

Tomei conhecimento.
Divulgue-se no Portal.

DCAL | DIREÇÃO-GERAL DAS
AUTARQUIAS LOCAIS

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO INTERCALAR 2023

Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações
Conexas

outubro 2023

ÍNDICE

I.	ENQUADRAMENTO	1
II.	AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVENTIVAS DO RISCO DO PPR	2
	II.1. Grau de colaboração	2
	II.2. Metodologia	2
	II.3. Análise Intercalar da execução do PPR em 2023	3
III.	MONITORIZAÇÃO POR UNIDADE ORGÂNICA	4
IV.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	5

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Implementação e eficácia das medidas preventivas das atividades com risco elevado, por unidade orgânica, em 30-06-2023	4
---	---

ANEXOS

Anexo I Resposta aos inquéritos dirigidos às unidades orgânicas em outubro 2023	6
---	---

I. ENQUADRAMENTO

O Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, com o objetivo de prevenir, detetar e sancionar atos de corrupção e infrações conexas, determina que as entidades da administração direta com mais de 50 trabalhadores, adotem e implementem um programa de cumprimento normativo que inclua, pelo menos:

- um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPR);
- um código de conduta;
- um programa de formação;
- e um canal de denúncias.

Em conformidade com tal determinação legal, a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), elaborou e tem vigentes um PPR, um Código de Ética e Conduta e um Canal de Denúncias, todos publicitados em <https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/direcao-geral-das-autarquias-locais/instrumentos-de-gestao/>

No que ao PPR concerne, resulta da alínea *a*) do n.º 4 do artigo 6.º do RGPC que, no âmbito do controlo da sua execução seja elaborado, no mês de outubro, um Relatório de Avaliação Intercalar (RAI), com incidência nas atividades que foram identificadas como de risco elevado ou máximo. Pelo que, o presente relatório congrega precisamente a informação, reportada a 30 de junho de 2023, e transmitida durante o mês de outubro, pelos dirigentes das unidades orgânicas com atividades com situações identificadas com grau de risco elevado.

O Código de Ética e Conduta, instrumento para prevenção e deteção do risco de fraude, corrupção e demais ilícitos criminais de que os trabalhadores tenham conhecimento, no exercício das suas funções e por causa delas, estabelece os princípios, valores e normas éticas e de comportamento que devem ser observadas, foi elaborado e aprovado nos termos das disposições constantes do n.º 1 e da alínea *b*) do n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho e do n.º 1 do artigo 7.º do RGPC, por despacho de 8 de junho de 2022 do Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, e publicado na 2.ª série do *Diário da República* n.º 204, de 21 de outubro de 2022.

O Canal de Denúncias, que concorre também para a prossecução dos objetivos prevenção, deteção e sancionamento de atos de corrupção e infrações conexas, levados a cabo contra ou através desta direção-geral, e que recebe denúncias internas e dá seguimento a denúncias externas de atos de corrupção e infrações conexas, foi elaborado nos termos do disposto na Lei n.º 93/2021, de 30 de dezembro, que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019.

Em cumprimento do estabelecido no n.º 1 do artigo 14.º do RGPC, as normas e procedimentos a observar nos pedidos de autorização, alteração e cessação de acumulação de funções, foram divulgados por todos os trabalhadores ao serviço da organização.

Todos/as os/as trabalhadores/as assinaram o “Compromisso da declaração de impedimentos”, nos termos do qual, caso se venham a encontrar em situação de incompatibilidade, impedimento ou escusa, se comprometem a dar conhecimento ao seu superior hierárquico ou à diretora-geral. Este compromisso, previsto no n.º 4 do artigo 17.º do Código de Ética e Conduta, é renovado anualmente.

Adicionalmente, caso um/a trabalhador/a considere que, no exercício das funções que lhe estão atribuídas e perante uma determinada situação, não estão reunidas as condições para garantir a inexistência de conflito de interesses, deve preencher a “Declaração de conflito de interesses” e comunicar o facto ao seu superior hierárquico ,

A elaboração deste RAI tem ainda presente as competências exercidas pela DGAL por delegação das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, no âmbito do Acordo de Parceria Portugal 2020, e as medidas implementadas para prevenir e/ou combater a ocorrência de quaisquer riscos no âmbito de infrações relacionadas com a prática de atos de corrupção e infrações conexas. As trabalhadoras da Unidade de Fundos Estruturais (UFE), unidade orgânica que exerce as funções delegadas declararam a sua situação em matéria de conflito de interesses, mediante a assinatura da Declaração de conflitos de interesses.

II. AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVENTIVAS DO RISCO DO PPR

II.1. Grau de colaboração

Em cada unidade orgânica é responsável pela implementação do PPR, o/a Diretor/a de Departamento, Chefe de Divisão ou Chefe de Equipa Multidisciplinar.

II.2. Metodologia

A elaboração do RAI 2023 seguiu a metodologia utilizada para a elaboração do PPR, tendo sido solicitada a participação dos responsáveis pela implementação das diversas medidas, mediante o envio de uma ficha de avaliação da execução do PPR aos dirigentes de todas as unidades orgânicas, embora o relatório se cinja àquelas com atividades classificadas como de risco elevado, a saber:

- Divisão Financeira (DF);
- Unidade de Fundos Estruturais (UFE) – equipa multidisciplinar.

A metodologia relativamente à verificação do grau de execução das medidas tomou por base a definição de quatro níveis de implementação:

- “Medida concluída em aplicação”;
- “Medida concluída não aplicada”;
- “Medida em preparação / elaboração”;
- “Medida não iniciada”.

Relativamente às medidas ainda não concluídas e em aplicação, as unidades orgânicas indicam os constrangimentos que impediram a respetiva implementação.

II.3. Análise Intercalar da execução do PPR em 2023

Cumprir realçar que a organização interna da DGAL salvaguarda o princípio da separação de funções, conforme as boas práticas de gestão. Esta separação é evidenciada no facto de cada unidade orgânica ter as funções específicas previstas na Portaria n.º 376/2015¹, de 21 de outubro, no Despacho n.º 4871/2017², de 5 de junho, e no Despacho n.º 7725/2018³, de 7 de agosto, e estando a nível interno estabelecido o reporte hierárquico de cada uma destas unidades, coordenadas pelos diferentes dirigentes superiores.

As unidades orgânicas também asseguram a segregação de funções designadamente nas áreas relacionadas com a responsabilidade em matéria de repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, na informação estatística produzida sobre recursos humanos na administração local, na instrução dos processos de declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação e nos processos de constituição de servidão administrativa, na gestão de tesouraria, bem como nas responsabilidades em matéria de gestão das operações cofinanciadas por fundos europeus.

Acresce que a DGAL no âmbito das atribuições que lhe são cometidas pelos contratos de delegação de competências das Autoridade de Gestão dos Programas Operacionais Regionais, já referido no ponto 1 deste documento, deve observar o disposto da Norma n.º 04/AD&C/2015, de 23-04-2015, emitida pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., relativa à Estratégia Antifraude e Avaliação do Risco de Fraude.

¹ Determina a estrutura nuclear e estabelecer o número máximo de unidades matriciais e flexíveis da DGAL e as competências das respetivas unidades orgânicas nucleares.

² Cria a equipa multidisciplinar Unidade de Fundos Estruturais.

³ Cria as unidades orgânicas flexíveis da DGAL.

III. MONITORIZAÇÃO POR UNIDADE ORGÂNICA

No anexo I enumeram-se todas as medidas preventivas dos riscos do PPR, por unidade orgânica identificando os riscos de gestão, corrupção ou infrações conexas, classificados como risco elevado, das principais atividades das duas unidades orgânicas.

Para a monitorização concreta da implementação das medidas foram solicitadas respostas às seguintes questões:

- Estado da implementação da medida?
- Existe evidência da operacionalização da medida?
- A medida é testada com regularidade?
- Como considera a eficácia da medida?

No quadro 1 é apresentada a quantificação quanto à implementação efetiva e à eficácia percecionada das medidas preventivas dos riscos, por unidade orgânica. Da análise desse quadro conclui-se que, na UFE, o conjunto das seis medidas preventivas das atividades com risco elevado encontram-se concluídas e em aplicação. Na DF, das quinze medidas preventivas das atividades com risco elevado, doze encontram-se concluídas e em aplicação e três em preparação.

