

# **Gabinete de Estratégia e Estudos**

## **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**



**GOVERNO DE  
PORTUGAL**

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

**Ficha técnica**

**Autoria:**

Gabinete de Estratégia e Estudos

Divisão de Planeamento e Apoio

**Data de edição:**

**18/11/2014**

## Índice

Introdução .....	5
1. Caracterização do Gabinete de Estratégia e Estudos.....	7
Natureza .....	7
Missão e atribuições.....	7
Visão.....	8
Valores corporativos.....	9
Identificação dos “stakeholders” .....	10
Instrumentos de planeamento e gestão.....	11
2. Conceito de risco e definição de graus.....	12
2.1. Conceito de risco .....	12
2.2. Graduação do risco .....	12
3. Responsabilidades .....	13
4. Áreas de risco de corrupção e infrações conexas.....	13
4.1. Grau de risco .....	14
5. Conflito de interesses.....	15
6. Principais problemas de riscos .....	16
7. Acompanhamento, reação e monitorização do plano .....	17
7.1. Acompanhamento e supervisão .....	17
7.2. Reação.....	17
7.3. Monitorização .....	18
8. Quadro legal.....	19
9. Definição de corrupção e de crimes conexos .....	22
10. Deveres, direitos e obrigações.....	24
10.1. Responsabilidade civil e criminal.....	24
10.2. Sanções disciplinares .....	25
10.3. Procedimento administrativo .....	25
10.4. Incompatibilidades e autorizações .....	25
10.5. Recomendações contra a corrupção.....	25
10.6. Medidas de prevenção a adotar pelo GEE .....	26
10.7. Denúncia de situações de corrupção .....	28
Matriz gestão de riscos de corrupção e infrações conexas .....	29
Bibliografia .....	31



## Introdução

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, que desenvolve uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

O referido Conselho, ao considerar que *a atividade de gestão e administração de dinheiros, valores e património públicos, 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 da prossecução do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da transparência, da justiça, da imparcialidade, da boa fé e da boa administração* e que *o fenómeno da corrupção constitui uma violação clara de tais princípios*, deliberou, em 4 de Março de 2009, proceder a um levantamento da situação neste domínio, concentrando a sua atenção imediata nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos.

Efetivamente, e continuando a citar o CPC, *o fenómeno da corrupção constitui uma violação clara de tais princípios, devendo, por isso, todos/as os/as gestores/as de dinheiros, valores e património públicos, no âmbito da sua normal atividade de gestão, adotar medidas de identificação dos riscos de corrupção e infrações conexas, bem como prever e aplicar providências que impeçam a sua ocorrência.*

Nestas circunstâncias, em 1 de Julho de 2009, o CPC aprovou uma recomendação sobre planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, a elaborar pelos órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, independentemente da sua natureza (Recomendação n.º 1/2009).

Neste âmbito, foi solicitado a todos os serviços da Administração Pública que elaborassem os respetivos planos com o objetivo de identificar situações potenciadoras de riscos de corrupção e infrações conexas e adotar medidas preventivas e corretivas que possibilitem a eliminação desses riscos ou minimizem a probabilidade da sua ocorrência.

A gestão do risco de corrupção trata-se de uma responsabilidade de todos/as os/as colaboradores/as das instituições, assumindo, assim, um carácter transversal.

Podem, desde já, ser apontados alguns fatores que podem influenciar situações de risco de corrupção e infrações conexas, destacando-se:

- A competência da gestão;



- A idoneidade da gestão;
- A qualidade do sistema de controlo interno e a sua eficácia;
- A conduta dos/as colaboradores/as das instituições e a existência de normas e/ou princípios que pautem a sua atuação;
- A própria legislação, que por vezes 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, impedindo uma gestão flexível e ágil da gestão dos recursos públicos (financeiros, humanos e materiais) que potencia o risco de existência de irregularidades.

Em suma, dado que a corrupção tem custos pesadíssimos e afeta toda a sociedade de uma forma transversal, minando a confiança dos/as cidadãos/ãs para com as instituições e os respetivos titulares de responsabilidades, os planos de prevenção de riscos de corrupção devem ser entendidos como um instrumento de gestão fundamental que permitirá aferir a eventual responsabilidade que ocorra na gestão de recursos públicos.

## 1. Caracterização do Gabinete de Estratégia e Estudos

### Natureza

O Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, abreviadamente designado por GEE, é um serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa.

### Missão e atribuições

O GEE tem por missão, nos termos da sua Lei Orgânica, prestar apoio técnico aos membros do Governo na definição de políticas e no planeamento estratégico e operacional, apoiar os diferentes organismos do ME, através do desenvolvimento de estudos e da recolha e tratamento de informação, garantindo a observação e avaliação global de resultados obtidos.

Em 2011, foi determinada a reestruturação do GEE, através da incorporação das atribuições nos domínios dos Transportes, Comunicações e Obras Públicas e nos domínios do Trabalho, Emprego, Formação Profissional e Segurança e Saúde no Trabalho, concretizada no Decreto Regulamentar n.º 45/2012, de 20 de junho e na Portaria n.º 341/2012, de 26 de outubro.

