

**ORGANISMOS ESTRATÉGICOS DO  
CONTROLO INTERNO DA CPLP**

# **OEI - CPLP**

**GUIÃO DE BOAS PRÁTICAS PARA A  
PREVENÇÃO E O COMBATE À  
CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA**



**NOV- 2011**

**Guião de boas práticas para a prevenção e comba-  
te à corrupção na Administração Pública**

Novembro de 2011

## Índice

Nota de Apresentação.....	4
Introdução.....	6
Capítulo I.....	8
Enquadramento do fenómeno da corrupção na Administração Pública.....	8
1. Corrupção, Direito e Estado.....	8
1.1. Combate à corrupção.....	10
1.1.1. Definição e tipos de corrupção.....	10
1.1.2. Factores que favorecem a corrupção.....	11
1.1.3. Alguns actos que podem constituir corrupção.....	11
1.1.4. Formas de manifestação da corrupção.....	11
1.2. Prevenção da Corrupção.....	14
1.3. Repressão da corrupção.....	16
2. A Transparência na Gestão Pública.....	16
2.1                    O Incremento da Transparência Pública.....	16
2.1.1    Transparência e integridade pública.....	17
2.1.2    Transparência e democracia.....	17
2.1.3    Transparência e publicidade.....	18
2.1.4    Transparência e Controlo Social.....	18
2.2            Boas práticas de Transparência Pública.....	19
2.2.1    Criar Sistemas Informatizados.....	19
2.2.2    Criar Portal da Transparência do Governo.....	19
2.2.3    Páginas da Transparência Pública.....	20
2.2.4    Prestação de Contas.....	21
2.2.5    Criar um Cadastro Nacional de Entidades Não idóneas e Suspensas.....	21
2.2.6    Firmar parcerias para a criação de um Cadastro Empresa Pró-Ética.....	22
2.2.7    Firmar Parceria para o Governo Aberto - The Open Government Partnership (OGP).....	22
Capítulo II.....	24
O papel dos OEI no combate à corrupção.....	24
3. O combate da corrupção na Administração Pública.....	24
3.1. Os Planos de gestão de riscos da corrupção.....	24
3.2. O papel dos OEI e dos organismos de controlo interno e externo.....	26
Bibliografia.....	28
Anexos.....	29

## Nota de Apresentação

O “Memorando de Luanda”, assinado pelos Inspectores Gerais do Estado e das Finanças da CPLP, aquando da III Conferência Anual dos Organismos Estratégicos de Controlo Interno, realizada em Luanda, Angola, de 15 a 18 de Novembro de 2010, deixou expresso, além de outras situações, a necessidade de elaboração de um **“Guião de boas práticas para a prevenção e combate à corrupção na Administração Pública”**, de modo a prosseguirem com qualidade, eficiência e eficácia a sua missão.

Assim, dando resposta àquela recomendação, o Grupo Técnico composto por representantes dos OEI de Angola, Brasil, Cabo Verde e Portugal elaboraram este Guião, pretendendo com isso contribuir para uma maior reflexão sobre as melhores práticas para prevenir e combater a corrupção, tendo em vista ser apresentado para aprovação na IV Conferência Anual, a realizar na Cidade da Praia – Cabo Verde, em Novembro de 2011.

Este documento insere-se no contexto de uma política internacional, com o propósito de promover acções de prevenção, detecção e combate a este fenómeno, visando difundir boas práticas de controlo entre os auditores públicos dos OEI-CPLP, bem como incentivar e consciencializar a participação da sociedade civil na boa gestão dos recursos públicos e a denunciar actos irregulares que atentam contra o interesse público, promovendo a transparência de todas as entidades públicas e privadas.

Este Guião assenta num entendimento pragmático de corrupção e o contexto onde ela opera e, a partir daí, tenta auxiliar na identificação de possíveis situações e riscos, fornecendo linhas orientadoras de procedimento focadas na prevenção, com identificação das medidas ou melhores práticas a adotar pelas administrações públicas na sua prevenção, enquanto forma de intervenção dos organismos de controlo interno do Estado.

Trata-se, portanto, de um instrumento que se pretende que seja assumido como mais um contributo dos OEI-CPLP para a prevenção e denúncia das situações de corrupção em sentido amplo, investindo na informação dirigida à Administração Pública aos diferentes sectores da sociedade.

Para o efeito, elaborou-se uma Matriz Geral de Riscos potenciais de corrupção e das medidas correspondentes para a sua prevenção, bem como uma checklist de procedimentos para validação da adequação dos planos de gestão de risco que deverão ser

elaborados por todos os serviços e organismos da administração pública e das entidades que recebam dinheiros públicos, constituindo estes instrumentos duas ferramentas muito importantes para a harmonização dos controlos operacionais a desenvolver por todos os OECl no âmbito das suas acções de controlo e avaliação das medidas de combate à corrupção implementadas ou a implementar pelas administrações públicas dos seus respectivos países.

Neste contexto, o presente Guião deve ser dinâmico e sucessivamente constituir um instrumento de trabalho, objeto de permanente aperfeiçoamento, devendo ser periodicamente sujeito a um processo especial de revisão e atualização.

Cabo Verde, 16 de Novembro de 2011.

O Grupo Técnico,

Acácio Carvalho Costa (IGF- Portugal)

Beatriz Alberto Quitambe Fernandes (IGAE – Angola)

Domingas Mateus Manuel Freire dos Santos (IGF – Angola)

Edelfride Barbosa de Almeida (IGF – Cabo Verde)

Renilda de Almeida Moura (CGU – Brasil)

## Introdução

É consabido que a corrupção é um fenómeno antigo que afecta toda a sociedade, pois arruína a prestação dos serviços públicos e o desenvolvimento social e económico dos países, corrói a dignidade dos cidadãos, deteriora o convívio social e compromete a vida das gerações actuais e futuras.

A luta contra a corrupção exige uma mudança cultural e de comportamento de cada cidadão, porque uma sociedade só se modifica quando os indivíduos que a compõem se modificam.

Isoladamente, pode parecer difícil, mas com o comprometimento e esforços de todos é possível detê-la. Para enfrentar essa batalha, uma das principais armas é a educação. Apenas com a formação de cidadãos conscientes, comprometidos com a ética e a lei é possível melhorar formas de conduta que impeçam actos corruptos.

O fenómeno da corrupção, ao contrário do que se pensa, não afecta somente os governos, mas, também indistintamente, cidadãos, entidades públicas e instituições privadas, provocando a concorrência desleal, comprometendo o crescimento económico e afugentando investimentos. Trata-se de um fenómeno que assume carácter transnacional, e que constitui, actualmente, uma das grandes preocupações não apenas dos diversos Estados, mas também de organizações internacionais de âmbito global e regional.

Revela-se como uma ameaça aos Estados de direito democrático e prejudica gravemente a fluidez das relações entre os cidadãos e a Administração, bem como obsta ao desejável desenvolvimento das economias e ao normal funcionamento dos mercados, prejudicando, assim, todos os países do mundo inteiro.

Para controlar a corrupção, é preciso conjugar esforços de cidadãos, empresas e governos para um mesmo propósito: promover um ambiente de integridade na esfera pública e privada.

Diferentes organizações internacionais têm este tema como o ponto fulcral da sua atuação, no sentido de prevenir e combater a corrupção, tendo sido adotados, nos últimos anos, vários instrumentos jurídicos internacionais aos quais os países da CPLP aderiram, nomeadamente a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 2003, bem como a Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção em que estejam implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União

Europeia, a Convenção da OCDE contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transacções comerciais internacionais, ambas de 1997, a Convenção Penal Contra a Corrupção do Conselho da Europa, de 1999, a Convenção Interamericana Contra Corrupção, de 1996, o Protocolo da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental sobre luta contra a Corrupção, de 2001, e a Convenção da União Africana sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção, de 2001.

Neste contexto, constitui também para todos os organismos de controlo interno e externo um desafio e uma responsabilidade fundamental para que, no exercício da sua missão, todos os serviços da administração pública e entidades privadas desenvolvam mecanismos de prevenção e de combate à corrupção eficazes e contribuam para uma sociedade mais justa, mais transparente, mais democrática e onde os valores da ética sejam assumidos como valores fundamentais da vida em sociedade.

## Capítulo I

### Enquadramento do fenómeno da corrupção na Administração Pública

#### 1. Corrupção, Direito e Estado

Se percebermos o Estado como organização política da sociedade em bases jurídicas, teremos um espaço especial para o fenómeno da corrupção. Direito, sociedade, estruturação orgânica, política e liberdade são áreas em que os riscos de corrupção são fortes.

É nesse campo que a noção de corrupção tem sido mais associada no consciente colectivo.

A corrupção, contudo, não se verifica somente na administração pública. Desde a corrupção de costumes até a corrupção internacional por grandes empresas multinacionais varia o amplo espectro da corrupção. Na verdade, ninguém está a salvo da corrupção ou dos seus efeitos.

Não existe, por natureza, um Estado imune à corrupção e qualquer entidade é passível de ser corrompida e dificilmente será extirpada no seu todo.

Combater a corrupção dentro do Estado não se afigura tarefa fácil, pois é algo igualmente permanente, que exige perseverança e vontade.

