

INTRODUÇÃO

As recentes mudanças consequência da “*Nova Gestão Pública*” parecem apontar também para a adopção no Sector Público em Portugal, autarquias em particular, de normas de auditoria usadas no sector privado, permitindo eventualmente sugerir uma “*Nova Auditoria Pública*”. A auditoria pública portuguesa, nomeadamente no caso das Autarquias Locais, é, assim, forçada a agir de uma forma diferente, adoptando novos métodos de gestão de auditoria, que garantam melhorias no seu funcionamento e que acompanhem a evolução das necessidades actuais, que se apresentam cada vez mais exigentes. A auditoria pública deixou, assim, de ter um carácter quase exclusivamente financeiro, para alargar o seu âmbito a temas tão diversos como os riscos de processos e sistemas de negócio, sustentabilidade, ambiente, segurança, responsabilidade social, etc.

Aliás, a gestão de risco é uma actividade que assume um carácter transversal revelando-se um requisito essencial ao funcionamento das organizações do Sector Público. Os serviços públicos são estruturas em que também se verificam riscos de gestão, de todo o tipo, e particularmente riscos de corrupção e infracções conexas. Tendo em atenção estas considerações, as Autarquias Locais conscientes de que a corrupção e os riscos conexas são um sério obstáculo ao normal funcionamento das instituições apresentaram os Planos de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infracções Conexas.

Assim, pretendo com este trabalho analisar a existência e implementação de procedimentos de auditoria (incluindo a existência de PPRCIC), bem como a importância que lhes é atribuída, nas Autarquias Locais da Área Metropolitana do Porto. Subsequentemente o trabalho está organizado da seguinte forma: a Parte I abrangendo três capítulos, é dedicada ao Enquadramento Teórico e Normativo, abordando a Evolução da Governação das Organizações Públicas em Portugal, a Auditoria do Sector Público como um instrumento para a melhoria da Gestão Pública e a Implementação dos PPRCIC; a Parte II, comportando dois capítulos apresenta o Estudo Empírico, começando pelo enquadramento metodológico, tratamento e análise de dados, e terminando com a apresentação e discussão dos resultados. A Conclusão resume as considerações finais deste trabalho.

PARTE I
ENQUADRAMENTO
TEÓRICO E NORMATIVO

CAPÍTULO I

A EVOLUÇÃO DA GOVERNAÇÃO DAS

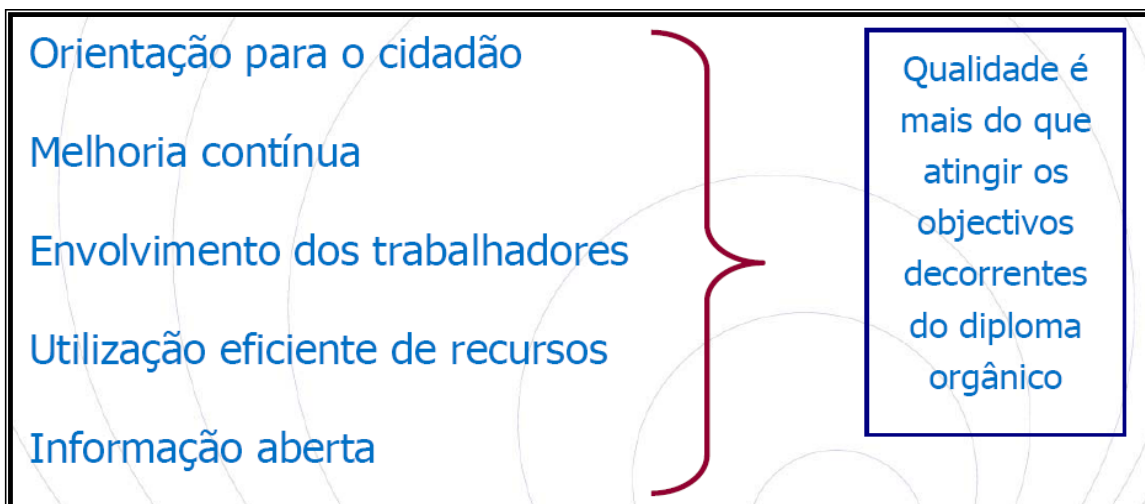
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS EM PORTUGAL

Capítulo 1 – A Evolução da Governação das Organizações Públicas em Portugal

1.1 Enquadramento

O Estado e a Administração Pública têm suscitado, nas últimas décadas, um debate intenso em redor do seu crescente peso na economia e do modo de funcionamento das suas organizações. A tendência geral, seguida pelos países mais desenvolvidos, visou a adopção de programas de reforma e modernização com objectivos de reduzir o peso do Estado na economia e na sociedade em geral, aumentar a eficiência das organizações públicas e a melhorar a sua relação com os cidadãos.

