



**Plano de Prevenção e Gestão de Riscos de
Corrupção e Infrações Conexas**

Conteúdo

1	Nota introdutória	4
2	Enquadramento e Conceitos Fundamentais	6
2.1	Referências Legais e Normativas	6
2.2	Conceito de Corrupção	10
2.3	Conceito de Infrações Conexas	12
2.4	Conceito de Conflito de Interesses	20
2.5	Ambientes de Corrupção e Infrações Conexas	20
2.6	Prevenção da Corrupção	21
2.7	Controlo Interno	22
2.7.1	As Pessoas	24
2.7.2	Confiança Razoável	25
2.7.3	Objetivos	25
2.7.4	Componentes	26
2.7.5	Relação entre Objetivos e Componentes	27
2.7.6	Eficácia	27
2.7.7	Deficiências	28
2.7.8	Conluio	28
2.7.9	Tipos de Atividades de Controlo	29
2.8	Gestão de Riscos	30
2.9	Objetivos da Elaboração / Revisão do PPGRCIC	32
3	Conduta Ética e Deontologia Profissional	33
3.1	Missão, Visão e Valores da JFM	33
3.2	Princípios Gerais de Ética e Deontologia de Atuação	35
3.3	Normas de Conduta Moral de Atuação	38
3.4	Normas de Conduta dos Eleitos da JFM	39
4	Organização e Responsabilidades de Gestão de Risco	40
4.1	Modelo Organizacional da JFM	40
4.2	Cadeia de Valor	42
4.3	Funções e Responsabilidades na Gestão de Riscos	43
5	Política de Prevenção, Gestão e Controlo de Riscos	46
6	Sistemas de Informação de Gestão de Risco	47

7	Metodologia de Gestão e Controlo de Riscos	50
7.1	Conceitos e Modelo de Gestão de Riscos	50
7.2	Metodologia de Prevenção, Gestão e Controlo de Risco	54
8	Identificação de Riscos e Medidas de Prevenção	57
8.1	Identificação e Avaliação de Riscos	57
8.2	Medidas de Prevenção de Riscos de Âmbito Geral	59
9	Monitorização e Revisão do Plano	61
9.1	Controlo e Monitorização	61
9.2	Revisão e Atualização do Plano	63
9.3	Comunicação do Plano	64
10	Plano de Ação	64
11	Glossário	69
11.1	Siglas e acrónimos	69
11.2	Termos e definições	71
12	Anexos	76
12.1	Anexo I - Organograma da JFM	76
12.2	Anexo II - Responsáveis Organizacionais da JFM	77
12.3	Anexo III - Declaração de Responsabilidade	78
12.4	Anexo IV - Matriz de Gestão de Risco	79
12.5	Anexo V - Plano de Ação	82

1 Nota introdutória

Tendo por base a Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro, que criou o Conselho de Prevenção da Corrupção (**CPC**), como entidade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas, que estabeleceu na sua Recomendação de 1 de Julho de 2009, que os órgãos máximos das Entidades Gestoras de Dinheiros, Valores ou Patrimónios Públicos, seja qual for a sua natureza, deverão elaborar Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e remeter os relatórios de execução ao Conselho de Prevenção da Corrupção, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo, a Junta de Freguesia da Misericórdia (doravante abreviada para **JFM**), no quadro de uma estratégia de transparência e na ótica da conformidade legal, elaborou o presente documento, denominado de **Plano de Prevenção e Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** (doravante abreviado para **PPGRCIC**), que é uma versão melhorada e atualizada.

Com a elaboração do **PPGRCIC**, a **JFM** pretende desenvolver um sistema de prevenção, gestão e controlo de riscos, embutido numa filosofia de oportunidade contínua de melhoria da sua gestão autárquica, orientada pelo princípio da transparência, atuação ética dos seus funcionários e satisfação global de todos os seus parceiros: Cidadãos, Trabalhadores, Fornecedores e Outras Entidades Públicas ou Privadas.

Mais do que um Plano que assegure a conformidade legal, pretende-se que este **PPGRCIC** seja um documento orientador de:

- Princípios e valores de conduta ética e atuação, comuns dos seus Eleitos, Trabalhadores e demais Parceiros;
- Materialização de um processo de gestão de risco dinâmico e participativo por parte de todos os trabalhadores da **JFM** em todas as suas etapas, incluindo a implementação de ações de mitigação dos riscos e respetiva monitorização;
- Estratégia em Gestão de Risco e Controlo interno, referente a objetivos e respetivas disciplinas de controlo;
- Uma filosofia de prevenção e antecipação de riscos, em detrimento de uma filosofia de atuação correção de riscos;
- Uma metodologia quantitativa e qualitativa de gestão de risco assente em referenciais internacionalmente reconhecidos, nomeadamente **COSO**, **COBIT**, **FERMA** e das **ISSO**.

Com esta revisão do **PPGRCIC**, a **JFM** assegurou o envolvimento de todos os seus Eleitos, Dirigentes, Trabalhadores e demais Parceiros, tendo em consideração:

- A prevenção de riscos de corrupção na contratação pública;
- A gestão de conflitos de interesse no setor público;
- A última alteração ao seu modelo organizacional.

Com a revisão do atual **PPGRCIC**, a **JFM** pretende o reconhecimento e o envolvimento de todos os Eleitos, Dirigentes e demais Trabalhadores no assegurar dos seus objetivos estratégicos, não apenas como um mero sistema imposto pelo Executivo ou por qualquer entidade externa, mas sim, como um processo que a todos importa e beneficia, numa ótica de melhoria contínua dos seus serviços.

Misericórdia, 27 de Maio de 2021.

A Presidente da Junta de Freguesia da Misericórdia



(Carla Madeira)

2 Enquadramento e Conceitos Fundamentais

2.1 Referências Legais e Normativas

A elaboração do *PPGRCIC* decorre de um conjunto de marcos enquadramentos, normativos e legislação, nacionais e internacionais, no âmbito da definição de princípios de atuação e gestão da **Administração Pública** (doravante denominada **AP**) e, em particular, à gestão do conflito de interesses e do combate à corrupção, dos quais se destacam:

- **A Constituição da República Portuguesa** (doravante abreviada para **CRP**), em particular os seus artigos, a referir:
 - Artigo 266.º - Princípios Fundamentais: A **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, e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé;
 - Artigo 269.º - Regime da Função Pública: 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.
- **O 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;
- **Na Luta Contra a Corrupção:**
 - A 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, promulga a **Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa**, assinada em Estrasburgo em 30 de abril de 1999;
 - A 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, 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;

- A 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, promulga a **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003;
- A Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, cria o novo **Regime Penal de Corrupção no Comércio Internacional e no Setor Privado**, dando cumprimento à Decisão Quadro n.º 2003/568/JAI, do Conselho, de 22 de julho.
- **Na Origem dos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, a Lei n.º 54/2008, de 04 de setembro, cria o **CPC** como entidade administrativa independente a funcionar junto do Tribunal de Contas, tais como as suas Recomendações, apresentadas por ordem cronológica descendente:
 - **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 Interesses 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 colaboradores 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*;
 - **FERMA** (*Federation of European Risk Management Associations*) - Norma de Gestão de Riscos;
 - **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*.
 - **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 no Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro, prevê, no seu artigo 5.º, 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 Económico (OCDE) sobre Integridade Pública (de 02 de maio de 2018);
- **Orientações Técnicas do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC)** - referentes aos Contratos Públicos:
 - 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.

2.2 Conceito de Corrupção

O conceito de Corrupção está associado a **prática de um ato ou a sua omissão, seja lícito ou ilícito, contra o recebimento ou a promessa de uma compensação que não seja devida, para o próprio ou terceiro.**

Na figura a seguir encontram-se esquematizadas as situações em que poderá haver corrupção:



A aceção mais corrente da palavra **Corrupção**, na **esfera de atuação pública**, reporta-se à **apropriação ilegítima da coisa pública**, entendendo-se como o uso ilegal dos poderes da **AP** 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 (normalmente ilícita ou socialmente imoral).

Em **termos criminais**, é 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.

A **corrupção** 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.

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.

O **recebimento indevido de uma vantagem** (inerente à **corrupção** e às **infrações conexas**), por parte de um trabalhador 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.

No Código Penal, artigos 373.º e 374.º, respetivamente, são definidos dois tipos de possível corrupção cometidos no exercício de funções públicas: **Corrupção Passiva** e **Corrupção Ativa**.

Na **Corrupção Passiva**, o trabalhador 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.

Por outro lado, a **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.

A **corrupção** pode apresentar-se nas mais diversas formas, desde a pequena corrupção até à grande corrupção nos mais altos níveis do Estado e das organizações internacionais. Ao nível das suas consequências, produz efeitos essencialmente na qualidade da democracia e do desenvolvimento económico e social.

A corrupção não se verifica somente na **AP**, desde a corrupção de tradições até à corrupção internacional de grandes empresas multinacionais, varia o amplo espectro da corrupção. Na verdade, ninguém está a salvo da corrupção ou dos seus efeitos.

Por isso, a corrupção tem um efeito corrosivo para a qualidade da democracia, que não pode, nem deve ser menosprezado, que aprofunda as desigualdades existentes na sociedade, criando a convicção real, ou aparente, de que nem todos os cidadãos são tratados de igual modo pelo Estado.

O fenómeno da corrupção pode revestir-se de várias formas e manifestar-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.

A redução dos níveis da corrupção no mundo é uma questão fundamental, tanto para fortalecer as instituições democráticas, como também para viabilizar o crescimento económico das sociedades.

2.3 Conceito de Infrações Conexas

O conceito de **Infrações Conexas**, aplica-se a **obtenção de vantagem ou compensação dos agentes públicos**, prejudicial ao bom funcionamento das instituições, que pode traduzir em:

- **Abuso de Confiança** (*artigo 205.º do Código Penal*) - Quem ilegítimamente se apropriar de coisa móvel que lhe tenha sido entregue por título não translativo da

propriedade. A tentativa é punível. Se 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*) - Comportamento do trabalhador que 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*) - Quem, infringindo intencionalmente normas de controlo ou regras económicas de uma gestão racional, provocar dano patrimonial importante em unidade económica do setor público ou cooperativo. A punição não tem lugar se o dano se verificar contra a expectativa fundada do agente;
- **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 é também punível;
- **Concussão** (*artigo 379.º do Código Penal*) - Conduta do 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** (*Recomendação CPC, de 7/11/2012*) - Na linha das noções que têm sido apresentadas pelos principais organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (**ONU**), o Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (**GRECO**) e a **OCDE**, o conflito de interesses no sector público pode ser definido como qualquer situação em que um agente público, por força do exercício das suas funções, ou por causa delas, tenha de tomar decisões ou tenha contacto com procedimentos administrativos de qualquer natureza, que possam afetar, ou 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;

- **Falsificação Praticada por Funcionário** (*artigo 257.º do Código Penal*) - O trabalhador que, no exercício das suas funções: a) Omitir em documento, a que a lei atribui fé pública, fato que esse documento se destina a certificar ou autenticar; ou b) 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*) - Conduta do 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*) - Comportamento do 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*) - Quem 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:
 - 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;
 - 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 preenchê-las, quando o não possui ou não as preenche;
 - Continuar no exercício de funções públicas.
- **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 – 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:
 - a) **Dever de Assiduidade e Pontualidade** - Consistem em comparecer ao serviço regular e continuamente, e nas horas que estejam designadas;
 - b) **Dever de Correção** - Consiste em tratar com respeito os utentes dos órgãos ou serviços e os restantes trabalhadores e superiores hierárquicos;
 - c) **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;
 - d) **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;

- e) **Dever de Isenção** - Consiste em não retirar vantagens, diretas ou indiretas, pecuniárias ou outras, para si ou para terceiro, das funções que exerce;
 - f) **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;
 - g) **Dever de Lealdade** - Consiste em desempenhar as funções com subordinação aos objetivos do órgão ou serviço;
 - h) **Dever de Obediência** - Consiste em acatar e cumprir as ordens dos legítimos superiores hierárquicos, dadas em objeto de serviço e com a forma legal;
 - i) **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;
 - j) Dever de frequentar ações de formação e aperfeiçoamento profissional na atividade em que exerce funções, das quais apenas pode ser dispensado por motivo atendível;
 - k) 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 Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas – LTFP*) - As funções públicas são, em regra, exercidas em regime de exclusividade;
 - **Garantias de Imparcialidade – Acumulação com outras Funções Públicas** (*artigo 21.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas – 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:
 - a) Participação em comissões ou grupos de trabalho;

- b) Participação em conselhos consultivos e em comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos;
 - c) 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;
 - d) 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 Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas – 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 conflitantes com as funções públicas. Para efeitos, consideram-se concorrentes, similares ou conflitantes 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:
 - a) Não sejam legalmente consideradas incompatíveis com as funções públicas;
 - b) Não sejam desenvolvidas em horário sobreposto, ainda que parcialmente, ao das funções públicas;
 - c) Não comprometam a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas;
 - d) Não provoquem prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos;
 - e) 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 conflitantes. A violação do disposto determina a revogação da autorização para acumulação de funções, constituindo ainda infração disciplinar grave.