As instituições de regimes democráticos nos diversos países acentuam a tendência de reforço de poderes do Estado, estendendo-se nas mais variadas vertentes da vida quotidiana dos cidadãos, da saúde à segurança ou da qualidade de vida à protecção social.

Ora, é este conjunto alargado de poderes, atribuições e competências do Estado, exercido cada vez mais, sobre as mais diversas formas e revestimentos jurídicos que torna cada vez exigente e premente a existência de mecanismos que garantam, estritamente, o cumprimento da Lei, a isenção da administração pública e o cumprimento rigoroso do princípio fundamental da igualdade de todos os cidadãos perante a lei.

Torna-se, assim, necessário que os regimes jurídicos garantam, ao mesmo tempo, formas de relacionamento transparente com os diversos modos descentralizados de Governo (como os municípios), os servidores do Estado e os cidadãos, num equilíbrio nem sempre fácil de encontrar.

Por isso mesmo, e não é de hoje, a corrupção tem um efeito corrosivo para a qualidade da democracia que não pode, nem deve, ser menosprezado.



Por outro lado, a corrupção aprofunda as desigualdades existentes na sociedade, criando a convicção (real ou aparente) de que nem todos os cidadãos são tratados de igual modo pelo Estado.

Na verdade, os fenómenos de corrupção revestem variadas formas e manifestam-se das maneiras mais díspares, tendo como elemento comum na sua essência o exercício de funções públicas ou a titularidade de poderes públicos.

Talvez por tudo isto, nos últimos tempos, o combate à corrupção tem constado da agenda política e mediática de vários Países e sido objecto de sucessivos apelos dos mais variados sectores políticos, judiciais e pela sociedade civil em geral.

A redução dos níveis da corrupção no mundo é uma questão fundamental tanto para fortalecer as instituições democráticas quanto para viabilizar o crescimento económico dos países. Tal responsabilidade depende de um esforço permanente de cada Estado, onde os OECl têm um papel fundamental, como se assinalará no Cap. II deste Guião.

## 1.1. Combate à corrupção

### 1.1.1. Definição e tipos de corrupção

A corrupção, em geral, consiste no uso ilegal ( *ou socialmente imoral* ) por parte dos titulares de cargos públicos e dos funcionários públicos ou equiparados do poder político, administrativo, judicial e financeiro que detêm, com o objectivo de transferir valores financeiros ou outras vantagens/benefícios indevidos para determinados indivíduos ou grupos, obtendo por isso qualquer vantagem ilícita (*ou socialmente imoral*).

Do ponto de vista criminal – é um comportamento voluntário que lesa um bem tutelado pelo Direito, passível de pena repressiva (prisão, multa, perda de mandato, inelegibilidade, exclusão de actuação em mercados públicos ...), aplicáveis aos infractores através de processo judicial.

A tipificação legal do crime de corrupção encontra-se prevista nas disposições legais vertidas no Código Penal e de legislação avulsa dos vários países da CPLP.

A corrupção pode ser sujeita a diversas classificações, consoante as situações em causa. No entanto, para haver corrupção, há sempre um comportamento verificado ou esperado, ou ainda a ausência deste que, numa dada circunstância, constitui crime<sup>1</sup>.

O princípio orientador de todo o funcionário e agente da Administração Pública deve ser o de que não devem existir quaisquer vantagens indevidas ou mesmo a mera promessa destas para assumir um determinado comportamento, seja ele lícito ou ilícito, ou por acção ou omissão.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> A prática de um qualquer acto 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.

<sup>2</sup> Como escreve ALMEIDA COSTA em “Sobre o crime de corrupção” (Coimbra, 1987), “(...) ao transaccionar com o cargo, o empregado público corrupto coloca os seus poderes funcionais ao serviço dos seus interesses privados, o que equivale a dizer que, abusando da posição que ocupa, se sub-roga ou substitui ao Estado, invadindo a respectiva esfera de actividade. A corrupção (própria ou imprópria) traduz-se, por isso, sempre numa manipulação do aparelho de Estado pelo funcionário que, assim, viola a «autonomia funcional» da Administração, ou seja, em sentido material, invade a «legalidade administrativa» e os princípios da igualdade e da imparcialidade”.

### 1.1.2. Factores que favorecem a corrupção

São factores que favorecem a corrupção, dentre outros:

Na Sociedade	Na Administração
Desigualdades Sociais	Políticas governamentais ineficazes
Dificuldades de acesso à informação aos serviços públicos	Fragilidade dos controlos
Disparidades regionais	Ausência de desenvolvimento e valorização funcional
Injustiças sociais, insegurança	Instabilidade e descontinuidade na gestão/gerencial
Educação/Ética	Ética/Falta de transparência
	Impunidade de actos ilícitos

### 1.1.3. Alguns actos que podem constituir corrupção

Poderão constituir corrupção os seguintes actos:

- Desvio de recursos públicos para outras finalidades.
- Ofertas de dinheiro ou qualquer bem material para agilizar processos.
- Aceitação de gratificações ou comissões para escolher uma empresa que prestará serviços ou venderá produtos ao Governo.
- Receber e/ou solicitar dinheiro de empresas privadas para aprovar ou executar projectos/programas que as beneficiem.
- Contratar, sem concurso público/licitação, empresas de familiares para prestação de serviços públicos.
- Utilização de dinheiro público para interesse particular.

### 1.1.4. Formas de manifestação da corrupção

Comum a todas as previsões legais está o princípio de que não devem existir quaisquer vantagens indevidas ou mesmo a mera promessa destas para o assumir de um deter-

minado comportamento, seja ele lícito ou ilícito, ou através de uma acção ou uma omissão.

Constituem formas de corrupção, designadamente, as seguintes:

- a) Se um funcionário ou agente do Estado solicita ou aceita, por si ou por interposta pessoa, vantagem patrimonial ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial para si ou para terceiro, para a prática de um qualquer acto ou omissão contrários aos deveres do cargo, pratica o crime de **corrupção passiva para acto ilícito**.

Exemplo: Um funcionário de um Serviço de Finanças que recebe determinada quantia para não aplicar uma coima a um contribuinte que está a entregar uma declaração fiscal fora do prazo legalmente previsto.

- b) Se um funcionário ou agente do Estado solicita ou aceita, por si ou por interposta pessoa, vantagem patrimonial ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial para si ou para terceiro, para a prática de um qualquer acto ou omissão não contrários aos deveres do cargo, pratica o crime de **corrupção passiva para acto lícito**

Exemplo: Um funcionário de uma Conservatória que receba um presente para proceder a passagem urgente de uma certidão autêntica ou ainda a inscrição de um determinado acto sujeito a registo, desrespeitando a ordem de entrada dos pedidos em benefício de quem lhe ofereceu o presente.

- c) Se qualquer pessoa que por si ou por interposta pessoa, der ou prometer a um funcionário ou a terceiro com o conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial que a este não seja devida, quer para a prática de um acto lícito ou ilícito, pratica o crime de corrupção **activa**.

Exemplo: O motorista que parado por excesso de velocidade, oferece uma quantia ao agente da autoridade/policial<sup>3</sup>

- d) Se um candidato em processo eleitoral comprar ou vender voto, pratica o crime de corrupção eleitoral.

Exemplo: candidato que em processo eleitoral dá dinheiro a um eleitor em troca de voto.

- e) Se qualquer pessoa por si ou por entreposta pessoa, dar ou prometer a funcionário ou titular de cargo político, nacional ou estrangeiro, ou a terceiro com o

---

<sup>3</sup> Reparem que, nesse caso, o criminoso é quem oferece o dinheiro e não o agente público – que provavelmente irá prender o criminoso. Para que o crime esteja configurado, não importa que o agente aceite o dinheiro: o crime se consuma no momento em que o motorista tenta corromper o agente da autoridade/policial, ou seja, no momento em que ele ofereceu o dinheiro.

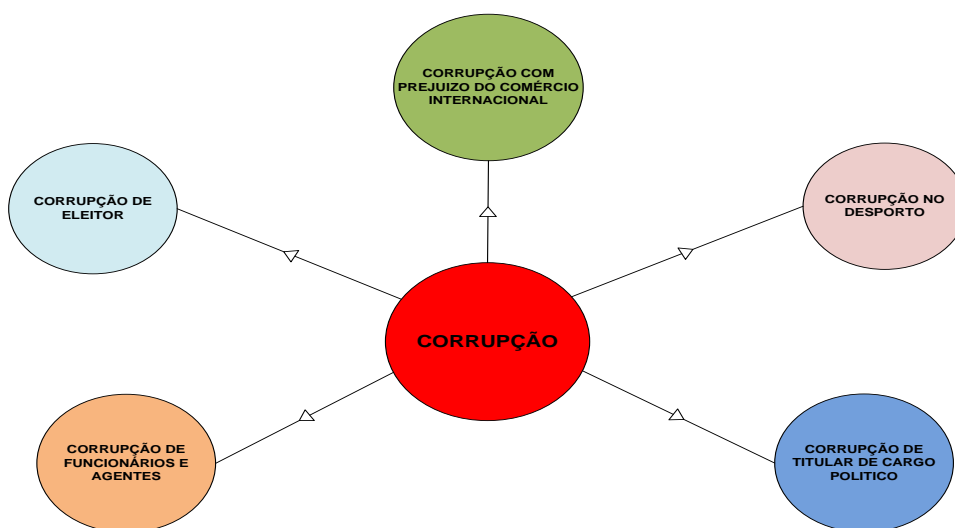
conhecimento daqueles, vantagem patrimonial ou não patrimonial para obter ou conservar um negócio, um contrato ou outra vantagem indevida no comércio internacional, pratica o crime de corrupção com prejuízo do comércio internacional.

