Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas 2026|2028

UNIÃO DAS FREGUESIAS
SACAVÉM e
PRIOR VELHO

Outubro 2026

Sacavém
Largo 1º de Maio, n.º 1
2685 – 099 Sacavém
Tel. 21 949 70 20 | Fax 21 949 70 25
geral@uf-sacavemepriorvelho.pt

Prior Velho
Rua Porto Amélia, 11-2º Piso
2685-365 Prior velho
Tel. 21 942 36 17 | Fax 21 941 08 81
geral@uf-sacavemepriorvelho.pt

Índice

Nota Introdutória **4**
1 Enquadramento **6**
1.1 Referências Legais e Normativas 6
1.2 Conceito de Corrupção 11
1.3 Infrações Conexas - Conceitos e Definições 13
1.4 Conflito de Interesses – Conceitos e Definições 18
1.5 Ambientes de Corrupção e Infrações Conexas 19
1.6 Prevenção da Corrupção 20
1.7 Controlo Interno 21
1.7.1 Pessoas 22
1.7.2 Confiança Razoável 22
1.7.3 Objetivos 22
1.7.4 Componentes 23
1.7.5 Relação entre Objetivos e Componentes 24
1.7.6 Eficácia 25
1.7.7 Deficiência 25
1.7.8 Conluio 26
1.7.9 Tipos de Atividades de Controlo 26
1.8 Gestão de Riscos 28
1.9 Objetivos da Elaboração/ Revisão do PPR 29
2 Conduta Ética e Deontologia Profissional **30**
2.1 Missão, Visão e Valores da JFSPV 30
2.2 Princípios Gerais de Ética e Deontologia de Atuação 31
2.3 Normas de Conduta Moral de Atuação 33
3 Canal de Denúncia **33**
4 Organização e Responsabilidades de Gestão de Riscos **34**
4.1 Modelo Organizacional da JFSPV 34
4.2 Cadeia de Valor 36
4.3 Funções e Responsabilidades na Gestão de Riscos 37
5 Política de Prevenção, Gestão e Controlo de Riscos **39**
6 Sistemas de Informação de Gestão de Riscos **40**
7 Metodologia de Gestão e Controlo de Riscos **42**
7.1 Conceitos e Modelo de Gestão de Riscos 42

7.2 Metodologia de Prevenção, Gestão e Controlo de Riscos 45
8 Identificação de Riscos e Medidas de Prevenção 48
8.1 Identificação e Avaliação de Riscos 48
8.2 Medidas de Prevenção de Riscos de Âmbito Geral 49
9 Monitorização e Revisão do Plano 52
9.1 Controlo e Monitorização 52
9.2 Revisão e Atualização do Plano 54
9.3 Comunicação do Plano 55
10 Plano de Ação 55
11 Glossário 59
11.1 Siglas e Acrónimos 59
11.2 Termos e Definições 60

Índice de Figura

Figura 1 - Situações de Corrupção 11
Figura 2 - Ambiente de Corrupção e Infrações Conexas 19
Figura 3 - Missão, Visão e Valores (Fonte: JFSPV) 30
Figura 4 - Cadeia de Valor 36
Figura 5 - Princípios do SGSI da JFSPV 41
Figura 6 - Componentes do Sistema de Gestão de Risco 42
Figura 7 - Metodologia de Prevenção, Gestão e Controlo de Riscos 45
Figura 8 - Fatores de Graduação do Risco 46
Figura 9 - Níveis de Risco 47
Figura 10 - Respostas ao Risco 47
Figura 11 - Monitorização do Risco 52
Figura 12 - Modelo de Monitorização 53
Figura 13 - Desenvolvimento do Plano de Ação 55
Figura 14 - Pilares de Implementação das Recomendações 56
Figura 15 - Implementação do Plano de Ações 56

NOTA INTRODUTÓRIA

Com o objetivo de prevenir e combater os riscos de corrupção e infrações conexas, a Lei n.º 54/2008, de 04 de setembro, criou o Conselho de Prevenção da Corrupção, entidade administrativa independente que estabeleceu, que os órgãos máximos das Entidades Gestoras de Dinheiro, Valores ou Patrimónios Públicos, deveriam elaborar Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e remeter os respetivos relatórios de execução ao Conselho de Prevenção da Corrupção, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

No seguimento deste diploma, foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril de 2021, referente a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, a que se seguiu a publicação do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro. A publicação dos referidos diplomas legais veio reforçar o combate à corrupção com a um conjunto de medidas, como: o Mecanismo Nacional Anticorrupção (*de agora em diante abreviado para* ***MENAC***), os Programas de Cumprimento Normativo e respetivo responsável.

Com objetivo de promover a transparência e a integridade na ação pública e garantir o cumprimento das políticas de prevenção da corrupção e de infrações conexas, o ***MENAC*** apresenta poderes de iniciativa, de controlo e sancionatórios.

O Regime Geral de Prevenção da Corrupção (*de agora em diante abreviado para* ***RGPC***), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, aplicável às pessoas coletivas que empreguem 50 ou mais trabalhadores, designadas como "*entidades abrangidas*", estabelece que estas devem criar um canal de denúncias interno onde possam ser denunciados atos suscetíveis de configurar crime de corrupção ou infrações conexas.

Em acréscimo, a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, aprova o Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações (*de agora em diante abreviado para* ***RGPDI***), que vem introduzir no contexto nacional, a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019.

Assim, de forma a cumprir as exigências do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, a Junta de Freguesia da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho (*de agora em diante abreviada para* ***JFSPV***) procede a elaboração do seu Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (*de agora em diante abreviada para* ***PPR***).

Mais que assegurar a conformidade legal, a ***JFSPV*** pretende assegurar uma melhoria contínua da gestão autárquica, através da prevenção, gestão e controlo dos riscos, orientada pelo princípio da transparência, atuação ética e satisfação de todos os intervenientes: cidadãos, trabalhadores, fornecedores e outras entidades.

Além de responder à obrigatoriedade da nova realidade normativa, o ***PPR*** visa cumprir o n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, onde se estabelece que as

entidades abrangidas devem adotar e implementar um programa de cumprimento normativo que inclua, pelo menos, um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, um Código de Conduta, um Programa de Formação e um Canal de Denúncias, a fim de prevenirem, detetarem e sancionarem atos de corrupção e infrações conexas, levados a cabo contra ou através da entidade.

Com o ***PPRCIC***, além de assegurar o envolvimento de todos os seus Eleitos, Trabalhadores e demais Intervenientes, a ***JFSPV*** visa atualizar o documento tendo por base as últimas alterações legislativas e normativas relativas a Prevenção de Riscos de Corrupção na Contratação Pública e a Gestão de Conflitos de Interesse no Setor Público.

A elaboração e submissão para aprovação do ***PPRCIC***, ao abrigo do artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa em conjugação com as alíneas h) e xx), do n.º 1, do artigo 16.º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, é da competência da Junta de Freguesia, e, nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, a competência de apreciação é da Assembleia de Freguesia.

Sacavém, 12 de outubro de 2026.

O Presidente da Junta de Freguesia da
União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho

Carlos Manuel Alves Gonçalves

1 ENQUADRAMENTO

1.1 REFERÊNCIAS LEGAIS E NORMATIVAS

A elaboração do presente ***PPR***, resulta de um conjunto de marcos enquadradores e normativos no âmbito da definição de Princípios de Atuação e Gestão da Administração Pública, Gestão do Conflito de Interesses e Combate à Corrupção, nomeadamente:

- **Constituição da República Portuguesa**:
  - **Artigo 266.º - Princípios Fundamentais de Atuação da Administração Pública**: Estabelece que a Administração Pública (*de agora em diante abreviada para **AP***) visa 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, devendo atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé;
  - **Artigo 269.º - Regime da Função Pública**: Estabelece que no exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas, estão exclusivamente ao serviço do interesse público;
  - **Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos**, consagrado na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que regula o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório;
- **Luta Contra a Corrupção**:
  - Resolução da Assembleia da República n.º 68/2001, de 20 de setembro, ratificada pelo Estado Português através do Decreto do Presidente da República n.º 56/2001, de 26 de outubro, que promulga a **Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa, assinada em Estrasburgo em 30 de abril de 1999**;
  - Resolução da Assembleia da República n.º 72/2001, de 20 de setembro, ratificada pelo Estado Português através do Decreto do Presidente da República n.º 58/2001, de 15 de novembro, que promulga a **Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção, assinada em Bruxelas em 26 de maio de 1997**, aplicável aos Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia;
  - Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 19 de setembro, ratificada pelo Estado Português através do Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro, que promulga a **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003**;
  - **Regime Penal de Corrupção no Comércio Internacional e no Setor Privado**, criado pela Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, na sua versão atual, Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto;

- **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024**, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros (de agora em diante abreviada para ***RCM***) n.º 37/2021, de 6 de abril;
- **Proteção de Pessoas que Denunciam Violações do Direito da União**, aprovada pela Diretiva (UE) 2019/1937, que entrou em vigor a 16 de dezembro de 2019 e tem de ser transposto para o ordenamento jurídico nacional até 17 de dezembro de 2021;
- **Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações (*RGPDI*)**, aprovado pela Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que transpõem 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;
- **Medidas da Estratégia Nacional Anticorrupção (de agora em diante abreviada para *ENA*)**, aprovadas pela Lei n.º 94/2021, de 21 de dezembro, e que altera o Código Penal, o Código de Processo Penal e leis conexas;
- **Regime Geral de Prevenção da Corrupção (*RGPC*)** criado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09 de dezembro.

- **Mecanismo Nacional Anticorrupção (*MENAC*):** Criado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09 de dezembro, entidade criada e que tem por missão a promoção da transparência e da integridade na ação pública e a garantia da efetividade de políticas de prevenção da corrupção e de infrações conexas, detém poderes de iniciativa, de controlo e de sanção, tais como as suas recomendações:
  - Portaria n.º 155-B/2023, de 6 de junho, que declara a instalação definitiva do Mecanismo Nacional Anticorrupção;
  - Guia n.º 1/2023 – setembro: que apresenta algumas indicações e notas explicativas sobre cuidados metodológicos para a elaboração, adoção e dinamização dos instrumentos do Regime Geral de Prevenção da Corrupção;
  - Noções Elementares sobre o Regime Geral da Prevenção da Corrupção, Decreto-Lei nº 109-E/21 de 9 de dezembro;
  - Síntese - Canal de Denúncia Interna: documento sintetiza os principais cuidados metodológicos e normativos que devem estar associados à adoção e funcionamento de um canal de denúncia interna, tal como está previsto no Regime Geral de Prevenção da Corrupção e no Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações;
  - Síntese - Código de Conduta: documento sintetiza os principais cuidados metodológicos associados à elaboração, adoção e dinamização de um Código de Conduta, tal como está previsto no Regime Geral de Prevenção da Corrupção;
  - Síntese - Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas: documento que sintetiza os principais cuidados metodológicos associados à elaboração, adoção e dinamização de um Plano de Prevenção de Riscos, tal como está previsto no Regime Geral de Prevenção da Corrupção;
  - Síntese - Programa de Formação e Comunicação para a Integridade: documento

que sintetiza os principais cuidados metodológicos associados à dinamização de um Programa de Formação e Comunicação, tal como está previsto no Regime Geral de Prevenção da Corrupção);

- Síntese - Responsável pelo Cumprimento Normativo: documento que sintetiza os principais cuidados metodológicos associados ao exercício da função de Responsável pelo Cumprimento Normativo (*de agora em diante abreviada para **RCN***).

- **Conselho de Prevenção da Corrupção** (*de agora em diante abreviada para **CPC***): Criado pela Lei n.º 54/2008, de 04 de setembro, como entidade administrativa independente a funcionar junto do Tribunal de Contas, tais como as suas Recomendações:
  - Atividade dos Agentes de Execução (Recomendação do **CPC** de 6 de março de 2023);
  - Boas Práticas de Cibersegurança (Recomendação do **CPC** de 1 de abril de 2022);
  - Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas no Âmbito das Medidas de Resposta ao Surto Pandémico da Covid-19 (Recomendação do ***CPC*** de 6 de maio de 2020);
  - Gestão de Conflitos de Interesse no Setor Público (Recomendação do ***CPC*** de 8 de janeiro de 2020);
  - Prevenção de Riscos de Corrupção na Contratação Pública (Recomendação do ***CPC*** de 2 de outubro de 2019);
  - Permeabilidade da Lei a Riscos de Fraude, Corrupção e Infrações Conexas (Recomendação do ***CPC*** de 4 de maio de 2017);
  - Combate ao Branqueamento de Capitais (Recomendação do ***CPC*** de 1 de julho de 2015);
  - Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (Recomendação do ***CPC*** de 1 de julho de 2015);
  - Prevenção de Riscos de Corrupção na Contratação Pública (Recomendação do ***CPC*** de 7 de janeiro de 2015);
  - Gestão de Conflitos de Interesse no Setor Público (Recomendação do ***CPC*** de 7 de novembro de 2012);
  - Prevenção de Riscos Associados aos Processos de Privatizações (Recomendação do ***CPC*** de 14 de setembro de 2011);
  - Planos de Prevenção de Riscos na Área Tributária (Recomendação do ***CPC*** de 6 de julho de 2011);
  - Publicidade dos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (Recomendação do ***CPC*** de 7 de abril de 2010);
  - Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (Recomendação do

CPC de 1 de julho de 2009).

- **Boas Práticas de Gestão de Risco Internacionalmente Reconhecidas:** Os Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, atualmente, são encarados como um elemento fundamental para todas as entidades divulgarem as suas políticas de gestão de risco, princípios, valores, procedimentos e instruções de trabalho a todos os seus trabalhadores e demais parceiros de um modo único e eficaz. No entanto, existem outros elementos fundamentais, que deverão ser observados para a implementação de um Sistema de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, nomeadamente a adoção de *standards* internacionalmente reconhecidos, a referir:
  - **COBIT** (*Control Objectives for Information and Related Technology*);
  - **COSO** (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) - *Internal Control - Integrated Framework; Enterprise Risk Management - Integrated Framework*;
  - **ISO** (*International Organization for Standardization) - ISO/IEC Guide 73 Risk Management - Vocabulary - Guidelines for use in standards, ISO 31000 – Risk Management, ISO 9000 Family – Quality Management;*
  - **FERMA** (*Federation of European Risk Management Associations*) - Norma de Gestão de Riscos.
  - **Carta de Ética da Administração Pública - Dez Princípios Éticos da Administração Pública:** Subscrita em 1996, em cumprimento do acordo salarial para 1996 e dos compromissos de médio e longo prazo, pelas associações sindicais subscritoras do mesmo;
  - **Código Europeu da Boa Conduta Administrativa:** Aprovado pelo Parlamento Europeu em setembro de 2001, e complementado, em 2012, pelo Provedor de Justiça Europeu, um conjunto de princípios de serviço público, com o objetivo de se construir e manter uma cultura administrativa de serviço, tanto na União Europeia como no resto do mundo;
  - **Código do Procedimento Administrativo:** Cuja nova versão, publicada em janeiro de 2015, no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro, que aprova o mesmo, a aprovação, por Resolução do Conselho de Ministros, de um "Guia de Boas Práticas Administrativas", com caráter orientador, o qual enuncia, para além de um conjunto de princípios gerais da atividade administrativa, padrões de conduta a assumir pela Administração Pública;
  - **Lei da Proteção de Dados Pessoais:** Publicada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados;
  - **Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas:** Publicada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho;
  - **Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado:** Publicada pela Lei

n.º 67/2007, de 31 de dezembro;

- **Recomendações de Organizações Internacionais:** Nota sobre a Recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*de agora em diante abreviada para **OCDE***) sobre Integridade Pública (2 de maio de 2018).

- **Orientações Técnicas do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.** (*de agora em diante abreviada para **IMPIC***): referentes aos Contratos Públicos:
  - Orientação Técnica Nº 07/CCP - Medidas especiais de contratação pública criadas pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio;
  - Orientação Técnica n.º 06/CCP/2020 - Medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19;
  - Orientação Técnica n.º 05/CCP/2019 - Gestor de Contratos;
  - Orientação Técnica n.º 04/CCP/2019 - Consulta Preliminar ao Mercado;
  - Orientação Técnica n.º 03/CCP/2019 - Adjudicação por Lotes;
  - Orientação Técnica n.º 02/CCP/2019 - Preço Base;
  - Orientação Técnica n.º 01/CCP/2018 - Escolha das entidades a convidar nos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia (artigo 113.º do CCP);
  - Orientação Técnica n.º 02/IMPIC GNS/2016 - Procedimentos a adotar pelas entidades adjudicantes em caso de cancelamento de atividade de plataforma eletrónica de contratação pública;
  - Orientação Técnica n.º 01/GNS IMPIC/2016 - Utilização, pelos operadores económicos, dos serviços disponibilizados pelas plataformas eletrónicas de contratação pública;
  - Orientação Técnica n.º 01/GNS IMPIC/2015 - Utilização de selos de validação cronológica (timestamps) nas plataformas eletrónicas de contratação pública.

1.2 Conceito de Corrupção

O conceito de Corrupção, recai sobre a prática de um ato ou a sua omissão, seja lícito ou ilícito, contra o recebimento ou a promessa de uma qualquer compensação que não seja devida, para o próprio ou para terceiro. A seguir são apresentadas as situações em que poderá haver corrupção:

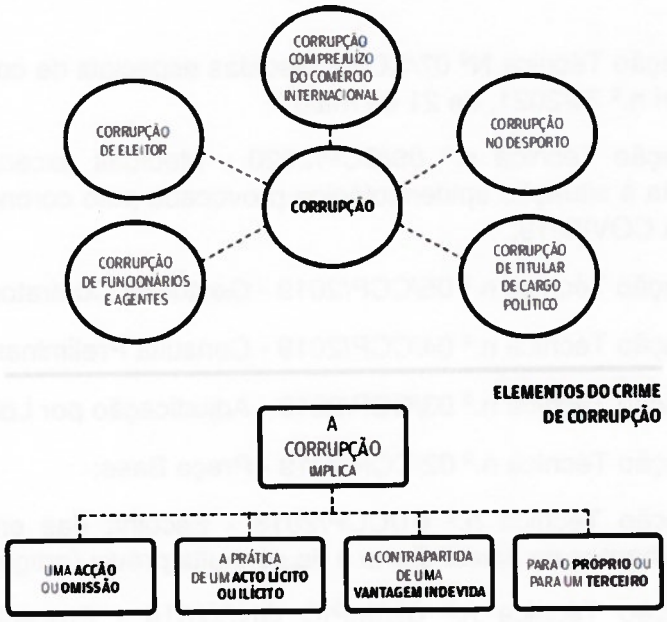


Figura 1 - Situações de Corrupção

De acordo com a Figura 1, a corrupção pode ser compreendida como um fenômeno complexo e multifacetado que envolve o uso indevido de poder ou posição para obter benefícios pessoais, geralmente financeiros, em detrimento do bem público ou do interesse coletivo. A corrupção pode ocorrer em diferentes níveis, desde práticas individuais até sistemas institucionais, e afeta tanto o setor público quanto o privado.

