



PLANO DE PREVENÇÃO DOS RISCOS DA CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO ANUAL
(REPORTADO A 2023)

ÍNDICE

1. ENQUADRAMENTO SUMÁRIO
2. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL
3. O RISCO DA CORRUPÇÃO (E INFRAÇÕES CONEXAS)
4. MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE RISCOS
5. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS
6. CONCLUSÕES
7. RECOMENDAÇÕES

1. ENQUADRAMENTO SUMÁRIO

Em cumprimento da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (doravante CPC) de 1 de julho de 2009, foi aprovado o primeiro Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da IGAI (adiante Plano) , mediante despacho IG n.º 26/2009, de 4 de dezembro de 2009.

A Recomendação de 1/2015, de 1 de julho do CPC, veio aclarar que os Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC) deveriam identificar de modo exaustivo todos os riscos de gestão, incluindo os de corrupção, bem como as correspondentes medidas preventivas, pelo que, em 2016, procedeu-se à revisão do PPRCIC da IGAI e, em novembro de 2020, na sequência de diversas recomendações emanadas do Conselho de Prevenção da Corrupção, foi elaborado um novo Plano.

Dada a importância desta matéria, tiveram lugar diversas alterações legislativas, de entre as quais se destacam a Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril de 2021, que aprovou a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, a que se seguiu a publicação do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro. Os referidos diplomas legais determinaram a implementação de um conjunto de medidas de combate à corrupção, tais como: o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), os Programas de Cumprimento Normativo e respetivo responsável. Foi aprovado, de igual modo, o Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações (doravante RGPDI), Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que veio introduzir no contexto nacional a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

A IGAI, sendo uma entidade com funções de auditoria, inspeção, controlo e fiscalização, tem, *smo*, uma exigência reforçada no sentido de promover a integridade na gestão pública.

É entendimento da signatária que qualquer Plano de Prevenção da Corrupção deverá ser entendido por todos como uma ferramenta de gestão dinâmica, e também por isso, ser objeto de controlo e monitorização, com o objetivo de assegurar a aplicabilidade, utilidade e eficácia das medidas de prevenção nele estipuladas e , sempre que necessária, a sua atualização.

O presente relatório plasma a monitorização levada a efeito, referente ao ano de 2023.

Assim, procede-se à elaboração do relatório de avaliação anual do PPRCIC, contendo a análise ao grau de implementação das medidas preventivas e corretivas identificadas.

No decurso do corrente ano, a IGAI irá proceder à elaboração de novo Plano de Prevenção de Corrupção.

2. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A IGAI é dirigida por uma Inspetora-Geral, coadjuvada por uma Subinspetora-Geral e dispõe, na sua configuração legal, de um diretor de serviços. A organização interna aguarda a publicação da portaria que irá regulamentar a lei orgânica da IGAI.

O modelo de organização interna da IGAI obedece a uma estrutura funcional mista – hierarquizada e matricial:

- Com uma estrutura hierarquizada constituída por unidades orgânicas nuclear e flexíveis nas áreas de suporte geral da atividade da IGAI, designadamente administração, gestão de recursos, bem como nas áreas do apoio técnico especializado e do desenvolvimento administrativo;
- Com uma estrutura matricial adaptada à área de Missão da IGAI que integra o pessoal com funções de inspeção, auditoria e fiscalização, através da constituição de equipas de inspeção multidisciplinares na área operativa da IGAI.

3. O RISCO DA CORRUPÇÃO (E INFRACÇÕES CONEXAS)

Podemos definir o risco como sendo o evento, situação ou circunstância futura com a probabilidade de ocorrência e potencial consequência positiva ou negativa na consecução dos objetivos de uma unidade organizacional [in Plano de Prevenção de riscos de Gestão da Direção-Geral do Tribunal de Contas, pág. 8].

A gestão de risco é o processo contínuo e em permanente desenvolvimento, através do qual as organizações analisam metodicamente os riscos inerentes às respetivas atividades, com o objetivo de atingirem uma vantagem sustentada em cada atividade individual e no conjunto de todas as atividades¹ e que deve ser, naturalmente, integrado na cultura da organização através de uma política eficaz e um programa conduzido pela direção de topo, mas partilhado por toda a organização.