Exemplo: um empresário que promete compensação financeira a um titular de cargo político para que este o indique como fornecedor preferencial de um determinado produto a exportar para outro país, violando as regras de concorrência e do mercado livre.

- f) Se alguém, na qualidade de praticante desportivo, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua empresa, que não lhe sejam devidas, como contrapartida de acto ou omissão destinados a alterar ou falsear o resultado de uma competição desportiva, ou ainda quem por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, dar ou prometer a praticante desportivo vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida, com o fim de falsear o resultado de uma competição desportiva, pratica o crime de corrupção no desporto.

Exemplo: Um atleta que aceita, em troca de dinheiro, desistir de uma determinada competição, a fim de permitir que outro concorrente ganhe a mesma.

Ou seja:



## 1.2. Prevenção da Corrupção

A prevenção da corrupção tem como objectivo não apenas detectar os casos de corrupção, mas antecipar a sua ocorrência e acompanhar a implementação das convenções e compromissos internacionais assumidos.

Num quadro de prevenção geral, importa considerar também o papel da sociedade civil, investindo numa formação alargada e transversal, promovendo não só o conhecimento do fenómeno como também um maior envolvimento na sua erradicação, através da sensibilização e da participação cívica na denúncia das situações de corrupção.

É, pois, fundamental que a sociedade civil participe activamente, por meio de acompanhamento e controlo do gasto público, monitorizando permanentemente as acções governamentais exigindo o uso adequado dos recursos públicos, de forma a contribuir para a correcta aplicação desses recursos. Trata-se de um importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.<sup>4</sup>

Por outro lado, com o intuito de combater eficaz e permanentemente a corrupção, os Estados e as Organizações Internacionais têm vindo a desenvolver programas, planos, actividades, tratados e convenções.

Entre essas medidas de combate à corrupção, são de assinalar as seguintes:

- Articulação internacional para prevenção e combate à corrupção, incluindo o acompanhamento de acordos e convenções internacionais contra a corrupção ratificados por todos os países da CPLP;
- Adopção de boas práticas de transparência e visibilidade dos processos públicos;
- Mapeamento preventivo de riscos à corrupção;
- Promoção da integridade no sector privado, que visa fomentar a adopção de práticas de ética e integridade, a partir do entendimento de que as empresas podem contribuir para o combate à corrupção ao se posicionarem afirmativamente pela prevenção e pelo combate desse mal;
- Promoção de estudos e pesquisas sobre a corrupção;
- Sensibilização dos cidadãos em geral para exercer o controlo social da gestão pública;

---

<sup>4</sup> Com efeito, exige – se hoje não só que a Administração procure a realização dos interesses públicos, tomando as decisões mais adequadas e eficientes para a realização harmoniosa dos interesses envolvidos, mas que o faça de forma clara, transparente, para que tais decisões possam ser sindicáveis pelos cidadãos

- Criação em cada País de uma unidade independente que coordene as acções de prevenção da corrupção em todas as entidades públicas;
- Fortalecimento dos controlos internos.

Por outro lado, o combate à corrupção exige estratégias de prevenção da corrupção e de promoção da probidade pública/ administrativa relativamente às administrações públicas de cada País.

Embora não se conheçam todas as melhores práticas anti -corrupção para as diferentes situações nacionais, sabendo que não há uma estratégia ideal para todos os casos, ainda assim, deverão os organismos da administração pública:

- Criar e avaliar planos de gestão de riscos de corrupção;
- Desburocratizar métodos de gestão ultrapassados;
- Melhorar os sistemas de controlo interno;
- Promover, regularmente, auditorias;
- Promover entre os servidores a cultura de responsabilidade e observação estrita de regras éticas e deontológicas;
- Assegurar que os servidores estão conscientes dos seus deveres e proibições, no que se refere a obrigatoriedade de denúncia de situações corruptas;
- Promover uma cultura de legalidade, clareza e transparência nos procedimentos públicos;
- Buscar a transparência da gestão;
- Propiciar o acesso público e tempestivo a informações públicas, correctas e completas.

Por outro lado, deverão os servidores públicos:

- Agir com isenção, zelo e em conformidade com a Lei;
- Actuar no respeito das regras deontológicas inerentes às suas funções;
- Agir de modo a reforçar a confiança dos cidadãos no que diz respeito à integridade, transparência, ética, imparcialidade e eficácia do Estado/poder público;
- Não usar a sua posição e os recursos públicos em seu benefício;
- Não tirar partido da sua posição para servir interesses individuais, evitando que os seus interesses privados colidam com as suas funções públicas;
- Não solicitar ou aceitar qualquer vantagem não devida, para si ou para terceiro, como contrapartida do exercício das suas funções (caso de ofertas).

Finalmente, deverão todas as entidades públicas ou privadas:

- Promover uma cultura organizacional que evite a corrupção, nomeadamente através da adopção de códigos de conduta com responsabilização ética de todos os colaboradores;
- Promover a formação dos seus colaboradores, nomeadamente no que se refere à identificação e denúncia de situações de corrupção;
- Desenvolver práticas e sistemas de gestão que incentivem e promovam as relações de confiança;
- Definir, clara e objectivamente, que situações configuram conflitos de interesses;
- Assegurar que todas as receitas e despesas estão devidamente documentadas;
- Prestar às autoridades públicas a colaboração necessária, nomeadamente, através da disponibilização atempada de informação que seja solicitada nos termos da lei;
- Participar às autoridades competentes qualquer prática suspeita de configurar um acto de corrupção;
- Evitar o abuso da sua influência para benefícios nos concursos públicos;
- Agir com zelo e transparência, pautando-se pela observância de valores da boa administração e honestidade no desempenho das suas funções.

### **1.3. Repressão da corrupção**

As convenções internacionais exigem que os países criminalizem diversos atos, entre eles, o suborno, o desvio de dinheiro público, a lavagem de dinheiro e a obstrução da justiça. Recomendam ainda a criminalização de outros actos como o tráfico de influência.

Incentiva ainda a cooperação entre os organismos de controlo e judiciais/judiciários, promove a protecção de testemunhas e a eliminação do sigilo bancário, que muitas vezes é uma barreira à acção penal.

## **2. A Transparência na Gestão Pública**

### **2.1 O Incremento da Transparência Pública**

Promover a transparência é dar condição de acesso a todas as informações sobre a gestão pública. Uma Administração Pública transparente é aquela que funciona de maneira aberta, sem nada às escondidas, baseada em princípios éticos e democráticos, em função da facilidade que têm os cidadãos em aceder às informações públicas. As informações públicas são todos os documentos, atos oficiais e decisões governamentais referentes à gestão pública que não sejam classificados, nos termos legais, como



sigilosos, designadamente a execução orçamental e os contratos celebrados pelo setor público nas suas várias esferas. Transparência é, portanto, o que permite a qualquer cidadão saber onde, como e por que o dinheiro público está a ser gasto. É quando a gestão pública é feita às claras, sem mistérios.

A Administração Pública deve adotar uma atitude proativa, publicando, na medida do possível, todas as informações referentes à gestão pública e à aplicação dos recursos públicos. Deve, também, oferecer amplo acesso dos cidadãos a essas informações, sem que seja necessário requisitar esses dados ou enfrentar qualquer tipo de obstáculo para obtê-los.

### **2.1.1 Transparência e integridade pública**

A transparência é umas das principais diretrizes a serem adotadas pela Administração Pública para a construção de um ambiente de integridade, na medida em que oferece meios para que a sociedade contribua na adoção de medidas corretas na condução da gestão pública. Trata-se também de uma ação preventiva à corrupção, pois quando os agentes públicos têm consciência de que estão a ser vigiados e que a aplicação do dinheiro público está a ser controlada, tendem, naturalmente, a ser mais cuidadosos com a correção e legalidade de seus atos.

Assim, para que a democracia funcione adequadamente, dentro de um ambiente de integridade, a sociedade deve ter pleno acesso à informação dos órgãos públicos.

Num governo, onde as decisões são tomadas às escuras e os gastos públicos não estão disponíveis para fiscalização pelos cidadãos, há um enorme risco de corrupção. Um sistema de informações facilmente acessível constitui elemento indispensável na luta contra a corrupção e no aprimoramento da gestão pública. Por isso, é fundamental que os Governos assumam um compromisso com o amplo e facilitado acesso dos cidadãos às informações públicas.

### **2.1.2 Transparência e democracia**

A transparência é, também, um mecanismo de realização dos princípios da democracia participativa, na medida em que se constitui condição indispensável para o exercício da cidadania. Sem informação, não é possível ao cidadão participar da gestão pública e acompanhar e controlar a aplicação do dinheiro público.