Na esfera de atuação pública, a aceção mais corrente da palavra corrupção, reporta-se à apropriação ilegítima da coisa pública, entendendo-se como o uso ilegal dos poderes da Administração Pública ou de organismos equiparados, com o objetivo de serem obtidas vantagens, ou seja, a corrupção pode ser entendida como o 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, do poder que detêm, com o objetivo de transferir valores financeiros ou outras vantagens/benefícios indevidos para determinados indivíduos ou grupos, obtendo, por isso, alguma vantagem.

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.

Em termos criminais, a corrupção é considerada um comportamento voluntário que lesa um bem tutelado pelo Direito, passível de pena repressiva (prisão, multa, perda de mandato, inelegibilidade, exclusão de atuação em mercados públicos, ou outros), aplicáveis aos infratores através de processo judicial. Constitui-se como um obstáculo fundamental ao normal funcionamento das instituições.

O Código Penal prevê, no seu Título V (*Crimes contra o Estado*), não só o crime de corrupção, mas também todo um conjunto de crimes conexos igualmente prejudiciais ao bom funcionamento das instituições e dos mercados, todos eles constituindo ilícito penal. O elemento comum a todos estes crimes é a obtenção de uma vantagem (ou compensação) não devida.

O recebimento indevido de uma vantagem (*inerente à corrupção e às infrações conexas*), por parte de um funcionário no exercício das suas funções, encontra-se definido no artigo 372.º do Código Penal, sendo que, este recebimento, pode ser uma vantagem patrimonial, ou não patrimonial, que não lhe seja devida.

Nos artigos 373.º e 374.º do Código Penal, respetivamente, são definidos dois tipos de corrupção, nomeadamente a Corrupção Passiva e a Corrupção Ativa:

- **Corrupção Passiva**: o funcionário que por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para a prática de um qualquer ato ou omissão contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação;
- **Corrupção Ativa**: é quando alguém, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, dá ou promete a um funcionário, ou a um terceiro por indicação ou conhecimento do mesmo, vantagem patrimonial ou não patrimonial com o objetivo previsto no n.º 1 do artigo 373.º do Código Penal.

Atualmente o fenómeno da corrupção reveste-se de várias formas e manifesta-se das maneiras mais díspares, tendo como elemento mais comum, e na sua essência, o exercício de funções públicas ou a titularidade de poderes públicos.

Deste modo, nos últimos tempos, o combate à corrupção tem constado da agenda política e mediática de vários países e sido objeto de sucessivos apelos dos mais variados setores políticos, judiciais e pela sociedade civil em geral.

Nesse sentido, a redução dos níveis da corrupção é uma questão fundamental, tanto para fortalecer as instituições democráticas, como também para viabilizar o crescimento económico das sociedades.

1.3 Infrações Conexas - Conceitos e Definições

O conceito de Infrações Conexas traduz-se na obtenção de vantagem ou compensação dos agentes públicos, sendo igualmente prejudiciais ao bom funcionamento das instituições. Constituem infrações conexas:

- **Abuso de Confiança** (artigo 205.º do Código Penal): Apropriação ilegítima de coisa móvel que lhe tenha sido entregue por título não translativo da propriedade. A moldura penal é maior quando o agente tiver recebido a coisa em depósito imposto por lei em razão de ofício, emprego ou profissão, ou na qualidade de tutor, curador ou depositário judicial;
- **Abuso de Poder** (artigo 382.º do Código Penal): Abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa;
- **Administração Danosa** (artigo 235.º do Código Penal): Infringir intencionalmente normas de controlo ou regras económicas de uma gestão racional, provocar dano patrimonial importante em unidade económica do setor público ou cooperativo;
- **Apropriação Ilegítima** (artigo 234.º do Código Penal): Quem, por força do cargo que desempenha, detiver a administração, gerência ou simples capacidade de dispor de bens do setor público ou cooperativo, e por qualquer forma deles se apropriar ilegitimamente ou permitir intencionalmente que outra pessoa ilegitimamente se aproprie. A tentativa também é punível;
- **Concussão** (artigo 379.º do Código Penal): Trabalhador que, no exercício das suas funções ou de poderes de facto delas decorrentes, por si ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, receber, para si, para o Estado ou para terceiro, mediante indução em erro ou aproveitamento de erro da vítima, vantagem patrimonial que lhe não seja devida, ou seja superior à devida, nomeadamente contribuição, taxa, emolumento, multa ou coima;
- **Conflitos de Interesses** (artigo 13.º do ***RGPC***): Qualquer situação em que se possa, com razoabilidade, duvidar seriamente da imparcialidade da conduta ou decisão do membro do órgão de administração, dirigente ou trabalhador, nos termos dos artigos 69.º e 73.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na redação atual;
- **Falsificação Praticada por Funcionário** (artigo 257.º do Código Penal): Trabalhador que, no exercício das suas funções:
  - Omitir em documento, a que a lei atribui fé pública, fato que esse documento se destina a certificar ou autenticar;
  - Intercalar ato ou documento em protocolo, registo ou livro oficial, sem cumprir as formalidades legais; com intenção de causar prejuízo a outra pessoa ou ao Estado, ou de obter para si ou para outra pessoa benefício ilegítimo.
- Participação Económica em Negócio (artigo 377.º do Código Penal):
  - Quando o trabalhador, com intenção de obter, para si ou para terceiro, participação

económica ilícita, lesar em negócio jurídico os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhe cumprem em razão da sua função, administrar, fiscalizar, defender ou realizar;

- Quando o trabalhador, por qualquer forma, receber, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial por efeito de ato jurídico-civil relativo a interesses de que tinha, por força das suas funções, no momento do ato, total ou parcialmente, a disposição, administração ou fiscalização, ainda que sem o lesar;
- Quando o trabalhador receber, para si ou para terceiro, por qualquer forma, vantagem patrimonial por efeito de cobrança, arrecadação, liquidação ou pagamento que, por força das suas funções, total ou parcialmente, esteja encarregue de ordenar ou fazer, posto que não se verifique prejuízo para a Fazenda Pública ou para os interesses que lhe estão confiados.

- **Peculato** (artigo 375.º do Código Penal): Trabalhador que ilegitimamente se apropria, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro, direitos ou qualquer ativo móvel ou imóvel, público ou particular, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções;
- **Peculato de Uso** (artigo 376.º do Código Penal): Trabalhador que fizer uso ou permitir que outra pessoa faça uso, para fins alheios àqueles a que se destinem, de coisa imóvel, de veículos, de outras coisas móveis ou de direitos de valor apreciável, públicos ou particulares, que lhe foram entregues, estiverem na sua posse ou lhe forem acessíveis em razão das suas funções;
- **Suborno** (artigo 363.º do Código Penal): Convencer ou tentar convencer outra pessoa, através de dádiva ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, a praticar os fatos previstos nos artigos 359.º ou 360.º do Código Penal, sem que estes venham a ser cometidos;
- **Tráfico de Influência** (artigo 335.º do Código Penal): Comportamento de quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública;
- **Usurpação de Funções** (artigo 358.º do Código Penal): Quem nomeadamente, a) Sem para tal estar autorizado, exercer funções ou praticar atos próprios de trabalhador, de comando militar ou de força de segurança pública, arrogando-se, expressa ou tacitamente, essa qualidade; b) Exercer profissão ou praticar ato próprio de uma profissão para a qual a lei exige título ou preenchimento de certas condições, arrogando-se, expressa ou tacitamente, possuí-lo ou preenche-las, quando o não possui ou não as preenche; ou c) Continuar no exercício de funções públicas, depois de lhe ter sido oficialmente notificada demissão ou suspensão de funções;
- **Violação de Segredo por Funcionário** (artigo 383.º do Código Penal): Prática do trabalhador que, sem estar devidamente autorizado, revelar segredo de que tenha tomado conhecimento ou que lhe tenha sido confiado no exercício das suas funções, ou cujo conhecimento lhe tenha sido facilitado pelo cargo que exerce, com intenção de obter, para si ou para outra pessoa, benefício, ou com a consciência de causar prejuízo ao interesse público ou a terceiros.

- **Deveres do Trabalhador** (artigo 73.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas – *de agora em diante abreviada para* ***LTFP***): O trabalhador está sujeito aos deveres previstos na presente lei, noutros diplomas legais e regulamentos, e no instrumento de regulamentação coletiva de trabalho que lhe seja aplicável. São deveres gerais dos trabalhadores:
- **Dever de Assiduidade e Pontualidade:** Consistem em comparecer ao serviço regular e continuamente, e nas horas que estejam designadas;
- **Dever de Correção:** Consiste em tratar com respeito os utentes dos órgãos ou serviços e os restantes trabalhadores e superiores hierárquicos;
- **Dever de Informação:** Consiste em prestar ao cidadão, nos termos legais, a informação que seja solicitada, com ressalva daquela que, naqueles termos, não deva ser divulgada;
- **Dever de Imparcialidade:** Consiste em desempenhar as funções com equidistância relativamente aos interesses com que seja confrontado, sem discriminar positiva ou negativamente qualquer deles, na perspetiva do respeito pela igualdade dos cidadãos;
- **Dever de Isenção:** Consiste em não retirar vantagens, diretas ou indiretas, pecuniárias ou outras, para si ou para terceiro, das funções que exerce;
- **Dever de Prossecução do Interesse Público:** Consiste na sua defesa, no respeito pela Constituição, pelas leis e pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos;
- **Dever de Lealdade:** Consiste em desempenhar as funções com subordinação aos objetivos do órgão ou serviço;
- **Dever de Obediência:** Consiste em acatar e cumprir as ordens dos legítimos superiores hierárquicos, dadas em objeto de serviço e com a forma legal;
- **Dever de Zelo:** Consiste em conhecer e aplicar as normas legais e regulamentares e as ordens e instruções dos superiores hierárquicos, bem como exercer as funções de acordo com os objetivos que tenham sido fixados e utilizando as competências que tenham sido consideradas adequadas;
- **Dever de frequentar ações de formação** e aperfeiçoamento profissional na atividade em que exerce funções, das quais apenas pode ser dispensado por motivo atendível;
- **Na situação de requalificação**, o trabalhador deve observar os deveres especiais inerentes a essa situação.
- **Garantias de Imparcialidade** – Incompatibilidades com outras Funções (artigo 20.º da ***LTFP***): As funções públicas são, em regra, exercidas em regime de exclusividade;
- **Garantias de Imparcialidade** – Acumulação com outras Funções Públicas (artigo 21.º da ***LTFP***): O exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas não remuneradas, desde que a acumulação revista manifesto interesse público. O exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas remuneradas, desde que a acumulação revista manifesto interesse público e apenas nos seguintes casos:
  - Participação em comissões ou grupos de trabalho;
  - Participação em conselhos consultivos e em comissões de fiscalização ou outros

órgãos colegiais de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos;

- Atividades docentes ou de investigação de duração não superior à fixada em despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da ***AP*** e da educação e que, sem prejuízo do cumprimento da duração semanal do trabalho, não se sobreponha em mais de um quarto ao horário inerente à função principal;
- Realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de idêntica natureza.

- **Garantias de Imparcialidade – Acumulação com Funções ou Atividades Privadas** (artigo 22.º da ***LTFP***): O exercício de funções públicas não pode ser acumulado com funções ou atividades privadas, exercidas em regime de trabalho autónomo ou subordinado, com ou sem remuneração, concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas.

  Para efeitos, consideram-se concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas as atividades privadas que, tendo conteúdo idêntico ao das funções públicas desempenhadas, sejam desenvolvidas de forma permanente ou habitual e se dirijam ao mesmo círculo de destinatários. O exercício de funções públicas pode ser acumulado com funções ou atividades privadas que:

  - Não sejam legalmente consideradas incompatíveis com as funções públicas;
  - Não sejam desenvolvidas em horário sobreposto, ainda que parcialmente, ao das funções públicas;
  - Não comprometam a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas;
  - Não provoquem prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos;
  - No exercício das funções ou atividades privadas autorizadas, os trabalhadores da ***AP*** não podem praticar quaisquer atos contrários aos interesses do serviço a que pertencem ou com eles conflituantes. A violação do disposto determina a revogação da autorização para acumulação de funções, constituindo infração disciplinar grave.

- **Garantias de Imparcialidade – Proibições Específicas** (artigo 24.º da ***LTFP***): Os trabalhadores não podem prestar a terceiros, por si ou por interposta pessoa, em regime de trabalho autónomo ou subordinado, serviços no âmbito do estudo, preparação ou financiamento de projetos, candidaturas ou requerimentos que devam ser submetidos à sua apreciação ou decisão ou à de órgãos ou serviços colocados sob sua direta influência. Os trabalhadores não podem beneficiar, pessoal e indevidamente, de atos ou tomar parte em contratos em cujo processo de formação intervenham órgãos ou unidades/subunidades orgânicas colocadas sob sua direta influência. Para efeitos do disposto, consideram-se colocados sob direta influência do trabalhador os órgãos ou serviços que:
  - Estejam sujeitos ao seu poder de direção, superintendência ou tutela;
  - Exerçam poderes por ele delegados ou subdelegados;

- Tenham sido por ele instituídos, ou relativamente a cujo titular tenha intervindo como representante do empregador público, para o fim específico de intervir nos procedimentos em causa;
- Sejam integrados, no todo ou em parte, por trabalhadores por ele designados;
- Cujo titular ou trabalhadores neles integrados tenham, há menos de um ano, sido beneficiados por qualquer vantagem remuneratória, ou obtido menção relativa à avaliação do seu desempenho, em cujo procedimento ele tenha tido intervenção;
- Com ele colaborem, em situação de paridade hierárquica, no âmbito do mesmo órgão ou serviço.

Para efeitos destas proibições, é equiparado ao trabalhador:

- O seu cônjuge, não separado de pessoas e bens, ascendentes e descendentes em qualquer grau, colaterais até ao segundo grau e pessoa que com ele viva em união de facto;
- A sociedade em cujo capital o trabalhador detenha, direta ou indiretamente, por si mesmo ou conjuntamente com as pessoas referidas na alínea anterior, uma participação não inferior a 10%. A violação dos deveres referidos nos 1.º e 2.º parágrafos do artigo 24.º da ***LTFP***, constitui infração disciplinar grave. Para efeitos do disposto no Código do Procedimento Administrativo (*de agora em diante abreviado para* ***CPA***), os trabalhadores devem comunicar ao respetivo superior hierárquico, antes de tomadas as decisões, praticados os atos ou celebrados os contratos referidos, a existência das situações anteriormente referidas. É aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 76.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro, na redação atual.

- Garantias de Imparcialidade – Casos de Impedimentos de Titulares de Órgãos e de Agentes da Administração Pública (artigo 69.º do ***CPA***):
  - Nenhum titular de órgãos da Administração Pública e respetivos agentes, podem intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública nos seguintes casos:
    - Quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa;
    - Quando, por si ou como representantes ou gestores de negócios de outra pessoa, nele tenham interesse o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, algum parente ou afim em linha reta ou até ao segundo grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem vivam em economia comum ou com a qual tenham uma relação de adoção, tutela ou apadrinhamento civil;
    - Quando, por si ou como representantes ou gestores de negócios de outra pessoa, tenham interesse em questão semelhante à que deva ser decidida, ou

quando tal situação se verifique em relação a pessoa abrangida pela alínea anterior;

- Quanto tenham intervindo no procedimento como perito ou mandatário ou hajam dado parecer sobre questão a resolver;
- Quando tenha intervindo no procedimento como perito ou mandatário o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente ou afim em linha reta ou até ao segundo grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem vivam em economia comum ou com a qual tenham uma relação de adoção, tutela ou apadrinhamento civil;
- Quando se trate de recurso de decisão proferida por si, ou com a sua intervenção, ou proferida por qualquer das pessoas referidas na alínea b) ou com intervenção destas.

1.4 Conflito de Interesses – Conceitos e Definições

No seguimento do disposto do artigo 13.º do ***RGPC***, constitui conflito de interesses, qualquer situação em que se possa, com razoabilidade, duvidar seriamente da imparcialidade da conduta ou decisão do membro do órgão de administração, dirigente ou trabalhador, nos termos dos artigos 69.º e 73.º do ***CPA***, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na redação atual.

De acordo com os principais organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (de agora em diante abreviada para ***ONU***), o Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (de agora em diante abreviado para ***GRECO***) e a ***OCDE***, o conflito de interesses 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 contato com procedimentos administrativos de qualquer natureza, que possam afetar, ou 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.

Geralmente relacionado com o fenómeno da corrupção, o conflito de interesses na sua essência, leva à ingerência de um interesse pessoal ou alheio no interesse geral, no processo de tomada de decisões, com a interferência do interesse acessório.

Habitualmente, o conflito de interesses surge com uma situação em que alguém tem um interesse suscetível de influenciar, ou aparentar influenciar, o desempenho imparcial e objetivo de funções públicas, nomeadamente, vantagem para si, família, amigos, ou quaisquer pessoas ou organizações que se relacione a título pessoal, empresarial ou político, incluindo também qualquer responsabilidade de natureza financeira ou civil.

O conflito de interesses compromete a imparcialidade e a integridade nas decisões, prejudicando a confiança pública e privada. A boa governança, em todos os setores, exige uma gestão adequada desses conflitos para garantir que as decisões sejam tomadas com base na imparcialidade, na ética e no melhor interesse coletivo, sem favorecimentos ou prejuízos decorrentes de interesses pessoais.