Porém, em 2013 foi determinada nova reestruturação, implicando a transferência das atribuições no domínio da energia integradas no Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, e das atribuições no domínio do emprego integradas no Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. Em concretização do referido processo de reestruturação foi já publicada a lei orgânica do GEE, pelo Decreto Regulamentar n.º 7/2014, de 12 de novembro, nela se determinando que o GEE prossegue as seguintes atribuições:

- Prestar apoio técnico em matéria de definição das políticas e dos objetivos do ME e contribuir para a conceção e a execução da respetiva política legislativa;
- Apoiar a definição do planeamento estratégico do ME, das empresas e organismos tutelados, nomeadamente em matéria das grandes prioridades financeiras, bem como acompanhar a respetiva execução;
- Conceber metodologias de avaliação dos instrumentos de política, de modo a monitorizar a sua execução, definindo no plano técnico objetivos e indicadores

estratégicos que indexem e objetivem os resultados pretendidos com as políticas ministeriais;

- Elaborar estudos de prospetiva de âmbito nacional, sectorial e regional, desenvolvendo competências nas áreas das metodologias prospetivas e de cenarização, identificando e acompanhando as tendências de longo prazo nas áreas de intervenção do ME;
- Coordenar e difundir a informação científica e técnica do ME, e exercer a respetiva função editorial;
- Garantir a produção de informação adequada, designadamente estatística, no quadro do sistema estatístico nacional, nas áreas de intervenção do ME;
- Garantir a gestão integral do ciclo de investimentos a cargo do ME em matéria de infraestruturas, nas fases de programação, previsão orçamental, acompanhamento e avaliação;
- Assessorar o ME relativamente a questões de natureza ambiental, designadamente no âmbito da matéria de infraestruturas;
- Elaborar, difundir e apoiar a criação de instrumentos de planeamento, de programação financeira e de avaliação das políticas e programas do ME, designadamente as orientadas para o acompanhamento dos projetos em regime das parcerias público-privadas que envolvam o ME;
- Assegurar o desenvolvimento dos sistemas de avaliação de serviços no âmbito do ME, coordenar e controlar a sua aplicação e exercer as demais competências que lhe sejam atribuídas na lei sobre esta matéria.

Por outro lado, as áreas de competência transversal aos organismos da administração direta do Ministério da Economia, como - gestão dos recursos financeiros, patrimoniais e humanos, do apoio jurídico e contencioso, da coordenação dos sistemas de informação, do planeamento e controlo orçamental e da auditoria interna - estão concentradas na Secretaria Geral (enquadradas na Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, definida no Decreto-Lei n.º 124/2012, de 20 de junho, e regulada na Portaria n.º 293/2012, de 28 de Setembro). Neste âmbito, as áreas referidas são objeto de responsabilidade partilhada entre o GEE e a Secretaria Geral através da Prestação Centralizada de Serviços (PCS).

## **Visão**

Pretende-se que o GEE seja reconhecido como referência na prestação de informação qualificada nos domínios de intervenção do ME e assim contribua de forma fundamentada para o debate da situação da Economia Portuguesa.

## **Valores corporativos**

Na prossecução da sua Missão e Visão, o GEE sempre modelou a sua ação tendo em conta um conjunto de valores e princípios que condicionam as suas práticas e os seus procedimentos enquanto organização:

### **Excelência**

Que se traduz no rigor e diligência por parte dos/as técnicos/as e das funções que lhe são acometidas no âmbito das atribuições e competências do GEE.

### **Satisfação do cliente**

Para que sejamos reconhecidos como parceiros estratégicos pelos nossos/as clientes teremos de pautar as nossas atividades com uma atenção especial aos resultados que pretendemos alcançar fazendo-o com rigor, qualidade e tempestividade.

### **Inovação**

Promover e apoiar a implementação de novos processos ou a reorganização dos atuais, com o objetivo de reforçar a posição competitiva, aumentar o desempenho e o conhecimento, de forma a sermos capazes de antecipar a evolução de necessidades futuras. Para o efeito devemos pautar a execução do nosso trabalho pelas boas práticas já conhecidas e por um espírito de melhoria contínua, pessoal e organizacional.

### **Trabalho em equipa**

O trabalho em equipa constitui a base de uma relação de trabalho produtiva permitindo promover uma maior consciência das funções e responsabilidades de cada indivíduo, estabelecer relações construtivas, favorecer a procura e troca de informação e motivar as pessoas para uma integração ativa em equipas multidisciplinares e transfuncionais.

### **Transparência**

A transparência implica, designadamente, o dever de fornecimento de informação entre todas as entidades públicas. Assim, e porque agimos em nome dos/as cidadãos/ãs, as decisões que tomamos e as tarefas que executamos devem ser explicitamente fundamentadas e adequadamente comunicadas e basearem-se no melhor rácio custo/benefício.

## Identificação dos “stakeholders”

	Cliente Externo	Cliente Interno	Parceiro	Fornecedor
<b>Ministério da Economia</b>	Gabinetes do Ministro e Secretários de Estado	*		
	Direção Geral das Atividades Económicas (DGAE)	*	*	
	Secretaria Geral ME	*	*	*
	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI)			*
	Restantes serviços do ME	*	*	*
<b>Outros Ministérios da AP e entidades públicas</b>	GPEARI (Ministério das Finanças)	*	*	*
	GEP (Ministério da Solidariedade, Emprego, e Segurança Social)	*	*	*
	Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT)	*	*	
	Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho		*	*
	Instituto do Emprego e Formação Profissional			*
	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal AICEP		*	*
	Instituto Nacional de Estatística (INE) - PCM	*	*	*
	Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) do Ministério da Educação	*	*	
	Outros serviços da administração pública	*		*
	Banco de Portugal	*	*	*
	Conselho Económico e Social	*	*	

		Cliente Externo	Cliente Interno	Parceiro	Fornecedor
<b>Entidades Internacionais</b>	OCDE	*		*	*
	OIT	*		*	*
	Eurostat	*		*	*
	Comissão Europeia	*		*	*
	FMI	*		*	*
	Empresas	*			*
	Universidades e Centros de Investigação	*			
	Associações empresariais e sindicais	*			
	Câmaras de Comércio	*			
	Particulares (Estudantes, Docentes e Cidadãos/Cidadãos)	*			
	Outras organizações sem fins lucrativos	*			
	<b>Entidades privadas e s/fins lucrativos</b>				

## Instrumentos de planeamento e gestão

No desenvolvimento da sua atividade o GEE elabora os instrumentos de gestão legalmente previstos, bem como outros, que servem de suporte à atuação do GEE, nomeadamente:

- Plano de Atividades;
- Orçamento;
- Mapa de Pessoal;
- QUAR;
- Relatório de atividades e autoavaliação;
- Conta de Gerência
- Balanço Social;
- Regulamentos, Procedimentos e Normas Internas.