- **Garantias de Imparcialidade – Proibições Específicas** (*artigo 24.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas – 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 orgânicas colocadas sob sua direta influência. Para efeitos do disposto, consideram-se colocados sob direta influência do trabalhador os órgãos ou serviços que:
 - a) Estejam sujeitos ao seu poder de direção, superintendência ou tutela;
 - b) Exerçam poderes por ele delegados ou subdelegados;
 - c) 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;
 - d) Sejam integrados, no todo ou em parte, por trabalhadores por ele designados;
 - e) 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;
 - f) Com ele colaborem, em situação de paridade hierárquica, no âmbito do mesmo órgão ou serviço;
 - g) Para efeitos destas proibições, é equiparado ao trabalhador: a) 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; b) 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 (**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 Código de Procedimento Administrativo*) - Nenhum titular de órgão ou agente da Administração Pública pode intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública nos seguintes casos:
 - a) Quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa;
 - b) 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;
 - c) 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;
 - d) Quando tenham intervindo no procedimento como perito ou mandatário ou hajam dado parecer sobre questão a resolver;
 - e) 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;
 - f) 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.

2.4 Conceito de Conflito de Interesses

Normalmente, diz-se que existe um conflito de interesses quando alguém que ocupa uma determinada função pública ou privada tem interesses diretos ou indiretos pessoais e/ou profissionais que podem ser similares, se sobreporem ou mesmo colidirem com os interesses associados a essa função.

O **Conflito de Interesses** surge relacionado com o fenómeno da corrupção, na medida em que estas práticas ilícitas se reconduzem, na sua essência, à ingerência de um interesse alheio ao interesse geral da autarquia no processo de tomada de decisões, condicionando as decisões a interesses pessoais em lugar do interesse comum.

O **CPC** reconhece a importância das políticas internas de prevenção de conflitos de interesse no combate à corrupção e, propõe a todas as entidades do setor público, incluindo os que a qualquer título ou sob qualquer forma tenham de gerir dinheiros, valores ou património públicos, que criem e apliquem medidas que previnam a ocorrência de conflitos de interesses (Recomendação do **CPC** de 7 de novembro de 2012, e Recomendação do **CPC** de 8 de janeiro de 2020, sobre a Gestão de Conflitos de Interesses no Setor Público).

2.5 Ambientes de Corrupção e Infrações Conexas

Atualmente existem diversas entidades (públicas ou privadas) que favorecem mais a **corrupção**, sendo que, para isso, é importante ter em consideração os **fatores que constituem os respetivos ambientes de controlo**, conforme exemplifica a tabela seguinte:



Os principais atos que poderão constituir situações de **corrupção ou infrações conexas**, são:

- Desvio de recursos públicos, para outras finalidades que não os seus fins;
- Aceitar e/ou oferecer dinheiro ou qualquer bem material para agilizar processos;
- Aceitar e/ou oferecer gratificações ou comissões para escolher uma empresa que prestará serviços ou venderá produtos à **JFM**;
- 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;
- Utilizar dinheiro público para interesse particular.

2.6 Prevenção da Corrupção

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

A prevenção da corrupção, em termos legislativos, tem como origem a presença de Portugal na **UE** e na **OCDE**, em 2001, com a tradução e aplicação de algumas diretivas para a legislação nacional, relativa ao tema de corrupção da **AP**, tema esse, que em Portugal foi acolhido pelo Tribunal de Contas, nomeadamente pelo **CPC**, que promove e superintende o tema da prevenção da corrupção e infrações conexas. A sua Recomendação de 1 de julho de 2009, sobre "**Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**", estabelece que "os órgãos máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, seja qual for a sua natureza, devem, no prazo de 90 dias, elaborar planos de gestão de riscos e infrações conexas".

Esta Recomendação surge na sequência da deliberação de 4 de março de 2009, em que o **CPC** determinou, através da aplicação de um questionário aos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local, direta ou indiretamente, incluindo o setor empresarial local, proceder ao levantamento dos riscos de corrupção e infrações conexas nas áreas da

contratação pública e da concessão de benefícios públicos. Este inquérito, bem como, o respetivo Relatório Síntese, constituíram instrumentos importantes para a elaboração/revisão do presente **PPGRCIC**.

De acordo com a referida Recomendação, tais planos devem conter, nomeadamente, os seguintes elementos:

- Identificação, relativamente a cada área ou departamento, dos riscos de corrupção e infrações conexas;
- Com base na identificação dos riscos, identificação das medidas adotadas que previnam a sua ocorrência (entre outros, mecanismos de controlo interno, segregação de funções, definição prévia de critérios gerais e abstratos, designadamente na concessão de benefícios públicos e no recurso a especialistas externos, nomeação de júris diferenciados para cada concurso, programação de ações de formação adequada);
- Definição e identificação dos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano, sob a direção do órgão dirigente máximo;
- Elaboração anual de um relatório sobre a execução do Plano de Ação.

Num panorama geral, importa considerar também o papel da **JFM** investindo numa formação alargada e transversal dos seus trabalhadores, promovendo não só o conhecimento do fenómeno, como também um maior envolvimento na sua erradicação, através da sensibilização e da participação cívica na denúncia das situações de corrupção.

2.7 Controlo Interno

O Controlo Interno é entendido e definido, como um processo realizado no sentido de proporcionar confiança razoável na concretização de objetivos nas seguintes categorias:

- Eficácia e eficiência das operações;
- Confiança na informação, em particular na financeira e nas demonstrações financeiras;
- Conformidade com a legislação e regulamentos aplicáveis.

Esta definição reflete alguns conceitos fundamentais, designadamente:

- A forma como que a **JFM** vê o controlo interno ao gerir os seus Serviços;

- Inclui diversos subconjuntos ou áreas de controlo interno pelo que se podem focar separadamente, por exemplo, controlos sobre informação financeira ou controlos de conformidade com legislação e regulamentos. Da mesma forma, podem-se focar diretamente controlos sobre órgãos, processos ou atividades específicas de uma entidade;
- O controlo interno, embora referido como um processo, 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. Estas ações deverão estar difundidas pela organização e são inerentes à forma como o **JFM** gere os seus Serviços.

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

Realçamos que este conceito do Controlo Interno pode ser diferente da perspetiva de alguns outros conceitos, que o veem como algo adicionado às atividades de uma entidade ou como um mal/peso necessário imposto por legisladores demasiado zelosos.

O Sistema de Controlo Interno está interligado com as atividades de uma entidade e existe por razões fundamentais dos Serviços, sendo mais efetivo quando incorporado ou embutido no conhecimento e na forma de pensar e atuar de todos os trabalhadores.

É objetivo da **JFM**, que o Controlo Interno seja incorporado ("*built in*") por todos os trabalhadores, de modo progressivo ao longo dos tempos, em vez de adicionado ("*built on*") ou imposto, pois os "*built in*" podem afetar diretamente a capacidade de uma entidade atingir os seus objetivos e suportam iniciativas de qualidade da **JFM**. A procura da qualidade está diretamente ligada com a forma como o Serviço é gerido e controlado.

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

- O(a) Presidente da **JFM** pretende que sejam incorporados valores qualitativos na forma como a Junta de Freguesia efetua os seus Serviços;
- O estabelecimento de objetivos de qualidade ligados à obtenção e análise da informação e outros processos da entidade;
- Utilização do conhecimento de práticas competitivas e de expectativas dos Municípios de forma a desenvolver melhoramentos contínuos da qualidade.

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

Os controlos "*built in*" também têm implicações importantes na contenção de custos e tempo de resposta, nomeadamente:

- Muitos Serviços, normalmente deparam-se com a necessidade de contenção de custos. Adicionar novos procedimentos aos existentes aumenta os custos. Para evitar procedimentos e custos desnecessários, os Serviços deverão:
 - Concentrar-se nas operações existentes e na sua parte/contribuição para um Controlo Interno efetivo;
 - Incorporar controlos em algumas das atividades operacionais básicas, e nunca em todas, dado que o que se pretende, é confiança razoável, não total.
- 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.

2.7.1 As Pessoas

O Controlo Interno é efetuado pela **JFM**, em todas as Áreas, Divisões, Secções e outras unidades, ou seja, todos os trabalhadores da **JFM**, sendo pensado, planeado, realizado e controlado, por meio dos seus atos e palavras assentes ou não em documentos. É o Executivo, que estabelece os objetivos das Unidades Orgânicas e os respetivos mecanismos e formas de controlo.

Da mesma forma, o Controlo Interno afeta as ações dos trabalhadores, pelo que, também reconhece que as pessoas nem sempre o compreendem, comunicam ou executam de forma consistente. Cada indivíduo, é único, pelo que tem conhecimentos e capacidades técnicas próprias e tem necessidades e prioridades diferentes.

Os trabalhadores deverão conhecer as suas funções, responsabilidades e limites de autoridade pelo que deverá existir uma ligação clara e estreita entre as funções e responsabilidades dos trabalhadores e a forma como estas são efetuadas, bem como com os objetivos do órgão ou da entidade.

2.7.2 Confiança Razoável

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

A probabilidade de realização e concretização, é afetada pelas limitações inerentes a todos os Sistemas de Controlo Interno, na medida que é realizado por trabalhadores, ou seja, por pessoas, nomeadamente:

- Na tomada de decisões, o julgamento humano pode não ser perfeito ou adequado;
- A existência de custos / tempo / benefícios, que têm de ser ponderados e delimitados;
- A probabilidade de ocorrerem erros, em virtude de falha humana;
- O conluio de duas ou mais pessoas.

2.7.3 Objetivos

De acordo com a sua Visão e Missão, as entidades estabelecem os objetivos que pretendem atingir e as respetivas estratégias para os atingir, tendo por base sempre um conjunto de pressupostos e limitações internas ou externas.

Embora muitos objetivos sejam específicos, outros são genéricos, como é o exemplo de:

- Obtenção e a manutenção de uma boa reputação;
- Preparação de informação fiável (económica, operacional ou financeira);
- Funcionamento em conformidade com legislação e regulamentos aplicáveis.

Geralmente os objetivos subdividem-se por três categorias, a referir:

- **Das Operações** - Relacionados com a utilização efetiva e eficiente dos recursos da entidade;
- **Da Informação Financeira** - Relacionados com a preparação de contas fiáveis;
- **De Conformidade** - Relacionados com o cumprimento pela entidade de legislação e regulamentos aplicáveis.

A realização destes objetivos na **JFM**, os quais são na sua maioria baseados 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.

2.7.4 Componentes

O Controlo Interno tem como Visão, cinco componentes interrelacionados que derivam da forma como a gestão gere o Serviço e de como são integrados no processo de gestão, a referir:

- **Ambiente de Controlo** - O núcleo de qualquer serviço, órgão ou entidade, é o seu pessoal (os atributos e particularidades dos indivíduos incluindo a sua integridade pessoal, ética e competência) e o ambiente em que estes trabalham. Estes são o motor que impulsiona a entidade e a fundações sobre a qual tudo assenta;
- **Avaliação de Risco** - A entidade deverá conhecer e antecipar os riscos que enfrenta. A *JFM*, definiu que a avaliação do risco deve ser permanente, na perspetiva de deteção preventiva, não deixando nunca 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 forma 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 pelo responsável de serviço, como necessárias para tratar os riscos de não realização dos objetivos da entidade, são efetuadas de forma eficiente;
- **Informação e Comunicação** - Em redor destas atividades existem sempre sistemas de informação e comunicação, estes permitem que as pessoas da entidade recolham ("*capture*") e permutem a informação necessária para conduzir, gerir e controlar as operações;
- **Controlo ("*Monitoring*")** - Os processos, na sua globalidade, deverão ser todos controlados e serem efetuadas modificações sempre que necessário, desta forma, o sistema pode e deve reagir dinamicamente, modificando-se sempre que as condições o requeiram.