De facto, a reforma e a modernização das administrações públicas tem vindo a constituir uma das prioridades dos vários governos, pelo reconhecimento dos seus impactos na produtividade, na competitividade da economia, na sustentabilidade das finanças públicas e na melhoria da qualidade do serviço prestado.



Fonte: DGAEP, "Seminário Por uma Administração Pública de Qualidade"

Figura 1. Qualidade na Administração Pública hoje...

1.2 Definição e Composição do Sector Público em Portugal

Conforme definido por Sousa Franco (1), o sector público é “o conjunto das actividades económicas de qualquer natureza exercidas pelas entidades públicas (Estado, Associações e Instituições Públicas), quer assentes na representatividade e na descentralização democrática, quer resultantes da funcionalidade tecnocrata e da desconcentração por eficiência”. O Sector Público Administrativo (SPA) encontra-se assim dividido:



Fonte: Adaptado de Pinto, Ana Calado e Caiado, António C.P. "Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública", Áreas Editora, 2002

Figura 2. A Organização do Sector Público Português

Na Administração Central, temos o conjunto constituído pelos serviços integrados ou simples, subordinados ao Orçamento de Estado (OE) e abrangidos pela Conta Geral do Estado (CGE), e ainda diversas entidades autónomas relativamente ao OE, como sejam os serviços administrativos, que são os “serviços” que prestam toda a gama de utilidades materiais, utilizando para tal os meios financeiros, e ainda os fundos autónomos, quando se trata de serviços cuja actividade consiste, exclusiva ou predominantemente, na gestão de meios financeiros.

(1) Franco, Sousa, “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Almedina, 1992

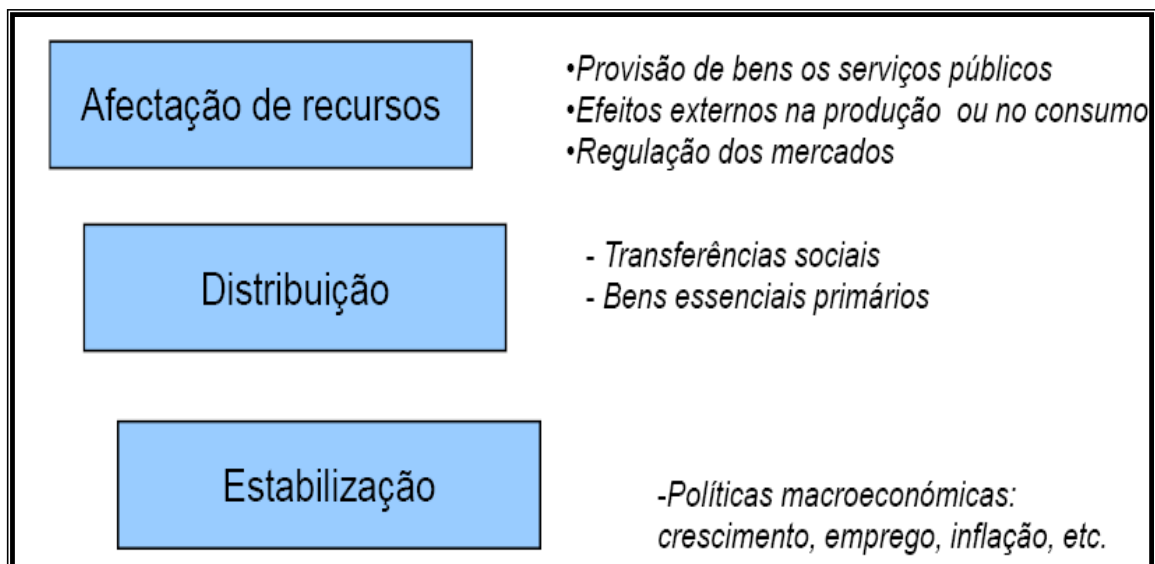
A Segurança Social (SS) é um subsector em que as entidades integrantes dispõem de regime próprio e diferenciado, integrando a Lei do OE, mas de modo diferenciado.

