R. Urb. 9/20 R. Urb. 8/20 R. Urb. 7/20			
3					
2					
1				R. Urb. 6/20 R. Urb. 5/20 R. Urb. 4/20 R. Urb. 3/20 R. Urb. 2/20	R. Urb. 1/20

Handwritten signatures and initials in blue ink.

Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, Incluindo os de Corrupção e de Infrações Conexas

2020



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

11 – DIVULGAÇÃO DO PLANO

Uma vez aprovado o presente Plano de Gestão de Riscos (incluindo os de corrupção e infrações conexas) pela Câmara Municipal da Sernancelhe, será remetido à Assembleia Municipal para conhecimento, ao Conselho de Prevenção da Corrupção, à Inspeção Geral de Finanças e distribuído a todos os dirigentes, a todos os responsáveis pela aplicação das medidas preventivas que assegurarão o seu conhecimento a todos os intervenientes nos processos, e divulgado na página da internet do Município.

12- CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DO PLANO

Compete ao executivo municipal garantir o controlo e a monitorização do Plano. Os responsáveis pelos processos com riscos identificados, bem como os responsáveis pela implementação das medidas preventivas e mecanismos de controlo devem assegurar a sua implementação nos prazos estabelecidos.

No quadro da estrutura orgânica aprovada compete à Divisão Administrativa e Financeira, (DAF), a monitorização do PGR, nos termos dos procedimentos definidos.

O controlo de validação da implementação do Plano procede-se nos termos do disposto no Código do Procedimento Administrativo, na Norma de Controlo Interno, nos sistemas de gestão da qualidade que entretanto vierem a ser aprovados e na demais legislação aplicável, O Plano de Gestão de Riscos será também objeto de uma avaliação bianual e revisto no início de cada mandato, ou antes caso se justifique.

Sempre que solicitado pelo executivo ou pelos responsáveis pelos processos, a DAF procederá, por amostragem e de acordo com orientações superiores, à realização de auditorias internas com vista ao controlo de execução do Plano e/ou à adequação dos mecanismos de controlo interno na proteção de ativos e sua adequada utilização.



CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE

13 - ANEXOS



[Handwritten signatures in blue ink]

RECOMENDAÇÃO

SOBRE

Prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da Covid-19

O quadro pandémico que atravessamos, causado pelo surto da Covid-19, está a gerar impactos socioeconómicos de enorme dimensão, com particular incidência na saúde, na segurança dos cidadãos e na economia, a uma dimensão global.

Para fazer face ao problema, que se apresentou de modo inesperado e excecional, os Estados, através dos decisores políticos e das administrações públicas, foram repentinamente confrontados com a necessidade de adotarem medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica da Covid-19.

A adoção dessas medidas implica a mobilização de avultados montantes para a aquisição de equipamentos e medicamentos hospitalares, entre outros, bem como a adoção de soluções no âmbito das prestações sociais e dos auxílios públicos às empresas e outras entidades privadas, tendo em vista o relançamento da atividade económica e assegurar a coesão social.

Neste contexto, não podem, de igual modo, ser ignorados os riscos associados às intervenções do Estado no setor público empresarial e em entidades privadas, porquanto este quadro de exceção é propício ao desenvolvimento de fenómenos fraudulentos e de corrupção, os quais devem ser combatidos de forma a garantir que o enorme esforço realizado não é enfraquecido e que é garantido o normal funcionamento das instituições.



A necessidade de mitigação dos riscos de fraude e corrupção associados às medidas adotadas no contexto da Pandemia tem sido sublinhada por diversas entidades internacionais, designadamente pelo GRECO (*Corruption Risks and Useful Legal References in the context of COVID-19*), pela OCDE (*Public Integrity for an Effective COVID-19 Response and Recovery*), pelo Fundo Monetário Internacional (*IMF Special Series on COVID-19 - Keeping the Receipts*), pela Transparência Internacional (*Corruption and the coronavirus*), pelo Fórum Económico Mundial (*Corruption can have no place in our COVID-19 recovery*), pelo U4 - Anti-Corruption Resource (*Corruption in the time of COVID-19: A double-threat for low income countries*), bem como pelo Corporate Counsel – Law.com (*Addressing Anti-Corruption Risks From the Coronavirus*).

Neste âmbito, o Conselho de Prevenção da Corrupção considera relevante que todos os decisores e operadores no domínio da gestão pública mantenham os cuidados próprios de uma cultura promotora dos mais elevados Índices de transparência, de ética e de integridade, mediante a adoção de medidas de prevenção e mitigação de riscos no âmbito das suas condutas, incluindo o reforço dos instrumentos de controlo interno.

Nestes termos, ao abrigo do art.º 2º da lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, em reunião de 6 de maio de 2020, o Conselho de Prevenção da Corrupção delibera recomendar a todos os órgãos e entidades públicas e a todas as demais entidades, independentemente da sua natureza, que intervenham na gestão ou controlo de dinheiros e outros valores públicos, que:

- 1 - Assegurem o controlo necessário para garantir a inexistência de conflitos de interesses, a transparência dos procedimentos



CONSELHO DE
**PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO**

de contratação pública e a integridade na execução dos contratos públicos, em especial, nas áreas da saúde e das infraestruturas.

- 2 - Reforcem os meios e instrumentos necessários para garantir a transparência, imparcialidade e integridade na atribuição de auxílios públicos e de prestações sociais, com o eventual recurso a plataformas de informação digital ou a portais de transparência.
- 3 - Garantam a criação de instrumentos de monitorização e de avaliação concomitante da aplicação dos auxílios públicos, em obediência ao princípio da eficiência e da eficácia na aplicação de dinheiros públicos.
- 4 - Exerçam um controlo efetivo sobre as operações de intervenção pública no Setor Empresarial e noutras Entidades Privadas beneficiárias, considerando, em especial, os sinais de alerta de risco de irregularidades, por forma a salvaguardar a legalidade, a correta aplicação dos recursos e a sua afetação às finalidades previstas.

