

# Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Junta de Freguesia Santo António dos Cavaleiros e Frielas

## Enquadramento Legal

A gestão do risco é uma atividade que assume um carácter transversal, constituindo uma das grandes preocupações dos diversos Estados e das organizações de âmbito global, regional e local, revela-se um requisito essencial ao funcionamento das organizações e dos Estados de Direito Democrático, sendo fundamental nas relações que se estabelecem entre cidadãos e a administração, no desenvolvimento das economias e no normal funcionamento das instituições.

O Conselho de Prevenção da Corrupção, entidade administrativa independente criada pela Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, no âmbito da sua atividade aprovou uma Recomendação, em 1 de julho de 2009, sobre «Planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas», nos termos da qual os órgãos máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, seja qual for a sua natureza, devem elaborar um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

Tendo em consideração a importância da matéria do conflito de interesses no Setor Público e de modo a reforçar o sentido e o alcance de medidas tendentes a uma cultura administrativa de rigor e transparência, foi igualmente aprovada, pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, a Recomendação n.º 5/2012, de 7 de novembro de 2012, que prevê a implementação, por parte das entidades de natureza pública, de mecanismos de acompanhamento e gestão de conflitos de interesses. No dia 24 de fevereiro de 2020, a Junta de Freguesia da Penha de França aprovou o Código de Conduta. O referido Código, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 56, de 19 de março de 2020, é um instrumento na prevenção e deteção da corrupção e demais ilícitos criminais, definindo princípios e deveres que orientam a conduta dos membros do órgão executivo da Freguesia. Com a entrada em vigor do Código de Conduta iniciaram-se os trabalhos preparativos para a elaboração do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, de Corrupção e Infrações Conexas.

O Conselho de Ministros aprovou, no dia 3 de setembro de 2020, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024. No âmbito da referida Estratégia, é eleito como vetor essencial

ao combate à corrupção a prevenção, considerando-se fundamental atuar a montante do fenómeno, prevenindo a existência de contextos geradores de práticas corruptivas. A elaboração deste Plano reforça o compromisso da Junta de Freguesia Santo António dos Cavaleiros e Frielas de garantir uma administração autárquica transparente e justa, promovendo a igualdade de tratamento entre os cidadãos e fomentando o crescimento económico. O presente Plano identifica as áreas de risco de corrupção, bem como as situações passíveis de gerar conflitos de interesses e incompatibilidades, delimitando as áreas e os critérios de risco adotados e explicitando um conjunto de mecanismos e, bem assim, as medidas que se pretendem adotar na Junta de Freguesia para prevenir a sua ocorrência e mitigar o seu impacto. Assim, nos termos e ao abrigo das disposições conjugadas do n.º 7 do artigo 112.º e do artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa, da segunda parte da alínea h) do n.º 1 do artigo 16.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a Junta de Freguesia da Penha de França, elabora o presente Plano que constitui um instrumento para a gestão de risco, constituindo uma ferramenta de suporte ao planeamento estratégico e ao processo da tomada de decisão.

### Compromisso ético

Com base no artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) a Administração Pública tem como princípios fundamentais a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

Na Carta Ética da Administração Pública (cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/97, de 27 de fevereiro de 1997) são estabelecidos os pressupostos deontológicos da profissão de «agente na administração pública», sendo estes, um conjunto de regulamentações que se consubstanciam em dez princípios:

- Princípio do serviço público: Os trabalhadores encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo;
- Princípio da legalidade: Os trabalhadores atuam em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito;
- Princípio da justiça e imparcialidade: Os trabalhadores, no exercício da sua atividade, devem tratar de forma justa e imparcial todos os cidadãos, atuando segundo rigorosos princípios de neutralidade;

- Princípio da igualdade: Os trabalhadores não podem beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação económica ou condição social;
- Princípio da proporcionalidade: Os trabalhadores, no exercício da sua atividade, só podem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da atividade administrativa;
- Princípio da colaboração e boa-fé: Os trabalhadores, no exercício da sua atividade, devem colaborar com os cidadãos, segundo o princípio da Boa-fé, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da atividade administrativa;
- Princípio da informação e qualidade: Os trabalhadores devem prestar informações e/ou esclarecimentos de forma clara, simples, cortês e rápida;
- Princípio da lealdade: Os trabalhadores, no exercício da sua atividade, devem agir de forma leal, solidária e cooperante;
- Princípio da integridade: Os trabalhadores regem-se segundo critérios de honestidade pessoal e de integridade de caráter;
- Princípio da competência e responsabilidade: Os trabalhadores agem de forma responsável e competente, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional.