A Administração Local cobrirá todos os órgãos da Administração cujo poder de decisão e actividade são relativamente diferenciados dos da Administração Central e se referem aos interesses próprios da população de uma parte do território nacional.

1.3 Os Serviços Públicos

A Administração Pública é o aparelho do Estado, organizado e coordenado para a realização dos seus "serviços", com o objectivo da satisfação das necessidades colectivas.

As funções do Estado são, essencialmente, as descritas no esquema seguinte:



Fonte: Adaptado de Pereira, Paulo Trigo; Santos, José Carlos Gomes; Arcanjo, Manuela e Afonso, António "Economia e Finanças Públicas", Escolar Editora, 2009

Figura 3. As funções do Estado

O Serviço Público tem evoluído ao longo do tempo e a sua importância não tem sido constante. Defendida por uns e criticada por outros, a noção de Serviço Público tem flutuado em função de sensibilidades políticas e exigências de mercado, embora as necessidades colectivas persistam numa linha de continuidade.

A qualidade dos serviços públicos é hoje um imperativo, quer porque os cidadãos são cada vez mais exigentes em relação aos serviços que a Administração Pública lhes presta, quer porque os funcionários e agentes aspiram a que o seu trabalho seja mais responsável, mais gratificante e mais rico, sob o ponto de vista do seu conteúdo funcional.

A qualidade e a produtividade são dois factores importantes que, desde há vários anos, têm vindo a fazer parte dos objectivos dos programas de modernização na Administração Pública. A produtividade identifica-se com a produção ou prestação de serviços, através da aplicação do mínimo de recursos por unidade, de acordo com especificações pré-estabelecidas. Trata-se de um conceito muito próximo da eficiência. Quanto à qualidade, pode ser entendida como o conjunto de características de um produto ou serviço, capaz de preencher o leque de resposta às necessidades e expectativas do destinatário. Esta, é uma condição necessária, sem a qual ficam seriamente comprometidos os contributos da produtividade e, também da competitividade.

Assim, podemos referir que a qualidade, a produtividade e a competitividade não estão apenas nas características dos serviços, mas, fundamentalmente, no que poderíamos chamar de qualidade da organização, entendida como a sua aptidão para entender as necessidades dos clientes e a sua capacidade para transpô-las, nas características dos meios adequados à sua realização. De facto, as actividades-chave para alcançar a qualidade deslocam-se cada vez mais para as fases anteriores à efectiva prestação do serviço.

A filosofia de Gestão pela Qualidade Total tem vindo a ser consagrada através de um Modelo Europeu de Excelência que assenta num processo contínuo de inovação e aprendizagem, cuja sustentabilidade reside nos designados critérios de meios (Liderança, Planeamento e Estratégia, Gestão de Pessoas e Parcerias e Recursos), nos valores culturais da organização, pela mão da liderança, que se quer transformacional, bem como, na auscultação sistemática de barómetros da eficácia e eficiência do

desempenho alcançado pela organização, que são nomeadamente, os seus Utentes, Colaboradores, Colectividade em geral e Resultados Líquidos realizados, ou seja, os quatro critérios de resultados. Assim temos:



Fonte: DGAEP, "Seminário Por uma Administração Pública de Qualidade"

Figura 4. Modelo organizacional específico do Sector Público

O modelo é composto por 9 critérios relativamente aos quais se concebem indicadores para orientação da sua gestão, podendo-se, igualmente, comparar desempenhos entre as organizações da mesma natureza. Os critérios são:

- ✚ **Liderança:** Visa desenvolver o alcance da missão e visão do serviço público, desenvolver os valores requeridos para o sucesso a longo prazo, bem como, de os implementar através de acções e comportamentos apropriados;
- ✚ **Planeamento e Estratégia:** Como a organização implementa a sua missão e visão através de uma estratégia orientada para todas as partes interessadas e suportadas em políticas, planos, objectivos e processos adequados;