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

Assim, o controlo interno não é um processo em série, pelo qual um componente afeta o seguinte, mas um processo multidirecional e integrado, pelo qual quase todos os componentes podem influenciar e ser influenciados.

2.7.5 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.

É importante, entender que o controlo interno é relevante para a **JFM** 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.

2.7.6 Eficácia

Os Sistemas de Controlo Interno de entidades diferentes operam a níveis diferentes de eficácia, do mesmo modo, um sistema em particular poderá operar de forma diferente em momentos diferentes.

Para que um Sistema de Controlo Interno possa ser julgado "eficaz" é necessário que, em cada uma das três categorias, 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 da entidade seja de confiança;
- A legislação e regulamentos aplicáveis estejam a ser cumpridos.

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 Sistema de Controlo Interno é eficaz ou efetivo, é um julgamento subjetivo resultando da avaliação de que as cinco componentes existem e estão a funcionar de forma efetiva.

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 eficaz.

Para determinar se um Sistema de Controlo Interno é eficaz, deverá ser reconhecido 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.

2.7.7 Deficiências

É importante reconhecer que, mesmo quando o Controlo Interno foi bem concebido, poderá ter falhas ou apresentar deficiências, pois os envolvidos poderão:

- Não compreender as instruções dadas;
- Tomar decisões erradas;
- Cometer erros devido a falta de cuidado, distração ou fadiga.

2.7.8 Conluio

As pessoas podem anular ou colocar em risco um Sistema de Controlo Interno, nomeadamente, as atividades de dois ou mais indivíduos em conluio, poderão resultar em falhas de controlo graves de difícil identificação.

Não é difícil de encontrar, documentação sobre a existência de diversas situações, onde indivíduos atuando em conjunto para perpetuar e ocultar ações a uma eventual deteção, podem, muitas vezes, alterar dados operacionais ou financeiros, ou outra informação de unidade organizacional, de tal forma que não seja identificável pelo Sistema de Controlo Interno, num curto espaço de tempo.

2.7.9 Tipos de Atividades de Controlo

De forma a mitigar os riscos e as limitações reconhecidas nos Sistemas de Controlo Interno, algumas descrições diferentes de tipos de atividades, procedimentos ou técnicas de controlo têm sido utilizadas, a referir:

- Controlos de Prevenção;
- Controlos de Detecção;
- Controlos Manuais;
- Controlos Informáticos;
- Controlos de Gestão.

Conforme identificado 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 apresentadas algumas atividades de controlo normalmente efetuadas por pessoas em diferentes níveis das organizações, sendo apresentadas para ilustrar a variedade de atividades de controlo realizadas na *JFM*, 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.

2.8 Gestão de Riscos

A gestão de riscos é hoje um elemento fundamental na gestão de qualquer organização, entende-se como o processo transversal a todas as organizações que consiste na análise e avaliação metódica e regular dos riscos inerentes às 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.

Pode-se definir risco 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, sendo ainda definido 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 fase principal da gestão de riscos é a identificação de riscos iminentes 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.

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.

Atualmente, assume-se com um carácter transversal, constituindo uma das grandes preocupações dos diversos Estados e de todas as organizações públicas e privadas, de âmbito global, regional e local. Revela-se um requisito essencial ao funcionamento das organizações e dos Estados de Direito Democrático, sendo fundamental nas relações que se estabelecem entre os cidadãos e a Administração, no desenvolvimento das economias e no normal funcionamento das instituições.

São vários os fatores que levam a existência de um maior ou menor risco, de salientar:

- **A Arte, Competência e Envolvimento da Gestão de Topo** - Uma menos competente e envolvida gestão de topo, necessariamente, envolve um maior 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, 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 funcionários da organização.

Considerada como uma responsabilidade de todos os trabalhadores das instituições, a gestão de riscos deve estar integrada na cultura de todos, quer dos membros dos órgãos de gestão, quer dos trabalhadores com funções dirigentes, quer dos demais trabalhadores e colaboradores. 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 e só com uma prática que sustenta 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.

De realçar, o conceito de risco legal ou regulamentar, que normalmente constitui, quaisquer elementos de incerteza durante o ciclo legislativo ou regulamentar, suscetíveis de causar dano na sua (a) elaboração, (b) interpretação e (c) aplicação, com (i) probabilidade e severidade variáveis, podendo, em geral, ser (ii) aceitáveis, mitigáveis ou recusáveis.

2.9 Objetivos da Elaboração / Revisão do PPGRCIC

Na sequência da metodologia de gestão de risco definida no **PPGRCIC** da **JFM**, e do exposto na alínea d) do Ponto 1.1. da Recomendação do **CPC**, de 1 de Julho de 2009, os planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, deverão ser objeto revisão e de elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano, pelo que a presente revisão, visa cumprir, entre outros, os seguintes objetivos e melhorias, a referir:

- Incluir um Capítulo próprio, relativo a Conduta Ética e Deontologia Profissional, que os trabalhadores da **JFM**, deverão ter como orientações de base à sua atuação, enquanto componente fundadora da gestão de riscos;
- Enquadrar uma filosofia de gestão de riscos no modelo de gestão processual da **JFM**, em alinhamento com o Sistema de Gestão da Segurança da Informação;
- Consolidar as políticas de gestão de riscos e prevenção da corrupção assumidas pela **JFM**;

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

3 Conduta Ética e Deontologia Profissional

3.1 Missão, Visão e Valores da JFM

A **JFM** exerce o mandato que lhe foi conferido pelos cidadãos no quadro de uma estratégia global clara e coerente de melhoria da qualidade de vida das pessoas e das condições de desempenho das empresas e demais atores económicos.

Como elementos enformadores da cultura e padrões de conduta comportamental, a **JFM** tem os três pilares basilares de qualquer estratégia 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, são apresentados a seguir a **Missão**, **Visão** e os **Valores** que a **JFM** tem claramente definidos:

- **Missão** – A **JFM** tem por Missão, contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos, através da prestação de serviços de excelência. A **JFM** pretende ser reconhecida como um local de bem-estar, atrativo, proactivo, onde dê gosto viver.
- **Visão** – A **JFM** assume como Visão, melhorar a prestação de serviços de forma integrada e contínua, procurando a valorização dos seus cidadãos, equipamentos e espaços.
- **Valores** – A postura e de atuação da **JFM**, enquanto organização, assenta nos seguintes grandes valores, ou princípios fundamentais, que orientam a sua atuação e que se encontram expressos no documento que formaliza o seu modelo organizacional, a referir:
 - **Eficácia** – Realização eficaz, plena e oportuna dos projetos, ações, atividades e tarefas definidos pelos órgãos da Freguesia, designadamente os constantes dos instrumentos previsionais em vigor;
 - **Eficiência** – Aproveitamento dos recursos disponíveis, através da aplicação de técnicas de gestão eficientes, que integrem o funcionamento dos serviços e lhes confirmem uma visão analítica e de avaliação de resultados;
 - **Excelência** – Otimização dos índices quantitativos e qualitativos na prestação de serviços às populações, através da resposta célere, transparente e eficaz às necessidades e aspirações daquelas;
 - **Qualidade** – Orientação para o serviço à população, focalizando a organização dos serviços e o seu modelo de funcionamento nos processos operacionais, de execução das políticas públicas locais, sem descurar os processos de gestão interna que permitam aos serviços funcionar com eficiência, eficácia, qualidade e inovação;
 - **Responsabilidade** – Responsabilização dos titulares dos cargos dirigentes ou de Coordenação pela gestão dos recursos sob a sua dependência, pela eficiência económica e social das unidades orgânicas ou subunidades orgânicas que gerem e pelos resultados alcançados;
 - **Simplicidade** – Desburocratização e modernização dos serviços, através de regras claras e transparentes e da simplificação de práticas de processos de

trabalho e de procedimentos administrativos que acelerem os processos de tomada de decisão;

- **Valorização das Pessoas** – Dignificação pessoal e valorização pessoal, bem como a responsabilização dos seus trabalhadores, através de modelos dinâmicos de gestão de pessoas que estimulem e distingam o mérito.

3.2 Princípios Gerais de Ética e Deontologia de Atuação

Paralelamente às normas legais aplicáveis e aos valores que norteiam a atuação da **JFM** enquanto organização, as relações que se estabelecem entre os membros dos órgãos executivos, trabalhadores e demais colaboradores do universo da Freguesia, bem como no 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 **JFM** 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 **JFM**, 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 **JFM**, todos os seus trabalhadores, colaboradores e executivos devem assumir que é seu dever e obrigação denunciar qualquer situação de corrupção e de infrações conexas que tenham conhecimento ao seu respetivo superior hierárquico e responsável executivo, sob pena de processo disciplinar e penal;
- **Honestidade** - Durante o exercício das suas competências, os trabalhadores da **JFM** 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 **JFM** 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 **JFM** 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 percebida 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 **JFM** 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 **JFM** 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 **JFM**, 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 expectativas da Freguesia e dos cidadãos. A lealdade é indissociável da condição da prossecução do interesse e do serviço público;
- **Legalidade** - Os trabalhadores da **JFM** atuam em conformidade absoluta com o quadro legal vigente e com as orientações internas e disposições regulamentares da **JFM**;
- **Proporcionalidade** - Os trabalhadores da **JFM** 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 **JFM** encontram-se exclusivamente ao serviço da comunidade e dos cidadãos, prossequindo 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 **JFM** 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 expectativas 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 **JFM** 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.

3.3 Normas de Conduta Moral de Atuação

Adicionalmente, a Missão, Visão, Valores e Princípios Gerais de Conduta Ética e Deontologia Profissional, apresentados no ponto anterior, deverão ser instituídas normas de conduta, assumidas pela **JFM**, na pessoa dos seus Eleitos e Trabalhadores, nomeadamente nos seguintes domínios:

- **Funcionamento Interno:**
 - Procedimentos e métodos de trabalho;
 - Competência profissional;
 - Utilização dos recursos da **JFM**;
- **Funcionamento interno e externo:**
 - Confiança e respeito mútuo;
 - Reserva da intimidade da vida privada;
 - Liderança;
 - Prossecução de objetivos;
- **Relacionamento Externo:**
 - Relacionamento com os cidadãos;
 - Relacionamento com fornecedores e outros parceiros;
 - Autonomia técnica;
 - Impedimentos e incompatibilidades;
 - Acumulação de funções;
 - Confidencialidade e sigilo profissional;
 - Representação institucional;
 - Relacionamento com a comunicação social.

3.4 Normas de Conduta dos Eleitos da JFM

É importante salientar que a **JFM**, no sentido de assegurar os requisitos da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, elaborou o **Código de Conduta da Freguesia da Misericórdia**, de acordo com o Aviso n.º 10207/2020, de 08 de julho, que estabelece um conjunto de princípios e normas de autorregulação e de orientação em matéria de deontologia profissional, designadamente quanto a ofertas institucionais e hospitalidades, que devem ser observados pelos que exercem funções políticas ou altos cargos públicos na **JFM**.

É evidente que a conduta e ética são essenciais na atividade desenvolvida pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, todavia, a existência de Códigos de Conduta, de nada servirão se não existir uma preocupação permanente de informação e formação dos intervenientes.

A **JFM**, enquanto pessoa coletiva de direito público, através deste **PPGRCIC**, visa assegurar o estrito cumprimento dos princípios gerais e especiais, que regem toda a atividade administrativa, definindo uma linha de orientação ética e conduta compatível com a criação de um clima de transparência e confiança entre a Administração Pública e os Cidadãos.