Publique-se na 2.ª Série do Diário da República

Lisboa, 6 de maio de 2020

Vítor Caldeira,
Presidente do TdC e do CPC

Paulo Nogueira da Costa,
Diretor-Geral do TdC e Secretário-Geral do CPC



CONSELHO DE
**PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO**

**Vítor Miguel Rodrigues Braz,
Inspetor-Geral de Finanças**

**António Manuel Pinto Ferreira dos Santos,
Secretário-Geral do Ministério da Economia**

**Orlando Soares Romano,
Procurador-Geral Adjunto**

**Rui da Silva Leal,
Advogado**

**João Amaral Tomaz,
Economista**



**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO,
DE 2 DE OUTUBRO DE 2019,
SOBRE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

Em 7 de janeiro de 2015, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) emitiu uma recomendação sobre prevenção de riscos de corrupção na contratação pública, considerando o peso e a importância dos contratos públicos na economia e, em particular, na despesa do Estado e demais entidades gestoras de recursos públicos.

Os pressupostos que presidiram à emissão desta recomendação mantêm em absoluto a sua pertinência, carecendo, no entanto, a recomendação em apreço de ser revisitada à luz das mais recentes alterações introduzidas ao Código dos Contratos Públicos (CCP), na sequência de novas Diretivas europeias em matéria de contratação pública.

Assim, ao abrigo do artigo 2.º da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, em reunião de 2 de outubro de 2019, o Conselho de Prevenção da Corrupção revoga a Recomendação de 7 de janeiro de 2015 e delibera recomendar o seguinte:

1. A todas as entidades que celebrem contratos públicos
 - a) Reforçar a atuação na identificação, prevenção e gestão de riscos de corrupção e infrações conexas nos contratos públicos, quanto à sua formação e execução, devendo, em especial, fundamentar a decisão de contratar, a escolha do procedimento, a estimativa do valor do contrato e a escolha do adjudicatário;
 - b) Adotar instrumentos de planeamento específicos em matéria de contratação pública (v.g. planos de compras);
 - c) Incentivar a existência de recursos humanos com formação adequada para a elaboração e aplicação das peças procedimentais respetivas, em especial, do convite a contratar, do programa do concurso e do caderno de encargos;
 - d) Assegurar o funcionamento dos mecanismos de controlo de eventuais conflitos de interesses na contratação pública, designadamente os previstos no CCP e no Código do Procedimento Administrativo;



- e) Privilegiar o recurso a procedimentos concorrenciais em detrimento da consulta prévia e do ajuste direto;
 - f) Nos casos de recurso à consulta prévia ou ao ajuste direto, adotar procedimentos de controlo interno que assegurem o cumprimento dos limites à formulação de convites às mesmas entidades;
 - g) Garantir a transparência nos procedimentos de contratação pública, nomeadamente o cumprimento da obrigação de publicitação no portal da contratação pública;
 - h) Assegurar que os gestores dos contratos são possuidores dos conhecimentos técnicos que os capacitem para o acompanhamento permanente da execução dos contratos e para o cabal cumprimento das demais obrigações decorrentes da lei.
2. Aos órgãos de fiscalização, controlo e inspeção do Setor Público que, nas suas ações, incluam a verificação da matéria objeto da presente Recomendação.

Publique-se na 2.ª série do *Diário da República*.

Lisboa, 2 de outubro de 2019

Vitor Caldeira
Conselheiro Presidente, do TC e do CPC

José F.F. Tavares,
Diretor-Geral do TC e Secretário-Geral do CPC



CONSELHO DE
**PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO**

Vitor Miguel Rodrigues Braz,
Inspetor-Geral de Finanças

Maria Ermelinda Carrachás,
Secretária-Geral do Ministério da Economia

Amadeu Ribeiro Guerra,
Procurador-Geral Adjunto

Rui Patrício,
Advogado

João Amaral Tomaz,
Economista



**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO,
SOBRE GESTÃO DE CONFLITOS DE INTERESSES NO SETOR PÚBLICO,
DE 8 DE JANEIRO DE 2020,**

Em 7 de novembro de 2012, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) emitiu uma recomendação sobre gestão de conflitos de interesses no setor público, considerando a matéria dos conflitos de interesses de importância fundamental nas relações entre os cidadãos e as entidades públicas, e a necessidade da sua adequada prevenção e gestão para promoção da integridade e transparência.

Os pressupostos que presidiram à emissão daquela Recomendação mantêm a sua pertinência, carecendo, no entanto, a mesma de ser revisitada à luz das mais recentes alterações legislativas, designadamente, as introduzidas pelo denominado “pacote da transparência”, aprovado em 2019 e constituído pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (novo regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos), pela Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto (Estatuto dos Deputados), pela Lei Orgânica 4/2019, de 13 de setembro (cria a Entidade para a Transparência e aprova o seu Estatuto) e pela RAR n.º 210/2019, de 20 de setembro (Código de Conduta dos Deputado à Assembleia da República).

As orientações e recomendações de Organizações Internacionais, nomeadamente da ONU, da OCDE, da União Europeia e do Conselho da Europa - GRECO, continuam a merecer acolhimento, destacando-se a Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública, à qual o CPC manifestou adesão, através da sua Nota de 2 de maio de 2018, reconhecendo que existem riscos nas várias interações entre o setor público e o setor privado, a sociedade civil e os indivíduos, pelo que o reforço da integridade pública é uma missão partilhada por todos.