Quadro 1 - Implementação e eficácia das medidas preventivas das atividades com risco elevado, por unidade orgânica, em 30-06-2023

Unidades Orgânicas	N.º de Medidas das Atividades com Grau de risco Elevado (30-06-2023)	Medida concluída em aplicação	Medida em preparação / elaboração
Divisão Financeira (DF)	15	12	3
Unidade de Fundos Estruturais (UFE)	6	6	-
	22	19	3

Fonte: Respostas aos inquéritos dirigidos às unidades orgânicas.

IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Verifica-se que os dirigentes das duas unidades orgânicas previram e identificaram os riscos de corrupção e infrações conexas, sendo que se observa, para a quase totalidade das atividades com risco elevado, que as medidas preventivas se encontram qualificadas como sendo de alta eficácia.

Constata-se a não conclusão da implementação de algumas medidas mitigadoras dos riscos elevados identificados, como sejam “Integrar automaticamente o processo de previsão na ATAL”, no que ao risco “Previsões incorretas” respeita, medida que depende do desenvolvimento de novas funcionalidades de controlo no SISAL, com implicações diretas no incremento do controlo interno por via do cruzamento de informação este entre sistema e o GERFIP, sendo que está dependente da aceitação por parte da EsPAP de alguns requisitos, afigurando-se que deverá ser feito um esforço no sentido da respetiva elaboração, e “*Checklist* de verificações” e “Segregação de funções”, medidas relativas aos riscos relacionados com o processamento de vencimentos dos trabalhadores da DGAL,.

Apresentam-se ainda as seguintes recomendações:

- Continuar a monitorização por unidade orgânica do cumprimento das normas e procedimentos internos, assegurando a necessária segregação de funções.
- Promover a realização de ações de formação em contexto de trabalho para os trabalhadores que ingressaram em 2023, sobre as normas e procedimentos internos e de atualização para os restantes.
- Garantir as evidências da aplicação das medidas preventivas/mecanismos de controlo do PPR.

Anexo I
Resposta aos inquéritos dirigidos às unidades orgânicas em outubro de 2023

Divisão Financeira

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO Interna: 2023										
Principais atividades	Riscos de corrupção ou infração conexa	Gravidade do risco identificado	Medidas preventivas previstas no PPR	Estado da implementação da medida	Há evidência da operacionalização da medida? (Se respondeu "Não" preencha o colunado seguinte)	Justificação da não aplicação da medida /Previsão da aplicação	A medida é testada com regularidade?	Como considera a eficácia da medida?	Porquê?	Ações a propor (Fundamental)
Pedidos de libertação de Créditos (PLC) junto da DGO, tendo por base as previsões de transferências mensais.	Previsões incorretas.	Elevado	Integrar o processo de previsão na ATAL.	Medida em preparação/ elaboração	Sim		Sim	Alta	O PLC individualizado do cabimento, compromisso e fatura permite ter contas correntes por entidade.	O PLC do FFD já é efetuado através de ficheiro I&D.
			Integrado no Manual de controlo interno dos procedimentos.	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta		
Gabinetar, processar e pagar as transferências da competência da DGAL incluindo as transferências após retenções.	Incumprimento dos procedimentos legais.	Elevado	Integrado no Manual de controlo interno dos procedimentos.	Medida concluída em aplicação	Sim			Alta		
			Checklist de verificações.	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta	O registo individualizado do cabimento, compromisso e fatura permite ter contas correntes por entidade.	O PLC do FFD já é efetuado através de ficheiro I&D.
Gestão de tesouraria, incluindo reconciliações bancárias, nomeadamente das contas associadas a transferências e retenções.	Acesso indevido ao cofre.	Elevado	Definição de regras: restrições de acesso ao cofre.	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta		
	Falhas de tesouraria.		Segregação de funções.	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta	Responsabilização nominal acesso ao cofre.	
	Falhas em saldos bancários.		Checklist de verificações.	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta		
Gestão dos pagamentos e saldos no âmbito do FRM.	Incumprimento dos procedimentos legais.	Elevado	Checklist de verificações.	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta	Medida essencial para verificação da remessa de todos os documentos por parte dos Municípios, que permita efetuar o pagamento em conformidade. A integração na ATAL vem tornar mais fidedigna os pagamentos efetuados.	
			Falhas em saldos bancários.							
Preparação dos projetos de Orçamento da responsabilidade da DGAL, nomeadamente das Transferências das Autarquias Locais (TAL), do Orçamento da DGAL (Funcionamento, Investimento, Programa equipamentos e CFA (funcionamento). Acompanhar a gestão e o controlo orçamental da sua execução, bem como a elaboração de eventuais alterações.	Incumprimento dos procedimentos legais, incumprimento dos prazos. Incorreta recolha de informação. Incorreta previsão.	Elevado	Integrado no Manual de controlo interno dos procedimentos.	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta		
			Checklist de verificação	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta		
			Segregação de funções.	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta		
			Formação contínua e específica.	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta		
Processamento de vencimentos dos trabalhadores da DGAL	Tratamento preferencial ou favorecimento, incumprimento dos procedimentos legais, incumprimento dos prazos. Incorreta recolha de informação.	Elevado	Elaboração de Manual de procedimentos.	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta		
			Checklist de verificações.	Medida em preparação/ elaboração	Sim		Sim	Alta		
			Segregação de funções.	Medida em preparação/ elaboração	Sim		Não	Alta		