1.5 Ambientes de Corrupção e Infrações Conexas

Existem diversas situações que favorecem a corrupção, sendo para isso importante, ter em consideração os fatores que constituem os respetivos ambientes de controlo, conforme exemplifica a Figura 2:

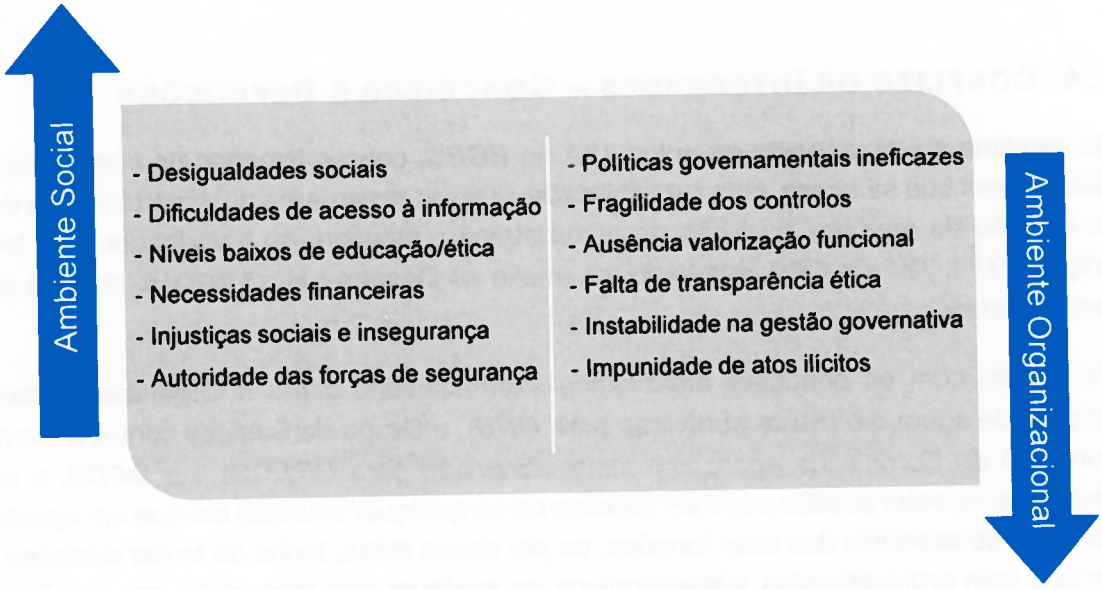


Figura 2 - Ambiente de Corrupção e Infrações Conexas

Entre outros, os seguintes atos poderão constituir situações de corrupção ou infrações conexas:

- Aceitar / oferecer dinheiro ou qualquer bem material para agilizar processos;
- Aceitar / oferecer gratificações ou comissões para escolher uma empresa que prestará serviços ou venderá produtos;
- Receber e/ou solicitar dinheiro de empresas privadas para aprovar ou executar projetos / programas que as beneficiem;
- Contratar, sem concurso público/licitação, empresas de familiares para prestação de serviços públicos;
- Desviar recursos públicos para outras finalidades que não os seus fins ou utilizar dinheiro público para interesse particular.

1.6 PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril de 2021 e o Decreto-Lei n.º 109/-E/2021 de 9 de dezembro, que criam a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção (2020-2024), o Mecanismo Nacional Anticorrupção e o Regime Geral de Prevenção a Corrupção, Portugal visou tornar a intervenção do Estado mais transparente e justa, promover a igualdade entre cidadãos e promoção de crescimento económico, apostando numa estratégia de combate, com foco na prevenção das situações que originem práticas corruptivas.

Não apenas detetar os casos de corrupção, a prevenção da corrupção visa antecipar e evitar a sua ocorrência, tal como acompanhar a implementação das medidas / ações e os compromissos assumidos nesse sentido.

De acordo com o artigo 6.º do Decreto-Lei 109-E/2021, as entidades abrangidas pelo ***RGPC*** devem adotar e implementar um ***PPR*** que compreenda toda a sua organização e atividade, incluindo áreas de administração, de direção, operacionais ou de suporte, e que contenha:

- A identificação, análise e classificação dos riscos e das situações que possam expor a entidade a atos de corrupção e infrações conexas, incluindo aqueles associados ao exercício de funções pelos titulares dos órgãos de administração e direção;
- Medidas preventivas e corretivas que permitam reduzir a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos e situações identificados;
- As áreas de atividade da entidade com risco de prática de atos de corrupção e infrações conexas;
- A probabilidade de ocorrência e o impacto previsível de cada situação, de forma a permitir a graduação dos riscos;
- Medidas preventivas e corretivas que permitam reduzir a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos e situações identificados;
- Nas situações de risco elevado ou máximo, as medidas de prevenção mais exaustivas, sendo prioritária a respetiva execução;
- A designação do responsável geral pela execução, controlo e revisão do ***PPR***, que pode ser o responsável pelo cumprimento do normativo.

Neste contexto, a ***JFSPV*** investe numa formação alargada e transversal dos seus trabalhadores, tal como na melhoria dos instrumentos de combate e prevenção da corrupção, com base nos dispositivos legais, nas recomendações, inquéritos e relatórios do ***CPC*** e ***MENAC***.

1.7 CONTROLO INTERNO

O Controlo Interno é entendido e definido, como um processo realizado por todos os envolvidos (Executivo, Trabalhadores, Fornecedores, demais Colaboradores, Outras Entidades Públicas ou Privadas, etc.), no sentido de proporcionar confiança razoável na concretização de objetivos nas seguintes categorias:

a. Eficácia e eficiência das operações;

b. Conformidade com a legislação e regulamentos aplicáveis;

c. Confiança na informação, em particular na financeira e nas demonstrações financeiras.

Assim, o controlo interno pode ser compreendido como um conjunto de processos, políticas e procedimentos estabelecidos por uma organização com o objetivo de assegurar que suas operações sejam orientadas de maneira eficiente, eficaz e em conformidade com as normas legais e regulamentares. Ele busca minimizar riscos, melhorar a governança e garantir que os recursos da organização sejam usados de forma responsável e transparente.

Embora referido como um processo, compreendemos que o Controlo Interno pode ser visto como um conjunto de processos, não estáticos, mas sim evolutivos no tempo, não sendo um evento ou circunstância, mas uma série de ações que permeiam as atividades de uma entidade. O Controlo Interno está integrado nos processos e permite que estes funcionem e controlem a sua execução e relevância de forma contínua. É, pois, uma arte ou ferramenta utilizada pela ***JFSPV*** e não uma substituição deste ou de qualquer outro órgão ou aspeto.

Os processos dos Serviços, os quais são conduzidos por vários órgãos, áreas ou funções da ***JFSPV***, são sempre geridos num ciclo imperativo de *(i) Planeamento, (ii) Execução e (iii) Controlo ("Monitoring")*.

O Sistema de Controlo Interno (*de agora em diante abreviado para* ***SCI***) está interligado com as atividades da Autarquia e existe por razões fundamentais dos serviços, sendo mais efetivo quando incorporado no conhecimento e na forma de pensar e atuar de todos trabalhadores.

As iniciativas ou atividades relacionadas com a qualidade, tornam-se parte da definição operativa da ***JFSPV***, a referir:

a. Incorporar valores qualitativos na forma como a ***JFSPV*** efetua os seus serviços;

b. Estabelecer objetivos de qualidade ligados à obtenção e análise da informação e outros processos da entidade;

c. Utilizar o conhecimento de práticas competitivas e de expetativas dos fregueses de forma a desenvolver melhoramentos contínuos da qualidade.

Estes fatores de qualidade são paralelos aos dos ***SCI*** efetivos, na verdade, o Controlo Interno não está apenas integrado nos programas de qualidade, como normalmente, é um fator crítico para o seu sucesso.

A prática de incorporar controlos na estrutura das operações auxilia o despoletar do desenvolvimento de novos controlos necessários para novas atividades do Serviço. Estas reações automáticas tornam as entidades mais ágeis e competitivas.

1.7.1 Pessoas

O Controlo Interno é efetuado pelo Executivo, chefes de unidade e todo o outro pessoal de uma entidade, sendo realizado por meio dos seus atos e palavras. São as pessoas que estabelecem os objetivos da entidade e os mecanismos de controlo.

Da mesma forma, o Controlo Interno afeta as ações das pessoas. Reconhece que as pessoas nem sempre compreendem, comunicam ou executam de forma consistente. Cada indivíduo tem conhecimentos e capacidades técnicas únicas e tem necessidades e prioridades diferentes.

Estas realidades afetam e são afetadas pelo Controlo Interno. As pessoas deverão conhecer as suas responsabilidades e limites de autoridade pelo que deverá existir uma ligação clara e estreita entre as responsabilidades das pessoas e a forma como estas são efetuadas, bem como com os objetivos da entidade.

1.7.2 Confiança Razoável

O Controlo Interno não poderá, nem deverá, fornecer à ***JFSPV*** e à Assembleia de Freguesia, por melhor que seja desenvolvido e executado, mais que uma confiança razoável em relação à realização e concretização dos objetivos da ***JFSPV***.

A probabilidade de realização e concretização, é afetada pelas limitações inerentes a todos os ***SCI***, na medida que é realizado por trabalhadores, ou seja, por pessoas, sendo que estas limitações incluem:

- O julgamento humano na tomada de decisões, ou conluio de duas ou mais pessoas;
- Custos, tempos e/ou benefícios que têm de ser ponderados e delimitados;
- Probabilidade de ocorrerem erros, em virtude de falha humana.

1.7.3 Objetivos

De acordo com a Visão e definida a sua Missão, a ***JFSPV*** estabelece os objetivos que pretende atingir e as respetivas estratégias para os atingir, tendo por base sempre um conjunto de pressupostos e limitações internas ou externas.

Normalmente, os objetivos são definidos para toda a ***JFSPV***, que por sua vez, são a soma das partes, dos respetivos Órgãos, Unidades/ Subunidades ou nas vertentes das suas respetivas Áreas, Processos, Atividades ou por Serviços específicos.

Embora muitos objetivos sejam específicos, outros são genéricos para todos, como exemplo de objetivos comuns a quase todas as entidades, tem-se obtenção e a manutenção de uma boa

reputação, a preparação de Informação fiável (económica, operacional ou financeira) e por último o funcionamento em conformidade com legislação e regulamentos aplicáveis.

Os objetivos geralmente, subdividem-se em três categorias, a referir:

- **Operações:** Relacionados a utilização efetiva e eficiente dos recursos;
- **Informação Financeira:** Relacionados a preparação de contas fiáveis;
- **Conformidade:** Relacionados ao cumprimento da legislação e regulamentos aplicáveis.

Esta categorização permite o destaque de aspetos diferentes do Controlo Interno, bem como, distinguir o que pode ser esperado de cada categoria.

Com o ***SCI***, visa-se fornecer uma confiança razoável quanto à realização dos objetivos relacionados com a preparação de contas fiáveis e com o cumprimento de legislação e regulamentos aplicáveis, tal como, proporcionar uma confiança razoável para que, os Responsáveis das Subunidades Orgânicas (até ao Presidente da ***JFSPV*** no seu papel de chefia máxima), possam ser alertados periodicamente, enquanto os objetivos estabelecidos estão a ser atingidos.

A realização destes objetivos na ***JFSPV***, baseados na sua maioria em padrões e *standards* estabelecidos, realizados e reconhecidos por entidades externas, como boas práticas, depende da forma ou da qualidade como as atividades, sob o controlo, são executadas.

Contudo, a realização de objetivos de operações (serviços) nem sempre está sob o controlo da ***JFSPV***, pois é importante perceber que, o Controlo Interno não pode evitar julgamentos ou decisões incorretas ou eventos externos que possam motivar que um Serviço não atinja os objetivos estabelecidos.

1.7.4 Componentes

O Controlo Interno tem como Visão, cinco componentes interrelacionados que derivam de como a gestão gere o serviço e de como são integrados neste processo, a referir:

- **Ambiente de Controlo:** O núcleo de qualquer serviço, órgão ou entidade, é o seu pessoal (os atributos e particularidades dos indivíduos, que inclui a sua integridade pessoal, ética e competência) e o ambiente em que estes trabalham. São o motor que impulsiona a entidade e a fundação sobre a qual tudo assenta;
- **Avaliação de Risco:** A entidade deverá conhecer e antecipar os riscos que enfrenta. A ***JFSPV***, definiu que a avaliação do risco deve ser permanente, na perspetiva de deteção preventiva, não deixando nunca a perspetiva corretiva, quando necessária. Deste modo, estabeleceu, ao longo dos tempos, os seus:
  - Objetivos, integrados com as prestações de serviços, contabilidade e outras atividades de modo que a organização opere de forma concertada;
  - Mecanismos para identificar, analisar e gerir os riscos relacionados com as suas

operações.

- **Atividades de Controlo:** Estão estabelecidas e deverão ser executadas políticas e procedimentos de controlo, de forma a assegurar que as ações identificadas pelos Serviços, como necessárias para tratar os riscos de não realização dos objetivos da entidade, são efetuadas de forma eficiente;
- **Informação e Comunicação:** Junto as atividades, existem sempre sistemas de informação e comunicação. Estes permitem a recolha e permuta da informação necessária para conduzir, gerir e controlar as operações;
- **Controlo ("*Monitoring*"):** Os processos, na sua globalidade, deverão ser controlados, sendo efetuadas modificações sempre que necessário e sempre que as condições o requeiram.

O Controlo Interno não é um processo em série, pelo qual um componente afeta o seguinte, mas um processo multidirecional interativo e integrado, pelo qual quase todos os componentes podem influenciar e ser influenciados.

Nesse sentido, a avaliação de risco não influencia apenas as atividades de controlo, como pode também, realçar a necessidade de reconsiderar os requisitos de informação e comunicação ou as atividades de controlo da entidade ("*Monitoring*").

1.7.5 Relação entre Objetivos e Componentes

Existe uma relação direta entre **Objetivos**, que correspondem ao que uma entidade luta por atingir, e os **Componentes**, que representam o que é necessário para atingir os objetivos. Esta relação pode ser representada por uma matriz tridimensional incluindo:

As **três categorias de Objetivos**, nomeadamente *(i) Operações, (ii) Informação Financeira e (iii) Conformidade.*

Os **cinco Componentes**, nomeadamente *(i) Ambiente de Controlo, (ii) Avaliação de Risco, (iii) Atividades de Controlo, (iv) Informação e Comunicação e (v) Controlo ("Monitoring").*

Para gerir eficazmente as operações de um serviço, preparar contas fiáveis e determinar se a entidade está a cumprir com a legislação aplicável, é necessária informação financeira e não financeira gerada de fontes internas e externas a qual é parte da componente de informação e comunicação.

Assim como, é fundamental o estabelecimento e execução de políticas e procedimentos de controlo para assegurar que os planos, programas e outras diretivas de gestão estão a ser executados (*representando o componente de atividades de controlo*), o qual é também relevante para as três categorias de objetivos.

O Controlo Interno é relevante para a ***JFSPV*** como um todo, ou simplesmente para um Órgão ou Serviço, ou ainda para uma das suas respetivas partes individuais. Esta relação é representada por uma terceira dimensão que corresponde às designadas unidades de medida,

que deverão ser definidas e clarificadas a todo o pessoal, de forma a simplificar o entendimento, entre todos.

1.7.6 Eficácia

Enquanto o Controlo Interno é um processo, a sua eficácia é um estado ou condição do processo num determinado momento temporal. A determinação de que um determinado ***SCI*** é eficaz ou efetivo, é um julgamento subjetivo resultando da avaliação de que os cinco componentes existem e estão a funcionar de forma efetiva.

Para que um ***SCI*** possa ser julgado "eficaz" é necessário que, em cada uma das três categorias, apresentadas anteriormente, exista confiança razoável, de que:

- Se compreende até que ponto os objetivos de operações estão a ser atingidos;
- A forma de preparação da informação e das contas seja de confiança;
- A legislação e regulamentos aplicáveis estejam a ser cumpridos.

Embora os 05 (cinco) componentes tenham de ser atingidos, tal não significa que cada componente deva funcionar de forma idêntica ou ao mesmo nível em Entidades/ Unidades Organizacionais diferentes.

O funcionamento efetivo dos componentes fornece a confiança razoável em relação à realização de uma ou mais das categorias de objetivos referidas. Assim, estes componentes são também um critério para um controlo interno efetivo.

Para determinar se um ***SCI*** é "efetivo", deverá ser reconhecido nomeadamente que:

- Uma vez que o Controlo Interno é parte do processo de gestão, os diversos componentes são abordados no contexto das suas ações, contudo nem todas as ações são um elemento do controlo interno;
- Os princípios abordados aplicam-se a todas as entidades, qualquer que seja a sua dimensão. Enquanto algumas entidades de pequena ou média dimensão poderão implementar fatores de componentes de forma diferente das de grande dimensão, mesmo assim, poderão ter um controlo interno efetivo.

1.7.7 Deficiência

É importante reconhecer que, mesmo quando o Controlo Interno foi bem concebido, poderá ter falhas ou apresentar deficiências, pois o pessoal envolvido poderá *(i) não compreender as instruções dadas, (ii) tomar decisões erradas e/ou (iii) cometer erros devido a falta de cuidado, distração ou fadiga.*

Nesse sentido, apresentam-se como exemplos, designadamente:

- O responsável da contabilidade na investigação de exceções, poderá esquecer-se, ou

mesmo não investigar, adequadamente, as exceções de forma a determinar as correções apropriadas;

- O pessoal a substituir trabalhador de férias ou de baixa médica, que execute controlos, poderá não os desempenhar, por falta de motivação ou conhecimento;
- Poderão ser efetuadas e implementadas, alterações aos sistemas informáticos, sem que os trabalhadores tenham recebido formação que lhes permita reagir de forma apropriada a sinais de funcionamento incorretos.

1.7.8 Conluio

Conluio é um termo que se refere a um acordo secreto ou uma conspiração entre duas ou mais pessoas ou entidades com o objetivo de agir de forma ilegal ou antiética, geralmente para obter vantagens indevidas, prejudicar uma parte ou violar a lei.

O conluio é frequentemente associado a práticas de fraude, corrupção e outros crimes em que os envolvidos combinam suas ações para enganar terceiros, manipular resultados ou distorcer a competição de maneira ilícita. O conluio de dois ou mais indivíduos, pode anular ou colocar em risco um ***SCI***, promovendo falhas graves de controlo e de difícil identificação.