Não existe uma definição concreta do que é a corrupção. Ainda assim, é comumente aceite que numa conduta dita corruptiva, se verificará o abuso de um poder ou função públicos de forma a beneficiar alguém, contra o pagamento de uma vantagem (quantia ou outro tipo) e que mina, por isso, a confiança dos cidadãos nas suas instituições, sejam elas públicas ou privadas.

A corrupção pode definir-se como o *desvio de um poder para fins diferentes daqueles para que foi concedido*.²

¹ in: Norma de gestão de riscos, FERMA – Federation of European Management Association, 2003

² in <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/index2.php>

Esta definição cobre um vasto leque de práticas: os conflitos de interesse, ofertas ou subornos de uma empresa dirigidos ao responsável pelas compras de outra empresa, as autoridades públicas subornadas por pessoas ou empresas para fechar os olhos ao incumprimento de determinada regulamentação, o desvio de fundos públicos, somas extorquidas por funcionários públicos abusando do seu poder, etc.

É dado assente que *“o combate à corrupção é essencial ao reforço da qualidade da democracia e à plena realização do Estado de Direito, assegurando uma efetiva igualdade de oportunidades, promovendo maior justiça social, favorecendo o crescimento económico, robustecendo as finanças públicas e aumentando o nível de confiança dos cidadãos nas instituições democráticas”*.³

Enquanto infração de natureza penal, ela está tipificada no Código Penal (doravante CP). Os crimes de corrupção apresentam-se, essencialmente, com duas configurações: a corrupção ativa e a corrupção passiva, conforme o agente esteja, respetivamente, a oferecer/prometer ou a solicitar/aceitar uma vantagem patrimonial ou não patrimonial indevida, distinguindo-se ainda, cada uma, conforme o ato solicitado ou a praticar seja ou não contrário aos deveres do cargo do funcionário corrompido.

Vejam, em detalhe, os crimes tipificados no Código Penal como crime de corrupção e outros a ela conexos.

Corrupção Passiva

Artigo 373.º do Código Penal

Solicitação ou aceitação, por funcionário, por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, de vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para a prática de um qualquer ato ou omissão contrários aos deveres do cargo, ou não, ainda que anteriores àquela solicitação.

Corrupção Ativa

Artigo 374.º do Código Penal

Doação ou promessa a funcionário, ou a terceiro por indicação ou com conhecimento daquele, de vantagem patrimonial ou não patrimonial tendo como fim a prática de um qualquer ato ou omissão contrários aos deveres do cargo, ou não.

Tráfico de Influência

Artigo 335º do Código Penal

Solicitação ou aceitação para si ou para terceiro, por si ou por interposta pessoa, com ou sem o seu consentimento ou ratificação, de vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública. A ação é punida de forma diferente conforme aquilo que se pretende, seja uma decisão lícita ou uma decisão ilícita, favoráveis, mas ambas as situações constituem crime e são punidas.

³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, que aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024

Denegação de Justiça e Prevaricação

Artigo 369º do Código Penal

Promover ou não promover, conduzir, decidir ou não decidir ou praticar ato no exercício de poderes decorrentes do

Branqueamento

Artigo 368-Aº do Código Penal

- Conversão, transferência, auxílio ou facilitação de alguma operação de conversão ou transferência de vantagens, obtidas por si ou por terceiro, direta ou indiretamente, com o fim de dissimular a sua origem ilícita, ou de evitar que o autor ou participante dessas infrações seja criminalmente perseguido ou submetido a uma reação criminal.

- Ocultação ou dissimulação da verdadeira natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou titularidade das vantagens, ou os direitos a ela relativos. Detenção, aquisição ou utilização, de vantagens, por quem não é o autor do facto ilícito típico de onde provêm essas vantagens.

Peculato

Artigo 375º do Código Penal

Apropriação ilegítima por funcionário, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel ou imóvel ou animal, públicos ou particulares, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções.

Participação Económica em Negócio

Artigo 377º do Código Penal

Produção de lesão em negócio jurídico, por funcionário com intenção obter de para si ou para terceiro, participação económica ilícita, de interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhe cumprir administrar, fiscalizar, defender ou realizar em razão das suas funções.

Concussão

Artigo 379º do Código Penal

Receção por funcionário no exercício das suas funções ou de poderes de facto delas decorrentes, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, de vantagem patrimonial que não lhe seja devida, ou seja superior à devida, nomeadamente contribuição, taxa, emolumento, multa ou coima, para si, para o Estado ou para terceiro, mediante indução em erro ou aproveitamento de erro da vítima.