Considerando que os casos abusivos ou eticamente censuráveis, ou seja, as situações suscetíveis de originar interesses incompatíveis entre a esfera pública e a privada ou entre a prossecução do interesse coletivo e o particular, salienta-se que o conceito de conflito de interesses inclui qualquer situação, real, aparente ou potencial, de sobreposição de interesses privados sobre os interesses públicos que os titulares de cargos públicos, políticos e administrativos, estão obrigados a defender, quer durante o exercício do mandato ou funções, quer mesmo em momento anterior ao exercício ou após a sua cessação.

Neste enquadramento, destaca-se que tanto podem gerar conflitos de interesses situações de trabalhadores que deixam o cargo público para assumir funções privadas, como situações de trabalhadores que detêm interesses particulares que poderão vir a ser incompatíveis com o interesse geral inerente ao futuro exercício de cargo público.



Um sistema de governação robusto, baseado nos valores da integridade, probidade, transparência e responsabilidade é preventivamente fundado nas declarações de interesses e na verificação de incompatibilidades e, casuisticamente, de impedimentos, para suprimir potenciais conflitos de interesses e, consequentemente, reduzir a vulnerabilidade das instituições à sua ocorrência.

Deste modo, para prevenção de conflitos de interesses em todas as entidades do Setor Público e ainda em relação a todos quantos participem em decisões, movimentem dinheiros, valores ou património públicos, devem existir obrigações declarativas de interesses, incompatibilidades e impedimentos, que conjuntamente com sistemas de controlo interno e mecanismos de monitorização e sancionamento dos incumprimentos, sejam aptos a dirimir interesses privados que possam condicionar a prossecução do interesse público.

Nestes termos, ao abrigo do artigo 2.º da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, em reunião de 3 de dezembro de 2019, O Conselho de Prevenção da Corrupção revoga a recomendação de 7 de novembro de 2012 e delibera recomendar o seguinte:

1. A todas as entidades do Setor Público e a todas as demais entidades, independentemente da sua natureza, que tomam decisões, movimentam dinheiros ou valores e intervêm na gestão do património público:
 - a) Criem e apliquem mecanismos de acompanhamento e de gestão de conflitos de interesses, devidamente publicitados, designadamente manuais de boas práticas e códigos de conduta que incluam, também, os períodos que antecedem e sucedem o exercício de funções públicas, em conformidade com o quadro legal e os valores éticos da organização;
 - b) Incluam nos seus planos de prevenção dos riscos de corrupção e infrações conexas, e respetivos relatórios de execução, referência sobre a gestão de conflitos de interesses relativamente a todas as áreas de atuação, com identificação das situações de conflitos de interesses para cada área funcional da sua estrutura orgânica, tendo em conta os resultados de autoavaliações que realizem sobre a respetiva política de gestão de conflitos de interesses;
 - c) Implementem medidas adequadas a prevenir e gerir situações de conflitos de interesses, reais, aparentes ou potenciais, quer envolvam trabalhadores que deixaram o cargo público para exercer funções privadas, quer trabalhadores que transitam do sector privado para o exercício de cargos públicos e sejam detentores de interesses privados que possam vir a colidir com o interesse geral no exercício de cargo público;
 - d) Atribuem particular atenção, dado o risco potencial acrescido, às situações de duplas circulações entre o sector público e o privado, designadas por “duplas portas giratórias”, quer do sector privado → sector público → sector privado, quer do sector público → sector privado → sector público;



- e) Garantam a subscrição de declarações de interesses, incompatibilidades e impedimentos, pelos dirigentes e trabalhadores, relativamente a cada procedimento que lhes seja confiado no âmbito das suas funções e no qual tenham influência, nas quais assumam de forma inequívoca a inexistência de impedimentos ou de interesses privados que possam colocar em causa a isenção e o rigor que deve pautar a sua ação;
- f) Promovam uma cultura organizacional em ordem à inexistência de situações de conflitos de interesses;
- g) Desenvolvam ações de formação profissional de reflexão e sensibilização sobre a temática dos conflitos de interesses, junto de todos os trabalhadores dos serviços;
- h) Promovam a responsabilidade individual de todos os trabalhadores, reconhecendo e destacando as boas práticas e os bons exemplos de serviço público e promovendo atitudes ativas de recusa de contacto e processamento relativamente a procedimentos administrativos em que, sob qualquer forma, tenham um interesse, ainda que através de terceiro;
- i) Estabeleçam mecanismos de monitorização da aplicação das medidas tomadas para prevenir e gerir situações de conflitos de interesses, bem como de sancionamento dos casos de incumprimento das obrigações declarativas de interesses, incompatibilidades e impedimentos;
- j) Identifiquem e caracterizem áreas de risco, designadamente as que resultem das situações de acumulação de funções, cujo tratamento deve ser efetuado no âmbito e nos mesmos termos do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações conexas;
- k) Assegurem no caso do exercício de cargos públicos em acumulação ou por inerência de funções, a adoção de idênticos procedimentos de controlo que garantam a imparcialidade dos atos praticados, mediante a prévia verificação das situações de impedimento, designadamente as previstas no Código do Procedimento Administrativo e em legislação específica;
- l) Observem relativamente a eventuais conflitos de interesses na contratação pública o disposto na Recomendação do CPC, de 2 de outubro de 2019;
- m) Estabeleçam situações de obrigatoriedade de declarar o recebimento de ofertas no exercício de funções;
- n) Procedam regularmente a uma autoavaliação da respetiva política de gestão de conflitos de interesses através da resposta sequencial às seguintes questões:
 - Considera que gere adequadamente as situações de conflitos de interesses?
 - Dispõe de políticas e procedimentos adequados para gerir as situações de conflitos de interesses?
 - Está a aplicar devida e efetivamente as políticas e procedimentos de gestão de conflitos de interesses?



2. Aos órgãos de fiscalização, controlo e Inspeção do Setor Público que, nas suas ações, incluam a verificação e reporte da matéria objeto da presente Recomendação.