Atualmente, não é difícil encontrar documentação onde indivíduos atuando em conjunto, para perpetuar e/ou ocultar ações a uma eventual deteção, alteram dados operacionais ou financeiros, ou outra informação, de tal forma que não seja identificável pelo Sistema de Controlo Interno, num curto espaço de tempo.

São exemplos de que poderá haver conluio quando, nomeadamente:

- O responsável pelas compras e o responsável pela consulta ao mercado, consultam sempre os mesmos fornecedores, ganhando os procedimentos sempre o mesmo fornecedor, que por acaso, é familiar ou amigo de um destes;
- O trabalhador que recebe os valores referentes a prestação de serviços durante meses, e apenas deposita no banco estes mesmos valores monetários de três em três meses, com a conivência do seu responsável máximo, que não verifica os depósitos bancários ou da tesouraria, servindo ambos dos valores, para fins pessoais.

1.7.9 Tipos de Atividades de Controlo

De forma a mitigar os riscos e as limitações reconhecidas nos ***SCI***, diferentes tipos de atividades, procedimentos e/ou técnicas de controlo têm sido utilizados atualmente, a referir *(i) Controlos de Prevenção, (ii) Controlos de Deteção, (iii) Controlos Manuais, (iv) Controlos Informáticos e (v) Controlos de Gestão.*

Conforme apresentado anteriormente, as atividades de controlo podem ser categorizadas por objetivos de controlo específicos, tais como, assegurar a totalidade e exatidão do processamento de dados.

A seguir são identificadas algumas atividades de controlo normalmente efetuadas por trabalhadores em diferentes níveis da organização, sendo apresentadas para ilustrar a variedade de atividades de controlo realizadas na ***JFSPV***, e não para sugerir qualquer categorização específica, a referir:

- **Revisões de Alto Nível:** São efetuadas revisões de comparação entre valores atuais com valores orçamentados, previstos, de exercícios anteriores ou de Juntas de Freguesias similares. As principais iniciativas são identificadas de forma a medir como os objetivos estão a ser atingidos. As ações da gestão tomadas para analisar e acompanhar tais relatórios representam atividades de controlo;
- **Gestão Direta da Função ou da Atividade:** Os responsáveis por funções ou atividades, revêm regularmente relatórios de desempenho;
- **Processamento de Informação:** São efetuados diversos controlos para assegurar a exatidão, totalidade, validade ou autorização das transações e a continuidade (manutenção) dos registos /ficheiros:
  - Os dados introduzidos são submetidos a "*Edit Checks*" ou a comparação ("*Matching*") com dados de ficheiros aprovados;
  - É verificada a sequência numérica de transações;
  - Totais de ficheiros são comparados e reconciliados com saldos anteriores ou com contas de controlo;
  - As exceções são analisadas fundamentadas por trabalhadores independentes e reportadas a responsáveis quando necessário;
  - O desenvolvimento de novos sistemas de informação ou alterações aos já existentes são controladas, por pessoas independentes da implementação, em termos de totalidade, exatidão e validade da informação;
  - O acesso a dados, ficheiros e programas é controlado, de modo regular e por pessoas independentes da função.
- **Controlos Físicos:** Os equipamentos, existências, títulos, numerário e outros valores e ativos são salvaguardados fisicamente e periodicamente contados e comparados com os valores mostrados nos registos de controlo;
- **Indicadores de Desempenho / Gestão:** O relacionamento de um conjunto de diferentes informações (*operacional ou financeira*), com análises das relações e a execução de ações de investigação e correção, é uma atividade de controlo. Pela investigação de resultados inesperados ou invulgares, a gestão identifica circunstâncias em que os objetivos subjacentes à atividade poderão não ser atingidos. A utilização desta informação apenas para tomada de decisões operacionais, ou seguimento de quaisquer resultados inesperados reportados pelo sistema de informação, determina se a análise de indicadores de gestão apenas serve requisitos operacionais, ou também exerce controlo sobre Informação Financeira;
- **Segregação de Funções:** As funções estão divididas ou segregadas por diversas pessoas de forma a reduzir o risco de erro ou ações desapropriadas.

1.8 Gestão de Riscos

O risco pode ser definido como o evento, situação ou circunstância futura com probabilidade de ocorrência e potencial consequência positiva ou negativa na consecução dos objetivos de uma unidade organizacional, ou como a combinação da probabilidade de um acontecimento e das suas consequências.

O simples facto de existir atividade, abre a possibilidade de ocorrência de eventos ou situações cujas consequências constituem ameaças ao sucesso (*lado negativo*) ou então oportunidades para obter vantagens (*lado positivo*).

A Gestão de Riscos, surge alinhada com o conceito de controlo interno nos Estados Unidos, associado ao ***COSO***, organização privada, criada em 1985 para prevenir e evitar fraudes nos procedimentos e processos internos das organizações. Esta organização escreveu o primeiro *framework* sobre o tema, constituindo uma das grandes preocupações dos diversos Estados e de todas as organizações públicas e privadas, de âmbito global, regional e local.

A Gestão de Riscos é um elemento fundamental e transversal que consiste na análise e avaliação metódica e regular dos riscos das atividades e na prossecução das suas atribuições e competências, seja na perspetiva da defesa e proteção de cada interveniente/atividade, ou coletiva das atividades, o objetivo é assegurar a salvaguarda do interesse coletivo.

A fase principal da gestão de riscos é a identificação de riscos inerentes a qualquer atividade/entidade, a sua classificação e tratamento, no sentido de aumentar a probabilidade de êxito e de reduzir tanto a probabilidade de fracasso como a incerteza da concretização de todos os objetivos globais de uma organização.

São vários os fatores que levam a que uma organização, entidade, processo ou atividade tenha um maior ou menor risco, de salientar:

- **A arte, competência e envolvimento da gestão de topo:** Quanto menor a competência e envolvimento da gestão de topo, maior é o nível de risco;
- **A ética e a idoneidade dos gestores e decisores:** Um comprometimento ético e um comportamento rigoroso dos gestores e decisores, conduzirão, com toda a certeza, a um menor nível de risco;
- **As metodologias e ferramentas de suporte:** Quanto mais estáveis, fiáveis e reconhecimento universal tiverem as metodologias e ferramentas de suporte aplicadas, menor é o risco da sua eficácia;
- **A qualidade do Sistema de Controlo Interno e respetiva eficácia:** Quanto menor a eficácia, maior o risco, ou seja, o Sistema de Controlo Interno deverá ser adequadamente formalizado, organizado, definido, assente em sistemas de informação e embutido em todos os trabalhadores da organização.

A gestão de riscos é uma responsabilidade de todos os trabalhadores da ***JFSPV*** e deve estar integrada na cultura de todos, quer dos membros dos órgãos de gestão, quer dos trabalhadores com funções de chefia/responsáveis, quer dos demais trabalhadores. Ou seja, deve estar embutida e traduzir a estratégia em objetivos táticos e operacionais, atribuindo responsabilidades na gestão dos riscos por toda a organização, como parte integrante da respetiva descrição de funções e responsabilidades.

Apenas com a responsabilização, avaliação do desempenho e respetiva recompensa, se assegura e promove a eficiência operacional em todos os níveis da organização e consequentemente se atinge a eficácia da mesma.

1.9 Objetivos da Elaboração/ Revisão do PPR

Conforme disposto no n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei 109-E/2021, e acordo com a metodologia de gestão de risco definida no ***PPR*** da ***JFSPV***, o Plano de Prevenção de Riscos deve ser revisto a cada 3 (três) anos, ou sempre que se opere uma alteração nas atribuições ou na estrutura orgânica ou societária da entidade que justifique a revisão dos elementos referidos naquele artigo, pelo que a presente revisão visa cumprir, entre outros, os seguintes objetivos e melhorias, a referir:

- Atualizar o ***PPR*** de acordo com o disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril de 2021, no Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, e na Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro;
- Incluir as orientações dispostas no Manual de Gestão da Qualidade, e que visa apoiar o Sistema de Gestão da Qualidade, regulamentando as ações necessárias para garantir a conformidade e a qualidade dos processos da instituição e dos serviços fornecidos no âmbito das suas atividades e servindo, também, de referência para as auditorias a esse sistema;
- Incluir as disposições apresentadas no Código de Ética e Conduta e no Manual de Procedimentos do Canal de Denúncias da ***JFSPV***;
- Consolidar as políticas de gestão de riscos e prevenção da corrupção assumidas pela ***JFSPV***;
- Aperfeiçoar e documentar a metodologia de gestão de riscos, mediante a definição clara de orientações sobre a análise, identificação, avaliação, classificação, tratamento e monitorização de riscos;
- Abranger as políticas e normas de gestão de riscos implementadas no âmbito específico dos sistemas de informação e comunicação;
- Estabelecer um Plano de Ação em que sejam elencadas as ações necessárias para implementar efetivamente o Sistema de Gestão de Riscos estabelecido;
- Incluir um conjunto de orientações sobre a Proteção de Dados Pessoais e Segurança da Informação, que refletem as boas práticas quer de trabalho, quer comportamentais, no

âmbito da segurança da informação;

- Sensibilizar e formar os trabalhadores da ***JFSPV*** sobre estes temas;
- Assumir-se como um instrumento efetivo de gestão, pressupondo o envolvimento de todos os trabalhadores da ***JFSPV*** na sua implementação, e o reconhecimento pelos mesmos da sua importância e utilidade.

2 Conduta Ética e Deontologia Profissional

2.1 Missão, Visão e Valores da JFSPV

A ***JFSPV*** observando uma estratégia global clara e coerente de melhoria da qualidade de vida das pessoas e das condições das empresas e demais atores económicos, tem os três pilares basilares estabelecidos, ou seja, a sua **Missão**, a **Visão** e os **Valores**, intrinsecamente interligados entre si, e que definimos de modo sucinto na figura abaixo:

Assim sendo, apresentamos a **Missão**, **Visão** e os **Valores** que a ***JFSPV*** tem claramente, definidos:

MISSÃO

- Planear, organizar e executar as políticas autárquicas nos seguintes domínios: Equipamento Rural e Urbano, Abastecimento Público, Educação, Cultura, Tempos Livres e Desporto, Cuidados Primários de Saúde, Ação Social, Proteção Civil, Ambiente e Salubridade, Desenvolvimento, Ordenamento Urbano e Rural e Proteção da Comunidade;
- Cumprir a descentralização de competências que lhe seja concedida pelo Município de Loures.

VISÃO

- Prestação de Serviços de qualidade aos Cidadãos da Freguesia, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida.

VALORES

- Cultura da organização - conjunto de crenças e atitudes que todos partilham;
- Fundamento das ações e garantias de integração das pessoas;
- Permitem compreender e atuar sobre realidades internas e externas à organização.

Figura 3 - Missão, Visão e Valores (Fonte: JFSPV)

2.2 Princípios Gerais de Ética e Deontologia de Atuação

Além das normas legais aplicáveis e valores que norteiam a atuação da ***JFSPV*** enquanto organização, as relações que se estabelecem entre os membros dos órgãos executivos, trabalhadores e demais parceiros da ***JFSPV***, bem como o seu contato com as populações, assentam no seguinte conjunto de princípios gerais de boa conduta ética e deontológica:

- **Ausência de Desvio de Poder:** A atividade dos trabalhadores da ***JFSPV*** deve ser exercida unicamente para os fins estabelecidos pelas disposições pertinentes. O trabalhador deve, nomeadamente, abster-se de utilizar as suas prerrogativas para fins que não tenham fundamento legal ou que não sejam motivados pelo interesse público colocado a seu cargo;
- **Colaboração e Boa-Fé:** Os trabalhadores da ***JFSPV***, no exercício das suas funções, devem colaborar com os cidadãos usando de Boa-Fé, tendo em vista a realização do interesse da Freguesia e fomentar a sua participação na realização das atividades promovidas pelo mesmo;
- **Competência e Responsabilidade:** Os trabalhadores devem cumprir sempre com zelo, eficiência e de forma dedicada e crítica as responsabilidades e deveres que lhes estejam cometidos, demonstrando sempre um comportamento de elevado profissionalismo e empenhando-se na sua valorização profissional e no desenvolvimento permanente das suas capacidades e competências;
- **Confidencialidade:** Todos os trabalhadores deverão atuar com moderação e cautela, assegurando a não divulgação e proteção de informação privilegiada a pessoas não autorizadas, tal como a emissão de opiniões assentes nessa informação;
- **Conflito de Interesses Zero:** Sempre que no exercício das suas funções os trabalhadores sejam chamados a intervir em processos ou atividades que envolvam, direta ou indiretamente, os seus interesses pessoais ou de pessoas individuais ou entidades coletivas com que colaborem ou tenham colaborado, seus familiares e afins até ao primeiro grau ou ainda outros conviventes, devem comunicar o mesmo, por escrito ao seu responsável hierárquico e de imediato abster-se de participar;
- **Divulgação de Atos de Corrupção e Infrações Conexas:** Sendo a corrupção um crime público, as autoridades estão obrigadas a investigar a partir do momento em que adquirem a notícia do crime, seja através de denúncia ou de qualquer outra forma, e todos os cidadãos têm a obrigação moral de denunciar as situações que possam conduzir à sua prática. No âmbito da ***JFSPV***, todos os seus trabalhadores e executivo, devem assumir que é seu dever e obrigação denunciar qualquer situação de corrupção e de infrações conexas que tenham conhecimento, sob pena de processo disciplinar e penal;
- **Honestidade:** Durante o exercício das suas competências, os trabalhadores da ***JFSPV*** deverão assegurar um comportamento irrepreensível, de honra e verdade, procurando agir com retidão e integridade, no que se refere à aceitação de ofertas, prendas ou de favores que possam favorecer a sua cumplicidade ou ser atitudes interpretadas como obtenção de vantagem ou de compensação não devida, que poderão constituir crimes próximos da corrupção, tais como o suborno, peculato, concussão, tráfico de influências e participação económica em negócio;

- **Igualdade no Tratamento e não Discriminação:** Nas suas relações com os cidadãos, os trabalhadores da ***JFSPV*** respeitam o princípio da igualdade, assegurando que situações idênticas são objeto de tratamento igual. Não é aceitável qualquer tipo de discriminação, em especial, baseada na raça, sexo, filiação política, religiosa ou clubística;

- **Independência:** Os trabalhadores da ***JFSPV*** devem abster-se de qualquer conduta incompatível com a sua qualidade de servidor da coisa pública ou suscetível de os colocar em situação de conflito de interesses, seja real, potencial ou meramente percecionada como tal ou de sujeição a qualquer tipo de pressões, designadamente políticas ou de grupos. Em especial, devem recusar participar nas decisões em que tenham interesses pessoais ou familiares, designadamente de índole económica, financeira ou patrimonial;

- **Informação e Qualidade:** Os trabalhadores da ***JFSPV*** devem prestar, nos termos legais, a informação que lhes for solicitada, com ressalva daquela que, naqueles termos, não deva ser divulgada. As informações ou esclarecimentos devem ser prestados de forma clara, simples, cortês e rápida, aplicando as competências técnicas e interpessoais adequadas;

- **Justiça e Imparcialidade:** Os trabalhadores da ***JFSPV*** regem-se por critérios de objetividade, justiça, isenção e imparcialidade, atuando segundo rigorosos princípios de neutralidade e abstendo-se de qualquer ação arbitrária que prejudique os cidadãos e evitando qualquer espécie de tratamento preferencial, quaisquer que sejam os motivos;

- **Lealdade e Cooperação:** Os trabalhadores da ***JFSPV***, no exercício das suas funções, devem agir de forma leal, solidária e cooperante, comprometendo-se a respeitar as normas e procedimentos estabelecidos e a atuar nos prazos determinados, procurando sempre corresponder às necessidades e expetativas da Freguesia e dos cidadãos. A lealdade é indissociável da condição da prossecução do interesse e do serviço público;

- **Legalidade:** Os trabalhadores da ***JFSPV*** atuam em conformidade absoluta com o quadro legal vigente e com as orientações internas e disposições regulamentares da ***JFSPV***;

- **Proporcionalidade:** Os trabalhadores da ***JFSPV*** atuam com ponderação e razoabilidade, significando que, no exercício das suas funções, só podem exigir aos cidadãos o indispensável e na "justa medida" à realização da atividade administrativa;

- **Prossecução do Interesse Público:** Os trabalhadores da ***JFSPV*** encontram-se exclusivamente ao serviço da comunidade e dos cidadãos, prosseguindo o interesse público, sempre em prevalência sobre os interesses particulares ou de grupo, e respeitando os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos;

- **Proteção da Confiança**: Os trabalhadores da ***JFSPV*** pautam a sua atuação por critérios de previsibilidade, coerência e de não contraditoriedade, tendo em consideração, nomeadamente, a confiança gerada nos cidadãos e as suas legítimas expetativas que decorram de práticas administrativas anteriores do órgão ou serviço público em causa. A modificação destas práticas deve ser devidamente justificada;

- **Transparência e Integridade:** Os trabalhadores da ***JFSPV*** regem-se segundo valores de honestidade pessoal e de integridade de caráter, alicerçando a sua conduta em

critérios objetivos e no exclusivo interesse público. É a demonstração da honradez, honestidade e justeza nas decisões, não infringindo as normas e as leis, nem prejudicando outrem sem motivo. Da sua prática resulta o respeito e a confiança dos outros, assim como o fortalecimento da moral dos próprios.

No mesmo contexto, devem ser observados e respeitados, todos os princípios e demais disposições apresentados nos Manuais, Normas e Regulamentos internos da ***JFSPV***, tal como, no Código de Ética e Conduta da ***JFSPV***.

2.3 Normas de Conduta Moral de Atuação

Aos pilares enquadradores da Missão, Visão, Valores e Princípios Gerais de Conduta Ética e Deontologia Profissional, apresentados anteriormente, deverão ser instituídas Normas de Conduta, assumidas pela ***JFSPV***, na pessoa dos seus eleitos e trabalhadores, nomeadamente nos seguintes domínios:

- **Funcionamento Interno:** (i) Competência profissional, (ii) Procedimentos e métodos de trabalho e (iii) Utilização dos recursos da ***JFSPV***.
- **Funcionamento Interno e Externo:** (i) Confiança e respeito mútuo, (ii) Reserva da intimidade da vida privada e (iii) Liderança e prossecução de objetivos.
- **Relacionamento Externo:** (i) Relacionamento com os cidadãos, fornecedores e outros parceiros, (ii) Autonomia técnica, (iii) Impedimentos, incompatibilidades e acumulação de funções, (iv) Confidencialidade e sigilo profissional e (v) Representação institucional e relacionamento com a comunicação social.

