

Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

JANEIRO DE 2018

Ficha Técnica

Título: Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Autor: Conselho Nacional de Educação

Data de finalização: janeiro de 2018

Endereço: Rua Florbela Espanca
1700-195 Lisboa
Portugal

Tel.: (+351) 21 793 52 45

cnedu@cnedu.pt

www.cnedu.pt

Índice

I – Introdução	4
II – Caracterização do Conselho Nacional de Educação	6
III - Identificação dos riscos e das medidas de prevenção	9
IV - Acompanhamento, monitorização e atualização do plano	14

I – Introdução

A Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, criou o Conselho de Prevenção da Corrupção (adiante CPC) e definiu, designadamente a sua composição, atribuições e competências. Em 1 de julho do ano seguinte o CPC emitiu a Recomendação n.º 1/2009, que estabelece que *os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos (...) devem (...) elaborar planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas.*

Tal recomendação determina ainda que o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (adiante Plano ou PGR) deve contemplar:

- A identificação dos riscos de corrupção e infrações conexas relativos a cada área;
- A identificação das medidas adotadas para prevenção dos riscos;
- A identificação dos responsáveis pelo plano de gestão de riscos;
- A elaboração de um relatório de execução anual.

Mais, estabelece que, quer o Plano, quer os relatórios de execução anuais devem ser remetidos ao CPC, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

Para além desta, o CPC tem emitido outras recomendações dedicadas a aspetos específicos da atividade administrativa, nomeadamente a contratação pública, datando a mais recente de julho de 2015.

Destaca-se ainda, pelo interesse que reveste, a recomendação de 4 de maio de 2017, sobre a permeabilidade da lei a riscos de fraude, corrupção e infrações conexas. O CPC considerou que a gestão dos riscos do Estado abarca a gestão administrativa e a produção legislativa, constituindo exemplos de risco no momento da elaboração das leis os eventuais interesses conflitantes, que ferem os valores da isenção, imparcialidade e independência, bem como a obscuridade, a dispersão e a desnecessidade dos diplomas legais.

No cumprimento do disposto naquelas recomendações e em conformidade com o estabelecido no decreto-lei n.º 21/2015, de 3 de fevereiro, que aprova a orgânica do Conselho Nacional de Educação (adiante CNE) foi elaborado o presente PGR, que constitui a revisão do Plano elaborado em 2016, e que engloba os riscos de gestão, incluindo os riscos de corrupção e infrações conexas e conflito de interesses.

Atento o disposto na Recomendação n.º 1/2015, de 7 de janeiro do CPC, foi acrescentada uma medida preventiva associada à contratação pública, para garantia da adequada formação dos recursos humanos envolvidos na elaboração das peças procedimentais relevantes.

Foram ponderadas as orientações constantes de normas e processos internacionais sobre gestão do risco, de que se salientam a Norma de Gestão de Riscos (2003) da FERMA - *Federation of European Risk Management Associations*, o documento *Enterprise Risk Management – na Integrated Framework* (2004), do COSO - *Committee of Sponsoring Organizations* e a ISO 31000: 2009, *Risk Management - Principles and Guidelines*.

II - Caracterização do Conselho Nacional de Educação

Missão

O Conselho Nacional de Educação é um órgão consultivo que tem por missão proporcionar a participação das várias forças científicas, sociais, culturais e económicas, na procura de consensos alargados relativamente à política educativa.

Atribuições e competências

Compete ao Conselho Nacional de Educação por iniciativa própria ou sempre que solicitado pela Assembleia da República ou pelo Governo:

- a) Apoiar a formulação e acompanhar a política educativa da responsabilidade do Governo, através da cooperação entre a Administração Pública, individualidades de reconhecido mérito e representantes dos interesses académicos, sociais e económicos;
- b) Apreciar e emitir pareceres e recomendações sobre questões relativas à concretização das políticas nacionais dirigidas ao sistema educativo e científico e tecnológico, objetivos e medidas educativas, nomeadamente as relativas à definição, coordenação, promoção, execução e avaliação dessas políticas;
- c) Promover a reflexão e o debate com vista à formulação de propostas, no âmbito da sua missão e dos objetivos do sistema educativo.