Publique-se na 2.ª série do *Diário da República*.

Lisboa, 8 de janeiro de 2020

Vítor Caldeira,
Presidente do TC e do CPC

José F.F. Tavares,
Diretor-Geral do TC e Secretário Geral do CPC

Vítor Miguel Rodrigues Braz,
Inspetor-Geral de Finanças

Maria Ermelinda Carrachás,
Secretária-Geral do Ministério da Economia

Amadeu Ribeiro Guerra,
Procurador-Geral Adjunto

Rui Patrício,
Advogado

João Amaral Tomaz,
Economista



ANEXO

RECOMENDAÇÃO DO CPC, DE 8 DE JANEIRO DE 2020, SOBRE GESTÃO DE CONFLITOS DE INTERESSES NO SETOR PÚBLICO

Sumário:

- 1 - Introdução - enquadramento e noção de conflito de Interesses
- 2 - Quadro legal
- 3- Referências bibliográficas sobre conflitos de Interesses

1 - Introdução - enquadramento e noção de conflito de Interesses

A questão dos conflitos de Interesses no setor público, a par da problemática da corrupção, com a qual apresenta uma relação direta, tem vindo a assumir um lugar de destaque em Portugal e na Comunidade Internacional.

Na linha das noções que têm sido apresentadas pelos principais organismos internacionais, como a ONU, a OCDE e o GRECO (Conselho da Europa), 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 tenham de ser tomadas, ou que possam suscitar a mera dúvida sobre a isenção e o rigor que são devidos ao exercício de funções públicas.

Efetivamente, a Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública, a que o CPC aderiu através da Nota de 2 de maio de 2018, reconhece como prioritário a promoção de uma cultura de integridade pública consistentemente alinhada a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e privilegiar o interesse público sobre os interesses privados no setor público.

Podem ser geradoras de conflito de interesses situações que envolvam trabalhadores que deixaram o cargo público para assumirem funções privadas, como trabalhadores, consultores ou outras, porque participaram, direta ou indiretamente, em decisões que envolveram a entidade privada na qual ingressaram, ou tiveram acesso a informação privilegiada com interesse para essa entidade privada ou, também, porque podem ainda ter influência na entidade pública onde exerceram funções, através de ex-colaboradores.

A questão da transição ou circulação de trabalhadores que deixam cargos públicos para assumirem atividades privadas, ou vice-versa, tem sido objeto de profunda investigação nos últimos anos, tendo esta temática ganho importância crescente, como é demonstrado pela ampla literatura económica sobre este tema.

Lucas



As tipologias de transição são normalmente seriadas do seguinte modo:

- Tipo 1 – Transição do setor público para o privado;
- Tipo 2 - Transição do setor privado para o público;
- Tipo 3 – Transição do sector privado para o público e posterior regresso ao sector privado, ou transição do setor público para o privado, com posterior regresso ao setor público, vulgarmente designada por “dupla porta giratória”.

Independentemente do tipo de transição, qualquer deles pode comportar riscos de conflitos de interesses, constituindo o último, em qualquer das suas vertentes, um potencial risco acrescido, quer em termos de corrupção, quer de captura, designadamente a regulatória e a de lobby.

Tem vindo a ser reconhecido em diversos estudos que as situações de circulações do tipo 3, “duplas portas giratórias” (*two-sided revolving doors*), podem consubstanciar um risco potencial acrescido na geração de conflitos de interesses.

Não pode contudo ignorar-se que as circulações entre setores não implicam necessariamente a existência de condutas incorretas ou de corrupção, nem as vantagens a nível da melhoria do funcionamento e desempenho das organizações que podem advir do recrutamento de trabalhadores mais capacitados para o exercício de determinadas funções.

Acresce que em determinadas situações o recrutamento pelo setor público de trabalhadores no setor privado, ou vice-versa, se torna dificilmente contornável quando a oferta de competências é limitada e há uma competição por peritos altamente especializados.

A emergência da questão dos conflitos de interesses nos anos mais recentes tem derivado sobretudo da forma como tem evoluído a relação entre o cidadão e o Estado e, correlativamente, os modelos de organização e gestão das entidades da Administração Pública. Tem sido neste contexto evolutivo que têm vindo a adquirir particular relevo questões como a ética no serviço público, a transparência nos procedimentos, o acesso à informação, bem assim como a eficácia, a eficiência e até a economia na ação administrativa.

A interiorização destes conceitos tem-se traduzido numa mudança de valores e estilo no funcionamento dos Serviços Públicos relativamente a vertentes tão importantes como a cultura organizacional, a prestação de contas e o relacionamento com o cidadão e com a sociedade.

As reflexões e os estudos que as organizações internacionais têm promovido procuram aprofundar o conhecimento sobre esta problemática e as suas diversas dimensões, com o objetivo de identificar e caracterizar as principais áreas de risco e a produção de recomendações dirigidas aos Estados no sentido de os incentivar a adotar políticas tendentes ao controlo, redução e prevenção de tais riscos.



A adequada gestão de conflitos de interesses deve, portanto, encontrar sustentação em valores, princípios e normas éticas comuns de integridade pública, estabelecendo obrigações declarativas de interesses, incompatibilidades e impedimentos, por parte de todos os que participam nos processos, com capacidade de decisão, e que possam deter potenciais interesses conflitantes. A eliminação daqueles interesses ocorre pela inibição de intervenção em concreto na situação específica caso se trate de impedimento. Logo, a potencial lesão aos princípios da igualdade e imparcialidade é *ab initio* dirimida, o que garante a prossecução do interesse público e a tutela da probidade e da transparência.