3 Canal de Denúncia

Nos termos do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que aprova o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (***RGPC***), as Autarquias Locais devem apresentar um conjunto de medidas de prevenção da corrupção, através de um Programa de Cumprimento Normativo, que inclui, entre outros:

- Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (***PPR***);
- Código de Ética e Conduta;
- Programa de Formação (para os trabalhadores);
- Canal de Denúncia.

Complementarmente, a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que aprova o Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações (***RGPDI***), e transpõem 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 e o n.º 1 do artigo 8.º do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (***RGPC***), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, estabelecem que as Autarquias Locais estão obrigadas a criar Canais de Denúncia.

O Canal de Denúncia é um meio de comunicação seguro, que possibilita o anonimato das denúncias e assume um carácter essencialmente preventivo, que se baseia num sistema de gestão de denúncias, desenhado para garantir a confidencialidade ao longo de todo o processo.

Neste contexto, a ***JFSPV*** disponibiliza o Canal de Denúncia através da plataforma de denúncias, acedendo ao site institucional da ***JFSPV***, na área dedicada ao Canal de Denúncias, de forma a observar todas as disposições legais e assegurar que a identidade do denunciante só será divulgada em decorrência de obrigação legal ou de decisão judicial.

Desde que observem as condições previstas no Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações (***RGPDI***), aprovado pela Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, os denunciantes beneficiam da proteção legalmente conferida, nomeadamente a proibição de atos de retaliação.

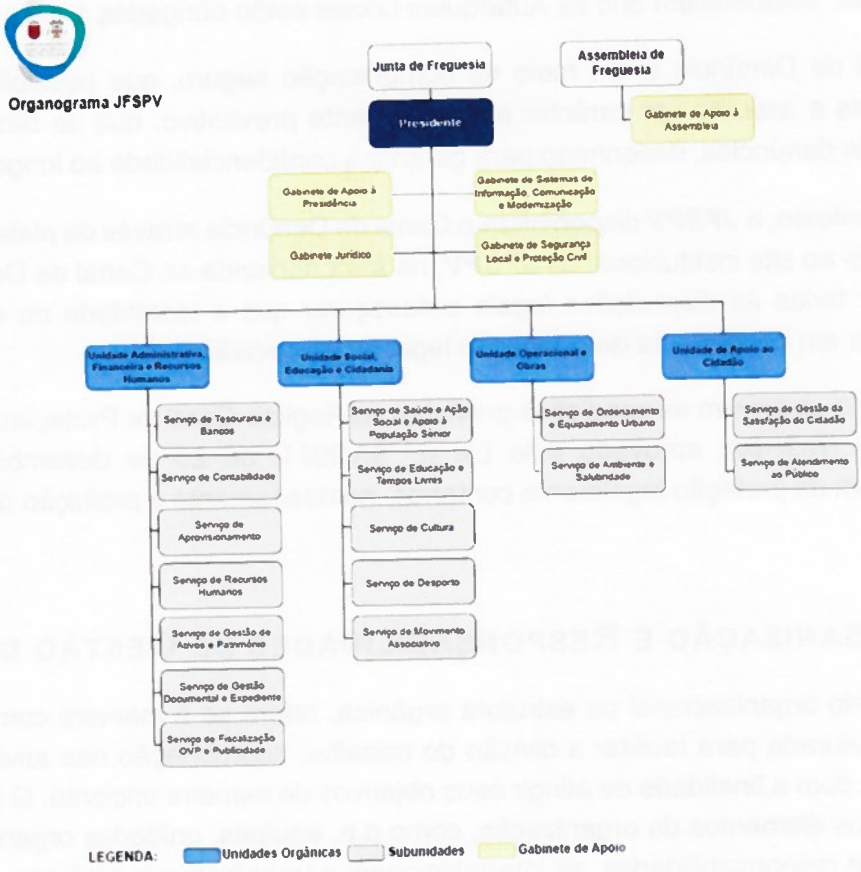
4 Organização e Responsabilidades de Gestão de Riscos

Um modelo organizacional ou estrutura orgânica, refere-se à maneira como uma organização está estruturada para facilitar a divisão do trabalho, coordenação das atividades e tomada de decisões, com a finalidade de atingir seus objetivos de maneira eficiente. O modelo define como os diversos elementos da organização, como p.e. equipas, unidades organizacionais, funções, recursos e responsabilidades, se interrelacionam e trabalham em conjunto.

4.1 Modelo Organizacional da JFSPV

De acordo com a fundamentação da Autarquia, a presente estrutura está em consonância com o Regime Jurídico da Organização das Autarquias Locais e também na sequência do novo Regime Jurídico das Autarquias Locais, assenta num modelo flexível de funcionamento, numa lógica de maior eficiência, eficácia, qualidade e agilidade no cumprimento das suas competências e das novas competências atribuídas pela reorganização administrativa de Loures, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da subsidiariedade com a distribuição de tarefas e responsabilidades entre os Órgãos Municipais e os Órgãos das Freguesias.

O organograma a seguir retrata a estrutura organizacional da ***JFSPV***:



Para prossecução das suas competências, a ***JFSPV*** apresenta uma estrutura interna hierarquizada, que consiste em unidades e subunidades orgânicas dos respetivos serviços. Consideram-se Unidades Orgânicas, as unidades lideradas por pessoal dirigente e Subunidades Orgânicas as unidades lideradas por pessoal com funções de coordenação.

Neste sentido, e uma vez que, a implementação de um Sistema de Gestão de Riscos requer a existência de um responsável por garantir a operacionalização das políticas, metodologia e procedimentos definidos no presente ***PPR***, a ***JFSPV*** propõe que o responsável pela gestão de riscos assuma, nomeadamente, as seguintes funções genéricas:

- Elaborar o programa anual de auditoria que contemple as áreas da realização de despesa, da receita e da gestão patrimonial;
- Analisar os sistemas de informação e de controlo interno associados à gestão da despesa e de receita e identificação das áreas de risco;
- Avaliar o grau de eficiência e economicidade das despesas;
- Acompanhar as auditorias externas, que sejam promovidas, quer pela ***JFSPV***, quer pelos órgãos de tutela inspetiva ou de controlo jurisdicional;

- Coordenar a elaboração dos contraditórios aos relatórios de auditoria externa;
- Elaborar recomendações relativas a falhas ou deficiências detetadas na atividade dos serviços;
- Acompanhar o ***PPR***, garantindo a sua atualização bem como a execução.

De salientar que, a superintendência e coordenação geral dos serviços competem ao Presidente da ***JFSPV***, tendo os Vogais nesta matéria, os poderes que lhes são subdelegados pelo Presidente.

4.2 Cadeia de Valor

Tendo por base o perfil do atual executivo, de desafio permanente, melhoria contínua e gestão das suas competências, a ***JFSPV***, numa pura atitude de antecipação e alinhamento aos melhores modelos de governação internacionais, adota o modelo preconizado por Michael Porter e pela ISOs, nomeadamente do Sistema de Gestão da Qualidade baseado na norma NP EN ISO 9001:2008, centrados na ótica dos processos.

Assim, é introduzido o conceito de Cadeia de Valor na ***JFSPV***, considerando o referencial legal de competências atribuídas às Juntas de Freguesia no âmbito do seu Regime Jurídico, que apresentamos na figura seguinte:

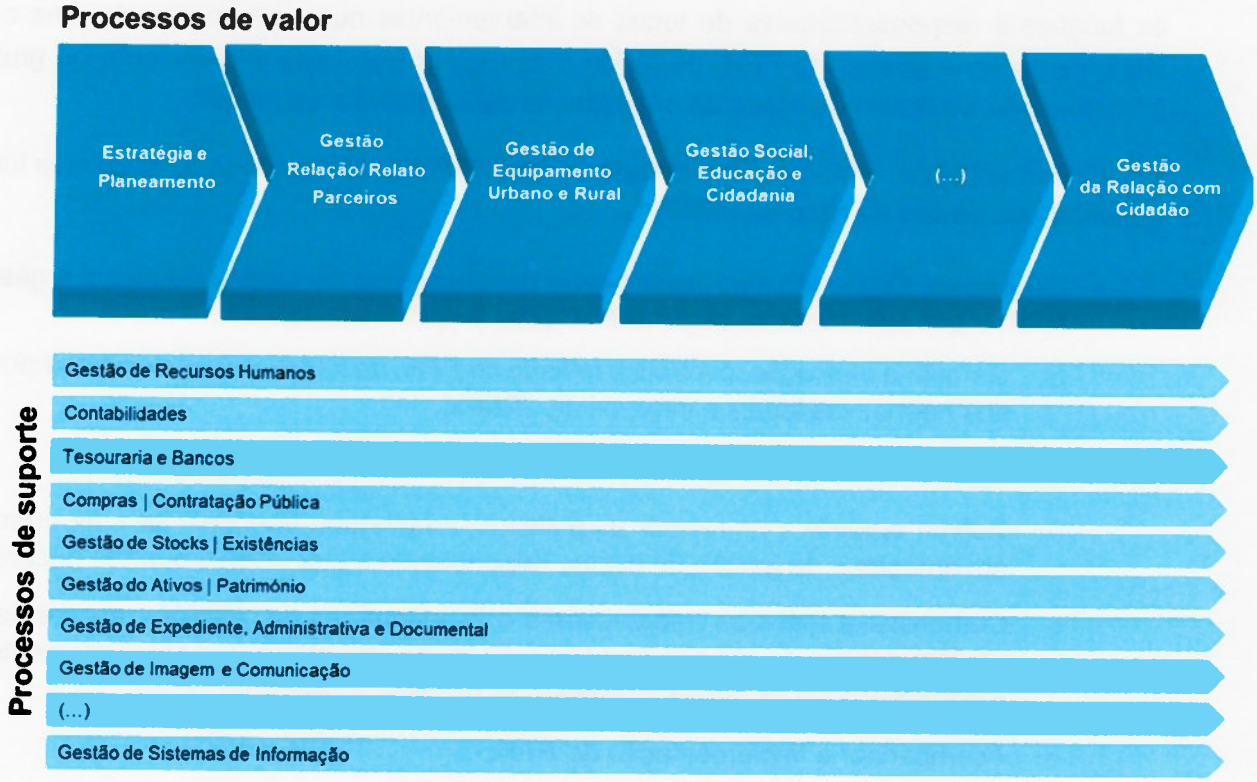


Figura 4 - Cadeia de Valor

Entende-se por Cadeia de Valor da ***JFSPV***, o conjunto de processos, decompostos em 02 (dois) tipos principais de processos, a referir:

- Processos de valor, inerentes às competências próprias da ***JFSPV***;
- Processos de suporte, inerentes às competências administrativas e transversais, de apoio e suporte a todos os processos de valor.

De um modo sucinto, é importante salientar que o conceito de Cadeia de Valor tem embutido os seguintes conceitos, de referir:

- Coincide com o somatório de todos os processos existentes na ***JFSPV***, ou seja, o conjunto de todos os processos, representam a ***JFSPV*** como entidade organizacional em si mesma;
- Um processo em si mesmo, ou seja, na medida que recebe diversos inputs, transforma internamente os mesmos e produz outputs de valor acrescentado aos seus cidadãos e à sociedade em geral.

4.3 Funções e Responsabilidades na Gestão de Riscos

Considerando o enquadramento organizacional acima descrito e a metodologia de gestão de risco preconizada no Capítulo 7 (Metodologia de Gestão e Controlo de Riscos), a ***JFSPV*** definiu as funções e responsabilidades de todos os intervenientes numa perspetiva de uma correta implementação e gestão do ***PPR***, de modo a assegurar que cada interveniente ou grupo de intervenientes em todos os níveis da organização saiba qual é o seu papel.

Em alinhamento com o Modelo Organizacional da ***JFSPV***, preconizam-se as seguintes funções no âmbito da gestão de risco na ***JFSPV***:

- **Executivo:** Órgão máximo responsável pelo processo de gestão de riscos e gestor do ***PPR***, e que apresenta as seguintes funções e responsabilidades:
  - Garantir a execução, controlo e revisão do ***PPR***, de forma a promover o cumprimento dos normativos legais e internos da ***JFSPV***;
  - Aprovar e patrocinar a conceção, elaboração e revisão do ***PPR***;
  - Definir, aprovar e patrocinar as políticas, arquitetura, metodologia e as normas de governação e de gestão de riscos, diligenciando a sua revisão quando necessário;
  - Comunicar a todos os trabalhadores e interlocutores da ***JFSPV*** a necessidade de implementação do sistema de gestão de riscos, incentivando o comportamento ético e demonstrando às partes interessadas os seus benefícios;
  - Acompanhar a implementação do ***PPR***;
  - Apreciar, patrocinar e aprovar o relato de informação, interno e externo, sobre a

operacionalização e monitorização do ***PPR***, nomeadamente ao ***MENAC*** e demais entidades.

- **Estrutura de Gestão:** Os Responsáveis dos Serviços são os responsáveis pela conceção, organização, implementação e acompanhamento operacional do ***PPR***, nomeadamente:
  - Assegurar o cumprimento da política e metodologia de gestão de riscos, assim como das normas e ações previstas no ***PPR***;
  - Supervisionar os riscos e elaborar propostas de ação para o respetivo controlo e mitigação;
  - Assegurar e supervisionar a eficácia das medidas de controlo dos riscos na sua esfera de atuação, assim como a respetiva avaliação;
  - Identificar e comunicar à ***JFSPV*** qualquer ocorrência de riscos de maior gravidade;
  - Reportar as medidas adotadas e respetivo estado de implementação, para uma adequada gestão dos riscos da sua área de responsabilidade, emitindo relatórios regulares de ponto de situação, de modo a assegurar a eficácia do programa de gestão dos riscos da ***JFSPV***;
  - Verificar a existência de situações de acumulação de funções não autorizadas, bem como fiscalizar o cumprimento das garantias de imparcialidade no desempenho de funções públicas, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º da ***LTFP***, sob pena de cessação da respetiva comissão de serviço.
- **Gabinete de Sistemas de Informação, Comunicação e Modernização:** É o serviço responsável por promover a adoção de práticas de gestão planificada, participada, responsável e eficaz, sendo que, no domínio específico dos Sistemas de Informação e Comunicação, nomeadamente:
  - Efetuar a gestão e segurança da informação, enquanto componente indispensável na Gestão de Risco;
  - Assegurar o alinhamento do Sistema de Controlo Interno com a Gestão de Risco.
- **Unidade Administrativa, Financeira e Recursos Humanos:** É a unidade responsável pelas principais políticas de controlo interno e gestão de riscos, incluindo os de corrupção e infrações conexas, assegurando a monitorização e avaliação da sua eficácia, nomeadamente:
  - Acompanhar e monitorizar a execução das medidas previstas no ***PPR***;
  - Promover o envolvimento dos diversos responsáveis da estrutura de gestão na elaboração e implementação dos planos nos domínios acima, nomeadamente do ***PPR***;
  - Elaborar os relatórios de acompanhamento e relatório anual sobre a execução do ***PPR***, a reportar à ***JFSPV*** e ao ***MENAC***;
  - Propor a atualização ou revisão do plano, de acordo com os resultados da monitorização e reporte efetuado.

- **Restantes Trabalhadores:** São os responsáveis pela implementação das atividades, ações e medidas definidas no âmbito do sistema de gestão de risco da ***JFSPV***, devendo, nomeadamente:
  - Entender o seu papel dentro do quadro do controlo interno e compreender como os seus processos de trabalho são definidos para gerir os riscos e que o não cumprimento das instruções de trabalho pode criar uma oportunidade para a sua ocorrência;
  - Ler e compreender as políticas e procedimentos associados à gestão de risco (por exemplo, os manuais de procedimentos, instruções de trabalho e os procedimentos de gestão dos riscos propriamente ditos), bem como de outras políticas e procedimentos operacionais;
  - Ter uma compreensão básica sobre risco e estar atentos a possíveis inconformidades;
  - Participar, conforme necessário, no processo de criação de um ambiente de controlo forte e no planeamento e execução das atividades de controlo, bem como participar em atividades de acompanhamento;
  - Comunicar riscos adicionais, atividades suspeitas, casos de infração ou outras inconformidades detetadas, através dos canais e meios estabelecidos para o efeito;
  - Cooperar nas ações decorrentes do ***PPR***.

5 Política de Prevenção, Gestão e Controlo de Riscos

A Política de Prevenção, Gestão e Controlo de Riscos definida na ***JFSPV***, tem por base um conjunto de princípios gerais e informadores da sua atuação, e que devem ser respeitados por todos os eleitos, trabalhadores e demais colaboradores, a referir:

- **Equilíbrio:** Na tomada de decisão, deverá ser sempre ponderado o nível de risco (custo /benefício versus o impacto negativo/positivo) assumido e o seu potencial de criação de valor, de forma transversal a todas as áreas envolvidas;
- **Integração:** A gestão de riscos deve estar presente em todos os níveis da organização, de modo a ser um elemento central na tomada de decisão, estando embutida em todas as dimensões da cultura e valores organizacionais, unidades organizacionais, tal como em todos os processos da ***JFSPV,*** desde a estratégia e planeamento, ao investimento, à gestão operacional e ao reporte. Os processos e procedimentos de gestão de risco deverão ser consistentes com a política de gestão de risco estabelecida, devendo permitir facilitar a consolidação e revisão a nível macro de todos os riscos significativos para a ***JFSPV***;
- **Melhoria Contínua:** A ***JFSPV*** procederá à revisão periódica do seu sistema de gestão de riscos e do ***PPR***, com uma regularidade anual, no entanto, poderá acontecer em períodos mais curtos, em função de novos eventos ou alteração das circunstâncias existentes;

- **Reconhecimento de Valor Acrescentado:** A gestão de riscos é entendida como um processo que acrescenta valor à ***JFSPV***, aumentando a segurança e confiança, com que todos se relacionam, contribuindo para o cumprimento dos seus objetivos estratégicos;
- **Sistema de Gestão de Risco Preventivo:** A ***JFSPV*** mantém em funcionamento um sistema de gestão de riscos, alicerçado nas boas práticas e metodologias internacionalmente reconhecidas (***COSO*** e ***FERMA***), com o objetivo de lhe permitir identificar antecipadamente o mesmo e gerir eficazmente (mitigar) o seu impacto;
- **Transparência:** A ***JFSPV*** adota o princípio da disponibilização de informação e do arquivo aberto enquanto desígnio de cidadania e instrumento de modernização dos serviços públicos e, também, enquanto forma de mitigação do risco de reputação;
- **Transversalidade:** A gestão de riscos é um tema e uma responsabilidade de todos, desde o executivo até, a cada trabalhador individualmente considerado. Cada um é responsável por conhecer os riscos na sua área de atuação e por geri-los de acordo com as políticas e normas aprovadas. Todos os eleitos e trabalhadores da ***JFSPV*** assumem o compromisso de colaborar e zelar pela identificação, reporte e implementação de medidas e comportamentos de mitigação de riscos.