Compete especialmente ao CNE acompanhar a aplicação e desenvolvimento do disposto na Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, bem como emitir parecer prévio obrigatório, no prazo máximo de 30 dias, sobre os projetos e propostas de lei que visem proceder à sua alteração.

Compete ainda ao CNE:

- a) Constituir comissões especializadas, com carácter permanente;
- b) Publicar os relatórios, pareceres ou quaisquer outros trabalhos realizados no âmbito das suas competências;
- c) Aprovar o plano anual de atividades e respetivo relatório;
- d) Aprovar o projeto de orçamento;
- e) Aprovar o seu regulamento interno.

Estrutura Organizacional

O Conselho Nacional de Educação é um órgão independente, com funções consultivas, cujo presidente é eleito pela Assembleia da República.

O Conselho dispõe de um secretário-geral equiparado, para todos os efeitos legais, a cargo de direção superior de 1.º grau.

Instrumentos de gestão

O sistema de controlo interno do CNE inclui os seguintes instrumentos de gestão:

- Carta de Missão e respetivos relatórios;
- Planos de atividades e respetivos relatórios;
- Orçamento anual, contas de gerência e relatórios financeiros;
- Balanço Social;
- Plano de gestão de riscos e respetivo relatório.

Identificação dos responsáveis

A responsabilidade pela execução do presente PGR cabe ao secretário-geral do Conselho, a quem competirá implementar as medidas necessárias à sua concretização e, se for o caso, ao sancionamento.

A assessoria técnico-científica e os serviços administrativos são responsáveis pelo cumprimento integral das medidas de prevenção e mitigação dos riscos que se pretendem adotar, consoante as atividades em que foram evidenciados possíveis riscos de corrupção e infrações conexas.

A prevenção da corrupção funda-se, também, na interiorização, por cada membro do Conselho, por cada trabalhador em funções públicas e por cada dirigente de uma cultura de respeito pelos princípios constitucionais e legais que regem a atuação da Administração, em particular os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da imparcialidade, bem como na consciência das consequências negativas efetivas para a sociedade em geral da inobservância desses princípios.

Valores

Os princípios éticos que norteiam o exercício de funções no Conselho são essencialmente os seguintes:

Independência - a alargada representação e a marcada independência protegem a sua função principal: a consultiva. Constituem marcas fundamentais de tal independência a eleição do presidente do CNE pela Assembleia da República, a diversidade de representação, o direito de iniciativa e a natureza pública dos pareceres e recomendações emitidos.

Sabedoria e experiência - valorização do **sentido crítico** que permite questionar de forma livre, criativa, fundamentada e inovadora as iniciativas que são submetidas à apreciação do Conselho.

Qualidade e inovação do conhecimento técnico-científico produzido no Conselho.

Transparência através da observância dos valores da boa administração no desenvolvimento da atividade do Conselho. Promove-se a administração aberta, assegura-se o acesso da informação pública aos interessados em linguagem simples e cientificamente correta, a melhoria da gestão de arquivos, a desmaterialização de processos e a colaboração com as entidades públicas.

Cultura de **responsabilidade** na perspetiva da boa administração dos meios postos à sua disposição.

Evidência enquanto fonte de conhecimento que fundamenta e estrutura os pareceres e recomendações do Conselho.

III - Identificação dos riscos e das medidas de prevenção

O Tribunal de Contas define corrupção como *uma utilização ilegal e abusiva dos poderes ou funções públicas em troca de vantagens para si ou para outrem, traduzidas nomeadamente no recebimento de valores ou benefícios, a qual é favorecida por um ambiente de pouca transparência, fraca concorrência, elevado grau de discricionariedade e baixa responsabilização.*

A corrupção resulta, pois, de situações de risco decorrentes de desvios das boas práticas de gestão. A identificação desses riscos bem como das consequências que lhe estão associadas é essencial para a tipificação das medidas a adotar de forma a prevenir a sua ocorrência.