- ✚ **Gestão das Pessoas:** Como a organização gere, desenvolve e liberta o conhecimento e todo o potencial das pessoas que a compõem, tanto a nível individual, como de equipa e da organização no seu conjunto; como planeia essas actividades de forma a prosseguir a política e a estratégia definidas e a garantir a eficácia operacional do seu pessoal;
- ✚ **Parcerias e Recursos:** Como a organização planeia e gere as suas parcerias externas e os seus recursos internos de forma a garantir a prossecução da política e da estratégia e o eficaz funcionamento dos processos;
- ✚ **Gestão dos Processos e da Mudança:** Como a organização concebe, gera e melhora os seus processos de modo a apoiar a política e a estratégia definidas, a garantir a satisfação plena e a gerar mais-valias para os seus clientes e para os outros grupos interessados;
- ✚ **Resultados orientados para os Cidadãos/Clientes:** Que resultados a organização atinge em relação à satisfação dos seus clientes externos;
- ✚ **Resultados relativos às Pessoas:** Que resultados a organização atinge em relação á satisfação dos seus colaboradores;
- ✚ **Impacto na Sociedade:** Que resultados a organização atinge na satisfação das necessidades e expectativas da comunidade local, nacional ou até internacional se for caso disso);
- ✚ **Resultados de Desempenho-Chave:** Que resultados a organização atinge em relação ao desempenho planeado quanto à sua missão ou actividade principal, quanto a objectivos específicos e quanto à satisfação das necessidades e expectativas de todos aqueles que têm interesse (financeiro ou outro) na organização.

A partir destes 9 critérios torna-se possível construir indicadores que testem a organização em todos os domínios importantes, permitindo fazer um diagnóstico da situação actual e promover as mudanças necessárias.

1.4 Princípios de Boa Governação

As organizações públicas são confrontadas com um meio envolvente, cada vez mais exigente, com maiores necessidades que apelam a uma governação mais complexa. De facto, o desejo de uma maior participação, com muitos "actores" e com a organização de debates sobre os fins colectivos, requer a agregação e uma ponderação dos diferentes interesses, a fim de se poder definir o interesse geral. É, neste contexto, que a noção de governação emerge actualmente, com maior ênfase, para dar resposta ao diagnóstico de uma incapacidade de governação tradicional.

São cinco os princípios em que se baseia a boa governação:

- ✚ **Abertura:** As instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente; deverão seguir uma estratégia de comunicação mais activa sobre as suas tarefas e decisões, devendo utilizar uma linguagem acessível ao grande público;
- ✚ **Participação:** A qualidade, pertinência e eficácia das políticas dependem de uma participação através de toda a cadeia política. O reforço da participação originará uma maior confiança no resultado final. A participação está dependente da prática de uma abordagem aberta e abrangente, por parte das instituições;
- ✚ **Responsabilização:** Torna-se necessário definir atribuições no âmbito dos processos legislativos e executivos. Cada instituição terá que explicar a sua acção e assumir as suas responsabilidades;
- ✚ **Eficácia:** As políticas deverão ser eficazes e oportunas, sendo necessário avaliar o impacto futuro; as políticas devem ser aplicadas de uma forma proporcional e ao nível estrutural mais adequado;

- ✚ **Coerência:** As políticas e medidas deverão ser coerentes e perfeitamente compreensíveis.

Actualmente a evolução do serviço público parece encaminhar-se para a adopção dos modelos da "*Nova Gestão Pública*" e da "*Gestão do Valor Público*". Efectivamente a introdução de medidas da "*Nova Gestão Pública*" resolve muitos problemas relativos à eficiência das organizações públicas mas não consegue fazer frente aos desafios da eficácia do sector público, como são os valores da "*accountability*" e da equidade.

Perante o sistema de governação tradicional, cujo órgão de gestão é de natureza política, este modelo da "*Nova Gestão Pública*" defende uma gestão profissional, mas não define verdadeiramente as suas responsabilidades; os gestores ficam sem saber verdadeiramente se respondem perante o poder político ou perante os cidadãos. São algumas destas indefinições e a não salvaguarda de valores específicos do sector público, que este modelo da "*Nova Gestão Pública*" não acautelou que criaram condições para fazer surgir um outro conjunto de ideias.

Surgiu o modelo de "*Gestão do Valor Público*" cuja filosofia de actuação assenta essencialmente na gestão de redes e na Qualidade Total, estando actualmente a dar os primeiros passos na Administração Pública. Este modelo permite descobrir formas de alinhar compromissos alargados entre o sector público, privado e social, incorporando um sentido de missão de serviço público para obter resultados com valor. Este modelo de governação utiliza a rede como forma predominante de coordenação de actividades, procurando conciliar a qualidade do serviço público, a resposta às exigências do regulador e a escolha do cidadão-cliente, através da integração estratégica e participada da decisão dos principais "*stakeholders*".

