

Recomendação n.º 1/2009

Recomendação do CPC, de 1 de Julho de 2009 sobre planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas

Na sua reunião de 4 de Março de 2009, o Conselho de Prevenção da Corrupção, considerando que:

A actividade de gestão e administração de dinheiros, valores e património públicos, seja qual for a natureza da entidade gestora - de direito público ou de direito privado, administrativa ou empresarial - deve, nos termos da Constituição da República e da lei, pautar-se por princípios de interesse geral, nomeadamente, da prossecução do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da transparência, da justiça, da imparcialidade, da boa fé e da boa administração; e que

O fenómeno da corrupção constitui uma violação clara de tais princípios, deliberou, como primeiro passo estrutural para contribuir para prevenir a corrupção e infracções conexas, fazer o levantamento da situação neste domínio, concentrando a sua atenção imediata nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos.

Para o efeito, foi aprovado um questionário destinado a servir de guia na avaliação dos riscos nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos, solicitando a todos os Dirigentes máximos das entidades, serviços e organismos da Administração Pública Central e Regional, directa e indirecta, bem como a todos os Municípios, incluindo o sector empresarial local, que, tendo presente o dever de colaboração previsto no artigo 9.º da Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro, procedessem ao seu preenchimento por via electrónica.

Responderam ao questionário 700 entidades públicas, o que corresponde a uma amostra exaustiva e representativa, juntando-se em anexo um relatório-síntese de análise das respostas recebidas.

O Conselho de Prevenção da Corrupção deliberou entretanto dar às entidades que não puderam responder a possibilidade de ainda poderem cumprir a solicitação do CPC, com a maior urgência.

A análise das respostas ao citado questionário, que de momento ainda prossegue, revela que as áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos contêm riscos elevados de corrupção que importa prevenir através de planos adequados de prevenção.

Assim, com base nos resultados obtidos, o Conselho de Prevenção da Corrupção, ao abrigo do disposto nos artigos 2.º, n.º 1, alínea a), 7.º, n.º 4, e 9.º, n.os 1 e 2, da Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro, delibera:

- 1 - Aprovar a seguinte recomendação sobre planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas.

1.1 - Os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, devem, no prazo de 90 dias, elaborar planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas, contendo, nomeadamente, os seguintes elementos:

a) Identificação, relativamente a cada área ou departamento, dos riscos de corrupção e infracções conexas;

b) Com base na referida identificação de riscos, indicação das medidas adoptadas que previnam a sua ocorrência (por ex., mecanismos de controlo interno; segregação de funções, definição prévia de critérios gerais e abstractos, designadamente na concessão de benefícios públicos e no recurso a especialistas externos, nomeação de júris diferenciados para cada concurso, programação de acções de formação adequada, etc.);

c) Definição e identificação dos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano, sob a direcção do órgão dirigente máximo;

d) Elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano.

Os planos e os relatórios de execução referidos no número anterior devem ser remetidos ao Conselho de Prevenção da Corrupção, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

O Conselho de Prevenção da Corrupção recomenda que, nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos, seja utilizado como guia o questionário referido no preâmbulo (in www.cpc.tcontas.pt);

2 - O Conselho de Prevenção da Corrupção solicita a todos os organismos de inspecção, controlo e auditoria que, nas suas acções, verifiquem, de acordo com a natureza das mesmas, se as entidades sob o seu controlo dispõem e aplicam efectivamente os planos de gestão de riscos exigidos pelos princípios enunciados, mencionando tal facto nos seus relatórios, bem como, sendo caso disso, das razões que motivaram a eventual não resposta ao questionário.

Esta solicitação não se dirige a acções inspectivas sobre questões específicas que não tenham a ver com os riscos de corrupção.

3 - O Conselho de Prevenção da Corrupção delibera, finalmente, levar a cabo, em momento oportuno, a realização por amostragem de visitas às entidades abrangidas pelo questionário, a fim de se informar, em termos gerais, sobre os sistemas de prevenção dos riscos de corrupção e infracções conexas.