Num Estado Democrático, a transparência constitui direito do cidadão e dever da Administração Pública. O cidadão tem o direito de obter acesso às informações públicas, sem que lhe seja questionado por que e para que ele quer conhecer essas informa-

ções. Por outro lado, a Administração tem o dever de dar acesso, de modo fácil e compreensível, às informações que devem ser públicas.

### **2.1.3 Transparência e publicidade**

A noção de transparência pública é mais ampla que o conceito de publicidade. Dar publicidade às informações públicas não significa dar transparência. A publicação mera e simples, por exemplo, de informações em linguagem extremamente técnica, como balanços orçamentais e financeiros, exigidos por lei, seja na internet, seja em quadros de avisos dos órgãos públicos, não garante, por si só, a transparência se os cidadãos não compreenderem efetivamente essas informações e não puderem fazer uso delas. Assim, é preciso que os dados sejam publicados em linguagem simples e compreensível a qualquer cidadão, assim como se torna necessário que os cidadãos sejam capacitados para entender e interpretar as informações disponibilizadas.

### **2.1.4 Transparência e Controlo Social**

A promoção da transparência e do controlo social é elemento fundamental para consolidar a responsabilização (accountability) e o controlo externo nos órgãos públicos (OCDE 2001; 2003; 2009b). A transparência fornece aos cidadãos as informações necessárias para fiscalizar e avaliar o processo de tomada de decisões e as políticas públicas. O controle social pode estimular, ainda, a responsabilidade compartilhada na prestação de serviços públicos e a adoção de medidas corretivas.

A transparência e o controlo social contribuem para:

- i) garantir melhores resultados das políticas públicas a custos mais baixos;
- ii) fortalecer o cumprimento das decisões adotadas; e
- iii) proporcionar o acesso equitativo ao processo de elaboração de políticas públicas e aos serviços públicos.

Além disso, a transparência e o controlo social promovem o aprimoramento da execução de políticas e da legitimidade fiscal dos governos, contribuindo para:

- i) melhorar a compreensão e o atendimento à evolução das necessidades da população;
- ii) alavancar o conhecimento e os recursos; e
- iii) desenvolver soluções inovadoras.

O papel da transparência e do controlo social no combate à corrupção é explicitamente reconhecido na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e na Convenção

Interamericana contra a Corrupção.

## **2.2 Boas práticas de Transparência Pública**

No processo de aprofundamento da transparência na Administração Pública, merece destaque a criação de Portais da Transparência que trazem, em linguagem simples e navegação amigável, dados e informações detalhadas sobre a aplicação dos recursos públicos sem necessidade de senhas, além de orientações que facilitam o entendimento do conteúdo disponível, permitindo o efetivo acompanhamento e fiscalização da execução de todos os programas e ações governamentais.

Contudo, é recomendável que a criação de Portais esteja suportada por sistemas informatizados que forneçam tempestivamente dados e informações acerca da gestão dos recursos públicos.

### **2.2.1 Criar Sistemas Informatizados**

Para a promoção da transparência é fundamental a criação de sistemas informatizados, que contenham informações atualizadas sobre a gestão de todos os recursos públicos, abrangendo todas as etapas da execução da receita e da despesa pública de forma a:

- a) prover mecanismos de controlo diário da execução orçamental, financeira e patrimonial aos órgãos da Administração Pública;
- b) fornecer meios para agilizar a programação financeira, otimizando a utilização dos recursos públicos, por meio da unificação dos recursos de caixa do Governo;
- c) proporcionar a transparência dos gastos do Governo.

### **2.2.2 Criar Portal da Transparência do Governo**

O Portal da Transparência deve evidenciar na internet dados da execução orçamental, em linguagem de fácil compreensão pela sociedade e sem a necessidade de obtenção de senha de acesso. O Portal deve promover e incrementar a transparência dos gastos públicos do Governo e estimular a participação e o controlo social.

Destaca-se que as informações sobre a execução orçamental e financeira deverão ser atualizadas periodicamente, podendo inclusive, a execução orçamental e financeira ser disponibilizada diariamente no Portal, para livre consulta pelo cidadão.

O Portal deve disponibilizar informações exatas, tempestivas e completas sobre os recursos públicos despendidos ao longo de todo o processo de execução das ações

governamentais, de modo que qualquer pessoa possa ter a noção mais ampla possível de como é aplicado o dinheiro público.

De uma forma geral, no Portal deverão estar disponíveis:

- ✓ Informações sobre Transferências de Recursos para entidades governamentais, pessoas jurídicas ou diretamente a pessoas físicas.
- ✓ Informações sobre Gastos do Governo, como: contratação de obras, serviços e compras governamentais, de preferência, detalhados conforme a Lei de Orçamento.
- ✓ Informações diárias e detalhadas sobre a execução orçamental e financeira.
- ✓ Informações sobre Receitas previstas e realizadas pelo Governo.
- ✓ Informações sobre cargo, função e situação funcional dos Servidores e agentes públicos da Administração Pública.
- ✓ Informações sobre Transparência no Governo – relação dos órgãos e entidades do Governo que possuem Páginas de Transparência Pública próprias.
- ✓ Informações sobre Participação e Controlo Social.

Cabe registar que, no intuito de automatizar o acesso às informações e estimular o controlo social, o Portal poderá congrega funcionalidade de cadastro para que o cidadão receba, por *e-mail*, informações a respeito de transferências de recursos públicos feitos pelo Governo.

Também, o Portal deverá disponibilizar um canal de comunicação nos moldes de um “Fale Conosco”. Por meio desse canal, os usuários do Portal poderão esclarecer dúvidas com relação à acessibilidade ou ao próprio conteúdo do Portal.

Destaca-se que, além da criação do Portal da Transparência, é necessário que o Governo fomente e disponibilize a estrutura tecnológica de dados e outras informações para que os governos subnacionais/regionais/provinciais possam criar Portais de Transparência, complementando-os com suas próprias informações sobre outras receitas e despesas.

É recomendável a existência de Portal que registre informações sobre contratações para fornecimento de bens e serviços para a Administração Pública.

### **2.2.3 Páginas da Transparência Pública**

Além do Portal da Transparência, o Governo, com o objetivo de promover cada vez mais a transparência dos gastos públicos, deve desenvolver Páginas de Transparência Pública de cada órgão ou entidade, ampliando as condições de conhecimento e con-

trola do uso dos recursos públicos.

As Páginas de Transparência Pública devem conter dados detalhados referentes às despesas realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública com informações sobre execução orçamental, licitações, contratos, convênios, etc..

Ressalte-se que, além de se criar as Páginas da Transparência Pública, é necessário que estas sejam de livre e fácil acesso aos cidadãos e demais interessados.

#### **2.2.4 Prestação de Contas**

As entidades que compõem a estrutura da administração pública devem prestar contas à Sociedade da gestão de recursos públicos, diretamente ou por meio das entidades instituídas para este fim, atendendo ao princípio da publicidade, segundo o qual o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública, passo a passo, para a atuação no controlo social, derivado do exercício do poder democrático.

De forma geral, devem prestar contas e serem responsabilizados:

- I. qualquer pessoa física, órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gereencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos;
- II. aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário público;
- III. os dirigentes ou liquidatários das empresas públicas;
- IV. os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos transferidos pela Administração Pública.

No final de todo o processo de prestação de contas, os resultados deverão ser publicados, com vista a garantir a publicidade e a transparência das contas públicas.

Além das contas dos gestores, o Poder Executivo deve prestar, anualmente, ao Parlamento, as contas consolidadas do Estado, disponibilizando-as para acesso da sociedade em geral.

#### **2.2.5 Criar um Cadastro Nacional de Entidades Não idóneas e Suspensas**

Todos os países deverão dispor de um “Cadastro Nacional de Entidades não idóneas ou Suspensas”, que contenha um banco de informações com o objetivo de consolidar e divulgar as entidades que foram penalizadas, não podendo, conseqüentemente, participar no fornecimento de bens e serviços para a Administração Pública.

O Cadastro deverá congrega informações acerca de todas as sanções aplicadas às re-

feridas entidades, servindo ao mesmo tempo de fonte de referência para os órgãos da Administração Pública e de ferramenta de transparência para a sociedade em geral.

### **2.2.6 Firmar parcerias para a criação de um Cadastro Empresa Pró-Ética**

Deverá também ser criado um Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade (Cadastro Pró-Ética), constituindo uma medida contra o alto custo social, político e económico gerado pela corrupção.

Este Cadastro avalia e divulga as empresas voluntariamente comprometidas na construção de um ambiente de integridade e confiança nas relações comerciais, inclusive naquelas que envolvem o setor público, estando os seus princípios baseados na Carta de Princípios de Responsabilidade Social, da Convenção da ONU contra a Corrupção, no 10º princípio do Pacto Global e nas diretrizes da OCDE.

Em resumo, o Cadastro Empresa Pró-Ética tem por objetivo consolidar e divulgar a lista de empresas que adotam voluntariamente medidas para se criar um ambiente de integridade e confiança nas relações entre o setor público e o setor privado e fomentar, no âmbito do setor privado, a implementação de medidas de promoção da ética e integridade.

Nesse sentido, para viabilizar o Cadastro, o Governo deverá firmar parcerias com empresas privadas, buscando a adoção de medidas de integridade para a promoção da governação corporativa e do combate à corrupção.