## 2. Conceito de risco e definição de graus

### 2.1. Conceito de risco

De entre as várias definições que existem para o conceito de risco operacional, este poder-se-á entender como a possibilidade de ocorrência de um evento ou de uma situação com impacto no cumprimento dos objetivos de uma organização.

Segundo o documento “FERMA – Norma de Gestão de Riscos”, “o risco pode ser definido como a combinação da probabilidade de um acontecimento e das suas consequências (ISO/IEC Guide 73). O simples facto de existir atividade, abre a possibilidade de ocorrência de eventos ou situações cujas consequências constituem oportunidades para obter vantagens (lado positivo) ou então ameaças ao sucesso (lado negativo).”

Uma vez que qualquer atividade organizacional envolve risco, é importante que se proceda à implementação de um conjunto de procedimentos de análise e gestão de riscos operacional, no sentido de identificar e priorizar os riscos mais relevantes.

A gestão de riscos operacionais tanto pode ter uma abrangência macro, envolvendo toda a organização, como pode ser aplicada apenas a alguns processos/projetos ou atividades, e envolve por um lado, o sistema de gestão de riscos e a metodologia de avaliação de riscos. O sistema de gestão de riscos é desenvolvido numa perspetiva sistémica de melhoria contínua e alicerçado no Ciclo de Deming (Plan, Do, Check, Act).

De acordo com o guião do Conselho de Prevenção e Corrupção (CPC), “Estes riscos devem ser classificados segundo uma escala de risco elevado, risco moderado e risco fraco, em função do grau de probabilidade de ocorrência (elevado, moderado ou fraco).”

### 2.2. Graduação do risco

Os fatores que podem potenciar situações de risco de corrupção e, ou infrações conexas, são da mais diversa ordem, nomeadamente:

- A competência da gestão, uma vez que uma menor competência da atividade gestionária envolve, necessariamente, um maior risco;
- A idoneidade da gestão, 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;

- Os riscos podem ser graduados em função da **probabilidade da sua ocorrência** e da gravidade das consequências.

### 3. Responsabilidades

O presente Plano aplica-se a todos os trabalhadores e todas as trabalhadoras que integram o pessoal do GEE e, aplica-se, de igual modo, com as necessárias adaptações, a todos/as os colaboradores/as que não integrem os grupos de pessoal do GEE, mas que nela prestem efetivamente serviço, ainda que de forma temporária ou por tempo indeterminado.

O Plano de Gestão de Risco identifica, relativamente a cada área, os riscos de infrações e as medidas que possam prevenir as ocorrências e as/os responsáveis envolvidas/os na gestão do plano.

### 4. Áreas de risco de corrupção e infrações conexas

Os riscos de gestão incluindo os riscos de corrupção e infrações conexas configuram factos que podem prejudicar a normalidade da atividade e contribuir para a verificação de desvios aos resultados previstos, gerando impacto sobre os resultados esperados.

A gestão de riscos possibilita identificar e prevenir atempadamente as áreas prejudiciais para a organização, através de uma metodologia assente em diversas etapas.

Assim, pretende-se que o presente plano cumpra as disposições legais e que identifique os riscos de corrupção e infrações conexas, relativamente a cada área de intervenção identificada com probabilidade de risco, bem como as medidas a adotar na sua prevenção.

Sem prejuízo da existência de responsabilidade partilhada entre o GEE e a Secretaria Geral relativamente a um conjunto significativo de áreas através da Prestação Centralizada de Serviços (PCS), identificaram-se no âmbito de intervenção do GEE as seguintes áreas com probabilidade de riscos:

- Atividades de caráter transversal;
- Gestão de Recursos Humanos;
- Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais;
- Contratação Pública;
- Planeamento, Controlo e Monitorização;
- Comunicação, Tratamento de informação e Gestão Documental;
- Sistemas de Informação e Comunicação;

## 4.1. Grau de risco

Na definição do risco, o presente plano segue o enunciado no guião do Conselho de Prevenção e Corrupção (CPC) o qual estabelece que os riscos devem ser classificados segundo uma escala de risco elevado, moderado e fraco, em função do grau de probabilidade de ocorrência. Adicionalmente, as orientações da IGF graduam o grau de risco em função de duas variáveis, a probabilidade de ocorrência das situações que comportam o risco e a gravidade das consequências das infrações que podem suscitar, pelo que estabelece a seguinte classificação:

A - Probabilidade de ocorrência:

- Elevada: o risco decorre de um processo corrente e frequente da organização;
- Moderada: o risco está associado a um processo esporádico da organização que se admite que venha a ocorrer ao longo do ano;
- Fraca: o risco decorre de um processo que apenas ocorrerá em circunstâncias excecionais.