A auditoria surge, assim, como um dos instrumentos-chave neste processo de mudança. A prática regular da auditoria no sector público para avaliar da correcta aplicação dos recursos públicos é cada vez mais uma realidade embora ainda exista um longo caminho a percorrer. No próximo capítulo abordarei a função da auditoria pública e o seu enquadramento no novo contexto do Sector Público.

CAPÍTULO II
A AUDITORIA NO SECTOR PÚBLICO:
UM INSTRUMENTO PARA A MELHORIA DA
GESTÃO PÚBLICA

Capítulo 2 – A auditoria no Sector Público: Um instrumento para a melhoria da gestão pública

2.1 Enquadramento

O programa abrangente de reformas efectuado pelas administrações públicas, teve como resultado uma nova postura da Administração perante o cidadão, conhecida como "*Nova Gestão Pública*". Os municípios portugueses tendem a assumir um importante papel no seio do Sector Público, detendo mais atribuições e responsabilidades acrescidas na gestão dos recursos públicos, na sequência de um processo de redistribuição de funções pelo Estado, a que se associa uma reforma da gestão pública em geral. Nesta evolução, o controlo público detém um papel de relevo, assim como a auditoria pública aos municípios no movimento de mudança de uma "*administração de procedimentos*" para uma "*administração de resultados*", decorrente de acentuadas pressões para que os gestores públicos passem a prestar contas dos recursos que gerem.



Fonte: Araújo, Joaquim, "Avaliação da Gestão Pública: A Administração pós-burocrática", 2007

Figura 5. Relação Políticas Públicas / Desempenho

Tal como a definição de gestão pública se têm transformado também o conceito de auditoria tem vindo a evoluir. A preocupação com as fraudes e irregularidades tem vindo a ceder passo a outros objectivos, continuando no entanto, nomeadamente no domínio da função pública, a ter muita relevância.

Começo pela definição de auditoria financeira emanada do **International Federation of Accountants (IFAC)**, segundo o qual "*O objectivo da revisão/auditoria*

de demonstrações financeiras é o de habilitar o revisor/auditor a expressar uma opinião sobre se as demonstrações financeiras estão ou não preparadas, em todos os seus aspectos materialmente relevantes, de acordo com uma estrutura conceptual de relato financeiro identificada”.

A **International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)**, no glossário que acompanha as suas normas de auditoria, define esta como: “*Auditoria é o exame das operações, actividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objectivos, orçamentos, regras ou normas”.*

Esta definição, virada para a auditoria do sector público alarga os objectivos e amplitude da definição do IFAC, indo muito além das contas como objectivo da auditoria.

O **Manual de Auditoria do Tribunal de Contas (TC)** dá a seguinte definição de auditoria, próxima da sugerida pelo INTOSAI e que vou adoptar: “*Auditoria é um exame ou verificação de uma dada matéria, tendente a analisar a conformidade da mesma com determinadas regras, normas ou objectivos, conduzido por uma pessoa idónea, tecnicamente preparada, realizado com observância de certos princípios, métodos e técnicas geralmente aceites, com vista a possibilitar ao auditor formar uma opinião e emitir um parecer sobre a matéria analisada”.*

2.2 Justificação da Auditoria Pública

A caracterização da utilidade da auditoria para os vários grupos envolvidos com as empresas e outras entidades é especialmente relevante para a delimitação das expectativas razoáveis sobre o grau de segurança aportado pelo auditor às contas, processos ou situações analisadas e sobre as quais formula uma opinião. A existência de expectativas não satisfeitas “*expectation gap*” é um risco sempre presente quando se fala em auditoria. Sendo útil, a auditoria não pode, por si só, resolver todas as expectativas sobre a credibilidade da informação, a actuação dos gestores dentro da legalidade e a eficácia e eficiência no seu desempenho. **Existem, basicamente, 3 teorias que procuram justificar a utilidade da auditoria:**