A par da Carta Ética, ao órgão executivo e aos trabalhadores são aplicadas outras normas legais que regulam os direitos, as obrigações e penalizações sobre atos que vão contra os princípios fundamentais, nomeadamente os inscritos no artigo 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho (Estatuto do Eleitos Locais), para os primeiros, e no n.º 2 do artigo 73.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, para os segundos.

A gestão do risco deve constar das preocupações e fazer parte das atividades prosseguidas pelas organizações, sejam elas nacionais, regionais ou locais, considerando-se que ao nível local importa contribuir de forma concreta e inequívoca para a identificação do risco, mas também, para a prevenção da sua ocorrência, estabelecendo medidas, diretrizes, regras e procedimentos que neutralizem as situações identificadas e/ou potenciais situações de risco.

Os objetivos principais do Plano:

- Definir e identificar os responsáveis pela implementação e gestão do plano.
- Identificar as áreas de risco de corrupção e infrações conexas relativamente a cada área de atividade.
- Estabelecer medidas preventivas, e quando necessário corretivas, que salvaguardem a

inexistência de corrupção e infrações conexas.

### Identificação dos responsáveis

São responsáveis pela execução do plano todos os eleitos, assim como todos os trabalhadores da Junta de Freguesia Santo António dos Cavaleiros e Frielas

Identificação das áreas e atividades da autarquia, dos riscos de corrupção, da qualificação da frequência dos riscos, das medidas propostas

Na identificação dos processos suscetíveis de geração de riscos da Junta de Freguesia Santo António dos Cavaleiros e Frielas, equacionam-se os riscos em abstrato, face à sua gravidade e probabilidade de ocorrência, independentemente da sua verificação, pois é esta que se pretende prevenir.

A identificação dos riscos e medidas de prevenção estão sujeitos a avaliação permanente, sendo possível propor ajustamentos, sempre que tal se revele necessário.

Foram identificadas como suscetíveis de geração de riscos de corrupção e infrações conexas as seguintes áreas:

- Atendimento ao público, arquivo e serviços gerais;
- Administração pública;
- Recursos Humanos:
- Recrutamento de pessoal;
- Processamento de remunerações, outros abonos e ajudas de custo;
- Contratação pública;
- Concessão de benefícios públicos;
- Gestão financeira;
- Licenciamentos;

Assim, considerando o quadro legal e as recomendações do CPC, bem como as normas éticas a que os trabalhadores públicos estão vinculados, identificaram-se as áreas consideradas mais suscetíveis de geração de riscos e procedeu-se a uma classificação em função do grau de probabilidade de ocorrência (PO) como Alta, Média e Baixa, bem como, em função da gravidade das suas consequências, sendo a contratação pública e a concessão de benefícios públicos as mais gravosas.

Da correlação da classificação atribuída a cada risco, tendo por base os dois indicadores suprarreferidos, obtemos a Graduação do Risco (GR), que pode ser Fraco, Moderado ou Elevado.

Desta escala, concretizada no quadro seguinte, é possível aferir o que deve ser tratado de forma prioritária.

		Probabilidade de Ocorrência (PO)		
		Baixa (1)	Média (2)	Alta (3)
Gravidade da Consequência (GC)	Alta (3)	Moderado (2)	Elevado (3)	Elevado (3)
	Média (2)	Fraco (1)	Moderado (2)	Elevado (3)
	Baixa (1)	Fraco (1)	Fraco (1)	Moderado (2)

Assim, no Anexo I, são identificados, de forma detalhada, os potenciais riscos, caracterizados por área funcional, apontando-se as correspondentes medidas a adotar no sentido da sua prevenção e gestão.

### Conflitos de interesse

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

De acordo com essa Recomendação, o conflito de interesse no setor público pode ser definido como «qualquer situação em que um agente público, por força do exercício das suas funções, ou por causa delas, tenha de tomar decisões ou tenha contacto com procedimentos administrativos de qualquer natureza, que possam afetar, ou em que possam estar em causa, interesses particulares, seus ou de terceiros, e que por essa via prejudiquem ou possam prejudicar a isenção e o rigor das decisões administrativas que tenham de ser tomadas, ou que possam suscitar a mera dúvida sobre a isenção e o rigor que são devidos ao exercício de funções públicas.» Podem ser igualmente situações geradoras de conflito, «situações que envolvam trabalhadores que deixaram o cargo público para assumirem funções privadas, como trabalhadores, consultores ou outras, porque participaram, direta ou indiretamente, em decisões que envolveram a entidade privada na qual ingressaram, ou tiveram acesso a informação privilegiada com interesse para essa

entidade privada ou, também, porque podem ainda ter influência na entidade pública onde exerceram funções, através de ex-colaboradores.»