Alinhada com as convenções internacionais que exigem que os países criminalizem diversos atos, entre eles, o suborno, o desvio de dinheiro público, o branqueamento de capitais, a obstrução da justiça e o tráfico de influência, a ***JFSPV***, incentiva e disponibiliza-se a cooperar com os organismos de controlo e judiciais/ judiciários. Em termos gerais, compromete-se em diligenciar no sentido de identificar alegados atos de Corrupção e de Infrações Conexas, pelo que os mesmos deverão ser:

- Logo que conhecidos, comunicados internamente, para dar origem a processo interno e respetivo sancionamento, caso seja aplicável;
- Formalmente comunicados ao Ministério Público e às respetivas entidades competentes.

6 Sistemas de Informação de Gestão de Riscos

Os Sistemas de Informação constituem uma das componentes essenciais para a gestão de risco numa organização, sendo vital assegurar a proteção e salvaguarda da informação que constitui valor para a organização e para as suas partes interessadas.

Nesta medida, a ***JFSPV*** pondera futuramente a implementação de um Sistema de Gestão de Segurança de Informação (de agora em diante abreviado para ***SGSI***), com base em normativos internacionais de qualidade (***ISO***) na adoção de um conjunto de requisitos, processos e controlos com o objetivo de mitigarem e gerirem adequadamente o risco no que respeita à segurança dos seus sistemas de informação. Este sistema deverá permitir assegurar os seguintes três princípios:

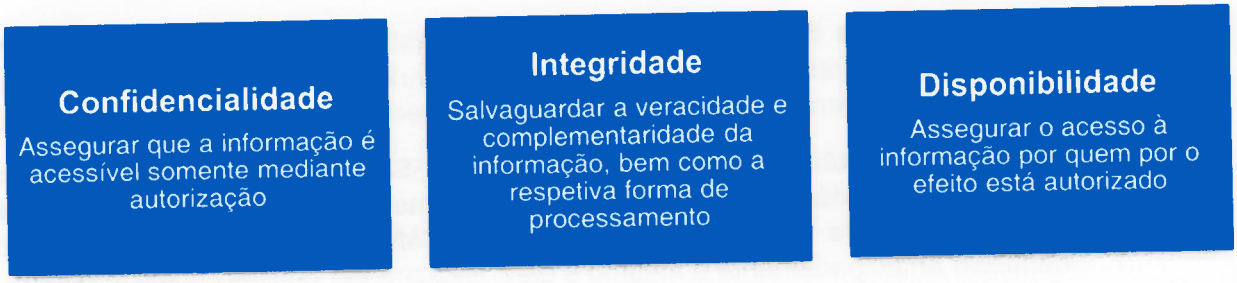


FIGURA 5 - PRINCÍPIOS DO SGSI DA JFSPV

A implementação de um Sistema de Gestão de Risco está, por outro lado, dependente também da adoção de uma aplicação informática de suporte ao mesmo, que permita realizar uma gestão de risco de forma integrada, abarcando todo o respetivo ciclo de identificação, análise, avaliação, monitorização e gestão.

Até a implementação de um ***SGSI***, na sua componente de análise e gestão de risco, a ***JFSPV*** procede a gestão de risco com recurso as ferramentas disponíveis (*Microsoft Office*), onde são elencados, classificados e monitorizados os riscos, de acordo com a metodologia de gestão de risco estabelecida, abarcando 03 (três) grandes funcionalidades:

- Finalidade e instruções de utilização/preenchimento;
- Matriz de análise de risco, a qual contém nomeadamente *(i) os processos em análise, (ii) as principais atividades, (iii) as correspondentes vulnerabilidades, ameaças e/ou riscos, (iv) os respetivos valores em sede de probabilidade e impacto, e (v) o respetivo nível de risco associado*;
- Seleção dos riscos a tratar e identificação dos respetivos controlos a implementar, segundo o referencial da norma NP ISO 31000:2009 (NP ISO/IEC 27001 e Declaração de Aplicabilidade).

A proteção de dados dos Fregueses, constitui uma das componentes essenciais no que toca à gestão de risco na ***JFSPV***, sendo vital assegurar a proteção e salvaguarda desses dados e dessa informação que constitui valor para a organização e para as suas partes interessadas.

Com a entrada em vigor do Regulamento Geral de Proteção de Dados (*de agora em diante abreviado para* ***RGPD***), em 25 de maio de 2018 (Regulamento UE 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016), foram efetuados levantamentos por Unidade Organizacional, no sentido de identificar *(i) circuitos de informação (dados pessoais dos sujeitos individuais); (ii) bases de dados que continham dados pessoais; (iii) permissões de acesso aos documentos administrativos; (iv) necessidade de revisão/criação de regulamentos específicos em áreas sensíveis tais como para os recursos humanos; (v) necessidade de sensibilização dos trabalhadores para alterações comportamentais.*

Empenhada na proteção e confidencialidade dos dados pessoais, a ***JFSPV*** está a adotar as medidas que considera adequadas para assegurar a exatidão, integridade e confidencialidade dos dados pessoais, bem como, todos os demais direitos legais que assistem aos respetivos

titulares. Assegurado ainda a resiliência permanente dos sistemas, garantido a segurança do tratamento de dados, quer sejam físicos ou digitais.

São considerados "*dados pessoais*" qualquer informação, de qualquer natureza e independentemente do respetivo suporte, incluindo som e imagem, relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável, pelo que a proteção de dados não abrange os dados de pessoas coletivas.

Ainda, com o objetivo de dar resposta aos requisitos de qualidade e melhorar a gestão de riscos, a ***JFSPV*** tem procurado melhorar continuamente os seus Processos e Serviços, por forma a ultrapassar com sucesso os desafios apresentados.

7 Metodologia de Gestão e Controlo de Riscos

7.1 Conceitos e Modelo de Gestão de Riscos

A gestão de riscos é um processo de análise metódica dos riscos inerentes às atividades necessárias à prossecução das atribuições, competências e objetivos das organizações, tendo por objetivo a defesa e proteção dos seus ativos. Ou seja, para a ***JFSPV***, apesar dos diversos conceitos existentes, nomeadamente do ***COSO*** e da ***FERMA***, a gestão de riscos é a arte pela qual a Junta, em parceria com todos os restantes trabalhadores, asseguram os objetivos da ***JFSPV*** e respetiva satisfação dos seus cidadãos, aos seguintes níveis:

- Economia, eficácia e eficiência das operações;
- Confiança nas demonstrações financeiras;
- Conformidade com as leis aplicáveis e regulamentos existentes.

Neste contexto, é importante salientar o papel do Controlo Interno, que é uma componente essencial da identificação do risco, funcionando como salvaguarda da retidão da tomada de decisões e como fator de prevenção e deteção de factos, acontecimentos, situações, eventos ou circunstâncias suscetíveis de irregularidade ou anormais.



Figura 6 - Componentes do Sistema de Gestão de Risco

Aplicado à estratégia da ***JFSPV*** e desenhado para identificar potenciais eventos que podem afetar o seu sucesso, nomeadamente a realização dos objetivos, proporcionando um adequado alinhamento da estratégia com o perfil de risco da organização, a **Gestão de Riscos** é um processo contínuo e interativo, determinado pela ***JFSPV*** e executado por todos os trabalhadores. Para melhor compreensão da Gestão de Risco, a seguir são apresentados alguns conceitos fundamentais:

- **Evento:** Entende-se qualquer ocorrência ou incidente, proveniente de fontes internas ou externas à organização, que afeta a prossecução dos seus objetivos. Os eventos podem ter impacto negativo, positivo ou ambos. No entanto, eventos com impacto negativo representam riscos;
- **Risco:** Define-se como a possibilidade de ocorrência de um evento que possa afetar adversamente a prossecução dos objetivos da organização. Neste domínio, pode ser considerado como risco o facto, acontecimento, situação ou circunstância suscetível de gerar corrupção ou infração conexa, e que pode ainda ser definido como Risco Inerente e Risco Residual:
  - **Risco Inerente:** É definido como o risco existente, sem considerar o impacto das medidas de controlo interno a serem implementadas;
  - **Risco Residual:** É o risco que permanece já após a implementação das medidas de controlo interno.
  - **Risco de Corrupção e Infrações Conexas:** É a probabilidade de ocorrência de eventos com impactos negativos na ***JFSPV***, decorrentes da não conformidade de princípios legais, regulamentares ou de procedimentos relativos a corrupção ativa ou passiva, de criminalidade económica e financeira, de branqueamento de capitais, de tráfico de influência, de apropriação ilegítima de bens públicos, de administração danosa, de peculato, de participação económica em negócio, de abuso de poder ou violação do dever de segredo, bem como de aquisição de imóveis ou valores mobiliários em consequência da obtenção ou utilização ilícita de informação privilegiada no exercício das suas funções;
  - **Sistema de Gestão de Riscos:** Abarca, para além de aspetos de caráter estritamente operacional (relativos aos procedimentos de mitigação de riscos propriamente ditos), outros de caráter transversal, relacionados com a filosofia global de gestão e com os mecanismos que garantem a sua eficácia.

É também objetivo da gestão de riscos, prevenir o risco legal, onde se deve registar a ponderação, as decisões e a comunicação em 03 (três) eixos mínimos: *(i) as alternativas à intervenção legislativa ou regulamentar, (ii) a objetividade da Lei ou dos Regulamentos, e (iii) a gestão dos riscos legais, incluindo os riscos de fraude e corrupção.*

Em termos de operacionalização do Sistema de Gestão de Riscos, a ***JFSPV***, considera as seguintes componentes:

- **Ambiente de Controlo:** Elemento que incorpora a cultura da organização e que estabelece as bases segundo as quais é entendido e gerido o risco, incluindo a filosofia

de gestão de riscos, a apetência para o risco, os valores éticos, bem como a estrutura organizativa, os recursos humanos e as respetivas políticas de gestão e o ambiente em que se trabalha;

- **Análise e Avaliação de Riscos:** Apresenta quatro subcomponentes:
  - **Definição de Objetivos:** A gestão deve ser capaz de identificar os eventos que podem afetar a prossecução dos objetivos da organização. Esta componente assegura que a gestão dispõe de um processo para estabelecer objetivos e que os objetivos escolhidos são consistentes com o nível de risco aceite;
  - **Identificação de Eventos:** Os eventos externos e internos que afetam a capacidade da organização de atingir os seus objetivos devem ser identificados e descritos, diferenciando-se riscos de oportunidades. Os riscos devem ser identificados por Área/ Processo ou Unidade/ Subunidade Orgânica, de acordo com as recomendações e legislação vigente aplicável;
  - **Avaliação do Risco:** Os riscos são analisados e classificados segundo uma escala predeterminada, considerando a sua natureza, frequência ou probabilidade de ocorrência e impacto, como base para determinar a forma como devem ser geridos;
  - **Resposta ao Risco:** A gestão escolhe as respostas ao risco, desenvolvendo um conjunto de ações, tendo em vista alinhá-las com a tolerância da organização ao risco, e identificando os responsáveis pela sua implementação. Existem quatro formas de gestão do risco:
    - **Evitar:** decisão de não estar envolvido no evento que propícia o risco;
    - **Reduzir ou prevenir:** realização de um conjunto de ações que permite minimizar o impacto e/ou a probabilidade de ocorrência;
    - **Transferir:** reduzir a probabilidade ou impacto do risco transferindo-o para outros ou partilhando uma parte do risco;
    - **Aceitar:** aceitação do possível risco e perdas/benefícios associados após análise detalhada.
- **Atividades de Controlo:** São estabelecidas e implementadas políticas e procedimentos para assegurar que as respostas ao risco são efetivamente levadas a cabo;
- **Informação e Comunicação:** A informação relevante é identificada, classificada e comunicada/reportada para que todos possam cumprir com as suas responsabilidades no âmbito do sistema de gestão de risco estabelecido;
- **Monitorização:** Toda a gestão de risco é monitorizada no sentido de se garantir que os riscos estão a ser geridos conforme previsto, sendo implementadas modificações ao sistema na medida do necessário.

Conforme apresentado, nota-se claramente que o Sistema de Gestão de Riscos abrange, necessariamente, todos os níveis da organização, sendo, nesta perspetiva, tanto mais relevantes as funções das pessoas quanto mais elevada é a sua posição hierárquica e maior impacto têm as suas decisões no percurso futuro da organização.

7.2 METODOLOGIA DE PREVENÇÃO, GESTÃO E CONTROLO DE RISCOS

Tendo por base a gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, o modelo e os desafios atrás enunciados, a ***JFSPV*** desenvolveu uma abordagem própria, que se apresenta de modo resumido na figura seguinte:

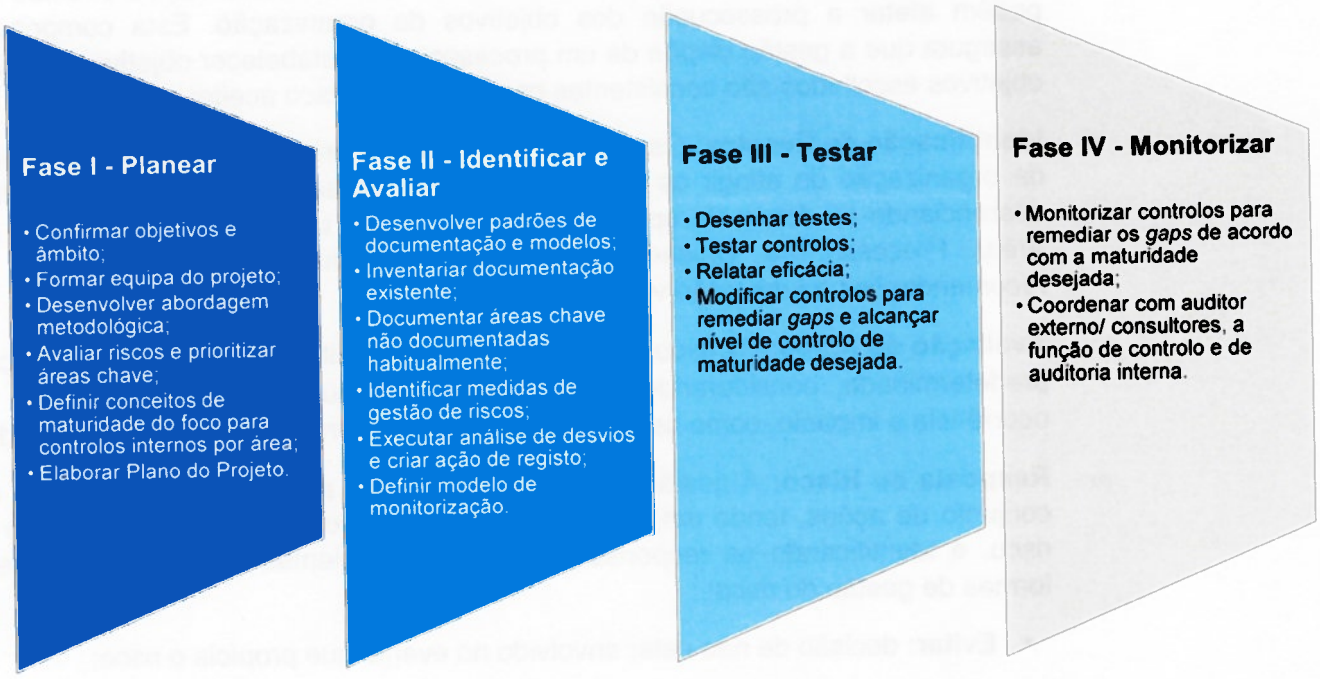


FIGURA 7 - METODOLOGIA DE PREVENÇÃO, GESTÃO E CONTROLO DE RISCOS

Salientamos a seguir os principais aspetos que caraterizam a presente abordagem:

- Orientação para a **Melhoria Contínua**;
- Fundamentação em **toda a estrutura orgânica da *JFSPV***, incluindo todos os órgãos e níveis hierárquicos;
- Concretização da Fase I e II, cruciais para a ***JFSPV*** proceder ao reconhecimento dos eventos que configurem riscos de corrupção e infrações conexas na prossecução dos seus objetivos estratégicos. Cabe identificar um conjunto de riscos potenciais, com origem em fatores internos ou externos, desde os mais óbvios aos menos evidentes, e em termos dos efeitos, do mais inconsequente ao mais significativo;
- Independentemente da ocorrência ou da sua gravidade, permite evitar a não identificação e a rejeição de riscos relevantes. Ou seja, após a identificação dos riscos, é determinada a forma de resposta aos mesmos que permite minimizar a probabilidade da sua ocorrência e/ou a diminuir o respetivo impacto.

Quanto aos fatores internos da ***JFSPV***, podem ser considerados:

- **Competência da Gestão**: Uma maior competência da atividade de gestão reflete num menor risco;
- **Integridade dos Gestores e Decisores**: Um maior comprometimento ético e um comportamento rigoroso, refletem num menor risco;
- **Qualidade do Sistema de Controlo Interno e a sua Eficácia**: Quanto maior a eficácia, menor a probabilidade de ocorrência de situações de risco.