Consoante os deveres e obrigações ligados ao exercício das suas funções, os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, entre outros aspetos, devem:

- a) Abster-se de qualquer ação e/ou omissão, exercidas diretamente ou através de interposta pessoa, que possam objetivamente ser interpretadas como visando beneficiar indevidamente uma terceira pessoa, singular ou coletiva;
- b) Rejeitar ofertas, convites ou vantagens, a qualquer título, como contrapartida do exercício de uma ação, omissão, voto ou gozo de influência sobre a tomada de qualquer decisão pública, ou que, de qualquer forma possam condicionar a imparcialidade e a integridade do exercício das suas funções;
- c) Abster-se de usar ou de permitir que terceiros utilizem, fora de parâmetros de razoabilidade e de adequação social, bens ou recursos públicos que lhe sejam exclusivamente disponibilizados para o exercício das suas funções.

Considera-se ainda que existe conflito de interesses quando os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos se encontram numa situação, em virtude da qual se possa duvidar seriamente da imparcialidade da sua conduta ou decisão.

Os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos que se encontrem perante um conflito de interesses, atual ou potencial, devem tomar imediatamente as medidas necessárias para evitar, sanar ou fazer cessar o conflito em causa, em conformidade com as disposições da legislação em vigor e do Código de Conduta da Freguesia da Misericórdia.

As ofertas de bens materiais ou de serviços de valor estimado superior a 150€ (cento e cinquenta euros), recebidas no âmbito do exercício de cargo ou função, ou quando sejam recebidas de uma mesma entidade, no decurso do mesmo ano, várias ofertas de bens materiais que perfaçam o valor estimado, devem atender ao estabelecido no Código de Conduta da Freguesia da Misericórdia.

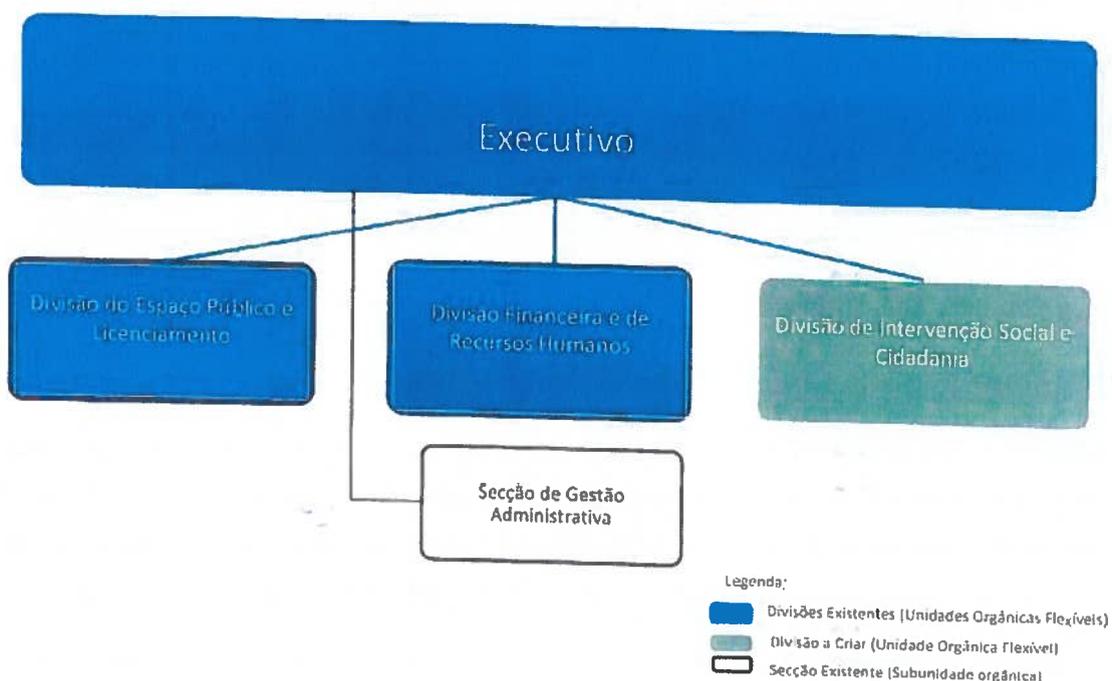
Da mesma forma, as ofertas dirigidas a Junta de Freguesia, devem atender ao estabelecido no respetivo Código de Conduta da Freguesia da Misericórdia, independentemente do seu valor e do destino final que lhes for atribuído.

4 Organização e Responsabilidades de Gestão de Risco

4.1 Modelo Organizacional da JFM

A estrutura organizacional da **JFM**, aprovada em Reunião do Executivo, em 22 de fevereiro de 2017, em consonância com novo Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e também na sequência da Lei da Reorganização Administrativa de Lisboa, resultante da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, 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 Lisboa, 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 de forma sintetizada a estrutura organizacional da **JFM**, sendo que o organograma completo em vigor e a identificação dos respetivos responsáveis encontra-se nos Anexos I e II, do presente documento:



Atualmente, o modelo organizacional da **JFM** obedece aos princípios constitucionais aplicáveis à atividade Administrativa, em especial os de Planeamento, Coordenação, Desconcentração e Descentralização e Delegação, onde se prevê uma estrutura formal hierarquizada, constituída por três Divisões (unidades orgânicas flexíveis), lideradas por Chefes de Divisão, e uma Secção (subunidade orgânica) diretamente dependente do Executivo, liderada por um Coordenador Técnico.

Neste sentido, para a implementação de um Sistema de Gestão de Risco, a **JFM** pretende proceder à criação de uma **Unidade de Auditoria e Controlo Interno**, que assuma a responsabilidade de garantir a operacionalização das políticas, metodologia e procedimentos definidos no presente Plano, a qual será dotada de autonomia indispensável ao exercício das suas competências, cabendo-lhe em especial:

- Elaborar o programa anual de auditoria, abrangendo todas as áreas de atuação da Junta de Freguesia;
- Analisar os sistemas de informação e de controlo interno associados à gestão da despesa e de receita e identificação das áreas de risco;
- Recolher e manter atualizados, as normas e regulamentos internos;
- Acompanhar as auditorias externas, querem sejam promovidas pela **JFM**, 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 da Junta de Freguesia;
- Acompanhar o Plano de Prevenção de Riscos de Gestão garantindo a sua atualização bem como a execução.

4.2 Cadeia de Valor

A Junta de Freguesia da Misericórdia tendo por base o perfil do seu executivo, de desafio permanente, melhoria contínua e gestão das suas competências, numa atitude de antecipação e alinhamento aos melhores modelos de governação internacionais, adota o modelo preconizado por Michael Porter e pelas **ISOs**, centrados na ótica dos processos.

Considerando o referencial legal de competências atribuídas às Autarquias Locais no âmbito do seu Regime Jurídico e a forma de organização e operação desenhadas e implementadas para dar resposta ao mesmo, é introduzido o conceito de Cadeia de Valor na **JFM**, que apresentamos na figura seguinte:



É importante salientar que a **Cadeia de Valor** da **JFM** é o conjunto de processos, decompostos em dois tipos de processos principais, a referir:

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

A ideia de Cadeia de Valor, tem embutida os seguintes conceitos:

- É a imagem, que expressa de modo sumário o somatório de todos os processos existentes na **JFM**, ou seja, o conjunto de todos os processos, representam a **JFM** como entidade organizacional em si mesma;
- Um processo (Macroprocesso) 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 **JFM** definiu as funções e responsabilidades de todos os intervenientes numa perspetiva de uma correta implementação e gestão do **PPGRCIC**, de modo a assegurar que cada interveniente ou grupo de intervenientes em todos os níveis da organização saiba qual é o seu papel.

Alinhadas com competências definidas no Regulamento da Estrutura Orgânica dos Serviços da Junta de Freguesia da Misericórdia, aprovado em Deliberação da Assembleia de 27 de outubro de 2015 e, alterado sob a Proposta n.º 16/JFM/2017 em 22 de fevereiro de 2017, as principais funções e responsabilidades de gestão de risco da **JFM** são:

- **Executivo** – Órgão máximo responsável pelo processo de gestão de riscos e gestor do **PPGRCIC**:
 - Define, aprova e patrocina as políticas, arquitetura, metodologia e as normas de governação e de gestão de riscos, diligenciando a sua revisão quando necessário;
 - Aprova e patrocina a conceção, elaboração e revisão do **PPGRCIC**;
 - Comunica a todos os trabalhadores e interlocutores da **JFM** a necessidade de implementação do sistema de gestão de riscos, incentivando o comportamento ético e demonstrando às partes interessadas os seus benefícios;
 - Acompanha a implementação do **PPGRCIC**;

- Aprecia, patrocina e aprova o relato de informação, interno e externo, sobre a operacionalização e monitorização do **PPGRCIC**, nomeadamente ao **CPC**;
- Preenche anualmente a “Declaração de não conhecimento de situações de corrupção e infrações conexas” (ver Anexo III), como evidência pessoal da sua tomada ou não de conhecimento dos referidos factos.
- **Estrutura de Gestão** – Os dirigentes e chefias são os responsáveis pela conceção, organização, implementação e acompanhamento operacional do **PPGRCIC**:
 - Asseguram o cumprimento da política e metodologia de gestão de riscos, assim como das normas e ações previstas no **PPGRCIC**;
 - Asseguram e supervisionam a eficácia das medidas de controlo dos riscos na sua esfera de atuação, assim como a respetiva avaliação;
 - Reportam sobre 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 **JFM**;
 - Supervisionam os riscos e elaboram propostas de ação para o respetivo controlo e mitigação;
 - Identificam e comunicam ao executivo qualquer ocorrência de riscos de maior gravidade;
 - Preenchem anualmente a “Declaração de não conhecimento de situações de corrupção e infrações conexas” (ver Anexo III), como evidência pessoal da sua tomada ou não de conhecimento dos referidos factos.
- **Unidade de Auditoria e Controlo Interno** – Unidade independente de apoio técnico, nas principais políticas de governação corporativa, controlo interno, gestão de riscos, incluindo os de corrupção e infrações conexas, assegurando a monitorização e avaliação da sua eficácia, nomeadamente:
 - Promove o envolvimento dos diversos responsáveis da estrutura de gestão na elaboração e implementação dos planos nos domínios acima, nomeadamente do **PPGRCIC**;
 - Acompanha e monitoriza a execução das medidas previstas no **PPGRCIC**;

- Elabora os relatórios de acompanhamento e relatório anual sobre a execução do **PPGRCIC**, a reportar ao executivo e ao **CPC**;
 - Propõe a atualização ou revisão do plano, de acordo com os resultados da monitorização e reporte efetuado;
 - Preenche anualmente a “Declaração de não conhecimento de situações de corrupção e infrações conexas” (ver Anexo III), como evidência pessoal da sua tomada ou não de conhecimento dos referidos factos.
- **Restantes Trabalhadores** – São os responsáveis pela implementação das atividades, ações e medidas definidas no âmbito do sistema de gestão de risco da **JFM**. Todos os trabalhadores devem:
 - Ter uma compreensão básica sobre risco e estar atentos a possíveis inconformidades;
 - 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;
 - 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 **PPGRCIC**;
 - Preenchem anualmente a “Declaração de não conhecimento de situações de corrupção e infrações conexas” (ver Anexo III), como evidência pessoal da sua tomada ou não de conhecimento dos referidos factos.

5 Política de Prevenção, Gestão e Controlo de Riscos

A **JFM** definiu um sistema de prevenção, gestão e controlo de riscos definido que tem por base um conjunto de princípios gerais e enformadores da sua atuação, 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 **JFM**, 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 **JFM**;
- **Melhoria Contínua** - A **JFM** procederá à revisão periódica do seu sistema de gestão de riscos e do **PPGRCIC**, 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 Junta de Freguesia, 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 **JFM** 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 **JFM** 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 **JFM** assumem o compromisso de colaborar e zelar pela identificação, reporte e implementação de medidas e comportamentos de mitigação de riscos.

A **JFM** está alinhada com as convenções internacionais que exigem que os governos criminalizem diversos atos, entre eles o suborno, o desvio de dinheiro público, branqueamento de capitais, a obstrução da justiça e o abuso de poder.