Nestes termos, na presença de acumulações autorizadas, nomeadamente as funções exercidas em entidades públicas, entidades sem fins lucrativos, em representação institucional, ou em outra situação prevista na lei, apesar de não integrarem uma situação de conflito de interesses, devem ser sujeitas a controlo e à exigência de declaração prévia de inexistência de impedimentos, por forma a salvaguardar a isenção e imparcialidade no exercício de funções públicas ou de cargos por inerência, apesar de terem subjacente a prossecução do interesse público.

"As situações de conflitos de interesses podem surgir em qualquer lugar e em qualquer momento. Se não forem tratadas corretamente, podem afetar de forma negativa o processo de tomada de decisões, dar origem a escândalos e causar danos em termos de reputação".¹

Portugal tem acompanhado este processo, designadamente através da criação e aplicação de um quadro legal que corresponda ao sentido e alcance de tais recomendações, com o intuito de prevenir a ocorrência de situações de risco desta natureza, embora reconhecendo que o problema dos conflitos de interesses na gestão pública é essencialmente ético.

2 - Quadro legal

O ordenamento jurídico português dispõe de instrumentos normativos que contemplam o controlo dos conflitos de interesses, de que se destacam os seguintes:

- Constituição da República Portuguesa relativamente à responsabilidade, aos estatutos e ao regime dos funcionários da Administração Pública;
- Código do Procedimento Administrativo;
- Regime de incompatibilidades do pessoal de livre designação por titulares de cargos políticos (Decreto-Lei 11/2012, de 20 de janeiro);
- Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da Administração central, regional e local do Estado (Lei 2/2004, de 15 de janeiro, com as alterações posteriores, republicada pela Lei 64/2011, de 22 de dezembro);

¹ Relatório Especial nº 15/2012 do Tribunal de Contas Europeu sobre a gestão de conflitos de interesses em Agências da UE selecionadas.



- Estatuto do gestor público (Decreto-Lei 71/2007, de 27 de março, com as alterações posteriores, republicado pela Lei 8/2012, de 18 de janeiro);
- Regime jurídico das incompatibilidades no âmbito dos estabelecimentos e serviços do Sistema Nacional de Saúde e dos serviços e organismos do Ministério da Saúde (Decreto-Lei n.º 14/2014, de 22 de janeiro);
- Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho);
- Código de Conduta do Governo (em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2016, de 21 de setembro);
- Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (Lei n.º 52/2019, de 31 de julho);
- Estatuto dos Deputados (Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto);
- Criação da Entidade para a Transparência e aprovação do seu Estatuto (Lei Orgânica 4/2019, de 13 de setembro);
- Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República (Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro).

Justifica-se também que se convoquem os princípios consagrados na «Carta Ética da Administração Pública - Dez princípios éticos da Administração Pública», assumindo aqui particular relevância os princípios do serviço público, da legalidade, da justiça, da imparcialidade, da lealdade e da integridade.

3 – Referências bibliográficas sobre conflitos de interesses

A fim de permitir uma reflexão complementar sobre a gestão de conflitos de interesses no Setor Público, o CPC indica de seguida alguns estudos, documentos e relatórios sobre a matéria:

- Argandoña, Antonio (2004), *Conflicto de intereses: el punto de vista ético*, Apresentação à XII conferência anual de Ética, Economia e Direção <https://www.leaseinsight.com/fichaMaterial.aspx?pk=1870&idi=1&origen=1&idioma=1>
- Auteur (s) Collectif (2019), *Argent Publique et Nouvelle Corruption*, Revue Française de Finances Publiques, septembre 2019, Éditeur: L.G.D.S, France
- Brezis, Elise (2017), *Legal Conflicts of Interest of the Revolving Door*, Journal of Macroeconomics 52, May 2017: 175-188;
- Brezis, Elise & Joël Carille (2014), *The Revolving Door Indicator? Estimating the distortionary power of the revolving door*, U4 Brief No. 10 – Chr.Michelsen Institute - <https://www.u4.no/publications/the-revolving-door-indicator-estimating-the-distortionary-power-of-the-revolving-door>
- Controller and Auditor General (2007), *Managing conflicts of interest: guidance for public entities*, Controller and Auditor-General - <https://www.oag.govt.nz/2007/conflicts-public-entities>



- Feund, Daniel (2017), *Access All Areas – When EU Politicians become lobbyists*, Transparency International EU, 31 January 2017 – <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/01/Access-all-areas.pdf>
- Government of Canada (2006), *Conflict of interest and post-employment code for public office holders*, Government of Canada – <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/publications/Documents/InternalReports/2006%20Conflict%20of%20Interest%20and%20Post-employment%20Code%20for%20Public%20Office%20Holders.pdf>
- Matthew Jenkins (2015), *Conflicts of Interest Topic Guide – Compiled by the Anti-Corruption Help Desk*, Transparency International, 20 April 2015-[https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic Guide Conflicts of Interest.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic%20Guide%20Conflicts%20of%20Interest.pdf)
- OCDE (2017), *Recommendation on Public Integrity*. Paris. OCDE, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>
- OCDE (2014), *Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistleblower protection* – <https://www.oecd.org/governance/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf>
- OCDE (2010), *Post Public Employment – Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, Published on August 23 – <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264056701-en.pdf?expires=1575384228&id=id&accname=oid036482&checksum=D6E5A5887E5ABBE E0BB8C16F279516C2>
- OCDE (2009), *Revolving doors, accountability and transparency: Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis*, OCDE, [https://oecdinfo.oecd.org/info.aspx?app=OLIScoteEN&Ref=GOV/PGC/ETH\(2009\)2/REV1](https://oecdinfo.oecd.org/info.aspx?app=OLIScoteEN&Ref=GOV/PGC/ETH(2009)2/REV1)
- OCDE (2005), *Guidelines for managing conflict of interest in the public service*, Policy brief, OCDE, <https://www.dgaep.gov.pt/media/0602010000/Paperguidelinesconflictsofinterest.pdf>
- OCDE (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: a Toolkit*, OCDE, <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>
- OCDE (2003), *Managing Conflict of Interests in the Public Sector – Guidelines and country experiences*, OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/54/31/48994419.pdf?contentId=48994420>
- Oficina Anticorrupción (2009), *Conflictos de intereses: Disyuntivas entre lo público y lo privado y prevención de la corrupción*, UNDP Argentina – <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/conflictodeintereses.pdf>
- Oficina Anticorrupción (2019), *Ética pública y conflictos de intereses – Estudio para su prevención y su adecuada gestión*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina – https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/libro_oa_2.0_v2.pdf
- ONU (2003), *United Nations Convention Against Corruption* – https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf



- Reed, Quentin (2008), *Sitting on the fence: Conflicts of interest and how to regulate them*, U4 – Chr. Michelsen Institute, <http://www.cmi.no/publications/file/3160-sitting-on-the-fence.pdf>
- Peters, Anne & Handschin, Lukas (eds), (2012), *Conflict of interest in global, public and corporate governance*, - <https://www.cambridge.org/core/books/conflict-of-interest-in-global-public-and-corporate-governance/3F5DC38A72AA1941D79B705AA4C1BF90>
- Stiglitz, George J. (1971), *The theory of economic regulation*, Bell Journal of Economics and Management Science, 2 (1):3-21
- Tabakovic, Hans & Thomas G. Wolman (2018), *From revolving doors to regulatory capture? – Evidence from patent examiners*, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 24638, Issued May 2018
- Transparency International (2010), *Regulating the revolving door*, Transparency International Working Paper, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/working_paper_06_2010_regulating_the_revolving_door
- Transparency International (2012), *Money, Politics, Power: Corruption risks in Europe*, Transparency International, Berlin, <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/2012-Corruption-Risks-In-Europe.pdf>
- Tribunal de Contas Europeu (2012), *Relatório Especial nº 15/2012 – Gestão de conflito de interesses em agências da EU seleccionadas*, (2012/C 368/06) Jornal Oficial da União Europeia de 28.11.2012 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?url=CELEX%3A52012SA0015> / <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?url=CELEX:52012SA0015&from=PT>
- Vlassis, Dimitri (2007), *The United Nations Convention Against Corruption: a Fundamental Tool to Prevent Conflict of Interest*, ONU, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/11/39368014.pdf>;
- Zalaquett, José (s.d), *Conflictos de intereses: Normas e conceptos* – <https://anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/17363/20544/>.



Recomendação do CPC, de 4 de maio de 2017

Permeabilidade da Lei a riscos de fraude, corrupção e infrações conexas

MEMORANDO

A *permeabilidade da Lei* é questão a ponderar pelo Conselho de Prevenção da Corrupção. O tema alinha dois tópicos: *a proteção do bem jurídico vs os riscos legais*.

Trata-se de uma ação inserida no Plano de Atividades do CPC para 2017, a qual tem conceção original e potencial impacto, com possível replicação, através do Tribunal de Contas, na União Europeia, EUROSAI e INTOSAI.

À luz das Recomendações do GRECO (Grupo de Estado contra a Corrupção, 2012-2016), a questão relaciona-se igualmente com a gestão dos conflitos de interesses.

Definição do problema

A questão normativa é equacionável logo na nascente, na conceção das políticas públicas sob a forma de Lei (ou medida administrativa), como no curso da sua negociação interinstitucional e ainda na foz, no plano da aplicação, atendendo quer à multidimensionalidade material, quer às funções, efeitos e finalidade, quer ainda aos riscos emergentes durante parcela ou todo o ciclo legislativo.

Uma reflexão interdisciplinar sobre a usualmente designada *questão legislativa* aconselha a que o CPC concentre a sua atenção sobre a fase de criação da lei, desde logo atendendo aos riscos maiores em que podem incorrer os atores e as formas do processo.

Recorde-se que, por natureza, a *análise de risco* é um instrumento preventivo nas *políticas públicas*. Onde: Num primeiro momento, será de introduzir a noção do risco ao nível da produção legislativa, agindo cirurgicamente sobre o núcleo central das sedes da Lei. O cenário de decisão constitui meio capaz de operacionalizar a gestão de riscos na cultura jurídico-constitucional e assim prevenir a *permeabilidade das leis*. Também, já a título de persuasão e estímulo ao sistema político, permite fazer avançar Portugal nos *rankings* internacionais de avaliação e notação da integridade/corrupção, ao atuar sobre Recomendações da *IV Avaliação do GRECO* (COE 2016).¹

→ Em momento ulterior será de investir em visão holística do ciclo legislativo, focando então os resultados e o risco estratégico da efetividade da Lei — com os inerentes efeitos financeiros.

¹ A *IV Avaliação do GRECO a Portugal* (COE 2016) foca expressamente a prevenção da corrupção no tocante aos conflitos de interesses entre os parlamentares, bem como o controlo de juízes e de procuradores. Ver, em especial: p. 58, pontos i, ii e iii. In: <http://m.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000018806c7c10>.

2017
2017



Enquadramento

Uma digressão nas sedes do poder político revela os contornos do estado da arte.²

A Assembleia da República (AR), constitucionalmente configurada como a sede nacional do poder legislativo, debate o *problema da legislação*, realçando-se num dos seus manuais de legística, logo na abertura, a identificação dos desafios:

[É] importante perceber que a legística vai muito para além dos problemas de estilo e pode mesmo causar prejuízos graves a nível económico. De facto, uma comunidade que olha para um sistema legal e o considera inseguro pode retrair-se de apresentar iniciativas económicas e sociais importantes para o seu desenvolvimento.³

Mais declara a sede parlamentar o seguinte: O “que hoje se designa por *problema da legislação* ou *problema da qualidade da legislação* transcende o aspecto das regras da legística”.⁴ Aponta aqui para a *inflação legislativa*, inscrevendo a opinião de peritos nacionais e internacionais de esta conduzir a problemas maiores: (i) enfraquecimento das autoridades com competências legislativas; e (ii) dificuldades ao nível do acesso à legislação, da ineficiência da lei e da sua compreensibilidade.