### **2.2.7 Firmar Parceria para o Governo Aberto - The Open Government Partnership (OGP)**

Finalmente, é recomendado firmar parcerias de “*Open Government Partnership (OGP)*” ou “Parceria para o Governo Aberto”, como iniciativa internacional que tem o objetivo de assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.

De forma geral, com estas parcerias, os países comprometem-se a implementar uma série de medidas de transparência e de governo aberto, por exemplo:

- ✓ Elaboração de Guia e/ou Cartilha sobre acesso a informação para servidores públicos.
- ✓ Realização de pesquisa para identificação das demandas da sociedade sobre acesso a

informação, visando ao aperfeiçoamento da política de transparência ativa.

- ✓ Desenvolvimento de modelo para a estruturação dos serviços de informações ao cidadão em órgãos e entidades da Administração Pública e de procedimentos para o funcionamento do sistema de acesso a informações públicas.
- ✓ Elaboração de Catálogo de Dados e Informações Públicas disponibilizados na internet por órgãos e entidades da Administração Pública: objetivo de facilitar o acesso aos dados e informações e orientar a elaboração de políticas públicas de promoção da transparência pública.
- ✓ Definição e construção do Data Warehouse do Portal da Transparência: criação da estrutura e definição do processo para armazenagem de dados em banco de dados, único que integrará os dados do Portal e das Páginas de Transparência Pública; revisão do Portal da Transparência, orientada pelos princípios de dados abertos; integração e ampliação de conteúdos (inclusão das Páginas de Transparência); melhoria da usabilidade do Portal, a fim de facilitar o acesso à informação pelo usuário, assim como a compreensão dos dados fornecidos.
- ✓ Portal de Dados Abertos: desenvolvimento de ambiente virtual, de maneira a simplificar a pesquisa e o acesso a dados públicos.
- ✓ Portal Guia de Serviços Públicos: criação de portal com uma interface simples e intuitiva, portátil para outros meios de acesso como canais móveis, e com uma organização de serviços estruturada a partir do ponto de vista do cidadão, e de acordo com as diretrizes definidas.

## Capítulo II

### O papel dos OECl no combate à corrupção

#### 3. O combate da corrupção na Administração Pública

A eficácia da luta contra a corrupção depende, por um lado, de um eficaz sistema preventivo e repressivo interno e, por outro, de uma cooperação internacional penal intensificada, célere e efectiva.

O combate à fraude e à corrupção por parte dos OECl tem dois lados diferentes, mas complementares, a prevenção e a deteção, que devem ser abordadas simultaneamente por qualquer instituição de controlo interno ou externo.

A deteção compreende a investigação e comprovação dos atos de corrupção, tendo em vista a sua punição pelas entidades competentes

No âmbito do sistema de controlo interno da prevenção da corrupção, os planos de gestão de riscos da corrupção assumem um papel fundamental na eficácia deste combate, desde que implementados, monitorizados e avaliados periodicamente por todos os organismos públicos ou privados.

Os OECl e outras entidades de controlo interno e externo têm também um papel decisivo na implementação, monitorização, controlo e avaliação dos planos de gestão de risco de fraude e de corrupção de todas as entidades públicas ou que recebam dinheiros públicos.

#### 3.1. Os Planos de gestão de riscos da corrupção

De acordo com a definição do *COSO – Enterprise Risk Management Framework*.

*“A gestão do risco empresarial é um processo, desenvolvido pela administração, a gestão e outros colaboradores de uma entidade, aplicado no estabelecimento da estratégia em toda a empresa, desenhado para identificar eventos potenciais que possam afectar a entidade, e gerir o risco dentro da apetência de risco da entidade, para garantir uma segurança razoável na realização dos objectivos”.*

De acordo com esta definição, a **gestão do risco** é:

*“-um processo continuo e que flui através da organização;*



- *conduzido pelos profissionais em todos os níveis da organização;*
- *aplicado à definição da estratégia;*
- *constante em todos os níveis da organização, incluindo uma visão de todos os riscos a que ela está exposta;*
- *formulado para identificar os eventos cuja ocorrência poderá afectar a organização, e para administrar os riscos de acordo com a sua apetência;*
- *capaz de propiciar uma garantia razoável para os gestores;*
- *orientado para a realização de objectivos (estratégicos e operacionais)”.*

Após a análise aos riscos existentes, a gestão deverá determinar qual a resposta aos mesmos. Estas respostas incluem evitar, reduzir, partilhar ou aceitar os riscos.

Ao considerar a própria resposta, a gestão avalia o efeito sobre a probabilidade de ocorrência e o impacto do risco, assim como os custos e benefícios, adotando uma resposta que mantenha os riscos residuais dentro da tolerância aceitável de risco.

A gestão do risco deve ser monitorizada, avaliando-se os seus componentes ao longo do tempo, através de actividades contínuas de monitorização internas ou através de avaliações independentes.

A monitorização deve ser baseada numa análise de risco fundamentada, percebendo como os controlos podem ou não gerir ou mitigar os riscos existentes.

Neste contexto, poderemos dizer que a gestão do risco de corrupção é também um processo, desenvolvido por todos os elementos da organização, aplicado na definição da estratégia, desenhado para identificar eventos potenciais que possam afectar os objectivos organizacionais, gerindo o risco dentro do nível de risco aceite pela entidade, de forma a garantir uma segurança razoável na realização dos objectivos enunciados.

Todas as organizações estão sujeitas ao risco, sendo necessário desenhar um processo efectivo de identificação do risco de fraude ou de corrupção, incluindo uma avaliação dos incentivos, pressões e oportunidades.

A existência de uma avaliação do risco de fraude, associado ao facto da gestão reconhecer esses mesmos riscos, potencia uma maior prevenção de actos fraudulentos ou de corrupção.

A gestão do risco de corrupção assume, assim, um carácter transversal, sendo uma responsabilidade de todos os trabalhadores e entidades públicas ou privadas.

Existem vários factores que podem gerar situações de risco de corrupção, tais como:

- O ambiente propício
- A idoneidade dos gestores e decisores;
- A adequação do sistema de controlo interno;
- A ética e conduta das instituições e dos trabalhadores;
- As normas de conduta e a legislação de cada País.

Para a gestão destes riscos são essenciais os planos de gestão de risco de que todas as entidades públicas ou privadas deverão dispor, constituindo um instrumento de gestão fundamental que permitirá evitar ou minimizar a sua ocorrência e quando ocorra aferir a responsabilidade financeira, criminal ou outra.

Estes planos deverão conter os seguintes principais aspectos:

- Entidade/Serviço;
- Actividade;
- Riscos potenciais identificados;
- Medidas de prevenção a adotar;
- Alertas de risco;
- Medidas de melhoria após revisão.

### **3.2. O papel dos OECl e dos organismos de controlo interno e externo**

No capítulo III da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, entre os seus artigos 15 a 42, prevê-se um vasto elenco de normas, visando permitir uma acção eficaz às entidades incumbidas da prevenção e repressão deste fenómeno.

Prevê-se, no fundo, um combate a diferentes posições, competindo a cada país, em função da dimensão do problema com que se depara e da vontade política de o enfrentar, proceder à selecção dos instrumentos apontados pela referida Convenção.

O combate à corrupção deverá ser feito com a adoção de posturas activas, tais como a instituição de políticas e elaboração de programas e planos realistas de combate à cor-

rupção, bem como de normas ou códigos de conduta de funcionários públicos e de titulares de cargos políticos que garantam um exercício ético das funções públicas adequado à prossecução do interesse público.

Nesta estratégia de intervenção activa dos diferentes Estados, os OEI e outras entidades de controlo interno e externo assumem um papel decisivo no combate à corrupção, sobretudo, através, da implementação, monitorização, controlo e avaliação dos planos de gestão de risco de fraude e de corrupção de todas as entidades públicas ou que recebam dinheiros públicos.

Neste contexto, deverão todos os organismos de controlo interno recomendar/incentivar a criação de Planos de gestão de riscos de corrupção, caso não existam, e, existindo, controlar, monitorizar e avaliar a sua adequação, utilizando técnicas e metodologias próprias, através da adoção de CHEKLIST para a avaliação desses mesmos planos e respectivos resultados (Cfr. Anexo 1, como exemplo), bem como de uma matriz dos principais riscos potenciais de corrupção que normalmente podem ocorrer em determinados Organismos/Serviços/actividades e das medidas de prevenção que deverão ser tomadas relativamente a cada um desses riscos potenciais (Cfr. Anexo 2, como exemplo).

Todavia, reconhece-se que a eficiência e a eficácia da actividade de controlo e do combate à corrupção dependem em grande parte da estreita articulação entre os órgãos de controlo interno e externo e entre estes e as entidades judiciais e judiciárias e bem assim das vontades políticas em implementar as medidas que estão preconizadas no âmbito da transparência na gestão pública referenciadas no item 2 deste Guião.