B - Impacto previsível:

- Elevado: quando da situação de risco identificada podem decorrer prejuízos financeiros significativos para o Estado e a violação grave dos princípios associados ao interesse público, lesando a credibilidade do organismo e do próprio Estado;
- Moderado: a situação de risco pode comportar prejuízos financeiros para o Estado e perturbar o normal funcionamento do organismo;
- Fraco: a situação de risco em causa não tem potencial para provocar prejuízos financeiros ao Estado, não sendo as infrações suscetíveis de ser praticadas causadoras de danos relevantes na imagem e operacionalidade da instituição.

Da conjugação das duas variáveis apresentadas resultam cinco níveis de risco, evidenciados na tabela 1.

**Tabela 1. Grau de Risco**

		Probabilidade de ocorrência		
		Elevada	Moderada	Fraca
Impacto Previsível	Elevado	Muito Elevado	Elevado	Moderado
	Moderado	Elevado	Moderado	Fraco
	Fraco	Moderado	Fraco	Muito fraco

## 5. Conflito de interesses

A Recomendação n.º 5/2012 de 7 de Novembro de 2012 do CPC veio prever a implementação de mecanismos de acompanhamento e gestão de conflitos de interesses por parte das entidades públicas, os quais devem ser devidamente publicitados, com indicação das respetivas consequências legais.

De acordo com esta Recomendação do CPC, o **conflito de interesse** 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.*”

Podem ser igualmente situações geradoras de conflito, “*situações que envolvam trabalhadores/as que deixaram o cargo público para assumirem funções privadas, como trabalhadores/as, consultores/as 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/as.*”

A Recomendação destaca como principais medidas a adotar nesta matéria: a elaboração de Manuais de boas práticas e códigos de conduta, desenvolvimento de ações de sensibilização sobre esta temática e a subscrição pelos trabalhadores/as de declarações de compromisso de inexistência de conflitos de interesse em processos que posam de alguma forma por em causa a sua isenção e rigor.

Face ao exposto anteriormente, torna-se necessário:

- a) Identificar e caracterizar as principais áreas de risco;
- b) Identificar as potenciais situações de conflitos de interesses;
- c) Implementar mecanismos e medidas adequadas a prevenir e gerir conflitos de interesses;
- d) Identificar as sanções aplicáveis às/aos infratoras/es, em conformidade com o quadro punitivo existente;
- e) Promover a sensibilização sobre esta temática e a divulgação do plano junto dos trabalhadores/as dos serviços.

## 6. Principais problemas de riscos

Sobre esta matéria procedeu-se à identificação dos principais problemas éticos bem como à identificação das principais áreas de risco do GEE em matéria de conflitos de interesses:

- Vantagens/Benefícios pessoais e favorecimento de terceiros (familiares, políticos, económicos ou de outros grupos de identificação);
- Divulgação de informação confidencial;
- Utilização de bens públicos em proveito próprio (equipamentos, transportes, instalações, materiais,...);
- Uso indevido da posição e de facilidades profissionais;
- Aceitação indevida de ofertas;
- Não acautelar a boa gestão dos dinheiros públicos.

### Principais áreas de Risco no GEE

- Área Financeira;
- Contratação Pública;
- Recrutamento.

### Específicas/Transversais:

- Acumulação de Funções;
- Avaliação de desempenho;
- Acesso a informação privilegiada ou confidencial;
- Saída de cargo público para funções privadas.

Será essencialmente nestas áreas de risco que irão ser identificadas as potenciais situações de conflitos de interesses, bem como os mecanismos e medidas a adotar para a sua prevenção e gestão.

## 7. Acompanhamento, reação e monitorização do plano

### 7.1. Acompanhamento e supervisão

Para que este Plano cumpra a sua função é necessário o seu acompanhamento de forma dinâmica e a supervisão constante das atividades e ações desenvolvidas no GEE.

Nesta conformidade, a direção desempenha um papel fundamental na prevenção e na deteção da corrupção, sendo fundamental que adote formas de gestão pró-ativas, de supervisionar ativamente os suas/eus trabalhadoras/es.

De forma a assegurar uma gestão de riscos eficaz é fundamental uma estrutura de comunicação e revisão que assegure que os riscos são identificados e avaliados e que medidas previstas são implementadas, sendo fundamental o empenho da gestão de topo, incentivando e responsabilizando todos os intervenientes da organização.

Neste processo será relevante a existência de controlo interno, por forma a haver orientações técnicas normativas com vista à verificação da legalidade dos atos praticados e da conformidade, sendo uma componente essencial da gestão do risco e salvaguarda da legalidade da tomada de decisões.

Sobre as diversas unidades orgânicas do GEE cabe ainda a responsabilidade de adotarem as medidas, necessárias, à implementação de sistemas de controlo interno, adequados e eficazes.

### 7.2. Reação

O desafio do combate à corrupção passa, obrigatoriamente, por dar uma resposta eficaz às alegadas suspeitas de corrupção. Essa resposta poderá compreender, designadamente, a:

- Ordenação de processos de inquérito ou de sindicância;
- Participação imediata ao Ministério Público de qualquer prática suspeita de configurar um ato de corrupção;
- Observância do dever de colaboração com o Conselho da Prevenção da Corrupção ou Instauração de ações disciplinares apropriadas.

A integração do conhecimento, gerado com os incidentes no passado, no processo de revisão contínua dos controlos de prevenção da corrupção deve constituir oportunidade de

aprendizagem para a introdução de melhorias qualitativas e para a promoção da eliminação dos riscos ou da sua redução para níveis aceitáveis.

A capacidade do GEE na punição de comportamentos corruptos também constituirá um instrumento fundamental de resposta à corrupção.

### **7.3. Monitorização**

A monitorização do Plano fará parte integrante do processo de gestão de riscos de corrupção da organização.