Em termos gerais, a **JFM** diligenciará no sentido de identificar alegados atos de Corrupção e de Infrações Conexas, pelo que:

- Logo que conhecidos, devem ser imediatamente, comunicados internamente, ao seu responsável hierárquico ou ao Executivo;
- Formalmente comunicados ao Ministério Público e às respetivas entidades competentes;
- Dar origem a processo interno e respetivo sancionamento, caso seja aplicável.

6 Sistemas de Informação de Gestão de Risco

Os sistemas de informação e comunicação constituem uma das componentes essenciais no que toca à 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 **JFM** pondera a implementação de um Sistema de Gestão de Segurança de Informação (**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.

A implementação de um **SGSI**, 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. Deverão ser consideradas, nomeadamente, as seguintes funcionalidades:

- Biblioteca / dicionário de riscos, por unidade organizacional e/ou por processo, incluindo, entre outros, a identificação de eventos e riscos, tipos de resposta, medidas preventivas, indicadores de desempenho, medidas de risco;

- Articulação com a gestão estratégica;
- Gestão de diferentes categorias de riscos - Entre outros, estratégicos, de tecnologias de informação, financeiros, ambientais, de conformidade, segurança, ativos, processos, projetos, corrupção e infrações conexas;
- Interligação e integração com outros sistemas aplicacionais, nomeadamente **ERP Financeiro** (*Enterprise Resource Planning*) e Qualidade;
- Suportado nos normativos internacionalmente reconhecidos na gestão de riscos, nomeadamente **COSO, FERMA, ISO 31000** e **PMBOK**, com a necessária flexibilidade de adaptação aos requisitos específicos da **JFM**;
- Modelos de estimação e simulação de riscos - Fórmula de cálculo dos riscos para uma definição mais precisa da probabilidade, frequência e impactos dos riscos;
- Análise, quantificação e controlo dos riscos;
- Conformidade com normas e regulamentações exigidas;
- Gestão de Plano de Ação e dos projetos de tratamento e mitigação de riscos;
- Mapas de suporte à decisão, em formato *dashboards* ou *color maps*, para mais rápida identificação de prioridades e facilitação da tomada de decisão.

A implementação de um **SGSI** compreende as seguintes componentes:

- **Política de Segurança da Informação** - Enuncia os objetivos, os princípios e as responsabilidades na definição e implementação do **SGSI**;
- **Metodologia de Gestão de Risco** - Estabelece: (i) as responsabilidades na aplicação da metodologia; (ii) o seu ciclo contínuo de melhoria; (iii) a fórmula para o cálculo do risco; (iv) o critério de aceitação do risco; (v) a salvaguarda dos respetivos registos; (vi) o procedimento de análise e tratamento do risco; (vii) o processo para a aplicação da metodologia;
- **Gestão de Incidentes e Continuidade de Negócio** - Tem como finalidade garantir a deteção rápida de eventos de segurança e fragilidades assim como a rápida reação e resposta a incidentes de segurança. Procedimento para comunicação e registo de incidentes, eventos e fragilidades;
- **Política do Sistema de Gestão de Segurança da Informação** – Enuncia os princípios orientadores e de ação para a segurança de informação, além das abordagens a serem adotadas, nomeadamente:

- Por processos;
- Para a melhoria contínua do sistema;
- Para a gestão da conformidade legal, regulatória e contratual;
- Para o estabelecimento de critérios de avaliação e tratamento do risco;
- Para a atribuição de responsabilidades, autoridades e requisitos de competências;
- Para as auditorias internas ao sistema;
- Para o tratamento de ações corretivas e preventivas;
- Para o controlo de documentos e registos.

Até a implementação de um **SGSI**, na sua componente de análise e gestão de risco, a **JFM** 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 três grandes funcionalidades:

- Finalidade e instruções de utilização/preenchimento;
- Matriz de análise de risco, a qual contém: (i) o inventário dos ativos a analisar; (ii) o respetivo Valor (em termos de Confidencialidade, Disponibilidade e Integridade); (iii) as correspondentes Vulnerabilidades e Ameaças; (iv) os respetivos valores em sede de Probabilidade e Impacto; (v) o cálculo do respetivo Risco;
- 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).

Com a entrada em vigor do **Regulamento Geral de Proteção de Dados**, 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 Orgânica, 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.

O novo Regulamento enquadra um conjunto de novos princípios, conceitos e novos direitos para os titulares de dados, que significam novos deveres para as entidades que com eles lidam.

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

Empenhada na proteção e confidencialidade dos dados pessoais, a **JFM** 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.

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.

Para a **JFM**, apesar dos diversos conceitos existentes, nomeadamente do **COSO** e da **FERMA**, a gestão de riscos é a arte pela qual o executivo, em parceria com todos os restantes trabalhadores, asseguram os objetivos da autarquia e respetiva satisfação dos seus Fregueses, 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.

Aplicado à estratégia da **JFM** 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 pelo executivo e executado por todos os trabalhadores.

Por **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.

O conceito de **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.

O **Risco**, por sua vez, pode ainda ser definido como **Risco Inerente** e **Risco Residual**. O primeiro é definido como o risco existente, sem considerar o impacto das medidas de controlo internas a serem implementadas, enquanto o segundo é o risco que permanece já após a implementação dessas mesmas medidas.

O **Risco de Corrupção e Infrações Conexas** é a probabilidade de ocorrência de eventos com impactos negativos na **JFM**, 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.

Um **Sistema de Gestão de Riscos** abarca, para além de aspetos de carácter estritamente operacional (relativos aos procedimentos de mitigação de riscos propriamente ditos), outros de carácter transversal, relacionados com a filosofia global de gestão e com os mecanismos que garantem a sua eficácia.

A gestão de risco na **JFM**, nasce com o próprio processo regulamentar da Junta de Freguesia, onde se pondera, em especial, as seguintes questões:

- **Necessidade** - Existem alternativas à Regulamentação ou na Lei, para atingir o mesmo fim? Porquê?
- **Simplicidade** - Diz a Regulamentação o essencial e nada mais senão o necessário quanto ao seu objeto, função e efeitos?
- **Imparcialidade** - Existem conflitos de interesse entre os autores da Iniciativa Regulamentar e/ou, quanto aos que apoiam na formação da decisão?
- **Riscos** - É a Regulamentação suscetível de conter riscos na sua aplicação, nomeadamente os riscos de fraude e de corrupção?
- **Transparência** - É o impacto previsível da Regulamentação transparente para efeitos da análise custo-benefício e na perspetiva da sua avaliação e da prestação de contas?

A prevenção do risco legal, implica sempre, os princípios da (1) necessidade, (2) precaução e (3) transparência, como sejam a menor ingerência estatal possível nos assuntos privados, o escrutínio público esclarecido dos atos e o evitar de dano irreversível, passando pela (i) identificação; (ii) avaliação, (iii) gestão e (iv) comunicação dos riscos na produção legislativa ou regulamentar, nomeadamente o registo de perceptíveis/reais conflitos de interesse entre os seus autores e quantos os apoiam na formação das decisões e formulação das Leis ou Regulamentos.

Um adequado sistema integrado, deve prevenir o risco legal, onde se deve registar a (1) ponderação, (2) decisões e (3) comunicação em 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.



Assim, em termos de operacionalização, a **JFM**, considera as seguintes componentes:

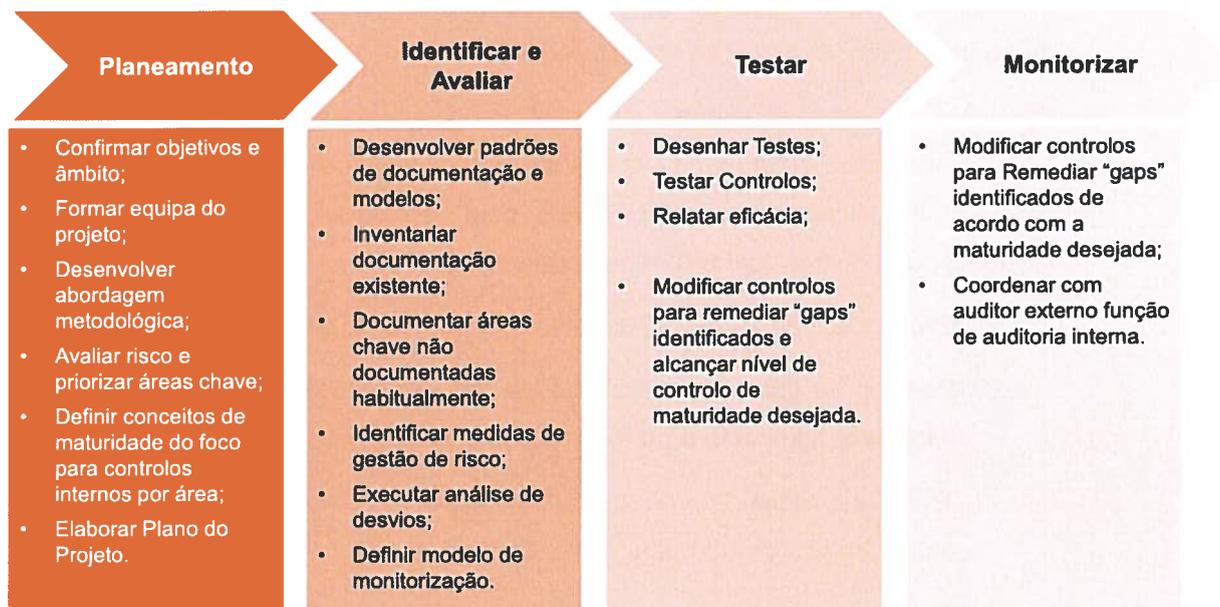
- **Ambiente de Controlo** - Elemento basilar de qualquer sistema de gestão de riscos que incorpora a cultura da organização e que estabelece as bases segundo as quais é entendido e gerido o risco, incluindo a filosofia de gestão de riscos, a apetência para o risco, os valores éticos, bem como a estrutura organizativa, os recursos humanos e as respetivas políticas de gestão e o ambiente em que se trabalha;
- **Análise e Avaliação de Riscos** – Desenvolve-se em 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, debruçando-se riscos (eventos com consequências negativas) e oportunidades (eventos com consequências positivas). Os riscos devem ser identificados por área/processo ou unidade orgânica, de acordo com a Recomendação do *CPC*;
 - **Avaliação do Risco** - Os riscos são analisados e classificados segundo uma escala predeterminada, considerando a sua natureza, frequência ou probabilidade de ocorrência e impacto (efeitos dos riscos caso se concretizem), 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 respetiva implementação. Esta resposta pode conter quatro formas de gestão do risco:
 - ✓ Evitar: decisão de não estar envolvido no evento que propicia o risco;
 - ✓ Reduzir ou prevenir: realização de um conjunto de ações que permite minimizar o impacto e/ou minimizar 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.

Esta perspetiva mostra 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 Risco

Com base a importância do tema da gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, o modelo e os desafios anteriormente enunciados, a **JFM** desenvolveu uma abordagem própria, que se apresenta de modo resumido na figura seguinte:



Entre outros aspetos, salientamos os principais que caracterizam a presente abordagem:

- Orientação para a **Melhoria Contínua**, e por processo;
- Fundamentação em **toda a estrutura orgânica da JFM**, incluindo **todos os órgãos e níveis hierárquicos**;
- Concretização da Fase I e II, cruciais para a organização proceder ao reconhecimento dos eventos (entre outros, factos e atividades) que configurem riscos de corrupção e infrações conexas na prossecução dos seus objetivos estratégicos. Cabe identificar um conjunto de riscos potenciais, com origem em factos internos ou externos à organização, 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**, entre outros, podem ser considerados:

- A competência da gestão, uma vez que uma menor competência da atividade de gestão envolve, necessariamente, um maior risco;
- A integridade dos gestores e decisores, dado que, com um comprometimento ético e um comportamento rigoroso, haverá um menor risco;
- A qualidade do sistema de controlo interno e a sua eficácia. Quanto menor a eficácia, maior o risco.

Para permitir uma melhor avaliação das deficiências identificadas, 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.