## Bibliografia

- <http://www.cgu.gov.br/empresaproetica/cadastro-pro-etica/index.asp>
- <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/>
- <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>
- <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/>
- <http://www.opengovpartnership.org/pt>
- Plano de Ação do Governo Brasileiro Parceria para Governo Aberto (OGP) disponível em <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/AreasAtuacao/CompromissosInternacionais/Arquivos/ogp-brazil-actionplan.pdf>, consulta realizada em 01 de novembro de 2011.
- Dreher, A., C. Kotsogiannis e S. McCorrison (2007), Corruption around the world: Evidence from a structural model, *Journal of Comparative Economics* 35(3), 443-466.
- Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira – 2011
- Nações Unidas [www.un.org](http://www.un.org)
- Banco Mundial [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Convenção anti Subornos [www.ioline.pt](http://www.ioline.pt)
- Controladoria Geral da União [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)
- Convenção Interamericana Contra Corrupção
- Convenção sobre a luta contra a Corrupção envolvendo funcionários das Comunidades Europeias ou Estados membros (1997)
- Protocolo da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental sobre luta contra a Corrupção (2001)
- Convenção da União Africana sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção (2001)
- Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003)

## **Anexos**

- 1 – CHEKLIST para a avaliação e controlo dos planos de gestão de riscos
- 2 – Matriz dos principais riscos potenciais de corrupção e das medidas de prevenção a adotar.
- 3 – Glossário das termos utilizados neste Guião.

## Anexo 1

### PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

#### CHEK LIST DE VERIFICAÇÃO/CONTROLO

DENOMINAÇÃO DA ENTIDADE: \_\_\_\_\_

	S	N	N/A	NOTAS	Ref. <sup>a</sup>
<b>1. CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE PÚBLICA</b>					
<b>1.1. SECTOR</b>					
1.1.1. Administração Central Directa					
1.1.2. Administração Central Indirecta					
1.1.3. Administração Regional Autónoma Indirecta					
1.1.4. Administração Local					
1.1.5. Sector Empresarial do Estado					
1.1.6. Sector Empresarial Regional					
1.1.7. Sector Empresarial Local					
1.1.8. Outro					
<b>1.2. Dimensão financeira</b>					
1.2.1. Orçamento anual global > X					
<b>1.3. Recursos Humanos</b>					
1.3.1. Entidade com menos de 50 trabalhadores					
1.3.2. Entidade com 50 a 200 trabalhadores					
1.3.3. Entidade com 200 a 1000 trabalhadores					
1.3.4. Entidade com mais de 1000 trabalhadores					
<b>1.4. Grau de desconcentração</b>					
1.4.1. Entidade sem serviços desconcentrados					
1.4.2. Entidade com 1 a 4 serviços desconcentrados					
1.4.3. Entidade com 5 a 10 serviços desconcentrados					
1.4.4. Entidade com mais de 10 serviços					
<b>2. ELABORAÇÃO, ENCAMINHAMENTO E DIVULGAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DE RISCOS</b>					
<b>2.1. A entidade dispõe de plano de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas?</b>					
2.1.1. No caso de não dispor de Plano qual a razão apontada pelos responsáveis da entidade?					
2.1.1.1. A entidade considera que não está obrigada ou não tem o dever de elaborar um Plano de Gestão de Riscos					
2.1.1.2. Não é importante					
2.1.1.3. Está a estudar o melhor modelo para a sua organização					
2.1.1.4. Outra - especificar.					
<b>2.2. A entidade dispõe de Plano</b>					
2.2.1. A entidade dispõe de Plano, mas não está divulgado					
<b>2.3. O Plano foi comunicado às seguintes entidades:</b>					
2.3.1.					
2.3.2.					
2.3.3.					
2.3.4.					
2.3.5. Outras entidades - especificar					
<b>3. AVALIAÇÃO/CONTROLO</b>					
<b>Tendo em conta a análise efectuada ao Plano, verifique:</b>					
<b>3.1. O Plano caracteriza a entidade?</b>					
3.1.1. Identifica a sua missão?					

<b>3.1.2.</b> Identifica as suas atribuições?					
<b>3.1.3.</b> Apresenta a sua estrutura orgânica?					
<b>3.1.4.</b> Identifica os seus responsáveis?					
<b>3.1.5.</b> Enuncia os seus recursos humanos e financeiros?					
<b>3.2. O Plano identifica áreas e processos de risco da organização?</b>					
<b>3.3. O Plano identifica os riscos de corrupção e infracções conexas? - Se, SIM:</b>					
<b>3.3.1.</b> Os riscos identificados estão associados a uma unidade orgânica, actividade ou processo concretos?					
<b>3.3.2.</b> Os riscos estão descritos de forma clara, tornando perceptíveis e identificáveis as situações a que se referem?					
<b>3.3.3.</b> Os riscos afiguram-se pertinentes no contexto da prevenção da corrupção e das infracções conexas?					
<b>3.3.4.</b> Os riscos estão classificados segundo uma escala de graduação?					
<b>3.3.4.1.</b> A escala considera a probabilidade de ocorrência da situação de risco identificada?					
<b>3.3.4.2.</b> A escala considera o impacto previsível da situação de risco identificada?					
<b>3.3.4.3.</b> A escala considera outras variáveis? Se, SIM:					
<b>3.3.4.4.</b> Especifique quais					
<b>3.4. Foram ou estão a ser adotadas medidas concretas destinadas a prevenir os riscos de corrupção? Se sim:</b>					
<b>3.4.2.</b> As medidas afiguram-se adequadas aos respectivos riscos?					
<b>3.4.3.</b> As medidas estão calendarizadas?					
<b>3.5. O Plano afecta meios específicos destinados à execução das medidas?</b>					
<b>3.5.1.</b> Meios humanos?					
<b>3.5.2.</b> Meios financeiros?					
<b>3.5.3.</b> Meios materiais?					
<b>3.6. São enunciados os resultados previstos com as medidas de prevenção apresentadas?</b>					
<b>3.7. É feita a monitorização interna da aplicação das medidas de prevenção de riscos de corrupção?</b>					
<b>3.7.1.</b> Estão previstos mecanismos internos de monitorização da aplicação do Plano?					
<b>3.7.2.</b> São efectuados relatórios periódicos de monitorização/acompanhamento?					
<b>3.7.3.</b> É elaborado um relatório anual sobre a execução do Plano?					
<b>3.8. O Plano prevê mecanismos para a sua revisão?</b>					

<b>3.8.1.</b> Define o calendário de revisão?					
<b>3.8.2.</b> Define os critérios de revisão?					
<b>3.8.3.</b> Define os mecanismos de revisão?					
<b>3.9. Estão identificados no Plano, em termos nominativos ou por indicação do cargo, os responsáveis:</b>					
<b>3.9.1.</b> Pela execução de cada uma das medidas apresentadas?					
<b>3.9.2.</b> Pela monitorização da aplicação das medidas?					
<b>3.10. Face aos resultados obtidos das observações, entrevistas e verificações efectuadas, e tendo em conta o âmbito específico da Entidade e das áreas de risco identificadas, considera que existem outras situações de risco de corrupção e infracções conexas relevantes que não foram incluídas no Plano.Se, SIM:</b>					
3.10.1. Indique as respectivas áreas					
a) Ambiente de controlo					
b) Tesouraria					
c) Imobilizações					
d) Receita					
e) Contratação Pública					
f) Pessoal					
g) Sistemas de informação					
h) Concessão de apoios					
i) Fiscalização					
j) Licenciamento					
k) Outras					
<b>3.10.2.</b> relativamente às áreas assinaladas, indique na Coluna de Observações os tipos de riscos concretos não identificados por referência às respectivas áreas:					
a) Ambiente de controlo					
b) Tesouraria					
c) Imobilizações					
d) Receita					
e) Contratação Pública					
f) Pessoal					
g) Sistemas de informação					
h) Concessão de apoios					
i) Fiscalização					
j) Licenciamento					
k) Outras					
<b>4. GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO</b>					
<b>4.1. Grau de aplicação do Plano apresentado pela entidade</b>					
<b>4.1.1.</b> Estão aplicadas menos de um terço das medidas previstas?					
<b>4.1.2.</b> Estão aplicadas mais de um terço das medidas previstas?					
<b>4.1.3.</b> Estão aplicadas mais de dois terços das medidas previstas?					
<b>4.1.4.</b> Estão aplicadas todas as medidas previstas					
<b>4.2. A entidade dispõe de evidência da aplicação das medidas que se consideram susceptíveis de evidenciação? Se SIM:</b>					