- ✚ A primeira, baseada na teoria da agência estatui que consubstanciando a gestão das empresas em geral e das entidades públicas em especial uma relação de agência, é ao próprio agente mais do que ao principal que interessa esbater os custos da conflitualidade latente numa relação de agência através da contratação da auditoria;
- ✚ A segunda teoria tem subjacente o raciocínio económico da análise custo-benefício: estando todos os grupos envolvidos interessados em credibilizar a gestão e a informação que lhes é propiciada pelos gestores é economicamente mais vantajoso, dada a tecnicidade da função, encarregar um perito de tal missão em vez de cada um dos interessados proceder por si próprio a tal tarefa. A tecnicidade da missão também sugere a racionalidade da delegação da função;
- ✚ A terceira, especialmente aplicável na auditoria do sector público, fundamenta-se no interesse público da função: a presença do auditor numa organização ou a consciência por parte do agente da existência e efectividade do controlo tem um efeito dissuasor sobre as práticas indesejáveis na gestão e apresentação das contas.

No caso do sector público, nomeadamente no sector público autárquico, é sobretudo aplicável esta última teoria. O público espera daqueles que gerem os dinheiros públicos a maior transparência na prestação das contas. Os primeiros responsáveis para assegurar que os dinheiros públicos são bem geridos com integridade são o Governo, os membros eleitos, gestores e funcionários.

A auditoria pública representa um elo fundamental nesta cadeia de fiabilidade: auditorias regulares são um importante meio de prevenir e detectar irregularidades em matérias financeiras, quer sejam devidas à corrupção dos agentes quer à simples negligência no prosseguimento de procedimentos que assegurem que os dinheiros públicos estão a ser gastos de forma adequada.

A auditoria pública não acresce valor apenas analisando e reportando sobre o passado mas sobretudo actuando de forma permanente sobre o que está acontecendo e disseminando as melhores práticas contribuindo para que a gestão se faça dentro dos princípios que assegurem o máximo de “*value for Money*” de cada euro público.

2.3 Classificações de Auditoria

Definida atrás genericamente, a auditoria pode ser delimitada de muitas formas. Irei analisar de que forma o TC, no seu Manual de Auditoria, arruma as actuações dos auditores.

Quanto às entidades alvo, pode desde logo ser classificada em auditoria pública e privada.

Quanto ao objectivo de controlo, pode-se classificar as auditorias em auditorias de contas, auditorias da situação financeira das entidades, da legalidade e regularidade e auditorias de gestão. Estas últimas podem ter como objectivos a análise da legalidade, da economia, da eficiência e da eficácia ou estratégia.

Quanto ao grau de dependência das auditorias relativamente ao órgão auditado, as auditorias podem classificar-se como externas ou internas. No que se refere às autarquias, as auditorias do órgão superior de Controlo Externo (TC) e dos chamados Órgãos de Controlo Interno (OCI), IGF e IGAT surgem todas como verdadeiras auditorias externas independentes das autarquias que fiscalizam. Tradicionalmente, na auditoria pública, chama-se Órgão Externo apenas ao TC e a todos os órgãos auditores não independentes do Governo Órgãos de Controlo Interno.

Quanto à amplitude do controlo, isto é, quanto ao universo a auditar, podem distinguir-se os seguintes tipos de auditoria: gerais e parciais. As auditorias gerais são aquelas que têm por fim uma visão global da entidade auditada, a qual, sendo uma auditoria financeira, obriga a examinar todas as parcelas contabilísticas mas não exige um exame completo e integral de cada uma delas. As auditorias parciais são aquelas que têm por fim examinar um ou vários sectores, áreas, actividades ou temas, podendo ser orientadas, horizontais, de projectos ou programas e de sistemas.

Quanto à periodicidade, as auditorias podem ser: permanentes, ocasionais e de fim de exercício. Dizem-se auditorias permanentes, quando se realizam por diversas vezes ao longo do exercício, de forma regular ou irregular. Dizem-se auditorias ocasionais ou únicas as que se realizam quando ocorre qualquer acontecimento imprevisto ou é necessário dar solução ou resposta a alguma questão especial e, por

último, dizem-se auditorias de fim de exercício, as que têm por objectivo averiguar da sinceridade dos documentos de prestação de contas.