Unidade de Fundos Estruturais

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO Interimar: 2021										
Principais atividades	Riscos de corrupção ou infração conexa	Gravidade do risco identificado	Medidas preventivas previstas no PPR	Estado da implementação da medida	Has sido iniciada a operacionalização da medida? (Se responder "Não" (processo concluído ou regular)	Justificação da aplicação da medida (Previdência da aplicação)	A medida é testada com regularidade?	Como considera a eficácia da medida?	Porquê?	Alterações a propor (Fundamento?)
Análise de admissibilidade e técnica das candidaturas de entidades autárquicas a financiamento de fundos FEAL, através do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE)/Programas operacionais regionais ALGARVE 2020, ALENTEJO 2020, CENTRO 2020, LISBOA 2020 e NORTE 2020, e respetivas alterações.	Os gestores do procedimento (equipa de análise) influenciam de forma intencional a análise e seleção de candidaturas, com o objetivo de favorecer determinadas candidaturas, nomeadamente através de tratamento preferencial na avaliação das candidaturas ou exercício de veto sobre outros elementos da equipa de avaliação.	Elevado	Segregação de funções.	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta	Evita as situações de conflito de interesses ao impedir que os técnicos exerçam atividades incompatíveis (como executar e fiscalizar uma mesma avaliação).	
			Manuais de Procedimentos.	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta	Como ferramenta administrativa de uso diário, orienta o trabalho dos técnicos e facilita o controlo interno.	
			Registo de atos no sistema de informação do SISE (SIPISE).	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta	Como instrumento de gestão e monitorização financeira, com identificação dos responsáveis pela prestação das informações, permite o elevado controlo das operações e a verificação do cumprimento das regras procedimentais, nomeadamente ao nível da segregação de funções.	
			Declaração de conflito de interesses e impedimentos dos membros da equipa.	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta	A assinatura, no início de cada operação de financiamento, da DCI é a salvaguarda de que os princípios de imparcialidade e da qualidade de tratamento não serão violados.	
De candidaturas prestam falsas declarações em sede de candidatura com o objetivo de levar a equipa de análise a considerar que são cumpridas os critérios de seleção, com consequente aprovação das respetivas candidaturas.	Elevado	Elevado	Divulgação de informações disponíveis em sede de candidatura ao POISE e aos Programas operacionais regionais ALGARVE 2020, ALENTEJO 2020, CENTRO 2020, LISBOA 2020 e NORTE 2020 na plataforma do FEAL.	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta	Através da análise comparativa dos registos efetuados no SISE e na base de dados do FEAL, é possível detetar desconformidades que o tratamento isolado da informação não permitiria.	
			Validação pelo coordenador da equipa da correta aplicação dos normativos definidos no Manual de Procedimentos do processo.	Medida concluída em aplicação	Sim		Sim	Alta	A validação por terceiros reduz os riscos de erro e fraude.	
Respostas contestação sobre a análise técnica de candidaturas e do processo de atribuição de crédito a uma entidade autárquica de financiamento de fundos FEAL, através do Portugal 2020/Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE)/Programas operacionais regionais ALGARVE 2020, ALENTEJO 2020, CENTRO 2020, LISBOA 2020 e NORTE 2020.	Erros de análise e validação da informação de que se tem de base a deficientes interpretação da informação disponível e/ou intenção deliberada em favorecer a entidade em causa.	Elevado								

www.portalautarquico.dgal.gov.pt