<b>4.2.2.</b> Em relação a parte das medidas aplicadas.					
<b>4.2.3.</b> Em relação à totalidade das medidas aplicadas.					
<b>4.2.4.</b> Enumere as evidências apresentadas pela entidade.					
<b>4.2.4.1.</b> Códigos					
<b>4.2.4.2.</b> Manuais					
<b>4.2.4.3.</b> Despachos					
<b>4.2.4.4.</b> Normas/orientações internas					
<b>4.2.4.5.</b> Relatórios de auditorias internas					
<b>4.2.4.6.</b> Outras					
<b>4.3. Nos termos da informação prestada pela entidade, a aplicação das medidas respeita, na generalidade, a uma calendarização definida?</b>					
<b>4.3.1.</b> A calendarização prevista é normalmente respeitada?					
<b>4.4. Estão identificados, pela entidade, resultados com a aplicação das medidas, em termos de redução, transferência ou eliminação dos riscos?</b>					
<b>5. REVISÃO DO PLANO</b>					
<b>5.1. A entidade já procedeu à revisão do Plano inicial?</b>					
<b>5.1.1.</b> Foi cumprido o calendário estabelecido para o efeito?					
<b>5.2.</b> Foram identificados pela entidade novos riscos, embora ainda não incorporados no Plano?					
<b>6. SITUAÇÕES DE DIVERGÊNCIA COM A ENTIDADE AUDITADA</b>					
<b>6.1. Tendo em conta as posições assumidas pelos auditores e a entidade auditada relativamente aos aspectos objecto de análise e verificação, subsistem pontos de vista diferentes que importe uma solução de decisão superior?</b>					
<b>6.2. Se, sim. Quais?</b>					
<b>6.2.1.</b> Quanto às áreas de risco					
<b>6.2.2.</b> Quanto aos tipos específicos de risco					
<b>6.2.3.</b> Quanto às medidas a adotar					
<b>6.2.4.</b> Quanto à evidenciação das medidas aplicadas.					
<b>6.2.5.</b> Quanto aos resultados obtidos.					
<b>6.2.6.</b> Quanto à monitorização.					
<b>6.2.7.</b> Outras					
<b>7. EFICÁCIA DAS MEDIDAS - RESULTADOS</b>					
<b>7 .1. Durante o período considerado foram detectadas situações de corrupção/fraude? Se SIM, indique:</b>					
<b>7 .1.1.</b> N.º de Situações					
<b>7 .1.2.</b> N.º Processos de Inquérito/averiguações instaurados					

<b>7 .1.3.</b>	N.º de Processos disciplinares instaurados					
<b>7 .1.4.</b>	N.º de participações ao M.º P.º/autoridades policiais					
<b>7 .1.5.</b>	N.º de penalizações disciplinares					
<b>7 .1.6</b>	N.º de condenações criminais					

Data:

A equipa,

**MATRIZ GERAL DE RISCOS E MEDIDAS PARA O CONTROLO DO SISTEMA DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO E**
**FRAUDE NAS ENTIDADES PÚBLICAS**

ÁREA/Serviço	Actividade	RISCOS POTENCIAIS	RISCO INERENT E Alto/Médio/Baixo	MEDIDAS DE PREVENÇÃO	Red Flags
<b>AMBIENTE INTERNO DE CONTROLO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integridade e Ética</li> <li>- Competências</li> <li>- DIRECÇÃO/liderança</li> <li>- Sistema de Controlo interno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de uma cultura de ética e de integridade da organização relativamente aos seus trabalhadores</li> <li>- Competências centralizadas e sem segregação de funções</li> <li>- Direcção de topo permissiva e fechada</li> <li>- Sistema de controlo interno fraco no âmbito dos respectivos referenciais de avaliação</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Código de Ética e de conduta da Entidade</li> <li>Segregação de funções e duplo grau de decisão</li> <li>Ação disciplinar dissuasora;</li> <li>Sistema de controlo interno forte e adequado ao negócio da organização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não existe Código de Ética e Normas de boas práticas;</li> <li>- Elevado absentismo e falta de produtividade;</li> <li>- Sistema de controlo interno não fiável, íntegro e sem suporte tecnológico adequado</li> </ul>
<b>Auditoria Interna</b>	Auditoria/Controlo interno	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omissão intencional de acções de controlo em áreas ou serviços determinados;</li> <li>- Favorecimento ou branqueamento de situações irregulares no âmbito das auditorias e acções desenvolvidas junto das unidades auditadas;</li> <li>- Prática de actos com violação dos deveres funcionais relacionados com situações de conflito de interesses;</li> <li>- Omissão intencional de irregularidades detectadas.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificação/declaração de conflito de interesses de auditores e dirigentes;</li> <li>- Critérios objectivos de seleção das acções a realizar;</li> <li>- Duplo grau de apreciação/decisão dos relatórios das acções de controlo;</li> <li>- Avaliação da Qualidade das Acções;</li> <li>- Aprovação e divulgação de Normas de Boas Práticas, com vista à adopção de uma cultura de legalidade, clareza e transparência nos procedimentos de auditoria;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflito de interesses (relações de parentesco, haver responsabilidades dos auditores pelas actividades/actos em que tenham interesse pessoal).</li> </ul>

<p><b>Jurídico/ contencioso</b></p>	<p>Pareceres, análise e propostas de decisão sobre requerimentos, reclamações e recursos hierárquicos</p>	<p>Manipulação da fundamentação das respostas/pareceres através da restrição da informação consultada para a elaboração da proposta de decisão, tendo em vista o favorecimento ilícito.</p> <p>Erro intencional na apreciação do processo, possibilitando a sua anulação contenciosa ou proposta de deferimento (incorrecto) do pedido</p>	<p>Reforço dos procedimentos internos de gestão e controlo, através da seguintes medidas:</p> <p>a) estrutura hierarquizada de decisão, com a consequente análise das matérias em diferentes níveis;</p> <p>b) Divulgação dos despachos incidentes sobre matérias mais controvertidas;</p> <p>c) Maior acompanhamento dos processos mais complexos ou que envolvam montantes mais elevados</p> <p>d) Duplo grau de apreciação.</p>	<p>Conflito de interesses</p>
<p><b>GESTÃO DOS RH</b></p>	<p>Gestão, qualificação e motivação dos Recursos Humanos</p>	<p>Prática de actos em procedimentos concursais, quer de acesso, quer de admissão de novos trabalhadores, que possam pôr em causa o respeito pelos princípios da igualdade, transparência e imparcialidade.</p> <p>Tratamento desigual na apreciação dos pedidos de nomeação/colocação dos trabalhadores.</p> <p>Errada aplicação das regras que regem a realização dos " movimentos de transferência"</p> <p>Prática de actos com violação dos deveres funcionais em processos relativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- à qualificação dos acidentes de trabalho</li> <li>- à autorização de acumulação de funções públicas ou privadas</li> <li>- à atribuição do direito ao subsídio de residência ou de deslocação</li> </ul> <p>Produção de pareceres com violação dos princípios da imparcialidade</p>	<p>- desenvolvimentos de acções periódicas de controlo interno, por forma a minimizar a existência de erros/irregularidades;</p> <p>- Avaliação da qualidade;</p> <p>- Interiorização de uma cultura de legalidade, clareza e transparência nos procedimentos;</p> <p>- Promoção de acesso de todos os trabalhadores e demais interessados a toda a informação constante dos procedimentos;</p> <p>- Actuação de forma a reforçar a confiança dos trabalhadores na integridade, imparcialidade e eficácia dos procedimentos.</p>	<p>Conflito de interesses</p>

<p><b>CONTABILIDADE E GESTÃO DE FUNDOS</b></p>	<p>Processamento e pagamento de todos os abonos devidos aos trabalhadores, bem como todas as alterações indiciárias/níveis remuneratórios.</p> <p>Conferência, processamento e pagamento dos boletins itinerários de todos os trabalhadores</p>	<p>Pagamento de salários indevidos</p> <p>Pagamento de abonos indevidos</p>		<p>Controlos mensais, realizadas pelos dirigentes e demais responsáveis e análise da situação contributiva para a segurança social</p> <p>Rotatividade dos trabalhadores afectos à tarefa de conferência dos boletins itinerários.</p>	<p>Falta de regras rigorosas de controlo interno</p>
<p><b>TESOURARIA</b></p>	<p>Guarda de valores em cofre</p> <p>Caixa: Pagamentos e recebimentos</p> <p>Contabilidade</p>	<p>Alcances/abuso de confiança</p> <p>Alcances/abuso de confiança</p> <p>Alcances/abuso de confiança</p>		<p>Estabelecimento de regras de clacularidade e de segregação de funções. Controlo diário dos valores em cofre. Realização de Balanço mensal.</p> <p>Estabelecimento de regras de segregação de funções. Controlo diário dos valores movimentados.</p> <p>Estabelecimento de regras de segregação de funções. Controlo diário dos valores movimentados</p>	<p>Falta de regras rigorosas de controlo interno</p>