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

### Formação e Sensibilização

No âmbito da implementação e execução do Plano serão realizadas ações de formação e sensibilização sobre temas relacionados com a corrupção e infrações conexas para os dirigentes e demais trabalhadores, fomentando, deste modo, uma cultura de transparência administrativa, de compromisso e de responsabilização.

### Controlo e Monitorização do Plano

Para que este Plano cumpra a sua função é necessário o seu acompanhamento de forma dinâmica e a supervisão constante das atividades e ações desenvolvidas na Junta de Freguesia. A monitorização periódica pressupõe a emissão de um relatório anual, completo, objetivo, claro, conciso e oportuno, onde é feita a avaliação interna do Plano contemplando, nomeadamente:

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

Para os efeitos do disposto no artigo 139.º do Código de Procedimento Administrativo, publica-se o presente Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Junta de Freguesia Santo António dos Cavaleiros e Frielas no Diário da República, entrando em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, publicitando-se ainda o mesmo através de edital nos lugares de estilo e no sítio institucional da Junta de Freguesia na internet.

## Anexo I

Área de atividade	Riscos identificados	Frequência do risco	Medidas de prevenção
<b>Atendimento ao público, arquivo e outros serviços gerais</b>	Violação dos princípios gerais da atividade administrativa.	Fraco/moderado	Formação adequada aos trabalhadores/colaboradores; Ampla divulgação dos princípios gerais da atividade administrativa.
	Cobrança de verbas indevidas	Fraco	Disponibilização da informação relativa ao Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas da Junta de Freguesia
	Parcialidade e tratamento diferenciado dos fregueses	Moderado	Informação visível relativa à existência de livro de reclamações
	Fuga e divulgação indevida de informação para o exterior.	Moderado	Sensibilização dos trabalhadores para as consequências da corrupção e divulgação de informação sigilosa.
	Falha no arquivamento dos processos	Fraco	Manter a gestão de arquivos informatizada e atualizada, devendo a correspondência recebida mais importante ser digitalizada e anexada.
<b>Administração Autárquica</b>	Falta de transparência na informação da gestão.	Fraco	As convocatórias para todas as reuniões, ordinárias e extraordinárias, da Junta de Freguesia e da Assembleia de Freguesia, bem como as respetivas ordens do dia, são publicadas nos lugares de estilo da autarquia; As atas em minuta e as atas das reuniões da Junta de Freguesia e da Assembleia de Freguesia, assim como o teor integral das propostas aprovadas, são publicadas no sítio da internet da autarquia; Todos os contratos públicos são publicados na plataforma eletrónica de contratos públicos, no prazo legalmente previsto.
<b>Gestão Financeira/Património</b>	Existência de situações nas quais os beneficiários não juntam todos os documentos necessários à instrução do processo.	Moderado	Junção de todos os documentos ao procedimento e encaminhamento para o técnico responsável para confirmação.



<b>Gestão Financeira/Receita</b>	Não cobrança de receita própria da autarquia por omissão dos serviços responsáveis.	Fraco	Utilização de software de faturação próprio, bem como de referências de multibanco, para cobrança das faturas, de modo a evitar possíveis omissões.
	Desvio de receita	Fraco	Os documentos de receita gerados nos Polos de Atendimento diariamente remetidos para a Tesouraria;  Verificação, através da consulta ao programa de faturação, que todas as faturas são devidamente registadas e remetidas para a Contabilidade;  Os movimentos contabilísticos são conciliados com os movimentos bancários;  Inclusão em todos os documentos de cobrança de receita de referência multibanco para a sua cobrança.
	Receita entregue na tesouraria muito tempo após a sua cobrança.	Fraco	Definição de prazos para a entrega da receita arrecadada em cada Polo de Atendimento.
	Faturação de valores incorretos	Fraco	Verificação das faturas emitidas pelo superior hierárquico/contabilidade.
<b>Gestão Financeira</b>	Assunção de despesas sem prévio cabimento e compromisso orçamental.	Moderado	A despesa deverá ser única e exclusivamente adjudicada com o respetivo número de compromisso, assegurando assim que a mesma se encontra devidamente registada.
	Impossibilidade de controlo sobre a execução orçamental.	Moderado	Criação de um mapa de controlo de execução de contratos, de consulta geral (Contabilidade/Gestores de contratos), sobretudo para os contratos considerados de alto risco.
	Desvio de dinheiro	Fraco	A receita cobrada em numerário é entregue na tesouraria e confrontada com os respetivos documentos de suporte por parte do núcleo de tesouraria. É novamente verificado pelo núcleo de tesouraria, guardada no cofre e registada contabilisticamente;  As despesas realizadas em numerário são tendencialmente menores, em valor e frequência, estão reservadas para despesas urgentes e inadiáveis, o levantamento de