1 de Julho de 2009. - Guilherme d'Oliveira Martins, conselheiro presidente do TC e do CPC - José F. F. Tavares, director-geral do TC/secretário-geral - Francisco Pires dos Santos, subinspector-geral de Finanças - Feliciano Martins, inspector-geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações - Orlando dos Santos Nascimento, inspector-geral da Administração Local - Alberto Esteves Remédio, Procurador-Geral Adjunto - João Loff Barreto, advogado - José da Silva Lopes, economista.

Questionário sobre avaliação da gestão de riscos de corrupção e infracções conexas

Relatório-síntese

1 - Por deliberação de 4 de Março de 2009, o Conselho de Prevenção da Corrupção deliberou, através da aplicação de um questionário aos Serviços e Organismos da Administração Pública Central, Regional e Local, directa ou indirecta, incluindo o sector empresarial local, proceder ao levantamento dos riscos de corrupção e infracções conexas nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos.

2 - Foram recebidas cerca de 700 respostas ao questionário. Após o tratamento e análise dessas respostas, apresentam-se seguidamente e em síntese os principais resultados alcançados:

2.1 - Relativamente aos procedimentos na área da contratação pública, e em função das cinco variáveis que o questionário considerou (avaliação das necessidades e planeamento da contratação, procedimentos pré-contratuais, celebração e execução do contrato, controlo interno e avaliação do cumprimento dos contratos de empreitadas e de aquisição de bens e serviços), as respostas permitem tecer as seguintes considerações:

a) Em regra, os Organismos e Serviços que responderam ao questionário possuem sistemas de avaliação das suas necessidades, embora os respectivos processos de planeamento e avaliação pareçam integrar factores distintos daqueles que foram considerados no questionário;

b) Parece não existir um padrão uniforme relativamente ao recurso a "especialistas" externos para a preparação dos projectos e cadernos de encargos, embora, nas situações em que se verifica o recurso a tais "especialistas", exista uma uniformidade procedimental nos respectivos processos de selecção. Por outro lado, parece não existir um padrão de uniformidade quanto aos critérios de certificação dos procedimentos précontratuais;

c) Quanto à celebração e execução do contrato, os resultados revelam uma tendência generalizada para os Serviços e Organismos não negociarem os termos, nem redigirem os textos dos contratos, nem das respectivas minutas ou anexos. Porém, nos casos em que essa tarefa é confiada a gabinetes externos especializados, verifica-se que a maioria dos Serviços e Organismos tende a cumprir os quesitos formulados no questionário (declaração de inexistência de interesses particulares com o adjudicatário e comprovativo de que a sua responsabilidade profissional está coberta por seguro), embora tendam a não verificar os mecanismos perguntados para assegurar o controlo interno dos termos em que o contrato é celebrado (as cláusulas do contrato são legais e concordantes com o objecto do concurso), nem a garantir a inexistência de posteriores adendas ou alterações, nem, no caso das empreitadas, a verificar as condições de existência de "trabalhos a mais". Ao invés, e para os procedimentos de aquisição de bens, verifica-se existir uma evidente tendência para os Serviços e Organismos não deixarem ultrapassar os limites legais para a execução dos contratos, bem como para

atestarem da respectiva execução antes de procederem às ordens de pagamento respectivas;

d) Relativamente aos aspectos do controlo interno, os resultados demonstram a existência de uma tendência unânime para as várias fases dos procedimentos de aquisição de bens e serviços serem processadas por departamentos ou unidades funcionais orgânicas independentes entre si, embora se verifique uma tendência para a inexistência das medidas perguntadas no sentido de evitar conflitos de interesse que possam colocar em causa a transparência de tais procedimentos, nomeadamente de eventuais situações de corrupção e de favoritismo injustificado.