Abuso de Poder

Artigo 382º do Código Penal

Abuso de poderes por funcionário ou violação de deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa.

Fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito

Artigo 21º, 36º, 37º, 38º do DL nº28/84, de 20 de janeiro

Obtenção de subsídio ou subvenção ou de crédito fornecendo às autoridades informações inexatas, incompletas ou omitindo informações devidas; utilização das prestações obtidas a título de subsídio, subvenção ou crédito para fins diferentes daqueles a que se destinavam.

Recebimento e oferta indevidos de vantagem

- Artigo 372.º do Código Penal

Solicitação ou aceitação, por funcionário, de vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida, no exercício das suas funções ou por causa delas, por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação.

- Artigo 16.º, n.º 1, da Lei n.º 34/87, de 16 de julho

Solicitação ou aceitação por titular de cargo político, no exercício das suas funções ou por causa delas, por si ou por interposta pessoa, para si ou para terceiro, de vantagem patrimonial ou não patrimonial que não lhe seja devida, com o seu consentimento ou ratificação.

- Artigo 16.º, n.º 3, da Lei n.º 34/87, de 16 de julho

Oferta ou promessa, por titular de cargo político a outro titular de cargo político ou a terceiro com conhecimento destes, de vantagem patrimonial ou não patrimonial que não lhe seja devida, no exercício das suas funções ou por causa delas, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação.

No que respeita ao **Conflito de Interesses no Setor Público**, a Recomendação de 8 de janeiro de 2020 do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) sobre Gestão de Conflitos de Interesses no Setor Público veio revogar a Recomendação de 7 de novembro de 2012 do referido Conselho, que considerava a matéria dos conflitos de interesses, particularmente a sua prevenção e controlo, de importância fundamental na gestão pública, dada a reconhecida relação que apresenta com a problemática da corrupção.

A Recomendação referida salienta que o conceito de conflito de interesses inclui qualquer situação, real, aparente ou potencial, de sobreposição de interesses privados sobre os interesses públicos que os titulares de cargos públicos, políticos e administrativos, estão obrigados a defender, quer durante o exercício do mandato ou funções, quer mesmo em momento anterior ao exercício ou após a sua cessação.

Em matéria de conflito de interesses, a IGAI adotou medidas destinadas a assegurar a isenção e a imparcialidade dos/as seus/as dirigentes e trabalhadores/as e a prevenir situações de favorecimento. Para o efeito, é pedida a todos os funcionários a assinatura da declaração de inexistência de incompatibilidades e impedimentos.

Deram entrada 2 requerimentos de acumulação de funções.

4. MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE RISCOS

O Plano da IGAI, que data de 2020, abrangeu todas as áreas de atividade da IGAI e respetivos trabalhadores. Os riscos nele apresentados foram avaliados quanto à sua probabilidade de ocorrência e à gravidade da consequência.

A metodologia utilizada na elaboração do Plano da IGAI visou:

- Identificar os riscos associados a cada procedimento;
- Classificar o risco atendendo à sua probabilidade de ocorrência e impacto;
- definir medidas preventivas da ocorrência desses riscos;
- Definir os mecanismos de controlo

Este processo importa uma atuação disciplinada em vários momentos:

- *Identificação e definição do risco* — reconhecimento e classificação de factos cuja probabilidade de ocorrência e respetiva gravidade de consequências contemplem riscos de gestão, incluindo riscos de corrupção e de natureza análoga;
- *Análise do risco* — classificação do risco segundo critérios de probabilidade e de gravidade na ocorrência, estabelecendo-se conjuntos de critérios, medidas e ações, em função de as consequências serem estratégicas ou operacionais;
- *Grau de risco* — resulta da combinação entre a probabilidade (PO) com a gravidade da consequência da respetiva ocorrência (GC):

Cada risco identificado foi classificado de acordo com a probabilidade de ocorrência e com o impacto estimado. Para este plano foram utilizados os seguintes critérios:

PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA [PO]		
BAIXA [1]	MÉDIA [2]	ALTA [3]
Possibilidade de ocorrência, mas o evento (risco) é evitável ou controlado com as medidas inscritas no Plano.	Possibilidade de ocorrência, podendo o evento ser evitado ou controlado através de decisões e ações adicionais.	Forte possibilidade de ocorrência; dificuldade em controlar o evento, mesmo através de decisões e ações adicionais.