			numerário é realizado após concluído o respetivo procedimento de autorização de despesa e registado o respetivo compromisso, através do preenchimento e assinatura de um vale de caixa, onde constam os nomes dos intervenientes, bem como a finalidade do mesmo.
	Erros nos registos contabilísticos de receita e despesa.	Moderado	A segregação de funções, bem como a utilização de software adequado, permite reduzir o número de erros ou omissões das diversas tarefas desenvolvidas.
<b>Contratação Pública/Formação de Contratos</b>	Indefinição de critérios, normativos e/ou técnicos, no caderno de encargos na contratação pública.	Moderado	Monitorização dos processos de contratação pública procedendo a atualizações em função de verificação de necessidade de alterações.
	Inexistência de critérios e fundamentação escassa na escolha de entidades a convidar a apresentar proposta.	Moderado	Fundamentar sempre a escolha das entidades a contratar; Implementação de um sistema de avaliação de fornecedores.
	Enunciação deficiente ou insuficiente dos critérios de adjudicação e dos fatores e eventuais subfactores de avaliação das propostas, quando exigíveis.	Moderado	Todos os critérios e subcritérios para avaliação das propostas deverão ser antecipadamente divulgados, prevendo-se obrigatoriamente o direito de audiência prévia e comunicação da decisão de adjudicação a todos os concorrentes.
	Situações de conluio entre concorrentes na contratação pública.	Fraco	Reporte de todas as situações de suspeita de conluio às entidades reguladoras.
	Controlo deficiente dos prazos.	Moderado	Monitorização de prazos através de calendário partilhado com alertas.
	Caráter subjetivo dos critérios de avaliação das propostas com inserção de dados não quantificáveis.	Fraco	Opção por critérios quantitativos sempre que possível.
	<b>Contratação Pública/Execução de Contratos</b>	Existência de ambiguidades, lacunas e/ ou omissões no clausulado do contrato.	Moderado



	Existência de falhas no controlo de custos do contrato tendo por pressuposto os valores orçamentados anualmente.	Fraco	Monitorização periódica de custos, procedendo a atualizações em função de verificação da sua necessidade.
	Ausência de regras acompanhamento e penalidades relativamente ao cumprimento defeituoso e incumprimento do contrato.	Moderado	Monitorização periódica do contrato fazendo atualizações em função de verificação de necessidade de alterações;  O contrato deverá conter penalidades para o não cumprimento do determinado.
<b>Recursos Humanos</b>	Discricionariedade excessiva nos critérios/fatores de seleção.	Fraco	Nomeação de júri distinto para cada concurso ou recurso, preferencialmente com pelo menos um membro do júri externo à Autarquia;  Não intervenção nos procedimentos de seleção e avaliação de pessoal, de pessoas com relação de proximidade.
	Discricionariedade no processo de fixação dos objetivos e dificuldade de averiguar a avaliação.	Fraco	Garantir a aplicação de critérios objetivos e uniformes;  Assegurar o cumprimento de todas as fases do procedimento concursal, fundamentando todas as decisões tomadas.
	Acumulação de funções e conflitos de interesses — existência de situações de acumulação de funções não autorizadas.	Moderado	Aprovação e divulgação de Código de Conduta destinado aos trabalhadores.
	Pagamentos indevidos	Fraco	Verificação periódica dos pagamentos efetuados; Formação adequada aos colaboradores/trabalhadores.
<b>Licenciamento de Espaço Público</b>	Existência de situações nas quais os requerentes não juntam todos os documentos necessários à instrução do processo.	Fraco	Elaboração de lista de verificação com indicação de todos elementos necessários à correta análise do pedido;  Criação de modelo de resposta ao requerente a solicitar o envio da informação em falta;  Sempre que haja documentos não entregues deve ser feita menção na informação técnica.

Favorecimento, ou tratamento diferenciado, dos requerimentos.	Moderado	Formação e capacitação de trabalhadores, garantir que esta função não é apenas centrada numa pessoa de modo a haver maior controlo.
Incumprimento dos prazos de resposta estabelecidos na lei, dando origem a deferimentos tácitos.	Moderado	Controlo a partir da plataforma FREONLINE do prazo limite para resposta, com informação do término do mesmo.
Intervenções de fiscalização não registadas ou indevidamente registadas e documentadas.	Fraco	Elaboração de Relatórios em todas as ações de fiscalização, contendo as diligências efetuadas; Verificação das diligências realizadas pela cadeia hierárquica; Ações de fiscalização planeadas e enquadradas pela cadeia hierárquica.