Por outro lado, verifica-se existir uma tendência para se proceder a avaliações "a posteriori" dos níveis de qualidade e do preço dos bens e serviços adquiridos, com utilização dos respectivos resultados em contratações futuras. Evidencia-se ainda uma tendência para não se informarem expressamente os funcionários, da intolerância face a eventuais casos de corrupção. Finalmente e em relação à formação específica, verificase que os Serviços e Organismos tendem a formar os seus funcionários na área do Código dos Contratos Públicos, embora tendam a não conceder formação relativamente aos termos do Decreto-Lei n.º 34/2009;

e) Quanto aos procedimentos de adjudicação de empreitadas mais utilizados verifica-se uma tendência relativamente unânime para todos os Serviços e Organismos recorrerem igualmente a concursos públicos, concursos limitados, consultas prévias, ajustes directos e ajustes directos com consulta prévia;

f) Por sua vez e relativamente aos procedimentos de aquisição de bens e serviços, verifica-se não serem tão equitativamente utilizados por todos os Serviços e Organismos, como se verificou em relação aos procedimentos para adjudicação de empreitadas;

2.2 - No que respeita aos potenciais riscos associados à concessão de benefícios públicos, os resultados alcançados em relação a cada uma das cinco variáveis consideradas no questionário (tipo de benefício, procedimentos formais, iniciativa do benefício, decisão de atribuição do benefício e controlo interno), permitem produzir uma avaliação nos seguintes termos:

a) Parece existir uma tendência para os Serviços e Organismos preferirem conceder subsídios, relativamente a subvenções, bonificações, ajudas, incentivos ou donativos ou até outras formas de benefício;

b) Relativamente aos procedimentos formais inerentes a estas concessões de apoio, verifica-se a existência de uma tendência para a organização de tais procedimentos em suporte papel e, nalguns casos, também em suporte informático. Em qualquer das situações, o procedimento encontra-se cronologicamente organizado e identifica tanto o funcionário responsável pela sua condução, como os respectivos intervenientes;

c) Quanto à iniciativa para a concessão do benefício, verifica-se uma tendência para a existência de um pedido formal;

d) No que respeita à decisão de atribuição do benefício, verifica-se uma tendência para se dar competência a órgão colegial relativamente a órgão singular. Os resultados evidenciam também a existência de uma tendência para os Serviços e Organismos tomarem decisões após confirmarem que o beneficiário cumpre as normas que regulam a sua actividade, bem assim como as obrigações fiscais e as contribuições para a segurança social.

Porém verifica-se a existência de uma tendência generalizada para não se fundamentar a decisão, nomeadamente nos critérios questionados (salvaguarda do interesse público, igualdade, proporcionalidade e livre concorrência).

Por outro lado, parece existir uma tendência para não apreciar no mesmo acto decisório todos os pedidos formulados por uma mesma entidade ou cidadão, verificandose também uma tendência para a tomada de decisões não observar o quadro regulamentar pré-estabelecido pela entidade concedente, nem para ser publicada, nem especificar os termos em que o beneficiário deva prosseguir a sua actividade, nem ainda as eventuais sanções que possam ser-lhe aplicadas se desrespeitar os pressupostos do benefício concedido;

e) Relativamente aos procedimentos de controlo interno, verifica-se uma tendência relativa para a entidade concedente não estabelecer o modo e o tempo de verificação e apreciação da aplicação da concessão, nem verificar eventuais relacionamentos existentes entre a entidade fiscalizadora e o beneficiário, que possam pôr em causa a isenção da fiscalização. Não obstante, verifica-se existir uma tendência para as entidades concedentes obterem as declarações de interesses privados dos funcionários envolvidos nos processos de concessão de benefício, certificando-se da inexistência de contrapartidas através de mecanismos internos de gestão e controlo, procedendo ainda à publicitação do relatório apresentado pela entidade fiscalizadora.

Lisboa, 1 Julho de 2009.