De forma a melhor avaliar as deficiências identificadas na ***JFSPV***, foi desenvolvida uma **matriz** que permite estimar o **grau de risco** associado a uma determinada deficiência em função da probabilidade de ocorrência e do seu impacto estimado ou gravidade da consequência. Sendo que, para classificar os riscos, são considerados critérios de **probabilidade da ocorrência** e de **gravidade da consequência**, onde é atribuída uma graduação de acordo com a avaliação efetuada, conforme estabelecido no quadro seguinte:

FATORES DE GRADUAÇÃO	BAIXA	MÉDIA	ALTA	EXTREMA
PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA	Possibilidade de ocorrência, mas com hipóteses de evitar o evento com a ação existente para prevenir o risco	Possibilidade de ocorrência, mas com hipóteses de evitar o evento através de decisões e ações adicionais para reduzir o risco	Forte possibilidade de ocorrência e escassez de hipóteses de evitar o evento, mesmo com as decisões e ações adicionais essenciais	Total ou quase total possibilidade de ocorrência e remotas hipóteses de evitar o evento, mesmo com as decisões e ações excecionais
GRAVIDADE DA CONSEQUÊNCIA	Dano na otimização do desempenho organizacional, exigindo a calendarização das atividades ou projetos	Perda na gestão das operações, requerendo a redistribuição de recursos em tempo e em custos	Prejuízo na imagem e reputação de integridade institucional, bem como na eficácia e desempenho da missão	Desastre, inoperância ou dano operacional grave, com perda não remediável de reputação de integridade institucional

FIGURA 8 - FATORES DE GRADUAÇÃO DO RISCO

Da combinação das variáveis anteriormente expostas, probabilidade da ocorrência com a gravidade da consequência, resultam os quatro **Níveis / Graus de Risco**, que apresentamos no quadro seguinte:

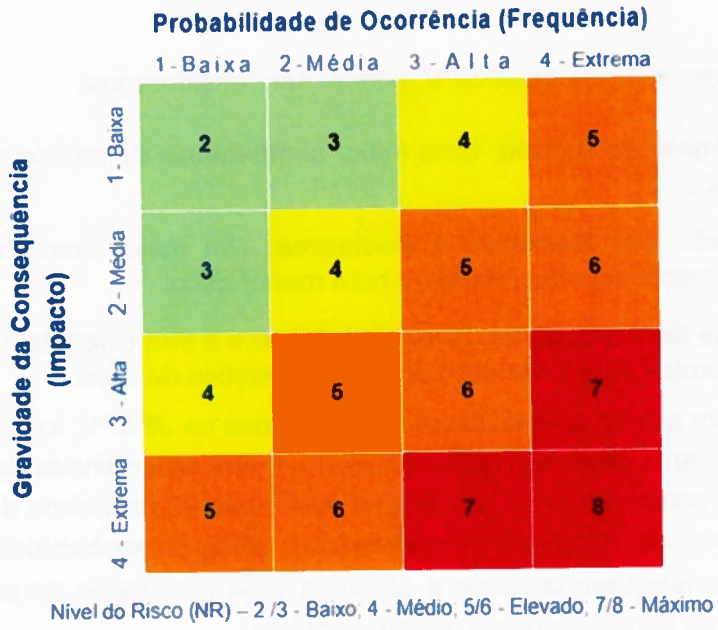


FIGURA 9 - NÍVEIS DE RISCO

Neste contexto, a ***JFSPV*** para a determinação da estratégia de resposta ao risco, considera, nomeadamente:

- Quais são os efeitos das potenciais respostas (probabilidade e impacto), e qual resposta que se encontra alinhada com o nível de risco tolerável pela ***JFSPV***;
- Qual o custo versus benefício, da potencial resposta;
- Quais as oportunidades que permitem atingir os objetivos da ***JFSPV***, indo para além da gestão de um risco específico.

Assim, tendo em consideração todos os fatores acima descritos, a ***JFSPV*** decide a resposta adequada ao risco, conforme sumarizado na figura seguinte:



FIGURA 10 - RESPOSTAS AO RISCO

Na definição, implementação e monitorização do Sistema de Gestão de Risco aqui preconizado, o papel e as responsabilidades de cada interveniente, são os definidos no Capítulo 4 do presente ***PPR***.

8 IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS E MEDIDAS DE PREVENÇÃO

8.1 IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DE RISCOS

De acordo com a metodologia adotada pela ***JFSPV***, assente no ***COSO*** e na ***FERMA***, nas recomendações e legislação aplicáveis, nomeadamente o disposto no Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção (***MENAC***) e estabelece o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (***RGPC***), uma das principais atividades imperativas para prevenir a corrupção e infrações conexas, consiste na realização de um diagnóstico, que entre outros aspetos, deverá:

- Identificar os principais riscos existentes;
- Incluir todas as Subunidades Orgânicas da ***JFSPV***, classificando de acordo com a sua materialidade financeira e peso em termos de execução orçamental anual;
- Incluir os seus processos de valor e suporte;
- Classificar o nível do risco;
- Definir as principais medidas corretivas de gestão do risco, considerando sempre o seu custo versus respetivo benefício;
- Identificar os respetivos Responsáveis das Subunidades Orgânicas, com o objetivo de monitorar os mesmos, e eventual interação com entidades externas.

Tendo por base as orientações do ***COSO*** e do ***MENAC***, e demais legislação aplicável, bem como, reconhecendo os diversos domínios em que o risco pode ser avaliado, a ***JFSPV*** definiu como critério objetivo de delimitação do domínio de avaliação do risco, a corrupção e as suas infrações conexas, conforme é o objeto e âmbito deste Plano.

Na identificação dos riscos existentes na ***JFSPV***, foram consideradas as Unidades Organizacionais, com maior grau de exposição ao risco, nomeadamente:

- Unidade Administrativa, Financeira e Recursos Humanos (***UAFRH***);
- Unidade Social, Educação e Cidadania (***USEC***).
- Serviço de Gestão de Ativos e Património (***SGAP***);
- Serviço de Recursos Humanos (***SRH***);
- Serviço de Aprovisionamento (***SA***);
- Gabinete de Sistemas de Informação, Comunicação e Modernização (***GSICM***).

Tendo como base os elementos acima elencados, quanto ao conteúdo do ***PPR***, foi elaborada uma Matriz de Risco, apresentada em Anexo para mais detalhe.

Na Matriz de Risco da ***JFSPV*** estão implícitos alguns conceitos inerentes ao modelo organizacional, de processos e de gestão de riscos adotados, e que importa clarificar, para que se possa melhor compreender a forma como se encontra estruturada:

- **Processo:** Conjunto de atividades interrelacionadas que transformam entradas (*inputs*), provenientes de um fornecedor, em saídas (*outputs*), a fornecer a um cliente, acrescentando valor. Salienta-se igualmente o conceito de Cadeia de Valor, como um modelo gráfico que representa o conjunto dos processos da organização, identificando os seus processos de valor e de suporte;
- **Criação da Unidade/ Subunidade Orgânica "0. Todas":** Tem o significado de apresentar os riscos comuns e transversais a todas as subunidades orgânicas, evitando, assim, a redundância/ repetição do risco em todas as subunidades;

As Unidades/Subunidades Orgânicas, os Processos, a Identificação dos Riscos e as Medidas de Risco, quando em detalhe, apresentam mais de um aspeto, estes são numerados sequencialmente e lêem-se da esquerda para a direita.

Neste momento, os principais riscos identificados na ***JFSPV*** e materialmente relevantes, são os seguintes:

- Existência de alguns mecanismos e procedimentos de controlo que asseguram a deteção de riscos ocorridos e relacionados com as situações de conflito de interesses ou conluio, contudo, esses procedimentos não asseguram de modo total e adequado os aspetos de prevenção ou mitigação dos mesmos;
- Ausência de um ***PPR*** e respetivo conhecimento de conceitos fundamentais relacionados com a Gestão de Risco e Infrações Conexas;
- O conhecimento de Controlo Interno, está limitado a algumas Unidades Organizacionais e a alguns trabalhadores;
- Necessidade de proceder à revisão do Sistema de Controlo Interno e do atual Sistema de Gestão de Risco, que se encontra assente em folhas de cálculo, o que apresenta os normais riscos de gestão, manutenção e perda de informação, com ou sem intenção por partes dos seus utilizadores.

8.2 Medidas de Prevenção de Riscos de Âmbito Geral

Observando as recomendações das entidades de controlo e demais legislação aplicável, referentes à Prevenção de Riscos de Corrupção na Contratação Pública e à Gestão de Conflitos de Interesses no Setor Público, a ***JFSPV*** implementou e/ou está a implementar, um conjunto de medidas e instrumentos de mitigação e controlo a seguir identificados:

- Elaboração e/ou atualização de regulamentos, planos e manuais, relativamente às suas áreas de atuação, em conformidade com o quadro legal e os valores éticos da Junta, nomeadamente:
  - Atualização do Manual de Controlo Interno;
  - Elaboração do Código de Ética e Conduta da ***JFSPV***;
  - Elaboração do Manual de Procedimentos do Canal de Denúncias;

- Elaboração do ***PPR*** de forma a garantir um controlo efetivo dos procedimentos, e prevenir comportamentos potenciadores de risco de corrupção, infrações conexas, e de conflito de interesses;
- Elaboração do Manual de Procedimentos de Proteção de Dados;
- Revisão da estrutura orgânica e respetivo Regulamento de Organização.

- Desenvolvimento de ações para identificação interna de possíveis situações de corrupção, infrações conexas ou conflitos de interesses;
- Identificação, de modo claro, da existência de uma cultura organizacional de intolerância relativamente às situações de conflitos de interesses, corrupção e infrações conexas;
- Implementação de medidas internas de contratação pública, nomeadamente, todos os procedimentos de contratação pública devem sempre ser autorizados pelo órgão competente, no decurso das competências próprias e delegadas legalmente estabelecidas e publicitados no Portal BASE, com objetivo de dar estrito cumprimento à legislação aplicável, nomeadamente o Código dos Contratos Públicos;
- Subscrição, por parte dos trabalhadores afetos aos processos de aprovisionamento e contratação pública, de Declaração de Compromisso onde declaram a inexistência de situações de conflitos de interesse, incompatibilidades e impedimentos, relativas aos procedimentos que lhes foram confiados no âmbito das suas funções e nos quais, de algum modo, tenham influência. Comprometendo-se informar de imediato o órgão executivo da ***JFSPV***, da ocorrência de quaisquer circunstâncias suscetíveis de configurar a violação destes preceitos;
- Atendendo à entrada em vigor do Regulamento Geral de Proteção de Dados, em 25/05/2018 (Regulamento UE 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27/04/2016), a ***JFSPV*** procedeu a análise e identificação de:
  - Circuitos de informação (dados pessoais dos sujeitos individuais);
  - Bases de dados que contivessem dados pessoais;
  - Permissões de acesso aos documentos administrativos;
  - Necessidade de revisão/ criação de documentos específicos em áreas sensíveis tais como para os Recursos Humanos;
  - Necessidade de sensibilização dos trabalhadores para alterações comportamentais.

Na sequência desse levantamento realizado internamente, identificou algumas não conformidades com o Regulamento Geral de Proteção de Dados, tendo sido sugeridas medidas de prevenção e controlo, que foram implementadas pela ***JFSPV***, destacando-se as seguintes:

- Enquadramento específico do EPD/DPO (Encarregado de Proteção de Dados), nos termos dos Artigos 37.º a 39.º do ***RGPD***;
- Adaptação dos requerimentos e minutas existentes, através dos quais são recolhidos dados pessoais de acordo com:
  - "Minimização dos dados": os dados pessoais tratados são exclusivamente os

adequados, pertinentes e limitados ao que é necessário relativamente às finalidades a que se destinam;

- Aquando da recolha de dados junto do titular dos mesmos, ou ainda que esta não seja feita junto dos titulares, são prestadas as informações exigidas pelos artigos 13.º e 14.º do ***RGPD*** (que se impõe sempre que sejam recolhidos dados pessoais).

- Implementação/ adoção de uma política de boas práticas, no sentido de garantir, que sempre que sejam transmitidos / divulgados dados pessoais para entidades externas, ou outros serviços internos que não necessitem de aceder à informação completa dos titulares dos dados, é atribuído um código interno, cuja identificação do titular só é alcançada pelo serviço emissor da informação;
- Exclusão da solicitação do NIF para efeitos de identificação, tendo em conta o vertido no Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 14/2013, de 28 de janeiro e a Comunicação realizada pela Provedoria de Justiça em outubro de 2018;
- Expurgação dos dados pessoais aquando da publicitação dos contratos assinados, na plataforma de contratação pública (Portal BASE);
- Avaliação de forma regular do nível de sensibilização dos trabalhadores para estas temáticas, inclusivamente, tendo em conta alterações legislativas.
- Desenvolveu junto aos seus trabalhadores, ações internas e externas de formação, reflexão e sensibilização referentes ao Código dos Contratos Públicos, Contratação Pública e Contencioso, Código de Procedimento Administrativo, Sistema de Normalização Contabilística para as Autarquias Públicas (*de agora em diante abreviado para* ***SNC-AP***), Proteção de Dados, Conflitos de Interesses, Corrupção e Infrações Conexas, Atendimento ao Público, Tramitação Processual da Área Administrativa, Gestão de Património, Liderança e Gestão de Conflitos, Sensibilização ao Sistema de Gestão da Qualidade, entre outros;
- Implementou algumas atividades de gestão e segurança da informação, e tratamento do risco de segurança da informação.

9 MONITORIZAÇÃO E REVISÃO DO PLANO

9.1 CONTROLO E MONITORIZAÇÃO

A implementação do presente Plano corresponde a um programa ou conjunto de programas de Controlo Interno e de Gestão de Riscos, com objetivos, riscos, atividades e controlos, que constituem um conjunto de aspetos articulados entre si, num processo de operacionalização dinâmico, onde os acontecimentos, as circunstâncias e as pessoas mudam, havendo consequentemente a necessidade de reavaliação. Nesse sentido, o procedimento face à existência de riscos é o descrito na figura abaixo:

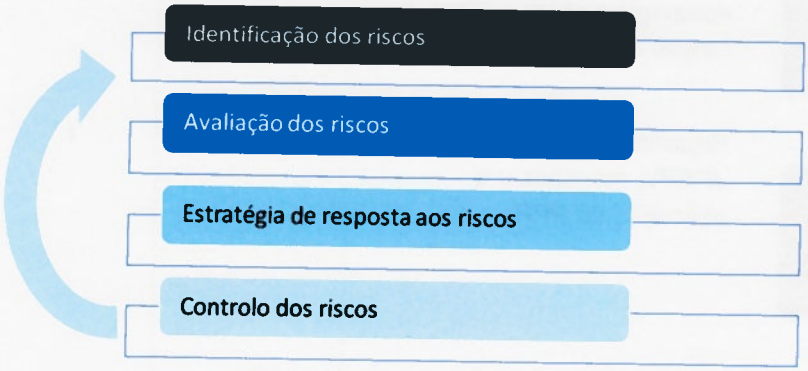


FIGURA 11 - MONITORIZAÇÃO DO RISCO

Com a implementação do Plano, a ***JFSPV*** visa assegurar a conformidade factual entre as normas do Plano e a aplicação das mesmas. Assim, devem ser criados métodos e definidos procedimentos pelos Responsáveis, que contribuam para assegurar o desenvolvimento e controlo das atividades de forma adequada e eficiente, de modo a permitir a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, garantindo a exatidão dos registos contabilísticos e os procedimentos de controlo a utilizar para atingir os objetivos definidos.

A nível interno, a monitorização do plano é realizada semestralmente, pela Unidade Administrativa, Financeira e Recursos Humanos. A nível externo, é realizada com periodicidade mínima anual, por auditores externos e pelo ***MENAC***.

A realização de avaliações externas, adicionalmente à garantia de independência que lhe está associada, poderá proporcionar o adicionar de experiência de outros projetos, assegurar que os resultados e os prazos são alcançados, garantir que as melhores práticas são aplicadas e transferir o seu conhecimento e capacidades para trabalhadores da ***JFSPV*** que participam diretamente no projeto.

Nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, a execução do ***PPR*** está sujeita a controlo, efetuado nos seguintes termos:

- Elaboração, no **mês de outubro**, de **Relatório de Avaliação Intercalar** nas situações identificadas de risco elevado ou máximo;

- Elaboração, no **mês de abril do ano seguinte**, a que respeita a execução, de **Relatório de Avaliação Anual**, contendo a quantificação do grau de implementação das medidas preventivas e corretivas identificadas, e previsão da sua plena implementação.

De modo a sistematizar o modelo de monitorização definido na ***JFSPV***, dado que este assenta num conjunto de ações de monitorização ou revisão que permitem uma melhor execução e controlo do Plano, apresenta-se de modo gráfico, na Figura 13, a sua segregação nas três fases que a compõem:

	Objetivo	Frequência	Entidades	Resultados
Avaliação do Impacto	Alinhar medidas com a estratégia e rever o Plano em função dos riscos e impactos.	Anual	1, 3, 4	Atualização do ***PPR*** e da Matriz de Risco
Monitorização do Impacto	Reportar o desempenho à ***JFSPV***, monitorizar a execução do ***PPR***.	Semestral	1	Relatório Intercalar de Monitorização
Revisão do Impacto	Acompanhar a implementação através da análise do cumprimento dos milestones, de desvios, e definição de ações corretivas e de melhoria para assegurar o desbloqueio de constrangimentos.	Anual	1, 2	Relatório de Avaliação Anual

Legenda: 1 – UAFRH; 2 – Estruturas de Gestão; 3 – Auditores Externos; 4 – MENAC

FIGURA 12 - MODELO DE MONITORIZAÇÃO

Para dotar de informação rigorosa e fidedigna, os executores do Relatório de Avaliação Anual dispõem de diversas técnicas de trabalho, entre as quais se destacam:

- Análise da informação solicitada à entidade;
- Análise da informação própria;
- Cruzamento de informações anteriores;
- Entrevistas e Simulações;
- Realização de testes aos procedimentos.

Cabe a ***UAFRH***, avaliar, à data, a implementação do ***PPR***, elaborar um Relatório de Avaliação Anual completo, objetivo, claro, conciso e oportuno, sendo que a conclusão sobre o resultado da avaliação ao Plano deve conter uma opinião global.