Para classificar os riscos, são considerados critérios de *(i)* **probabilidade da ocorrência** e de *(ii)* **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 excepcionais
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

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

		Probabilidade de Ocorrência (Frequência)				
		1	2	3	4	
Gravidade da Consequência (Impacto)	1	2	3	4	5	PO – Probabilidade de Ocorrência (Frequência) 1 - Baixa; 2 - Média; 3 - Alta; 4 - Extrema GC – Gravidade da Consequência (Impacto) 1 - Baixa; 2 - Média; 3 - Alta; 4 - Extrema NR – Nível do Risco 2/3 - Baixo; 4 - Médio; 5/6 - Alto; 7/8 - Extremo
	2	3	4	5	6	
	3	4	5	6	7	
	4	5	6	7	8	

Na determinação da estratégia de resposta ao risco, a **JFM** considera:

- Os efeitos das potenciais respostas na probabilidade e no impacto e qual a opção de resposta que se encontra alinhada com o nível de risco tolerável pela organização;
- O custo versus benefício da potencial resposta;
- As oportunidades que permitem atingir os objetivos da organização, indo para além da gestão de um risco específico.

Tendo em conta todos os fatores acima descritos, é decidida a resposta adequada ao risco, conforme sumarizado na seguinte figura:



O papel e as responsabilidades de cada grupo de intervenientes da **JFM** na definição, implementação e monitorização do sistema de gestão de risco aqui preconizado são os definidos no Capítulo 4 do presente Plano.

8 Identificação de Riscos e Medidas de Prevenção

8.1 Identificação e Avaliação de Riscos

De acordo com a metodologia adotada pela **JFM** e apresentada no capítulo anterior, que assenta no **COSO** e na **FERMA**, e no "Inquérito sobre Avaliação da Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas", preconizado pelo **CPC** (Aviso n.º 5882/2009), uma das principais atividades imperativas que contribui para prevenir a corrupção e infrações conexas consiste na realização de um diagnóstico da situação atual, sobre a forma de questionário de identificação e avaliação de risco de corrupção e infrações conexas, que entre outros aspetos, assegura os seguintes:

- Visa identificar os principais riscos existentes;

- Incluir as Unidades Orgânicas da **JFM**, 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, ou seja, os riscos com um **Nível do Risco $\geq 5/6$ – Alto ou $7/8$ – Extremo**;
- Definir as principais medidas corretivas de gestão do risco, considerando sempre o seu custo versus respetivo benefício;
- Identificar os respetivos responsáveis das Unidades Orgânicas, com o objetivo de monitorar os mesmos, e eventual interação com entidades externas.

Reconhecendo-se os diversos domínios em que o risco pode ser avaliado, e tendo por base as orientações do **COSO** e do **CPC**, a **JFM** definiu, delimitou e concentrou o seu foco na natureza dos riscos de corrupção e infrações conexas, conforme é o objeto e âmbito do presente plano.

Na identificação dos riscos existentes na **JFM**, foram consideradas as seguintes Unidades Orgânicas com maior grau de exposição ao risco:

- Divisão Financeira e de Recursos Humanos (DFRH);
- Divisão de Intervenção Social e Cidadania (DISC);
- Divisão do Espaço Público e Licenciamento (DEPL).

Tendo como base os elementos acima elencados, quanto ao conteúdo do **PPGRCIC**, foi elaborada uma Matriz de Risco, apresentada no Anexo IV para mais detalhe.

Na construção da Matriz de Risco da **JFM** estão subjacentes 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 de uma organização, identificando os seus processos de valor e os seus processos de suporte e transversais de apoio aos processos de valor;

- **Criação da unidade orgânica “0. Todas”** - Tem o significado de apresentar os riscos comuns e transversais a todas as unidades orgânicas, evitando, assim, a redundância de escrever estes mesmos riscos em todas as unidades de negócio;
- As Unidades 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.

À presente data, os principais riscos identificados na **JFM** e materialmente relevantes, são os seguintes:

- a) Existem alguns mecanismos e procedimentos de controlo que asseguram a deteção de riscos ocorridos e relacionados com as situações de interesse próprio ou conluio entre os interessados em qualquer Serviço da **JFM** e os trabalhadores, via relações familiares, participações sociais, no entanto, esses procedimentos não asseguram de modo total e adequado os aspetos de prevenção ou antecipação dos mesmos, que permitam aos seus dirigentes, evitá-los;
- b) O **PPGRCIC** e o conhecimento de alguns conceitos fundamentais relacionados com a Gestão de Risco e Infrações Conexas, estão limitados a algumas Unidades Orgânicas e a alguns trabalhadores;
- c) O conhecimento de Controlo Interno, é limitado a algumas Unidades Orgânicas e a alguns trabalhadores, nomeadamente a Divisão Financeira e de Recursos Humanos;
- d) Necessidade de proceder à revisão do Sistema de Controlo Interno;
- e) O atual Sistema de Gestão de Risco, encontra-se assente em folhas de cálculo, o que apresenta os normais riscos de gestão, manutenção e perda de informação não autorizada com ou sem intenção por partes dos seus utilizadores.

8.2 Medidas de Prevenção de Riscos de Âmbito Geral

Acreditando que a robustez de um sistema de controlo contribui para reduzir a probabilidade da ocorrência de riscos, a **JFM** observando as Recomendações do **CPC**, nomeadamente as de 2 de outubro de 2019 e de 8 de janeiro de 2020, referentes a Prevenção de Riscos de Corrupção na Contratação Pública e a Gestão de Conflitos de Interesses no Setor Público, em linha com uma filosofia de melhoria contínua e de prevenção na sua gestão global, assente

sempre em prevenir, em detrimento de penalizar ou corrigir situações ou acontecimentos passados, implementou e está a implementar, um conjunto de medidas e instrumentos de mitigação e controlo:

- a) Melhorou e atualizou regulamentos, planos e manuais, relativamente às suas áreas de atuação, em conformidade com o quadro legal e os valores éticos da Autarquia, nomeadamente:
 - Atualizou o presente **PPGRCIC**;
 - Publicou em 08 de julho de 2020, através do Aviso n.º 10207/2020, o **Código de Conduta da Freguesia da Misericórdia**.
- b) Desenvolveu ações para identificação interna de possíveis situações de corrupção, infrações conexas ou conflitos de interesses;
- c) Evidenciou de modo claro, a existência de uma cultura organizacional de intolerância relativamente às situações de conflitos de interesses, corrupção e infrações conexas;
- d) Desenvolveu junto aos trabalhadores dos serviços, ações internas e externas de formação, reflexão e sensibilização referentes ao Regulamento Geral de Proteção de Dados, Conflitos de Interesses, Corrupção e Infrações Conexas, Proteção de Dados, Código de Procedimento Administrativo, Código dos Contratos Públicos, Contratação Pública e Contencioso, Gestão de Recursos Humanos, entre outros;
- e) Implementou algumas atividades de gestão e segurança da informação, e tratamento do risco de segurança da informação.

Para detalhe elenca-se na Matriz de Riscos, constante no Anexo IV, por Unidade Orgânica e processos (de acordo com a Cadeia de Valor da **JFM**), os riscos identificados, a sua avaliação e ainda as medidas propostas, de forma a evitar a ocorrência, bem como a minimização dos impactos resultantes dessa ocorrência, nomeadamente que lesem a organização ou afetem o bom desempenho e reputação da **JFM**.

9 Monitorização e Revisão do Plano

9.1 Controlo e Monitorização

A implementação do **PPGRCIC** 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 conseqüentemente a necessidade de reavaliação do programa. Nesse sentido, o procedimento face à existência de riscos é o descrito na figura seguinte:

Com a implementação do plano, a **JFM** procede a um rigoroso controlo de validação, no sentido de verificar 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 **JFM** com a implementação do Plano, propõem ferramentas para garantir a proteção eficaz e adequada da informação e dos sistemas de informação contra quebras de confidencialidade, integridade e disponibilidade, garantindo assim a confiança.

A nível interno, a **JFM** pretende que a monitorização do plano seja realizada semestralmente, pela **Unidade de Auditoria e Controlo Interno**. A nível externo, é realizada com periodicidade mínima anual, por auditores externos (contratados pela **JFM**) e pelo **CPC**.

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 **JFM** que participam diretamente no projeto.

Conforme Recomendação do **CPC**, de 1 de julho de 2009, anualmente, a **JFM** com base nos relatórios semestrais e anuais elaborados, incluindo do auditor externo, envia para o **CPC** um relatório sobre o grau de execução do projeto de implementação **PPGRCIC**.

De modo a estruturar o modelo de monitorização definido na **JFM**, dado que este assenta num conjunto de ações de monitorização ou revisão que permitem uma melhor execução e

controlo do plano, apresenta-se na imagem abaixo, a sua segregação nas três fases que a compõem:

	Objetivo	Frequência	Entidades	Resultados
 <p>Avaliação do Impacto</p>	Alinhar medidas com a estratégia e rever o Plano em função dos riscos e impactos.	Anual	1, 3, 4	Relatório Anual e PPGRCIC atualizado
<p>Monitorização do Impacto</p>	Reportar o desempenho ao Executivo, monitorizar a execução do PPGRCIC .	Semestral	1	Relatório Intercalar de Monitorização
<p>Revisão do Impacto</p>	Acompanhar a implementação através da análise do cumprimento dos <i>milestones</i> , de desvios e definição de ações corretivas e de melhoria para desbloquear constrangimentos.	Semestral	1, 2	Relatório de Progresso

Legenda das Entidades:

- 1 – Unidade de Auditoria e Controlo Interno
- 2 – Unidades de Gestão
- 3 – Auditores Externos
- 4 - **CPC**

Para dotar o relatório final de informação rigorosa e fidedigna, os executores do relatório 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;
- Simulação;
- Realização de testes aos procedimentos.

Sempre com a preocupação de avaliar, à data, a implementação do Plano, a **Unidade de Auditoria e Controlo Interno**, devem elaborar um relatório completo, objetivo, claro, conciso e oportuno. A conclusão sobre o resultado da auditoria/avaliação ao plano deve conter uma opinião global.

Deverão estar expressas no relatório as “descobertas” das deficiências/oportunidades de melhoria (p.e. não conformidades) e recomendações relativas às situações encontradas. 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 proposta de revisão e atualização do **PPGRCIC**, a formular pela **Unidade de Auditoria e Controlo Interno**, deve resultar da análise dos relatórios de monitorização e acompanhamento.

A validação e aprovação do **PPGRCIC** são realizadas pelo Executivo da **JFM**, num prazo máximo de 15 (quinze) dias após a apresentação da respetiva proposta.

Sempre que surjam riscos elevados sobre os quais importe prevenir, os dirigentes e demais responsáveis referidos no presente Plano, devem informar a **Unidade de Auditoria e Controlo Interno**, para que, em conjunto com o Executivo, e atendendo aos objetivos estratégicos da **JFM**, possam promover a adequação dos processos da organização a uma mais eficiente gestão de risco.

9.3 Comunicação do Plano

Na sequência de decisão sobre a aprovação do **PPGRCIC**, deverão ser desenvolvidas ações de divulgação, a realizar pela **Unidade de Auditoria e Controlo Interno**, designadamente através:

- Do envio do presente **PPGRCIC** para o Conselho de Prevenção da Corrupção (**CPC**);
- Do envio de e-mail a todos os trabalhadores e a afixação de avisos no Edifício Sede da Junta de Freguesia, informando da disponibilização do **PPGRCIC** no Portal da Intranet da **JFM**;
- Da divulgação na página da intranet da **JFM** a todos os seus trabalhadores, com notícias bimestrais a recordar da existência deste documento;
- Colocação do **PPGRCIC** na da página da Internet da **JFM**, nela se incluindo demais informação respeitante a esta matéria.