A monitorização periódica pressupõe a emissão de um relatório anual onde é feita a auditoria/avaliação interna do Plano contemplando, nomeadamente:

- Balanço das medidas adotadas e das medidas por adotar;
- Descrição dos riscos eliminados ou cujo impacto foi reduzido e daqueles que se mantêm;
- Riscos identificados ao longo do ano que não foram contemplados no plano inicial.

A par do presente plano devem ser desenvolvidas as atividades tendentes à revisão do Código de Conduta, com as linhas de orientação em matéria de ética profissional para todos/as os/as trabalhadores/as ao serviço do GEE.

## 8. Quadro legal

O artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa determina que a Administração Pública visa a prossecução do interesse público (n.º 1) e que os Órgãos e Agentes Administrativos estão subordinados à Constituição e à Lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé (n.º 2).

Ainda o artigo 269.º também da Lei Fundamental assinala que no exercício das suas funções, os/as trabalhadores/as da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público (n.º 1).

A realização do interesse público constitui assim o fim único e possível da atividade administrativa.

A realização de outros interesses, pessoais ou de terceiros, o tratamento preferencial ou o uso de critérios diversos na apreciação de situações idênticas, consubstanciam atos ilícitos, alguns dos quais se encontram tipificados como crimes.

São, nomeadamente, crimes cometidos no exercício de funções públicas:

- a corrupção – seja corrupção passiva para ato ilícito, ou recebimento indevido de vantagem [artigo 372.º do Código Penal (CP)];
- corrupção passiva para ato lícito (artigo 373.º do CP) ou corrupção ativa (artigo 374.º CP);
- o peculato (artigo 375.º CP);
- o peculato de uso (artigo 376.º CP),
- a participação económica em negócio (artigo 377.º CP);
- a concussão (artigo 379.º CP);
- o abuso de poder (artigo 382.º CP);
- a violação de segredo por funcionário/a (artigo 383.º CP).

A corrupção traduz-se num fenómeno que assume um carácter transnacional. É transversal ao setor público e ao setor privado, coloca em causa os princípios fundamentais do Estado de direito Democrático, inquina as regras da economia, compromete o normal funcionamento dos mercados e prejudica a fluidez das relações entre as/os cidadãs/ãos e a Administração Pública.

O abuso de confiança (artigo 205.º CP), o suborno (artigo 363.º CP), o tráfico de influência (artigo 335.º CP), a infidelidade (art.º 224.º CP), a apropriação ilegítima (art.º 234.º CP), a administração danosa (art.º 235.º CP), a falsificação de documentos (art.º 257.º CP), são crimes próximos da corrupção, comumente qualificados como infrações conexas e igualmente prejudiciais à ação das instituições e do mercado.

Subjacente a todas as previsões legais está o princípio segundo o qual não deve existir qualquer compensação ou vantagem não devida ou mesmo mera promessa desta, em benefício do próprio ou de terceiro, para o assumir de um determinado comportamento, seja lícito ou ilícito, através de uma ação ou uma omissão.

As infrações penais em destaque traduzem-se em infrações disciplinares. O exercício do poder disciplinar, encontra-se agora regulado na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, adiante referida como LGTFP, aprovada pela Lei n.º 35/2014 de 20 de junho. O referido normativo, contém, de resto, várias disposições legais relacionadas especificamente com a corrupção e respetivas sanções:

1. Pena disciplinar de suspensão suscetível de ser aplicada a trabalhador/a que dispense tratamento de favor a determinada entidade, singular ou coletiva [artigo 186.º, al. e)] e bem assim que viole, com culpa grave ou dolo, o dever de imparcialidade no exercício das funções [artigo 186.º, al. l), da LGTFP];
2. Penas de despedimento disciplinar e de demissão aplicáveis são aplicáveis em caso de infração que inviabilize a manutenção do vínculo de emprego público [artigo 187º, da LGTFP].

De notar é que o exercício do poder disciplinar é aplicável a todos/as os/as trabalhadores/as que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respetivas funções.

O procedimento disciplinar é independente do procedimento criminal, tanto que a condenação em processo penal não prejudica o exercício da ação disciplinar quando a infração penal constitua também infração disciplinar e quando o facto apreciado em procedimento disciplinar seja passível de ser considerado infração penal, dá-se obrigatoriamente notícia dele ao Ministério Público para promover o procedimento criminal, nos termos do artigo 242.º do Código de Processo Penal (artigo 179.º), da LGTFP.

Em matéria específica de controlo dos conflitos de interesses, o ordenamento jurídico português dispõe dos seguintes instrumentos normativos que contemplam este assunto:

- É essencial o controlo mútuo e coordenado que os diversos intervenientes, (organismos e entidades) na gestão pública e nos diversos momentos do procedimento da Administração, consigam exercer no domínio das suas competências legais.

- Importa destacar, entre as Entidades Fiscalizadoras Externas normalmente vocacionadas para verificar quer a legalidade financeira pública quer a regularidade e correção da respetiva gestão, e particularmente atentas aos desvios às regras estabelecidas e a atuações imprudentes na gestão dos dinheiros públicos, entre outras, o Tribunal de Contas.
- O órgão de Controlo Externo no seio do ordenamento jurídico português é precisamente o Tribunal de Contas que, no âmbito do sistema de controlo financeiro nacional, é o órgão supremo de fiscalização (214.º CRP).
- Importa também ressaltar o papel de cada um/uma como agente do estado - os deveres, os direitos, as obrigações e responsabilidades.

## 9. Definição de corrupção e de crimes conexos

A prática de um qualquer ato ou a sua omissão, seja lícito ou ilícito, contra o recebimento ou a promessa de uma qualquer compensação que não seja devida, para o próprio ou para terceiro, constitui uma situação de corrupção.