Deverão estar expressas no Relatório as deficiências/oportunidades de melhoria identificadas (p.e. não conformidades) e recomendações relativas às situações encontradas durante a auditoria.

No Relatório, equiparam-se em importância as não conformidades com o Plano e as recomendações necessárias às alterações das não conformidades diagnosticadas.

As conclusões sobre o resultado de uma auditoria/avaliação externa do Plano, devem conter uma opinião global qualitativa, para tanto, deverão estar expressas no Relatório as novas oportunidades de melhoria, as deficiências detetadas e as respetivas recomendações relativas às situações encontradas durante a auditoria/avaliação.

O processo de controlo e monitorização tem necessariamente uma natureza dinâmica, sendo que os relatórios deverão sempre incidir sobre a data ou o período, da última das realidades, não se limitando à análise da situação no ponto de partida em que o Plano começou a ser implementado.

9.2 Revisão e Atualização do Plano

A revisão e atualização do ***PPR***, obedece ao definido nos n.ºs 4 e 5 do artigo 6.º do Anexo do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09 de dezembro, e deve resultar da análise dos relatórios de monitorização intercalar e final, a produzir em outubro e abril do ano seguinte, respetivamente. Sendo revisto no mínimo a cada 03 anos, ou sempre que se opere uma alteração nas atribuições ou na estrutura orgânica que justifique a revisão dos elementos referidos nos n.ºs 1 e 2 do Artigo 6.º do ***MENAC***.

A validação e aprovação do ***PPR*** cabe à ***JFSPV***, num prazo máximo de 15 dias após a apresentação da respetiva proposta, sendo a sua publicidade, bem como a publicidade dos Relatórios, feita na Intranet e na página da Internet, no prazo de 10 dias contados desde a sua implementação e respetivas revisões ou elaboração, bem como às entidades de tutela e inspeção tutelar, devendo ainda submetidos, num prazo de 10 dias, na plataforma eletrónica do ***MENAC*** prevista para esse efeito.

Sempre que surjam riscos elevados sobre os quais importe prevenir, os dirigentes e demais responsáveis referidos no presente Plano, devem informar ao serviço responsável, nomeadamente a ***UAFRH***, para que, em conjunto com o Executivo da ***JFSPV***, e atendendo aos seus objetivos estratégicos, possam promover a adequação dos processos da organização a uma mais eficiente gestão de risco.

9.3 Comunicação do Plano

Após aprovação das respetivas revisões/ atualizações do ***PPR***, deverão ser desenvolvidas ações de divulgação, a realizar pela Unidade Administrativa, Financeira e Recursos Humanos, designadamente através:

- Do envio do ***PPR*** atualizado para os respetivos órgãos competentes;
- Da divulgação na página da intranet da ***JFSPV*** a todos os trabalhadores, com notícias semestrais, a recordar a existência deste documento;
- Da divulgação do ***PPR*** na página da Internet da ***JFSPV***, nela se incluindo demais informação respeitante a esta matéria;
- Do envio de e-mail a todos os trabalhadores da ***JFSPV*** e a afixação de avisos nos edifícios da Junta, nomeadamente no Edifício Sede, informando da disponibilização do ***PPR*** atualizado no Portal da Intranet.

10 Plano de Ação

O desenvolvimento de um plano de ação implica, sumariamente, a realização de quatro atividades principais que apresentamos na Figura 14, tendo por orientação princípios de prioridade das oportunidades de melhoria, otimização de recursos disponíveis e análise do custo benefício de cada ação ou projeto:

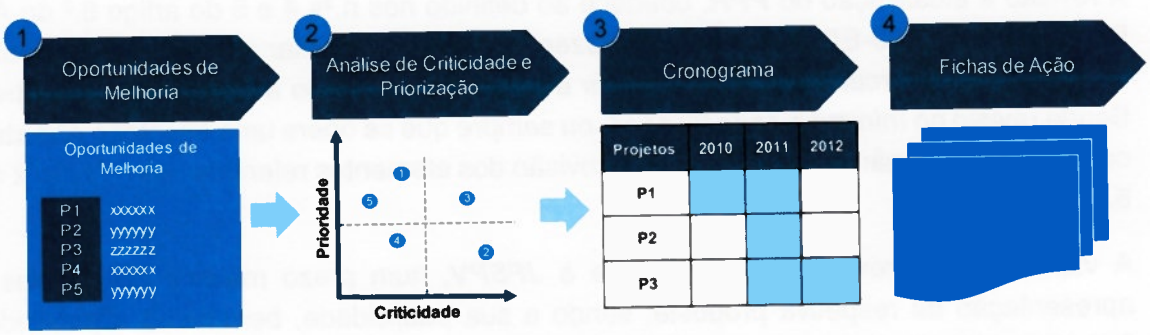


Figura 13 - Desenvolvimento do Plano de Ação

De forma a facilitar o entendimento da implementação das recomendações das medidas propostas, é importante salientar que tal como as oportunidades de melhoria, ou seja, os riscos identificados, tendo por base os aspetos similares e interrelacionados entre si, organizando as mesmas, em ações/projetos principais, e sempre pensados em termos dos quatro pilares

fundamentais à sua implementação, a referir: *(i) os Recursos Humanos e Estrutura Organizacional, (ii) as Infraestruturas, (iii) os Sistemas e Tecnologias, e (iv) os Processos*:

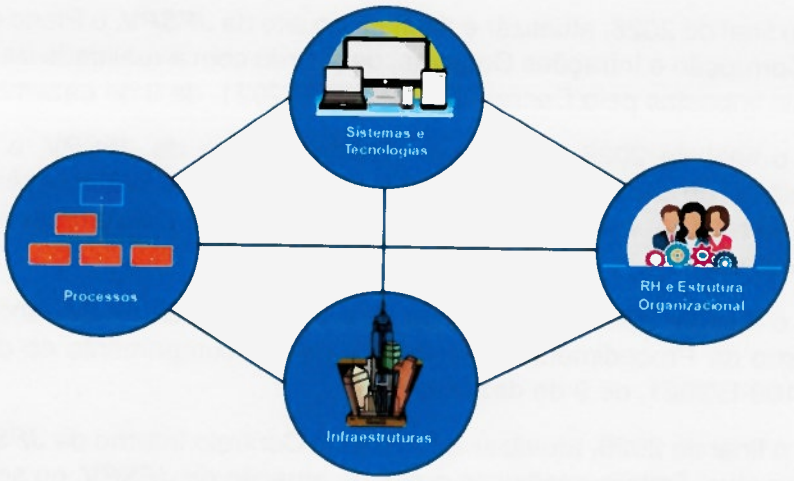


FIGURA 14 - PILARES DE IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

O Plano de Ação de forma a organizar, planear, sistematizar e estabelecer um modelo integrado e único de gestão de todas as possíveis medidas de ação, deve identificar designadamente:

- A descrição das ações a realizar, agrupadas por ações de âmbito geral e/ou transversal, e ações específicas por processo ou área de atividade;
- O grau de prioridade das ações elencadas;
- Os responsáveis pela execução das diferentes medidas identificadas;
- Período previsto para a implementação das ações, considerando um horizonte temporal de um ano. Contudo, face à complexidade de algumas medidas de carácter psicológico ou de conduta dos trabalhadores, em termos de conhecimentos técnicos, culturais e sociais, o sucesso da sua integral operacionalização implicará que muitas das medidas, pela abrangência dos seus conteúdos, tenham necessariamente que se prolongar para além deste período temporal e os respetivos resultados apenas se poderão esperar a médio prazo.

A calendarização da implementação do plano é igualmente determinante, sendo necessário indicar as metas a cumprir em termos de prazos, cujo comprometimento deve ser assumido por todos os responsáveis.

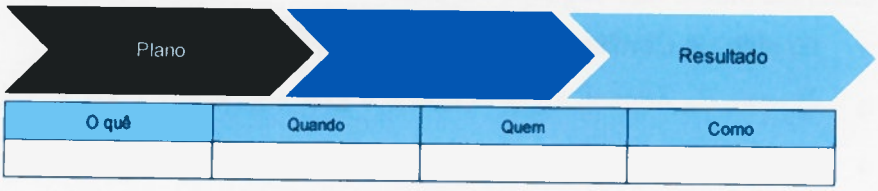


FIGURA 15 - IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES

Considerando os princípios de boa governação e transparência, importa salientar os principais projetos (conjunto de medidas gerais preventivas) definidos para o período 2026|2028:

- Até o final de 2026, atualizar e divulgar no site da ***JFSPV***, o Plano de Prevenção de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, de acordo com a realidade da Junta e as disposições legais impostas pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro;
- Até o final de 2026, atualizar e divulgar no site da ***JFSPV***, o Código de Ética e de Conduta, no sentido de sensibilizar os cidadãos na participação do controlo social da gestão pública, e dar cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro;
- Até o final de 2026, disponibilizar e divulgar o Canal de Denúncias e respetivo Manual Interno de Procedimentos, no sentido de dar cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro;
- Até o final de 2026, atualizar a Norma de Controlo Interno da ***JFSPV***, de forma a ampliar o seu atual âmbito a todas as áreas de atuação da ***JFSPV***, ou seja, a todas as unidades organizacionais e a todos os respetivos processos da Cadeia de Valor, como instrumento primordial e integrado de prevenção e gestão de riscos, bem como alinhar o mesmo, ao ***SNC-AP*** e demais legislação vigente;
- Até o final de 2027, divulgar o presente ***PPR*** aos intervenientes do setor privado, visando fomentar a adoção de práticas de ética e de integridade, a partir do entendimento segundo o qual as empresas podem contribuir para o combate à corrupção, ao posicionarem-se afirmativamente pela prevenção e pelo combate a este mal;
- Até o final de 2027, rever a matriz de deteção e prevenção de riscos de corrupção, procedendo à elaboração do Relatório de Avaliação Intercalar nas situações identificadas de risco elevado ou máximo, procedendo a sua divulgação aos respetivos órgãos competentes, nos termos do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09 de dezembro;
- Até o final de 2027, sensibilizar e/ou formar, todos os trabalhadores das Unidades Organizacionais que integram a estrutura da ***JFSPV***, sobre conduta ética, valores e princípios;
- Até o final de 2027, promover a continuidade do plano de tratamento do risco de segurança da informação, mantendo a informação documentada dos resultados do tratamento do risco de segurança da informação;
- Até o final de 2028, desenvolver ações de formação para os trabalhadores da ***JFSPV***, essencialmente nas seguintes áreas:
  - Gestão de Conflitos e Capacitação em Ética e Integridade;
  - Gestão da Administração Pública e Procedimentos Administrativos;
  - Contratação Pública e Orçamentação;
  - Sistema de Normalização Contabilística na Administração Pública;
  - Sistema de Controlo Interno e Regulamento Geral de Proteção de Dados.
- Até o final de 2028, consolidar as funções de auditoria e controlo interno, com os meios

e recursos adequados, tendo por base a promoção e valorização dos quadros da ***JFSPV*** e/ou utilização de outsourcing específico e pontual de algumas funções, com o objetivo de obter respostas adequadas e tecnicamente competentes.

O Plano terá revisões regulares para refletir o progresso decorrente das alterações e avanços dos trabalhos, constituindo cada revisão, nova versão do planeamento.

Até setembro de cada ano, deverá ser elaborado pelas Unidades Organizacionais envolvidas na sua implementação, contendo o resumo da situação de cada ação/ projeto, para refletir o seu avanço global em termos de:

- Principais problemas pendentes (p.e. alterações à equipa de projeto);
- Riscos potenciais do projeto;
- Plano do projeto revisto e atualizado (cargas, tarefas, prazos e recursos);
- Recomendações a implementar no período seguinte;
- Tarefas desenvolvidas no período atual e a desenvolver no período seguinte.

Cada relatório deverá ser aprovado no prazo de 10 (dez) dias, tal como qualquer outro documento de suporte as reuniões, *workshops* e seminários, nomeadamente atas.

11 GLOSSÁRIO

11.1 SIGLAS E ACRÓNIMOS

No sentido de facilitar a escrita e o entendimento do presente documento, utilizamos as seguintes siglas e abreviaturas:

AP	Administração Pública
AR	Assembleia da República
CCP	Código dos Contratos Públicos
COBIT	*Control Objectives for Information and related Technology*
COSO	*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CRP	Constituição da República Portuguesa
DR	Diário da República
ERP	*Enterprise Resource Planning*
FERMA	*Federation of European Risk Management Associations*
GAP	Gabinete de Apoio à Presidência
GSICM	Gabinete de Sistemas de Informação, Comunicação e Modernização
GRECO	*Group of States against Corruption*
IEC	*International Electrotechnical Commission*
IMPIC	Orientações Técnicas do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção
ISO	*International Organization for Standardization*
JFSPV	Junta de Freguesia da União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho
LTFP	Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas
MENAC	Mecanismo de Prevenção da Corrupção
NP	Norma Portuguesa
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
ONU	Organização das Nações Unidas
PPR	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PR	Presidente da República
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RCN	Responsável
RGPC	Regime Geral de Prevenção da Corrupção
RGPD	Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações
RGPDI	Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações
SA	Serviço de Aprovisionamento
SCI	Sistema de Controlo Interno
SGAP	Serviço de Gestão de Ativos e Património
SRH	Serviço de Recursos Humanos
UAFRH	Unidade Administrativa, Financeira e Recursos Humanos
UE	União Europeia
USEC	Unidade Social, Educação e Cidadania

11.2 Termos e Definições

Com o objetivo de facilitar o entendimento do presente documento, tendo por base a Legislação da União Europeia e Nacional, nomeadamente as definições constantes do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento e Conselho Europeu, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas aos fundos comunitários e um conjunto de definições existentes na Legislação Nacional, nomeadamente pela ***ISO***, pelo ***COBIT*** e pelo ***COSO***, apresentam-se de seguida algumas definições:

Atividade	Ação que toma lugar dentro do processo e que pode contribuir ou não para o seu valor acrescentado.
Branqueamento de Capitais	Expressão que se refere a práticas económico-financeiras que têm por finalidade dissimular ou esconder a origem ilícita de determinados ativos financeiros ou bens patrimoniais, de forma que os ativos 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).
Cadeia de Valor	Modelo que representa o conjunto das atividades de uma organização, identificando claramente os seus processos de negócio e os seus processos de suporte e definindo a forma de articulação entre os mesmos.
Comunicação do Risco	Toda a informação e dados necessários para a gestão de risco dirigida a quem tem poder de decisão ou a outros atores relevantes.
Confiança	Fornecimento de informação apropriada para que a gestão possa exercer as suas responsabilidades de gestão, conformidade e de *reporting* financeiro.
Confidencialidade	Proteção de informação sensível.

Conflito de Interesses	Situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.
Conformidade	Conformidade com as leis, regulamentos e cláusulas contratuais aos quais estão sujeitos os processos de negócio.
Controlo	Política, procedimento, concebida para proporcionar confiança razoável de que os objetivos da organização serão alcançados e que os riscos são prevenidos, detetados ou corrigidos.
Disponibilidade	Disponibilidade da informação quando esta é necessária pelos processos de negócio/serviços.
Eficácia	Relevância e pertinência da informação para os processos de negócio/serviços, tal como a sua entrega de forma atempada, correta, consistente e utilizável.
Eficiência	Fornecimento de informação, utilizando de forma ótima os recursos disponíveis.
Ética	Representa os valores do comportamento humano que atuam para o bem do indivíduo e da sociedade, como a moral, justiça, transparência, retidão, entre outros valores que demonstram uma boa conduta social.
Gestão de Risco	A sistemática e iterativa otimização dos recursos à disposição do Diretor ou gestor tendo em consideração a manutenção dos riscos presentes a cada momento dentro dos limites fixados.

Integridade	Exatidão e totalidade da informação, bem como a sua validade de acordo com os valores e expetativas de negócio/serviços.
Nível do Risco	Uma pontuação usada para classificar a magnitude do risco que é uma combinação das pontuações dadas à probabilidade de ocorrência e à gravidade da consequência.
Plano de Gestão de Risco	Documento que contém elementos específicos de orientação e planos de implementação aplicáveis às Unidades/Subunidades Orgânicas, incluindo organização, critérios e calendarização.
Prevenção para a Minimização do Risco	Implementação de medidas que conduzem à redução da probabilidade ou da gravidade das consequências dos riscos.
Procedimento	Conjunto de ações normalizadas que detalha e permite concretizar as políticas de gestão definidas, definem o modo especificado para executar uma atividade ou processo.
Processo	Conjunto sequencial de atividades interrelacionadas que transformam entradas (inputs), provenientes de um fornecedor, em saídas (outputs), a fornecer a um cliente, acrescentando valor.
Processo de Gestão de Risco	O conjunto estruturado de todas as atividades (do projeto) relacionadas com a identificação, avaliação, redução, aceitação e *feedback* dos riscos.
Regulamento de Serviços	Significa o documento que visa estabelecer as obrigações e os direitos entre a ***JFSPV*** e os utilizadores subjacentes às relações de prestação e utilização dos serviços.

Risco	O risco pode ser definido como a combinação da probabilidade de um acontecimento e das suas consequências (ISO/IEC Guide 73). Risco é a possibilidade de ocorrência de um evento que possa afetar adversamente a prossecução dos objetivos da organização.
Risco de Fraude ou Infrações Conexas	Probabilidade de ocorrência de impactos negativos nos resultados da organização, decorrentes de violações ou da não conformidade das decisões relativamente a leis, regulamentos, determinações específicas que obriguem a organização, que se materializem em sanções de carácter legal, na limitação das oportunidades de negócio, na redução do potencial de expansão da atividade ou na impossibilidade de exigir o cumprimento de obrigações legais.
Suborno	Prática de prometer, oferecer ou pagar a uma autoridade, governante, funcionário público ou profissional da entidade privada, dinheiro ou quaisquer outros favores para que a pessoa em questão deixe de cumprir os seus deveres profissionais.
Tarefa	Ação, com caráter recorrente ou pontual, realizada no âmbito de um determinado procedimento ou atividade, utilizando um conjunto de recursos e num espaço de tempo determinado.
Unidade/ Subunidade Orgânica	Parte integrante da estrutura organizacional, que tem por finalidade assegurar a prossecução de um conjunto de atribuições de natureza afim, sendo para tal dotada de uma chefia/responsável e de um conjunto de recursos humanos e físicos.