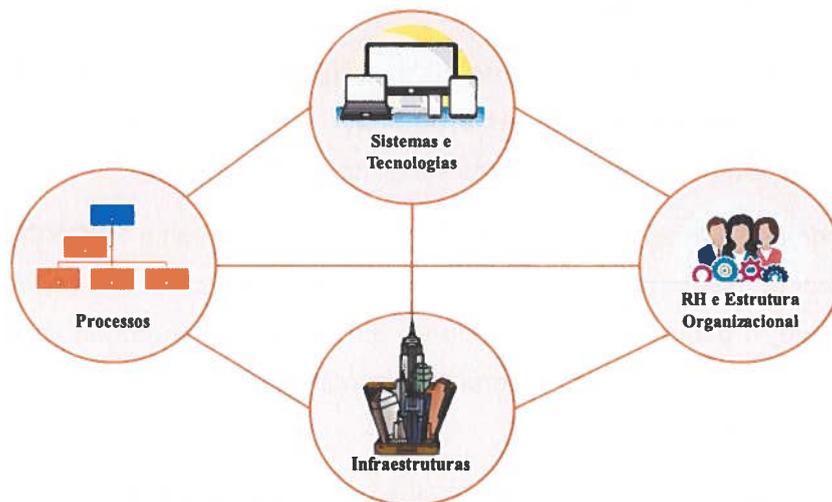
10 Plano de Ação

A elaboração de um plano de ação, implica na realização de quatro atividades principais que apresentamos na figura abaixo, e em mais detalhe no Anexo V - Plano de Ação, tendo por orientação princípios de prioridade das oportunidades de melhoria, otimização de recursos disponíveis e análise do custo benefício de cada ação ou projeto:



De forma a facilitar o entendimento da implementação das recomendações das medidas propostas, é importante salientar que, compilamos 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

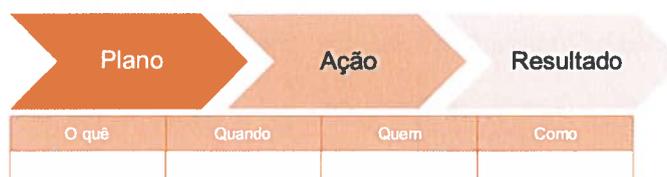
Estrutura Organizacional, (ii) as Infraestruturas, (iii) os Sistemas e Tecnologias, e (iv) os Processos:



De modo a propor um modelo integrado e único de gestão de todas as possíveis medidas de ação, é estabelecido um Plano de Ação (ver Anexo V), onde se identificam:

- A descrição de codificação das ações a realizar, agrupadas por ações de âmbito geral/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;
- Estimativa temporal e execução cronológica das mesmas, tipo Diagrama de *Gantt*, 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.



Considerando os princípios de boa governação e transparência, importa salientar os **principais projetos (conjunto de medidas gerais preventivas)** definidos e em vias de implementar ou em implementação:

- Até o primeiro semestre do ano de 2021, divulgar no site da **JFM**, o **PPGRCIC** e o **Código de Conduta da Freguesia da Misericórdia**, no sentido de sensibilizar os cidadãos na participação do controlo social da gestão pública;
- Até o primeiro semestre do ano de 2021, divulgar o presente **PPGRCIC** aos demais parceiros do setor privado, visando fomentar a adoção de práticas de ética e integridade, a partir do entendimento de que as empresas podem contribuir para o combate à corrupção ao posicionarem-se afirmativamente pela prevenção e pelo combate a este mal;
- Até o segundo semestre do ano de 2021, consolidar as funções de auditoria e controlo interno, com os meios e recursos adequados, tendo por base a promoção e valorização dos quadros da **JFM** e/ou utilização de *outsourcing* específico e pontual de algumas funções com o objetivo de obter respostas adequadas e tecnicamente competentes;
- Até o segundo semestre do ano de 2021, rever o matriz de deteção e prevenção de riscos de corrupção (ver Anexo IV);
- Até finais do ano de 2021, proceder a subscrição, por todos os funcionários, da Declaração de Não Conhecimento de Situações de Corrupção e Infrações Conexas, apresentada no Anexo III, incluindo também a inexistência de conflitos de interesse relativamente a cada procedimento que lhe seja confiado no âmbito das suas funções e no qual, de algum modo, tenha influência;
- Até finais do ano de 2021, sensibilizar e/ou formar, todos os trabalhadores das Unidades Orgânicas que integram a estrutura da **JFM**, sobre conduta ética, valores e princípios, nomeadamente sobre o conteúdo do presente **PPGRCIC**;
- Até finais do ano de 2021, desenvolver ações de formação para os trabalhadores da **JFM**, essencialmente nas seguintes áreas:
 - Atendimento ao Público e Telefónico e Relacionamento Interpessoal;
 - Atendimento e Qualidade na Relação com o Cidadão;
 - Comunicação e Gestão de Conflitos;

- CCP – Código dos Contratos Públicos: Procedimentos e Formação do Contrato, Ajuste Direto e Consulta Prévia;
 - Análise e Avaliação de Propostas: Atualização por Conta das Recentes Doutrinas e Jurisprudência;
 - Código de Procedimento Administrativo;
 - Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas;
 - Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas;
 - Iniciação às Tecnologias de Informação e Comunicação;
 - Gestão Pública da Administração Pública e Procedimentos Administrativos;
 - Sistema de Normalização Contabilística na Administração Pública (**SNC-AP**);
 - Sistema de Controlo Interno;
 - Regime Jurídico das Autarquias Locais e do Contencioso Administrativo;
 - Regulamento Geral de Proteção de Dados;
 - Sensibilização para Cibersegurança;
 - *Train the Trainers* (Cibersegurança);
 - Programas de Capacitação em Ética e Integridade.
- Até finais do ano de 2021, 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 ano de 2022, atualizar o Sistema de Controlo Interno, aumentado o atual âmbito, a todas as áreas de atuação da **JFM**, ou seja todas as Unidades Orgânicas e todos os respetivos processos da Cadeia de Valor, como instrumento primordial e integrado de prevenção e gestão de riscos, tal como alinhar o mesmo, ao novo Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública (**SNC-AP**);

Como resumo executivo do Plano de Ação, são apresentados no Anexo V deste **PPGRCIC**, os principais projetos a desenvolver, tendo por base o nível do risco, a sua importância estratégica e calendário de execução. O Plano terá revisões regulares para refletir o progresso decorrente das alterações e avanços dos trabalhos, constituindo cada revisão, nova versão do planeamento.

Semestralmente, será realizado um Relatório de Progresso, elaborado pelas Unidades Orgânicas 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 a 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
BDAA	Base de Dados para Atribuição de Apoios
CCP	Código dos Contratos Públicos
COBIT	<i>Control Objectives for Information and related Technology</i>
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRP	Constituição da República Portuguesa
DISC	Divisão de Intervenção Social e Cidadania
DEPL	Divisão do Espaço Público e Licenciamento
DFRH	Divisão Financeira e de Recursos Humanos
DR	Diário da República
ERP	<i>Enterprise Resource Planning</i>
FERMA	<i>Federation of European Risk Management Associations</i>
GNS	Gabinete Nacional de Segurança
GRECO	<i>Group of States against Corruption</i>
HLU	Higiene e Limpeza Urbana
ICS	<i>International Certification Services</i>
IEC	<i>International Electrotechnical Commission</i>
IMPIC	Orientações Técnicas do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>

ITIL	<i>Information Technology Infrastructure Library</i>
JAI	Justiça e Assuntos Internos
JFM	Junta de Freguesia da União da Misericórdia
LTFP	Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas
MS	<i>Microsoft</i>
NP	Norma Portuguesa
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
ONU	Organização das Nações Unidas
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PPGRIC	Plano de Prevenção e Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMBOK	<i>Project Management Body of Knowledge</i>
PR	Presidente da República
SGA	Secção de Gestão Administrativa
SGS	<i>Société Générale de Surveillance</i>
SGSI	Sistema de Gestão de Segurança de Informação
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UACI	Unidade de Auditoria e Controlo Interno
UE	União Europeia

11.2 Termos e definições

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:

Aceitação de Risco	Decisão que deve acarretar as consequências no caso de o cenário de risco se materializar, significando que apesar de o risco não ser eliminado a sua existência e magnitude são conhecidas e esperadas sem medidas específicas de mitigação.
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 <i>reporting</i> 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.

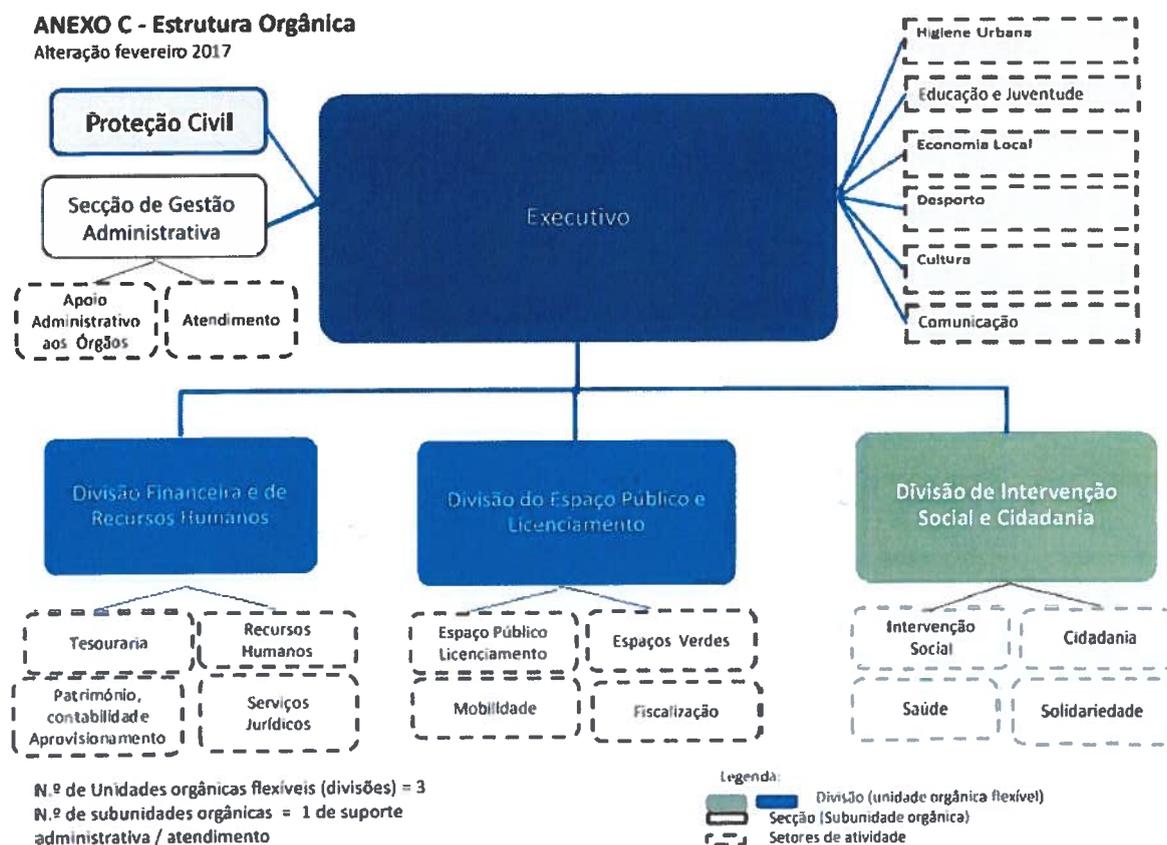
Eficiência	Fornecimento de informação, utilizando de forma ótima os recursos disponíveis.
Ética	Representa os valores do comportamento humano que atuam para o bem do indivíduo e da sociedade, como a moral, justiça, transparência, retidão, entre outros valores que demonstram uma boa conduta social.
Gestão 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 expectativas 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 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 <i>feedback</i> dos riscos.
Regulamento de Serviços	Significa o documento que visa estabelecer as obrigações e os direitos entre a Junta de Freguesia e os utilizadores subjacentes às relações de prestação e utilização dos serviços.
Risco	<p>O risco pode ser definido como a combinação da probabilidade de um acontecimento e das suas consequências (ISO/IEC Guide 73).</p> <p>Risco é a possibilidade de ocorrência de um evento que possa afetar adversamente a prossecução dos objetivos da organização.</p>
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.
Risco Global	Risco resultante da avaliação da combinação dos riscos individuais e o respetivo impacto sobre os outros, no contexto de uma unidade orgânica.