Embora estejam previstos na Lei diversos tipos de corrupção, importa salientar que todos eles são considerados infrações de natureza penal. No entanto, comum a todas as previsões legais está o princípio de que não devem existir quaisquer vantagens indevidas ou mesmo a mera promessa destas para o assumir de um determinado comportamento, seja ele lícito ou ilícito, ou através de uma ação ou de uma omissão.

Consideram-se assim, de entre outras, situações de corrupção (foi adotada uma linguagem inclusiva):

- **Corrupção passiva para ato ilícito (Artigo 372.º do Código Penal):** O/a funcionário/a que por si, ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, como contrapartida de acto ou de omissão contrários aos deveres do cargo.
- **Corrupção passiva para ato lícito (Artigo 373.º do Código Penal):** A/o funcionária/o que por si, ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, como contrapartida de acto ou de omissão não contrários aos deveres do cargo.
- **Corrupção ativa (Artigo 374.º do Código Penal):** Quem por si, ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário/a, ou a terceiro com conhecimento daquele/a, vantagem patrimonial ou não patrimonial que ao/à funcionário/a não seja devida.

Muito próximos da corrupção existem outros crimes igualmente prejudiciais ao bom funcionamento das instituições e do mercado. São eles o suborno, o peculato, o abuso de poder, a concussão, o tráfico de influência, a participação económica em negócio e o abuso de poder. Todos estes crimes têm em comum a obtenção de uma vantagem ou compensação não devida.



- **Abuso de poder (Artigo 382.º do Código Penal):** Comportamento do/a funcionário/a que abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa.
- **Peculato (Artigo 375.º do Código Penal):** Conduta da/do funcionária/o que ilegitimamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel, pública ou particular, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções.
- **Participação económica em negócio (Artigo 377.º do Código Penal):** Comportamento do/a funcionário/a que, com intenção de obter, para si ou para terceiro, participação económica ilícita, lesar em negócio jurídico os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhe cumpre, em razão da sua função, administrar, fiscalizar, defender ou realizar.
- **Concussão (Artigo 379.º do Código Penal):** Conduta da/o funcionário/a que, no exercício das suas funções ou de poderes de facto delas decorrentes, por si ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, receber, para si, para o Estado ou para o terceiro, mediante indução em erro ou aproveitamento de erro da vítima, vantagem patrimonial que lhe não seja devida, ou seja superior à devida, nomeadamente contribuição, taxa, emolumento, multa ou coima.
- **Tráfico de influência (Artigo 335.º do Código Penal):** Comportamento de quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública.
- **Suborno (Artigo 363.º do Código Penal):** Pratica um ato de suborno quem convencer ou tentar convencer outra pessoa, através de dádiva ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, a prestar falso depoimento ou declaração em processo judicial, ou a prestar falso testemunho, perícia, interpretação ou tradução, sem que estes venham a ser cometidos.

## 10. Deveres, direitos e obrigações

A Constituição de República Portuguesa, Lei Fundamental do nosso ordenamento jurídico, estabelece os princípios fundamentais da função administrativa e o regime da função pública através dos artigos 266.º e 269.º.

Da mesma forma foi publicada a Lei n.º 35/2014 de 20 de junho que consagra a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, e onde se encontram consagradas as normas base definidoras do regime e âmbito do vínculo de emprego público.

Os artigos 70.º a 73.º da referida Lei estabelecem os direitos, deveres e garantias do trabalhador e do empregador público.

Este diploma regula, ainda, nos artigos 176.º a 240.º o exercício do poder disciplinar.

### 10.1. Responsabilidade civil e criminal

A Constituição da República Portuguesa define as responsabilidades das/os funcionárias/os e agentes do estado, no seu artigo 271.º(adoptada uma linguagem inclusiva).

Nos termos do n.º 1 deste artigo, *“Os/as funcionários/as e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos/as cidadãos/ãs, não dependendo a ação ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica.”*

As ações de responsabilidade civil estão previstas no Regime anexo à Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro (Aprova o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas), salvaguardando os regimes especiais de responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função administrativa (ex.: ações de dolo, negligência, omissão).

Relativamente a ações com responsabilidade penal (ex.: violação de segredo, usurpação de funções, corrupção passiva e ativa, peculato ou abuso de poder) são regidas pelo Código Penal, nomeadamente nos artigos 195.º, 196.º, 358.º, e nos artigos 372.º ao artigo 386.º, como já referido.

## **10.2. Sanções disciplinares**

As penas disciplinares e os seus efeitos encontram-se previstos na Lei n.º 35/2014 de 20 de Junho, lei que regula o exercício do poder disciplinar e os factos aos quais podem ser aplicadas do artigo 176.º ao artigo 240.º.

## **10.3. Procedimento administrativo**

Os órgãos da Administração Pública no desempenho da sua atividade administrativa de gestão pública, estabelecem relações com os particulares, pelo que se torna necessário a definição de princípios gerais para o bom funcionamento dessa relação.

Assim, através do Código do Procedimento Administrativo, são definidos os princípios pelos quais os órgãos da Administração Pública se regem, patentes do artigo 3.º ao artigo 12.º.

## **10.4. Incompatibilidades e autorizações**

No desempenho das suas funções como agente da administração pública, o/a trabalhador/a poderá ser confrontado com situações que poderão ser impeditivas para esse exercício.

Estas situações estão previstas, nomeadamente nos artigos 19.º a 24.º, relativos às garantias de imparcialidade, constantes da Lei n.º 35/2014 de 20 de Junho e no Código do Procedimento Administrativo, artigos 44.º ao 50.º.