Nos termos da Lei n.º 54/2008, são consideradas atividades de risco agravado *as que abrangem aquisições de bens e serviços, empreitadas de obras públicas e concessões sem concurso, as permutas de imóveis do Estado com imóveis particulares, as decisões de ordenamento e gestão territorial, bem como quaisquer outras suscetíveis de propiciar informação privilegiada para aquisições pelos agentes que nelas participem ou seus familiares.*

Segundo a Direção-Geral do Tribunal de Contas, risco é *tudo o evento, situação ou circunstância futura com probabilidade de ocorrência e potencial consequência positiva ou negativa na consecução dos objetivos de uma unidade organizacional.* A gestão de riscos constitui, assim, uma responsabilidade de todos, desde o pessoal com funções dirigentes até aos demais trabalhadores, pelo que a implementação de uma cultura de gestão de riscos transversal a toda a estrutura de uma organização é fator fundamental para a sua prevenção. A norma de gestão de riscos da *Federation of European Risk Management Associations* (FERMA) define o risco como a combinação da probabilidade de um acontecimento e das suas consequências (ISO/IEC Guide 73), e explica que a sua gestão é o processo através do qual as organizações analisam metodicamente os riscos inerentes às respetivas atividades (FERMA, 2003).

Os riscos são classificados segundo uma escala de *risco fraco, risco moderado e risco elevado*, em função da probabilidade de ocorrência (baixa, média, alta), conjugada com a gravidade da consequência (baixa, média, alta). Com efeito, a classificação é feita em abstrato de situações passíveis de serem consideradas infrações, criminais e disciplinares,

associadas à corrupção, dada a natureza das atividades desenvolvidas, e não na deteção, passada ou presente, no serviço, de casos suscetíveis de serem qualificados como casos de corrupção ou de infrações conexas.

Assim, no CNE e no quadro das competências que emanam da sua missão e atribuições (pareceres, relatórios e recomendações), bem como de outras de suporte que lhe são transversais (serviços administrativos, orçamento e aquisições), foram identificadas as principais atividades suscetíveis da ocorrência de riscos, graduados (fraco, moderado e elevado) consoante a probabilidade de ocorrência e gravidade da consequência. As medidas preventivas indicadas integram medidas existentes e a adotar, tendo em conta as funções e o grau de risco inerente.

Na verdade, no que diz respeito à prevenção de riscos de gestão, incluindo de corrupção, o CNE já vem implementando, desde há vários anos, diversos instrumentos/mecanismos com o objetivo de acautelar e eliminar situações de risco, como por exemplo, a utilização do GERFIP - Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado que permite ao CNE dispor de uma solução de suporte à gestão orçamental, financeira, patrimonial e logística, tendo por base o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), encontrando-se claramente definidas todas as fases dos procedimentos a observar, pelo que o presente PGR constitui principalmente uma sistematização das mesmas, contribuindo para a sua melhor interiorização e aplicação.

No quadro das diversas atividades desenvolvidas recorre-se, sempre que possível, a *templates*, encontrando-se também instituídos, de forma transversal, diversos graus de verificação e validação da informação, consolidando-se a minimização de irregularidades, ausência de falhas na aplicação de normas e o aumento do controlo interno. Do mesmo modo, os pareceres técnicos emitidos são fundamentados e documentados.

Como forma de garantir a partilha de conhecimentos e informação técnica com confidencialidade e prevenir a eventual perda de informação, bem como para clarificar a responsabilização, existem no CNE pastas partilhadas.

No âmbito da atividade essencial de emissão de pareceres e recomendações, a natureza do órgão e a diversidade das forças científicas, sociais, culturais e económicas legalmente representadas conduzem ao debate amplo e transparente das deliberações com valorização do consenso.

Com base na informação recolhida, consideraram-se atividades suscetíveis de comportar riscos as que se inscreveram a seguir, tendo sido identificados em cada uma delas riscos de gestão/corrupção bem como as medidas de prevenção a adotar e a respetiva calendarização para a execução das mesmas.