Efetivamente, a *questão legislativa* tem sido uma preocupação constante da AR. Durante o segundo semestre de 2016, o Presidente da Assembleia da República criou um Grupo de Trabalho para o Parlamento Digital, tendo em vista melhorar a qualidade global do trabalho parlamentar e aproximar a Instituição dos cidadãos através do recurso às novas tecnologias. Entre o leque de proposta avançadas pelo GTAR-PD releva a aposta na “desmaterialização integral do Processo Legislativo relativo à Assembleia da República”.⁵ Nesta vertente se inscreve Interesse e disponibilidade numa solução de interoperacionalidade com os demais órgãos de soberania relevantes em sede de matéria – como sejam, a Presidência da República, o Governo e o Tribunal Constitucional.⁶

Também o Governo da República vem equacionando esta problemática no âmbito das suas competências legislativas [e regulamentares], como é historicamente observável na evolução dos modos de receção da legislação europeia ou pontualmente visível na Iniciativa “Legislar melhor”.

² Sobre as formas do processo legislativo, comum ou outro, ver: “Regimento da Assembleia da República”, Tít. IV, Cap. I - Processo legislativo, art. 118.ºss. Trata-se do RAR n.º 1/2007, de 20 de agosto, retificado pela Declaração de Retificação n.º 96-A/2007, de 19 de setembro, e com as alterações introduzidas pelo RAR n.º 1/2010, de 14 de outubro.

Sobre o procedimento governamental na sua competência legislativa, ver: “Resolução do Conselho de Ministros n.º 95-A/2015”, cap. III: pp. 9778-(14)/(18). In: *Diário da República*, 1.ª série, n.º 246, de 17 de dezembro de 2015. Em termos de histórico, consultar: “Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2013”. In: *Diário da República*, 1.ª série, n.º 152, de 8 de agosto de 2013.

³ *Regras de Legística a observar na Elaboração de Actos Normativos da Assembleia da República* (Lisboa: Assembleia da República, 2008), p. 7.

⁴ *Idem, ibidem*. Registe-se que, em média, durante a XII Legislatura a fonte parlamentar, o tempo médio de aprovação das leis se cifra nos 230 dias para os projetos e 141 para as propostas. FI AR/DSIC/DILP/44.

⁵ GTAR-PD, “Relatório de Atividades. Junho-dezembro de 2016”, Assembleia da República, 2017, pp. 3 e 29-49.

⁶ *Idem, ibidem*, pp. 34-35.

lrm.
mg



A dar os primeiros passos está a medida “Custa Quanto”, aprovada pelo XXI Governo Constitucional, a 2 de março de 2017, como projeto piloto. Esta medida inscreve-se nas ações para a simplificação estatal e a competitividade económica. Assim, e conforme a respetiva Resolução do Conselho de Ministros, materializa uma metodologia para medir o impacto económico da ação legislativa.⁷ De acordo com o anúncio oficial pela Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa, Professora Doutora Maria Manuela Leitão Marques:

[A] medida “Custa Quanto” (...) consiste na efetivação de um mecanismo para medir o impacto económico de novas iniciativas legislativas do Governo, em especial nas micro, pequenas e médias, estimando a variação de encargos administrativos para as empresas e para os cidadãos.⁸

Finalmente, numa análise genérica e já supranacional, o Tratado de Funcionamento da União Europeia contempla em vários preceitos a noção do risco – sobretudo, na regulação das áreas da saúde e do ambiente.⁹ Igualmente o Banco Central Europeu vem desenvolvendo medidas de índole financeira nestes domínios. Contudo, não se vislumbra que as instituições europeias definam o que seja o *risco legal*.

Por último, salienta-se a agenda europeia “Melhor Regulamentação” (2015).¹⁰ A Iniciativa da Comissão Europeia assenta em acordo Interinstitucional e conta com o contributo da OCDE. Visa quatro objetivos: (1) a abertura e *transparência* do processo de tomada de decisão; (2) a *participação* dos cidadãos e das partes interessadas em todas as fases do processo legislativo e de definição de políticas; (3) ações da UE fundamentadas e tendo em conta o seu *impacto*; e (4) a *redução ao mínimo dos encargos administrativos* a que estão sujeitas as empresas, os cidadãos e as administrações públicas.

Em conclusão:

O CPC considera útil, com respeito pelo princípio constitucional da separação de poderes e no âmbito da sua missão, complementar os esforços que estão em curso nos vários órgãos do poder legislativo em matéria procedimental e apresentar uma recomendação sobre a prevenção de riscos legais.

⁷ “Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017”, *Diário da República*, 1.ª série, N.º 60, de 24 de março de 2017

⁸ Ver: *Intervenção da Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa* (COFMA-AR, 8 fev 2017), p. 3.

⁹ Versão portuguesa consolidada: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf.

¹⁰ As linhas mestras da *Better Regulation* datam de 19 maio 2015: Com (2015)215. Ver: http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_en. Consultar relatório da OCDE sobre a situação portuguesa, cuja avaliação apresenta a transparência como dimensão: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44830175.pdf>.