## **10.5. Recomendações contra a corrupção**

Com o objetivo de auxiliar uma/um funcionária/o público e o cidadão/ã em geral a atuarem no sentido de fomentar uma relação Administração/administrado mais correta e no sentido da promoção de relações mais transparentes, o Ministério da Justiça, no seu Guia “Prevenir a Corrupção”, fornece algumas recomendações para os Serviços, bem como para os/as funcionários/as e trabalhadores/as, da Administração Pública, que se afiguram pertinentes de mencionar.

Deste modo, devem os serviços da Administração Pública:

- Melhorar os sistemas de controlo interno, nomeadamente promovendo com regularidade auditorias aos seus departamentos;
- Promover entre as/os suas/seus funcionárias/os e trabalhadoras/es uma cultura de responsabilidade e de observação estrita de regras éticas e deontológicas;
- Assegurar que as/os suas/seus funcionárias/os e trabalhadoras/es estão conscientes das suas obrigações, nomeadamente no que se refere à obrigatoriedade de denúncia de situações de corrupção;
- Promover uma cultura de legalidade, clareza e transparência nos procedimentos, nomeadamente no que se refere à admissão de funcionários/as;
- Promover o acesso público e tempestivo a informação correta e completa.

Por sua vez, as/os funcionárias/os e trabalhadoras/es da Administração Pública devem:

- Atuar respeitando as regras deontológicas inerentes às suas funções;
- Agir sempre com isenção e em conformidade com a Lei;
- Atuar de forma a reforçar a confiança dos cidadãos na integridade, imparcialidade e eficácia dos poderes públicos.

Em contrapartida os funcionários e trabalhadores da Administração Pública não devem:

- Usar a sua posição e os recursos públicos em seu benefício;
- Tirar partido da sua posição para servir interesses individuais, evitando que os seus interesses privados colidam com as suas funções públicas;
- Solicitar ou aceitar qualquer vantagem não devida, para si ou para terceiro, como contrapartida do exercício das suas funções.

## **10.6. Medidas de prevenção a adotar pelo GEE**

De forma a poderem ser definidas as medidas preventivas do risco de corrupção no GEE, procedeu-se à identificação e caracterização dos potenciais riscos de corrupção e infrações conexas.

Os riscos são classificados segundo uma escala de risco elevado, risco moderado e risco fraco, em função da probabilidade de ocorrência, probabilidade esta aferida pela caracterização de cada uma das competências ou funções deste organismo.

A classificação feita a propósito dos riscos elencados, é uma classificação assente na probabilidade de ocorrência em abstrato de situações passíveis de serem consideradas infrações, criminais e disciplinares associadas à corrupção, dada a natureza das atividades desenvolvidas, e não na deteção, passada ou presente, no serviço, de casos suscetíveis de serem qualificados como casos de corrupção ou de infrações conexas.

As medidas preventivas indicadas integram não só medidas já existentes mas também novas medidas a adotar, tendo em conta as funções e o grau de risco inerente.

A prevenção da corrupção *grosso modo* fundar-se-á, na divulgação destes princípios e na interiorização, por parte de cada trabalhador/a que desempenhe funções públicas, de uma cultura de respeito pelos princípios constitucionais e legais que regem a atuação da Administração Pública, em particular no que diz respeito aos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da imparcialidade, bem como na consciência das consequências negativas efetivas para a sociedade em geral da inobservância desses princípios.

Acresce ainda a necessidade de se tomarem medidas no sentido de facilitar que as/os funcionárias/os públicos denunciem todos os atos de corrupção às autoridades competentes quando destas tenham conhecimento no exercício das suas funções.

Sendo o presente Plano de Prevenção da Corrupção um instrumento de gestão dinâmico, deve o mesmo ser acompanhado na sua execução, com vista à aferição da efetividade, utilidade, eficácia e eventual correção das medidas propostas.

São, para o efeito, cometidas à direção de cada unidade orgânica:

- a) A responsabilidade pela execução efetiva do Plano na parte respetiva;
- b) A iniciativa de apresentação, a todo o momento, de propostas para a sua correção e atualização;

Incumbirá à Divisão de Planeamento e Apoio (DPA):

- c) A elaboração de um relatório anual de avaliação da execução do presente plano, colhendo os contributos das restantes unidades orgânicas.

Por sua vez, caberá à direção do GEE:

- a) A direção da execução efetiva do presente Plano;
- b) A ratificação das propostas de correção e atualização apresentadas pelos/as dirigentes intermédios/as;
- c) A aprovação do relatório anual de execução do Plano, sob proposta da DPA.

## **10.7. Denúncia de situações de corrupção**

No caso de verificação de qualquer situação suscetível de constituir infração penal ou disciplinar, é obrigatória a participação ao Ministério Público e deve participar-se à autoridade disciplinar competente, respetivamente, fornecendo todas as provas e comunicando todos os factos que indiciem suspeita de fraude, corrupção ou de qualquer outra atividade ilegal lesiva.

A eventual omissão do dever de denúncia ou participação gera responsabilidade disciplinar e/ou penal, consoante a gravidade da situação omitida.

As/os trabalhadoras/es têm ainda a garantia de não virem a ser objeto de represálias e de tratamento discriminatório ou não equitativo e beneficiam das medidas de proteção em processo penal previstas na Lei n.º 93/99, de 14 de Julho.