As medidas de prevenção a adotar foram estabelecidas em função do grau de risco das situações, visando evitá-lo, eliminar a sua causa ou preveni-lo, ao procurar minimizar a probabilidade da sua ocorrência. Deste modo, e conforme resulta das medidas já adotadas, bem como das agora fixadas, procurar-se-á, por um lado, melhorar o sistema de controlo interno e, por outro lado, continuar a promover uma cultura de responsabilidade.

Atividade 1: gestão de recursos humanos

Risco: pagamento de remunerações e abonos indevidos, erro na análise de processos de acumulação de funções, incumprimento de regras de avaliação do desempenho, acesso indevido a processos individuais, incorreções no registo de dados/informações, incumprimento de prazos.

Grau: moderado.

Medidas de prevenção ou mitigação dos riscos: segregação de funções, estabelecimento de diversos níveis de verificação e validação, formação, utilização das plataformas eletrónicas oficiais, monitorização periódica.

Atividade 2: gestão de recursos financeiros

Risco: incumprimento de prazos, classificações incorretas, falhas de informação que condicionem a preparação e execução do orçamento.

Grau: baixo

Medidas de prevenção ou mitigação dos riscos: diversos níveis de validação de informação, formação profissional, utilização das plataformas eletrónicas oficiais, monitorização da execução orçamental, segregação de funções.

Atividade 3: contratação pública

Risco: falta de transparência e/ou conflito de interesses no âmbito dos procedimentos de contratação pública, favorecimento de prestadores.

Grau: baixo

Medidas de prevenção ou mitigação dos riscos: redução do recurso ao ajuste direto, devendo quando observado, ser objeto de especial fundamentação e ser fomentada a concorrência através da consulta a mais de um concorrente, publicitação dos procedimentos de contratação pública nas plataformas eletrónicas, nos termos legais. Segregação de funções.

Atividade 4: elaboração de relatórios, estudos e pareceres técnicos

Risco: prestação de informação inadequada ou incompleta

Grau: moderado

Medidas de prevenção ou mitigação dos riscos: disponibilização de acesso a bases de informação fiáveis e investimento contínuo na formação dos trabalhadores, diferentes níveis de verificação do conteúdo dos documentos em momento prévio à sua aprovação e divulgação.

Atividade 5: emissão de pareceres e recomendações

Risco: eventuais interesses pessoais conflitantes que afetem, designadamente, o valor da independência do órgão

Grau: moderado

Medidas de prevenção ou mitigação dos riscos: a diversidade das forças científicas, sociais, culturais e económicas legalmente representadas, o debate amplo e transparente das deliberações com valorização do consenso.

Atividade 6: planeamento

Risco: atrasos na elaboração dos instrumentos de gestão

Grau: moderado

Medidas de prevenção ou mitigação dos riscos: monitorização periódica

Atividade 7: apoio jurídico

Risco: conflito de interesses, falha na disponibilização e atualização da legislação, informação inadequada ou incompleta

Grau: moderado

Medidas de prevenção ou mitigação dos riscos: segregação de funções, manutenção da estrutura hierarquizada de decisão, formação, acesso a bases de dados fiáveis.

Atividade 8: comunicação

Risco: falhas de comunicação ou de divulgação

Grau: moderado

Medidas de prevenção ou mitigação dos riscos: otimização dos meios eletrónicos de comunicação e monitorização da sua utilização

Atividade 9: gestão de expediente e arquivo

Risco: erro de encaminhamento ou de arquivo

Grau: moderado

Medidas de prevenção ou mitigação dos riscos: sistema de gestão documental, classificação documental

IV – Acompanhamento, monitorização e atualização do plano

O acompanhamento da aplicação das medidas enunciadas é da responsabilidade do secretário-geral que, no final do ano, com a colaboração dos serviços administrativos, elabora um relatório de execução que contemple nomeadamente:

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

O Secretário-Geral deve apresentar o relatório ao Presidente do Conselho Nacional de Educação para apreciação.

O plano deve ser revisto e atualizado sempre que se revele necessário.