Avaliação do âmbito material onde se manifesta o problema da legislação

Alguns exemplos ilustrativos de situações de risco legal:

Ciclo legislativo	Atores	Riscos maiores
<i>Elaboração</i>	Legislador	Autores ou suportes na formação da decisão podem ter interesses conflitantes, ferindo valores da isenção, independência e imparcialidade Diplomas podem ter articulado obscuro, ser desnecessários e/ou estar dispersos Leis podem conter a atribuição de responsabilidades sem meios para as cumprir Legislação "chave-na-mão" (<i>outsourcing</i>) – conflitos de interesses
<i>Interpretação</i>	Magistraturas Administração Pública	A imprecisão normativa pode gerar ambivalência interpretativa Jurisprudência abundante e às vezes contraditória Pareceres jurídicos com solicitação de resultado
<i>Aplicação</i>	Estado Sociedade Civil	Pessoas e organizações podem desconhecer as prescrições legais ou a jurisprudência, em toda a sua extensão e variação Autoridades e sujeitos podem não dispor de capacidades/disponibilidades para cumprir as obrigações Leis complexas, opacas e/ou geradoras de burocracia podem induzir comportamentos de risco

Uim
mg



Recomendação do CPC, de 4 de maio de 2017

Permeabilidade da Lei a riscos de fraude, corrupção e infrações conexas

Tendo em conta:

O impacto da eficácia da legislação no reforço dos *valores da confiança e da boa fé* na tecitura social e na vida das pessoas e das organizações públicas ou privadas;

A necessidade de contribuir para a qualidade da legística e dos seus *imperativos da simplicidade, objetividade e clareza*;

As dificuldades que a multiplicidade, diversidade e complexidade técnica dos diplomas legais podem implicar na sua interpretação e aplicação;

As consequências que a permeabilidade da Lei a riscos de fraude, corrupção e infrações conexas comporta para as fundações do Estado de Direito democrático, uma vez que pode não salvaguardar os interesses financeiros do Estado,

O Conselho de Prevenção da Corrupção considera que:

A gestão dos riscos no Estado abarca não apenas a gestão administrativa, como também a produção legislativa;

A gestão do risco envolve quer a Administração Pública, e quantos movimentem dinheiros, valores e património públicos, quer também a produção legislativa que os orienta e superintende;

A qualidade e a integridade da legislação está intrinsecamente ligada à sua efetividade social, influenciando esta a competência de pessoas e de organizações, públicas e privadas, em todos os setores de atividade, na resistência prevenida aos fenómenos de corrupção e infrações conexas, incluindo os conflitos de Interesse entre os agentes e os riscos de fraude contra os interesses financeiros do Estado e da Comunidade;

Existem *riscos legais*, que importa *prevenir* através dos *princípios da necessidade, precaução e transparência*, em sistema integrado de prevenção dos riscos legais, cujos conceitos se definem em anexo;



A ponderação de riscos de fraude e de corrupção e sua avaliação deve ser feita de forma transparente com publicitação dos trabalhos preparatórios,

Nestes termos, o Conselho de Prevenção da Corrupção recomenda aos órgãos do poder legislativo que:

1. Nas Iniciativas legislativas, mormente nos domínios de natureza financeira, assegurem a ponderação dos riscos de fraude e de corrupção, bem como eventuais conflitos de interesses, atestando tal estimativa e valoração, designadamente em nota justificativa do diploma normativo, e sua publicação;

2. No processo legislativo, ponderem, em especial, as seguintes questões:

- **Necessidade** Há alternativas à Lei para atingir o mesmo fim? Porquê?
- **Simplicidade** Diz a Lei o essencial e nada mais senão o necessário quanto ao seu objeto, função e efeitos?
- **Imparcialidade** Existem conflitos de interesse entre os autores da iniciativa legislativa e/ou quantos os apoiam na formação da decisão?
- **Riscos** É a Lei suscetível de conter riscos na sua aplicação, nomeadamente os riscos de fraude e de corrupção?
- **Transparência** É o impacto previsível da Lei transparente para efeitos da análise custo-benefício e na perspectiva da sua avaliação e da prestação de contas?

Lisboa, 4 de maio de 2017

Vitor Caldeira
Conselheiro Presidente, do TC e do CPC



José F.F. Tavares,
Diretor-Geral do TC e Secretário-Geral do CPC

Vítor Miguel Rodrigues Braz,
Inspetor-Geral de Finanças

Maria Ermelinda Carrachás,
Secretária-Geral do Ministério da Economia

Amadeu Ribeiro Guerra,
Procurador-Geral Adjunto

Rui Patrício,
Advogado

João Amaral Tomaz,
Economista



ANEXO

Conceitos de riscos legais, prevenção dos riscos legais e sistema integrado de prevenção dos riscos legais, na definição do CPC – Conselho de Prevenção da Corrupção:

- *Risco* – combinatória da probabilidade de ocorrência de um evento e das suas consequências;
- *Riscos legais* – constituem (1) quaisquer elementos de incerteza durante o ciclo legislativo, (2) suscetíveis de causar dano na sua (a) elaboração, (b) interpretação e (c) aplicação, com (I) probabilidade e severidade variáveis, podendo, em geral, ser (ii) aceitáveis, mitigáveis ou recusáveis;
- *Prevenção do risco legal* – aplica os princípios da (1) necessidade, (2) precaução e (3) transparência, como sejam a menor ingerência estatal possível nos assuntos privados, o escrutínio público esclarecido dos atos e o evitar de dano irreversível, passando pela (i) identificação; (ii) avaliação, (iii) gestão e (iv) comunicação dos riscos na produção legislativa, nomeadamente o registo de percetíveis/reais conflitos de interesse entre os seus autores e quantos os apoiam na formação das decisões e formulação das leis;
- *Sistema integrado de prevenção do risco legal* – regista a (1) ponderação, (2) decisões e (3) comunicação em três eixos mínimos: (i) as alternativas à intervenção legislativa; II) a objetividade da Lei; e (III) a gestão dos riscos legais, incluindo os riscos de fraude e corrupção.

lira
ny