Risco Institucional	Indicação genérica para riscos que podem ter consequências em várias unidades orgânicas e são originados na atividade de uma unidade que exerce funções de apoio. Citam-se como exemplos os riscos de Infraestruturas, Tecnologia e Qualidade, Recursos Humanos ou Finanças, ou atividade legais. Estes riscos são geridos pelas unidades orgânicas que lhes deram origem.
Risco não Resolvido	Risco para o qual as tentativas de redução do risco não são viáveis, não se podem verificar, ou provaram ser mal sucedidas ou um risco que permanece inaceitável.
Risco Resolvido	Risco que foi tornado aceitável.
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 carácter recorrente ou pontual, realizada no âmbito de um determinado procedimento ou atividade, utilizando um conjunto de recursos e num espaço de tempo determinado.
Unidade 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 e de um conjunto de recursos humanos e físicos.

12 Anexos

12.1 Anexo I - Organograma da JFM



12.2 Anexo II - Responsáveis Organizacionais da JFM

Unidade Orgânica / Setor	Sigla	Responsável
Divisão Financeira e de Recursos Humanos	DFRH	Carla Madeira
Tesouraria	-	Nuno Dias
Património, Contabilidade e Aprovisionamento	-	Nuno Dias
Recursos Humanos	-	Nuno Dias
Serviços Jurídicos	-	Nuno Dias
Divisão do Espaço Público e Licenciamento	DEPL	Bianca Castro
Espaço Público e Licenciamento	-	Bianca Castro
Mobilidade	-	Alberto Bento
Espaços Verdes	-	Bianca Castro
Fiscalização	-	Vitor Cameira
Divisão de Intervenção Social e Cidadania	DISC	Cristina Gonçalves
Intervenção Social	-	Cristina Gonçalves
Saúde	-	Cristina Gonçalves
Cidadania	-	Cristina Gonçalves
Solidariedade	-	Cristina Gonçalves
Secção de Gestão Administrativa	SGA	Carla Ribeiro Francisco

12.3 Anexo III - Declaração de Responsabilidade

DECLARAÇÃO DE NÃO CONHECIMENTO DE SITUAÇÕES DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

Eu, _____, titular do Cartão de Cidadão nº _____, válido até ____/____/____, na qualidade de _____, com a Categoria de _____, a exercer as funções na Unidade Orgânica _____ da Junta de Freguesia da Misericórdia, declaro, no âmbito do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, e para os efeitos tidos por convenientes, não ter conhecimento de quaisquer situações factuais de corrupção e infrações conexas, previstos no Código Penal e demais legislação portuguesa, envolvendo os Serviços desta Junta de Freguesia.

Declaro também, ter perfeito conhecimento dos regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos na lei portuguesa para o exercício de funções públicas, assumindo desempenhar as minhas funções profissionais em respeito por tal legislação e em conformidade com os princípios de transparência, ética e deontologia profissional que lhes estão associados.

Mais declaro não ter conhecimento de qualquer circunstância de facto ou de direito, designadamente qualquer conflito de interesses, que me impeçam de exercer as referidas funções no cumprimento escrupuloso dos enunciados princípios de transparência, ética e deontologia profissional.

Declaro, ainda, que informarei de imediato o Órgão Executivo da Junta de Freguesia da Misericórdia, na pessoa do(a) Presidente, da ocorrência superveniente de quaisquer circunstâncias suscetíveis de configurar violação do que aqui declaro.

Por ser verdade, assino a presente declaração.

Misericórdia, ____ de _____ de 20 ____.

(assinatura do declarante)

12.4 Anexo IV - Matriz de Gestão de Risco

Unidades Orgânicas	Processos	Principais Atividades	Riscos Identificados	Frequência do Risco	Impacto	Nível de Risco	Medidas Propostas	Responsável	Período de Implementação
0. Todas	0. Todos	N.A.	<p>1. Inexistência de mecanismos de controlo que possam prevenir situações e comportamentos potenciadores de risco de corrupção, infrações conexas, e de conflito de interesses, que ponham em causa o correto exercício das atividades da JFM.</p> <p>2. Âmbito da Norma de Controlo Interno limitado, não inclui todos os processos ou Serviços da JFM.</p> <p>3. Conhecimento de Gestão de Risco e Infrações Conexas e de Controlo Interno, limitado a alguns trabalhadores da JFM.</p> <p>4. Indefinição das atribuições e responsabilidades dos trabalhadores.</p> <p>5. Acesso a informação colaborativa e/ou com dados pessoais em zonas de circulação comum e em locais de atendimento, assim como deficiente eliminação de documentos ou reutilização de documentos com informação colaborativa e/ou dados pessoais.</p>	3	3	6	<p>1. Divulgar no site da JFM o PPGRIC e o Código de Conduta da Freguesia da Misericórdia, no sentido de sensibilizar a todos os envolvidos na participação do controlo social da Gestão Pública.</p> <p>2. Proceder à disseminação do Sistema de Controlo Interno a todas as áreas de atuação da JFM.</p> <p>3. Sensibilizar todos os trabalhadores da JFM em matéria de boas práticas e ética profissional, Gestão de Risco e Infrações Conexas, Conflito de Interesses e Controlo Interno.</p> <p>4. Elaborar Manuais de Políticas e Procedimentos (por processo/Unidade Orgânica).</p> <p>5. Realizar ações de auditoria/verificação interna aos procedimentos instituídos nos diversos processos</p> <p>6. Sensibilizar todos os trabalhadores da JFM sobre as regras gerais de proteção de dados.</p> <p>7. Sensibilizar todos os trabalhadores da JFM, no início de funções, que devem preencher declaração em como não exercem funções ou atividades incompatíveis, e em como tomaram conhecimento da Política de Privacidade de Dados, no âmbito do artigo 6.º do RPGD.</p> <p>8. Sensibilizar todos os trabalhadores da JFM que pretendem acumulação de funções públicas, com funções públicas ou privadas, que devem apresentar pedido por escrito ao abrigo do artigo 23.º da LTFP.</p>	Executivo, DFRH, SGA, e UACI	2021-2022

Unidades Orgânicas	Processos	Principais Atividades	Riscos Identificados	Frequência do Risco	Impacto	Nível de Risco	Medidas Propostas	Responsável	Período de Implementação
1. Divisão Financieira e de Recursos Humanos	1. Compras e Avaliação de Fornecedoros	Aquisição de bens e serviços necessários à atividade da JFM.	<ol style="list-style-type: none"> Risco de existência de conflito de interesses que ponham em causa a transparência dos procedimentos. Risco de relações de proximidade entre fornecedores / prestadores de serviços e trabalhadores da JFM. Possibilidade de elaboração de peças de procedimentos (caderno de encargos e programas de concurso) com ambiguidades, lacunas, omissões ou em não consonância com os preceitos legais. 	2	2	4	<ol style="list-style-type: none"> Sensibilizar os trabalhadores em matéria de Boas Práticas e Ética Profissional, Gestão de Risco e Infrações Conexas, e em Conflito de Interesses. Realizar ações de verificação e validação intermédia e final, por parte do Apoio Jurídico, com base em amostragem e na análise dos procedimentos de aquisição com maior valor. Justificar a adoção de procedimentos de ajuste direto em preterição da consulta prévia, em procedimentos de valor inferior a €20.000,00. 	DFRH	2021-2022
	2. Divisão de Espaços Públicos e Licençamentos	1. Espaços Públicos	Execução dos trabalhos.	<ol style="list-style-type: none"> Risco de favorecimento e corrupção na fiscalização das obras. Risco de apropriação indevida de matérias-primas e produtos. Risco de utilização indevida de equipamentos e materiais afetos ao Serviço da JFM para trabalhos privados. 	3	1	4	<ol style="list-style-type: none"> Sensibilizar os trabalhadores em matéria de Boas Práticas e Ética Profissional, Gestão de Risco e Infrações Conexas, e em Conflito de Interesses. Incluir procedimentos relacionados com a gestão de obras/equipamentos nas Normas de Controlo Interno da JFM. 	DEPL
2. Fiscalização		Inspeção e instrução de processos.	<ol style="list-style-type: none"> Impossibilidade de assegurar que todas as Guias de Receita inerentes a cada processo foram efetivamente emitidas e recebidas. Eficácia reduzida da atividade de fiscalização nos vários domínios de atuação da Autarquia. Inexistência de sistema de controlo de prazos. 	2	2	4	<ol style="list-style-type: none"> Repensar os sistemas de informação de base a cada processo, como um todo, assegurando a sua integração, segurança, monitorização e controlo, com indicadores de gestão e operacionais. Implementar normas que obriguem à rotação da constituição das equipas, e à rotação geográfica das zonas de intervenção das equipas de fiscalização. Criação de um Sistema de Controlo de Prazos. 		

Unidades Orgânicas	Processos	Principais Atividades	Riscos Identificados	Frequência do Risco	Impacto	Nível de Risco	Medidas Propostas	Responsável	Período de Implementação
3. Divisão de Intervenção Social e Cidadania	1. Intervenção Social	Intervenção social e apoios	1. Não estão definidas as funções e responsabilidades, e respetivos processos desde o planeamento, orçamentação até à operação, em adequado manual ou norma interna.	2	3	5	1. Estabelecer manual ou normas que identifiquem e definam claramente as funções e responsabilidades de cada Unidade ou interveniente, tal como o respetivo processo, desde planeamento, orçamentação até à operação, incluindo também controlos e procedimentos específicos.	DISC	2021-2022
4. Outsourcing	1. Sistemas de Gestão e Tecnologias de Informação	Planeamento e Aquisição de Sistemas de Informação.	1. Não existe um plano ou documento equivalente, que assegure o planeamento da função informática, o que pode provocar o acesso indevido de terceiros, alteração ou perda de informação existente nos sistemas informáticos decorrente da falta de adequação do ambiente de controlo. 2. Risco de perda e/ou fuga de informação. 3. Risco de atribuição indevida de permissões de acesso. 4. Eliminação indevida de dados ou privação de acesso aos mesmos.	2	3	5	1. Definir uma metodologia de aquisição e implementação dos sistemas informáticos, baseada num standard internacional. 2. Sensibilizar os trabalhadores da JFM sobre o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD). 3. Sensibilizar e promover formação em Cibersegurança e Segurança de Informação.	Executivo	2021-2022

12.5 Anexo V - Plano de Ação

#	Ação	Descrição das Medidas	Nível de Risco	Responsáveis	Período de Implementação
1	Melhorar o PPGRCCIC e Código de Conduta da Junta da Misericórdia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rever e divulgar no site da JFM o PPGRCCIC e Código de Conduta da Junta da Misericórdia, no sentido de sensibilizar a todos os envolvidos na participação do controlo social da Gestão Pública. 2. Realizar ações de formação para sensibilizar todos os trabalhadores da JFM em matéria de boas práticas e ética profissional, Gestão de Risco e Infrações Conexas. 3. Relato ao CPC da aprovação do novo PPGRCCIC. 	6	Executivo DFRH UACI	2021
2	Melhorar o Sistema de Controlo Interno	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rever o Sistema de Controlo Interno adaptando-o ao SNC-AP, e ampliar o seu âmbito a todos os Serviços da JFM. 2. Realizar ações de formação para sensibilizar todos os trabalhadores da JFM em Controlo Interno. 3. Elaborar Manuais com Políticas e Procedimentos (por processo/Unidade Orgânica). 	6	Executivo DFRH UACI	2021-2022
3	Consolidar a função de Auditoria e Controlo Interno	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidar as funções de auditoria e controlo interno, com os meios e recursos adequados, tendo por base a promoção e valorização dos quadros da JFM e/ou utilização de outsourcing específico e pontual de algumas funções com o objetivo de obter respostas adequadas e tecnicamente competentes 	6	Executivo UACI	2021-2022
4	Melhorar o Sistema de Gestão de Risco	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolver ferramentas de gestão de risco. 2. Realizar ações de formação para sensibilizar os trabalhadores da JFM sobre o Sistema de Gestão de Risco. 	6	DFRH UACI	2021-2022
5	Melhorar a Proteção de Dados Colaborativos e Pessoais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir uma metodologia de aquisição e implementação dos sistemas informáticos, baseada num standard internacional. 2. Sensibilizar os trabalhadores sobre o Regulamento Geral de Proteção de Dados. 3. Sensibilizar e promover formação em Cibersegurança e Segurança de Informação. 	5	Executivo UACI	2021-2022