IMPACTO ESTIMADO [IE]		
BAIXA [1]	MÉDIA [2]	ALTA [3]
Dano na otimização do desempenho organizacional. Exige calendarização das atividades ou projetos.	Perda na gestão das operações. Requer a redistribuição de recursos por tempo e custos.	Prejuízo na imagem e reputação de integridade institucional, bem como na eficácia e desempenho da missão.

A Graduação do Risco resulta da combinação da probabilidade da ocorrência com a gravidade da consequência, de acordo com a matriz ilustrada no quadro seguinte:

GRADUAÇÃO DO RISCO [GR]		
FRACO [C]	MODERADO [B]	ELEVADO [A]
Possibilidade de ocorrência, mas o evento (risco) é evitável ou controlado com as medidas inscritas no Plano.	O risco pode ser evitado ou controlado através de decisões e ações adicionais. Propicia uma redistribuição de recursos por tempo e custos.	Dificuldade em controlar o risco, mesmo através de decisões e ações adicionais. Intolerabilidade da comissão de ações ou omissões que concorram para a sua verificação.

5. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

A elaboração do presente relatório de execução envolveu a participação de todos os serviços e dirigentes da IGAI.

A monitorização levada a efeito pretendeu apurar o ponto de situação do esforço que foi despendido na minimização dos riscos e na maximização da aplicação das correspondentes medidas de prevenção. Para este efeito, foi solicitado aos serviços o preenchimento de um ficheiro em Excel enviado, no qual se pretendeu que os mesmos reavaliassem os riscos, com a indicação, se fosse o caso, de novos riscos e /ou novas medidas preventivas e de mitigação.

No Plano da IGAI foram identificados 42 riscos, 76 medidas de prevenção e 57 mecanismos de controlo.

Riscos Identificados	Medidas Preventivas	Mecanismos de Controlo
42	76	57

Dos riscos identificados, estes encontram-se cobertos por medidas de controlo preventivas e, no geral, os responsáveis pelas áreas consideram que as mesmas se revelam adequadas.

Das 76 medidas preventivas, 3 encontram-se em processo de implementação. Houve quatro medidas de prevenção que foram alteradas.

Medidas Preventivas em Curso e/ou parcialmente implementadas:

- a) **Risco:** "Propagação da desmotivação"

Medida de prevenção "Adequação da formação ao perfil exigido"

Mecanismo de Controlo "Plano de Formação"

A justificação apresentada foi que "Considerando a permanente mutação dos diplomas legais, é desajustado ter um plano de formação "fechado" no início do ano, pelo que se adota uma gestão mais flexível da formação, mas sempre enquadrada com as competências já adquiridas e com o conteúdo funcional do trabalhador"

- b) **Risco:** "Propagação da desmotivação"

Medida de Prevenção: Ações de motivação individual

Mecanismo de controlo: Plano de Formação

Justificação *"Em complemento à formação dedicada à promoção do trabalho em equipa, pontualmente e sempre que se revela necessário, são realizadas ações individuais, numa lógica de coaching".*

- c) **Risco:** Inconsistências técnicas ou irregularidades na feitura de propostas de decisão e de relatórios que contenham recomendações

Medida de Prevenção: Ações rotinadas de formação e atualização técnica

Mecanismo de Controlo: Plano anual de formação

A justificação apresentada foi que Existe uma "gestão flexível da formação"

Medidas Preventivas alteradas

Foram alteradas 3 medidas de prevenção, tendo os serviços justificado essa mesma alteração, nos moldes que se passa a enunciar:

- d) **Risco:** "Propagação da desmotivação"

Medida: "Ações de motivação individual"

Mecanismo de Controlo: "Plano de Formação"

A justificação apresentada é que *"Considerando a permanente mutação dos diplomas legais, é desajustado ter um plano de formação "fechado" no início do ano, pelo que se adota uma gestão*

mais flexível da formação, mas sempre enquadrada com as competências já adquiridas e com o conteúdo funcional do trabalhador”.