## Matriz gestão de riscos de corrupção e infrações conexas

Processos	Situações que potenciam riscos	Grau de Risco			Medidas de prevenção
		Prob	IMP	GR	
<b>Geral</b>	Risco de quebras dos deveres funcionais e valores, tais como a independência, integridade, responsabilidade, transparência, objetividade, imparcialidade e confidencialidade.	F	E	M	Revisão do Código de Conduta do GEE, para promover a integridade, a honestidade e a responsabilidade de todos/as os colaboradores/as. Acompanhamento e supervisão pelos dirigentes do rigoroso cumprimento dos princípios e normas éticas inerentes às funções.
<b>Recursos humanos</b>	Risco de acumulação de funções pública ou/e privadas sem autorização e em violação da lei.	F	M	F	Elaboração de mapa para registo de acumulação de funções; Declaração de compromisso de honra
	Potencial discricionariedade nos critérios de recrutamento	M	F	M	Objetivar os critérios de recrutamento
<b>Avaliação</b>	Ausência de mecanismos explícitos que identifiquem e impeçam a ocorrência de conflitos de interesses	F	M	F	Incluir, no Código de Conduta, normas para prevenção de conflitos de interesses
	Potencial discricionariedade no processo de avaliação das/os colaboradoras/es	M	M	M	Definir, à priori, os critérios de aplicação das quotas de relevante e excelente
<b>Gestão orçamental</b>	Frequência do controlo orçamental efetivo	M	M	M	Elaboração de mapas de acompanhamento da gestão orçamental
<b>Deslocações e estadas</b>	Ausência de procedimentos escritos e potencial desrespeito por parte dos/as colaboradores/as em relação às normas internas definidas	M		M	Definição e difusão de regras claras e compreensivas para as/os colaboradoras/es, relativamente a deslocações e estadas. Estas serão incluídas no Manual de Procedimentos.
	Controlo dos procedimentos	M	M	F	Reanálise e redefinição dos procedimentos atuais
<b>Aquisição de bens e serviços</b>	Possibilidade de favorecimento de entidades concorrentes em procedimentos de aquisição de bens e serviços	F	F	M	Solicitação de mais do que uma proposta para procedimentos aquisitivos de bens ou serviços; quando iniciados pelo GEE Controlo dos montantes totais adjudicados em ajustes diretos aos/às fornecedores/as; rotatividade de fornecedores

Processos	Situações que potenciam riscos	Grau de Risco			Medidas de prevenção
		Prob	IMP	GR	
<b>Planeamento</b>	Prestação de informação inadequada sem o devido rigor e isenção	M	M	M	Elaboração de mapas e relatórios.
<b>Acompanhamento de projetos</b>	Prestação de informação inadequada sem o devido rigor e isenção	M	M	M	Elaboração de mapas e relatórios.
	Frequência do controlo do orçamento de investimento	M	M	M	Elaboração de mapas de acompanhamento da gestão do orçamento de investimento.
<b>Relacionamento com o exterior</b>	Divulgação e utilização indevida de informação privilegiada e confidencial, cedida ao GEE sob protocolo ou compromissos de honra e que ponham em causa o desempenho eficaz das atividades correntes do GEE e da confiança que auferem no seio do Sistema Estatístico Nacional	M	E	E	Inclusão no Código de Conduta do GEE, de regras sobre o segredo profissional, nomeadamente no que diz respeito à proteção de dados e sobre o relacionamento com todas as entidades externas ao GEE.
					Inclusão de cláusula contratual nos contratos futuros que incluam a não divulgação de informação confidencial e a sua destruição após a finalização da prestação de serviços no GEE, à semelhança do praticado em restantes instituições do Sistema Estatístico Nacional.
					Promoção de sessões internas de partilha de conhecimento (“knowledge-sharing”) para promoção das regras de divulgação de informação.
	Prestação de informação inadequada / mau atendimento.	M	M	M	Definição de níveis de responsabilidade; Acompanhamento pelas chefias e reporte das matérias questionadas.
<b>Avaliação dos Serviços</b>	Ausência de divulgação de Código de Conduta	M	M	M	Divulgação do código de conduta pelos serviços avaliados
<b>Estatística</b>	Produção de informação estatística sem o devido rigor e isenção	M	E	E	Divulgação e aplicação do código de conduta estatístico europeu.

### Legenda:

Prob.- Probabilidade de ocorrência  
 IMP – Impacto  
 GR- Grau de risco  
 F – Fraco  
 M – Moderado  
 E –Elevado

## Bibliografia

- Exercício do poder disciplinar na Administração Pública (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho)
- Ministério da Justiça (2007), “Prevenir a Corrupção – um guia explicativo sobre a corrupção e crimes conexos” Gabinete para as Relações Internacionais Europeias e de Cooperação, Janeiro
- Tribunal de Contas (2009a), “Questionário sobre a avaliação da gestão dos riscos de corrupção”. Conselho de Prevenção da Corrupção. Março
- Tribunal de Contas (2009b), “Recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção sobre os planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas”. Conselho de Prevenção da Corrupção - Julho
- Tribunal de Contas (2009c), “Guião para a elaboração de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas”. Conselho de Prevenção da Corrupção. Setembro.
- Norma de Gestão de Riscos – Federation of European Risk Management Associations (FERMA)
- DGAEP - Princípios Éticos da Administração Pública
- Plano de Atividades 2014 do GEE
- Constituição da Republica Portuguesa
- Código Penal
- Código do Procedimento Administrativo
- Lei n.º 35/2014, de 20 de junho - Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
- Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro - aprova o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas
- Regime de incompatibilidades do pessoal de livre designação por titulares de cargos políticos (Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro)
- Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, com as alterações posteriores)
- Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da Administração central, regional e local do Estado (Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, com as alterações posteriores, republicada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro)
- Recomendação CPC n. 5/2012, 7 de novembro.

GEE - Gabinete de Estratégia e Estudos  
Rua da Prata, n.º 8  
1149 - 057 Lisboa