<p><b>CONTRATAÇÃO PÚBLICA</b> <b>(Public Procurement)</b></p>	<p>Adjudicação de Obras por ajuste directo ( se aplicável).</p> <p>Controlo de execução de empreitadas de remodelação global, na sequência de concursos públicos.</p> <p>Controlo da execução dos contratos de manutenção global</p> <p>Participação como elementos do Júri nas comissões de avaliação de propostas no âmbito do novo código da contratação pública</p> <p>Aquisição de serviços por ajuste directo no âmbito da consultoria de segurança</p>	<p>Favorecimento de candidatos</p> <p>Fiscalização deficiente, que permita a eventual execução da empreitada com qualidade inferior à prevista nos respectivos projectos de execução, com favorecimento da entidade executante.</p> <p>Fiscalização deficiente, que permita a eventual execução da empreitada com qualidade inferior à prevista nos respectivos projectos de execução, com favorecimento da entidade executante.</p> <p>Favorecimento de candidatos</p> <p>Favorecimento de candidatos</p>		<p>Sempre que possível efectuar consultas a um mínimo de dois ou três candidatos, quando o valor previsível e a urgência da intervenção o justifique</p> <p><b>1ª</b> - Contratação externa de equipas de fiscalização; <b>2º</b> - Controle interno por equipa multidisciplinar (Arqtº, Eng.º Civil, Eng.º Electrotécnico e Eng.º Mecânico); <b>3º</b> - Controle interno (Chefe de Divisão e Director de Serviços) no que respeita ao controle orçamental da empreitada (Trabalhos a mais e a menos)</p> <p>Promover por amostragem, auditorias internas a algumas instalações abrangidas pelos respectivos contratos, que permita avaliar o serviço prestado em comparação com as obrigações contratuais das entidades executantes.</p> <p>Implementar um regime de rotatividade, nas nomeações dos técnicos para participação como elementos do júri nas respectivas comissões.</p> <p>Utilização de Cadernos de encargos rigorosos e de critérios de adjudicação objectivos. Estabelecimento de vários níveis de responsabilidade na contratação. Existência de júri plural e rotativo.</p>	<p>.Injustificado ou inexplicado tratamento mais favorável a um determinado fornecedor, em termos de prazos de fornecimento;</p> <p>.Volume de compras não usual efectuado a um só fornecedor;</p> <p>. Volume de compras desnecessárias ou desapropriadas;</p> <p>. Aceitação oficial de presentes/ofertas por parte dos fornecedores;</p> <p>. Corte de relações entre a instituição e certos fornecedores;</p> <p>. Sinais de riqueza não justificada dos responsáveis pela contratação;</p> <p>. Contratação a fornecedores que não têm a actividade comercial correspondente aos serviços/produtos a adquirir;</p> <p>. Má reputação em termos de suborno/corrupção por parte dos fornecedores contratados;</p> <p>. Envolvimento desnecessário de intermediários ;</p> <p>Risco inerente ao próprio País/região/sector;</p> <p>. Espaço de tempo muito longo entre o anúncio do concurso e o licitamento;</p> <p>Frequentes contactos entre os fornecedores e os adquirentes públicos.</p>
---	---	--	--	--	--

	<p>Aquisição de bens de equipamento, por ajuste directo, para instalações;</p> <p>Celebração de contratos de arrendamento</p> <p>Aquisição de prestações de serviços para elaboração de Estudos e Projectos, por ajuste directo</p>	<p>Favorecimento de candidatos. Fornecimento diferente ou de menor qualidade em favorecimento da entidade adjudicatária</p> <p>Contratação por valor a cima do de mercado</p> <p>Favorecimento de candidatos. Falta de rigor nos estudos e projectos fornecidos, com resposta insuficiente ao contratado.</p>		<p>Utilização de Cadernos de encargos rigorosos e utilização de critérios de adjudicação objectivos, actualmente sempre o preço com peso de 100%. Estabelecimento de vários níveis de responsabilidade na contratação. Existência de júri plural e rotativo.</p> <p>Estabelecimento de vários níveis de responsabilidade na contratação.</p> <p>Utilização de Cadernos de encargos rigorosos. Utilização de critérios de adjudicação objectivos, actualmente sempre o preço com peso de 100%. Estabelecimento de vários níveis de responsabilidade na contratação. Existência de júri plural e rotativo. Verificação e revisão de projecto realizada por entidade externa</p>	
<p><b>SISTEMAS DE INFORMAÇÃO</b></p>	<p>Ambiente Organizacional – Plano de Segurança</p>	<p>Manipulação de dados/fornecimento de informação a terceiros/abuso de confiança/favorecimento próprio ou de terceiros.</p>		<p>Criar e implementar o plano de segurança da organização – Política, normas, guiões e procedimentos.</p> <p>Definir e atribuir a gestão da segurança na organização.</p> <p>Definir e atribuir a responsabilidade no acesso e tratamento dos dados e dos sistemas informáticos.</p> <p>Criar procedimentos para classificar a informação.</p>	<p>Falta na organização:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Responsável pela segurança dos SI;</li> <li>- Políticas de segurança, normas e respetivos procedimentos;</li> <li>- Procedimentos para controlo dos documentos e classificação da informação;</li> <li>- Formação e sensibilização dos trabalhadores para os aspetos da segurança;</li> <li>- Auditorias e testes à segurança dos SI;</li> </ul>

	<p>Utilização de serviços externos – manutenção de sistemas e desenvolvimento de aplicações informáticas</p>	<p>Furto de dados/manipulação de dados/fornecimento de informação a terceiros/abuso de confiança/favorecimento próprio ou de terceiros.</p>		<p>Garantir que existe um contrato ou acordo sobre o nível de serviços- Na utilização de serviços específicos (outsourcing) devem estar previstos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A segurança;</li> <li>▪ Propriedade dos dados e acesso aos mesmos;</li> <li>▪ Os serviços disponíveis;</li> <li>▪ As disposições de emergência (por exemplo, se o fornecedor cessa as suas atividades)</li> </ul> <p>A gestão deve efetuar um controlo rigoroso dos resultados comparativamente às exigências definidas.</p>	<p>Contratos com empresas de desenvolvimento de software, com condições que não permitem salvaguardarem os interesses do cliente e, por vezes, do fornecedor. Por exemplo: nem todo o código desenvolvido está documentado obrigatoriamente; não existe a obrigação do software, ser formalmente aceite, antes de entrar em produção.</p> <p>Aplicações com Bugs (erros de código ou mal escrito).</p>
	<p>Acessos lógicos</p>	<p>Furto de dados/manipulação de dados/fornecimento de informação a terceiros/abuso de confiança/favorecimento próprio ou de terceiros.</p>		<p>Criar políticas, normas e procedimentos para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atribuição de privilégios de acesso;</li> <li>▪ Garantir transação de informação segura;</li> <li>▪ Garantir a proteção da propriedade intelectual;</li> <li>▪ Saber atuar perante ataques de negação de serviço (DoS);</li> <li>▪ Criar processos de garantia da qualidade;</li> </ul>	<p>Falta de Controlo nos acessos lógicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procedimentos para atribuição de logins e passwords;</li> <li>▪ Firewalls com regras muito pouco restritivas;</li> <li>▪ Não existência de um IPS (Intrusion Prevention Systems).</li> </ul> <p>Sistema Operativo com parâmetros mal configurados.</p>
	<p>Acessos físicos</p>	<p>Furto de dados/manipulação de dados/fornecimento de informação a terceiros/abuso de confiança/favorecimento próprio ou de terceiros.</p>		<p>Criar e implementar um programa de segurança físico, com políticas, normas e procedimentos para :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proteção dos ativos;</li> <li>▪ Controlo de acesso às instalações;</li> <li>▪ Controlo de acesso do Pessoal;</li> <li>▪ Mecanismos de proteção da área circundante;</li> <li>▪ Sistemas de deteção de intrusão;</li> <li>▪ Força policial e Empresas</li> </ul>	<p>Falta de Controlo nos acessos físicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Não há elementos de segurança para controlar as entradas e as áreas circundantes da organização;</li> <li>▪ Não existência de um IDS (Intrusion Detection Systems) - videovigilância;</li> <li>▪ Não há controlo biométrico nos acessos às salas classificadas</li> </ul>



				<ul style="list-style-type: none"> <li>de vigilância;</li> <li>Auditoria aos acessos físicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>como mais sensíveis;</li> <li>Não existência de regras restritivas para acesso a áreas sensíveis da organização</li> </ul>
<b>Atendimento ao Público</b>	Serviço de Front Office	<p>Falsificação de documentos;</p> <p>Atendimento privilegiado/preferencial ilícito;</p> <p>Receção intencional de documentos com elementos falsos, inexactos;</p>		<p>Rotatividade dos funcionários.</p> <p>Supervisão por observação directa do atendimento por parte dos responsáveis do serviço</p> <p>Controlo periódico dos documentos emitidos e das certidões passadas.</p> <p>Sistema de senhas de atendimento por ordem de chegada</p>	<p>Sistema manual de registos</p> <p>Carimbos manuais</p> <p>Inexistência de senhas para atendimento</p>

## Anexo 3

### Glossário de Termos

**Ética:** Representa os valores do comportamento humano que actuam para o bem do indivíduo e da sociedade, como a moral, justiça, transparência, rectidão, entre outros valores que mostram uma boa conduta social.

**Conflito de interesses:** Situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse colectivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.

**Lavagem de dinheiro:** Expressão que se refere à práticas económico-financeiras que têm por finalidade dissimular ou esconder a origem ilícita de determinados activos financeiros ou bens patrimoniais, de forma a que os activos aparentem uma origem lícita ou a que, pelo menos, a origem ilícita seja difícil de demonstrar ou provar (o mesmo que dar fachada de dignidade a dinheiro de origem ilegal).

**Segregação de Funções:** Separar as responsabilidades sobre actividades conflitantes através de organograma ou estabelecimento de regras no sentido de prevenir ou detectar problemas nas tarefas executadas.

**Suborno:** Prática de prometer, oferecer ou pagar a uma autoridade, governante, funcionário público ou profissional da entidade privada, dinheiro ou qualquer outros favores para que a pessoa em questão deixe de cumprir os seus deveres profissionais.

**Tratados internacionais:** É o acordo formal, concluído entre sujeitos de direito internacional público e destinado a produzir efeitos jurídicos entre os países signatários.