- e) **Risco:** Falência no acompanhamento e reporte da execução do PPRCIC
Medida de Prevenção: Monitorização semestral do PPRCIC
Mecanismo de Controlo: Relatórios de monitorização do PPRCIC
A justificação apresentada *“Não se justifica pela dimensão e probabilidade de ocorrência dos riscos presentes”.*
- f) **Risco:** Redução da qualidade da informação prestada e de apoio técnico e administrativo com vista à tomada de decisão
Medida Preventiva: Conferências da informação intermédia final
Mecanismo de Controlo: Auditorias temáticas internas
Justificação apresentada: *“encontram-se instituídos momentos de conferência e validação periódica”.*

Medida Preventiva Eliminada

Foi eliminada 1 medida de prevenção por ter sido considerada pelos responsáveis pela sua implementação como não tendo utilidade.

Risco: Baixa execução do programa de formação
Medida de Prevenção: Avaliação dos processos formativos
Mecanismo de Controlo: Relatórios-tipo a preencher pelos colaboradores intervenientes em ações de formação
A justificação apresentada foi que *“não tem utilidade em face do sistema de formação vigente na IGAI”.*

Em síntese, e em resultado dos dados fornecidos, a análise dos mesmos permite resumidamente concluir que:

- A grande maioria das medidas preventivas ou de mitigação identificadas e os mecanismos de controlo referidos mantêm-se atuais;
- Não foram identificados novos riscos passíveis de referência no Plano;
- Não foi alterada a Probabilidade de Ocorrência dos riscos identificados e bem assim, o seu impacto ou grau;

- Nenhum dos riscos identificados deixou de existir.

6. CONCLUSÕES

O presente Relatório de Avaliação Anual do PPRCIC, cuja análise se enquadra no período temporal respeitante ao ano de 2023, permite aferir que houve um esforço institucional no sentido em que as medidas e respetivos mecanismos de controlo planeados para mitigação dos riscos fossem executados, pelos respetivos serviços.

Constatou-se que a IGAI, tendo noção da importância crescente desta matéria, se mantém empenhada na prossecução do objetivo do Plano, que é, como já referido, diminuir ao máximo, quer a probabilidade de ocorrência dos riscos, quer a gravidade da respetiva consequência.

Na presente avaliação, considera-se que:

- a) As medidas preventivas previstas no Plano são, na sua maior parte, corretas e adequadas, contribuindo para eliminar ou evitar os riscos identificados;
- b) Não se identificaram novos riscos passíveis de referência, não se tendo alterado a probabilidade de ocorrência de riscos, o seu impacto e o seu grau, tendo sido alteradas 3 medidas de prevenção, por não se mostrarem atuais;
- c) No que toca às medidas parcialmente implementadas ou em processo de implementação, as mesmas estão perfeitamente sinalizadas, tendo os responsáveis pela implementação das medidas mitigadoras dos riscos indicado quais os motivos ou constrangimentos que impossibilitaram a efetiva implementação;
- d) Os riscos identificados no Plano mantêm-se, uma vez que resultam da atividade normal dos serviços;
- e) Mostra-se necessário continuar a acompanhar a matéria da prevenção da corrupção, em virtude de as atividades da IGAI se encontrarem em constante evolução o que exige a adaptação constante de procedimentos e a monitorização dos riscos por estas ocasionados, encontrando-se novas medidas que contribuam para minorar os referidos riscos.

7. RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, recomenda-se que:

1. Se mantenha o controlo e a gestão, não só dos riscos, como também das medidas preventivas definidas para colmatar os riscos subsistentes;
2. Se iniciem, com a brevidade possível, os trabalhos para a elaboração, no primeiro trimestre do corrente ano, do novo Plano de Prevenção da Corrupção da IGAI, de acordo com o RGPC, uma vez que o Plano da IGAI data de 2020;
3. Se efetue um exercício de análise operacional das medidas de controlo de cada risco, de forma que, no próximo PPR, seja incluída uma avaliação mais direcionada aos serviços e específica dos riscos reconhecidos pelos mesmos, bem como das medidas de prevenção e/ou mitigação e dos mecanismos de controlo existentes e da sua aplicabilidade;
4. A publicação do presente relatório de execução no sítio da Intranet da IGAI e no sítio da IGAI na Internet, no endereço: <https://www.igai.pt>, nos termos do nº 6 do artigo 6º do RGPC (anexo ao DL 109-E/2021, de 9 de dezembro);
5. O envio do presente relatório de execução ao MENAC, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo, nos termos do nº 7 do artigo 6º do RGPC (anexo ao DL 109-E/2021, de 9 de dezembro).

À consideração da Senhora Inspectora-Geral da Administração Interna

A Jurista



Sónia Marinho