2.4 O controlo no Sector Público

✚ Controlo externo e interno

A administração e manejo dos bens e dos fundos públicos têm de se pautar pelo rigoroso cumprimento dos requisitos legais necessários, incumbindo aos organismos de controlo essa verificação. O princípio da legalidade tem tido ao longo dos tempos um papel de primordial importância, estando hoje as organizações confrontadas com a necessidade de conjugar esta vertente tradicional com outros indicadores, indispensáveis ao processo decisório. É precisamente aqui que a actuação dos órgãos de fiscalização e controlo se torna essencial. Em Portugal, o sistema nacional de controlo das finanças públicas apresenta-se do seguinte modo:



Fonte: Almeida, José Joaquim Marques e Marques, Maria da Conceição da Costa, “Revista Contabilidade & Finanças”, 2004

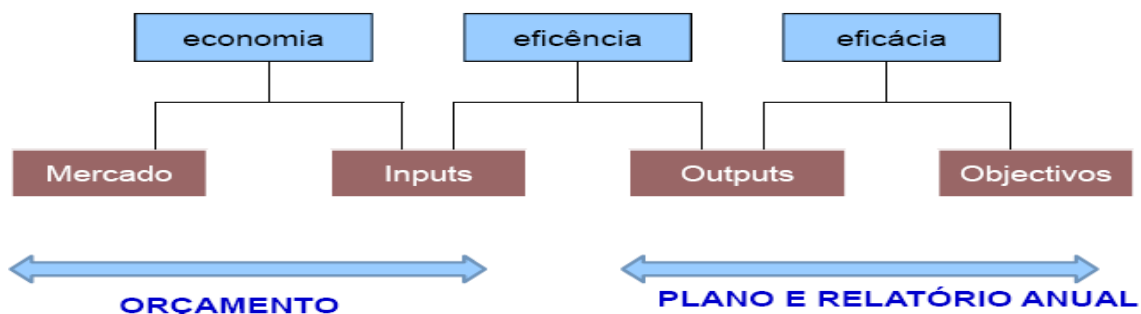
Figura 6. Sistema Nacional de Controlo das Finanças Públicas

O **controlo externo** está fora de qualquer plano ou nível da gestão financeira do Sector Público, e pode e deve avaliar o controlo interno. A utilização regular e racional dos fundos públicos constitui uma condição essencial da boa gestão das finanças públicas, e bem assim, dos objectivos alcançados. Desse modo, para que todo o processo atinja a eficácia desejada, torna-se indispensável que cada Estado disponha de uma entidade de fiscalização superior eficaz, conferindo-lhe a lei total independência.

De acordo com a Constituição Portuguesa (CRP) é o TC a entidade fundamental do sistema nacional de controlo financeiro externo - organismo independente - que tem poderes jurisdicionais sobre todas as entidades públicas, fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e tem autoridade para determinar responsabilidades financeiras.

Dependendo da dimensão da organização, o **controlo interno** pode assumir maior ou menor relevância, sendo certo que em grandes organizações a implementação de um sistema de controlo interno é imprescindível para assegurar o cumprimento dos objectivos pré-estabelecidos. Em Portugal, nos últimos anos, tem vindo a ser feito um esforço significativo em matéria de controlo interno.

Com o Decreto-Lei nº 166/98 de 25 de Junho, o Governo instituiu o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI), onde se realça a importância dada pelo Governo à função controlo, procurando promover a difusão de uma "*cultura de controlo*" em todos os níveis da administração financeira do Estado executada segundo critérios de **eficácia, economia e eficiência**:



Fonte: Adaptado de Silva, António Manuel Barbosa da "Gestão Financeira da Administração Pública Central", Áreas Editora, 2002

Figura 7. Critérios de Gestão Pública

Órgãos de Controlo no Universo Autárquico

O sistema de controlo do Sector Público é, em Portugal, exercido de várias formas:

- ❖ Tribunal de Contas (TC);
- ❖ Inspeção-Geral das Finanças (IGF);
- ❖ Inspeção-Geral de Administração de Território (IGAT);
- ❖ Conselho Fiscal ou Fiscal Único (FU);
- ❖ Revisor Oficial de Contas (ROC);
- ❖ Órgãos de Controlo Interno (OCI);
- ❖ Assembleias Municipais, Assembleias-Gerais das Empresas;
- ❖ Controlo pelos Cidadãos – Livro de Reclamações

Vou, de seguida, analisar o papel de cada um destes órgãos e formas de controlo, na perspectiva do seu contributo para o controlo das contas e optimização dos resultados estratégicos previstos para a actividade das autarquias e dos seus satélites, num momento em que se desenvolve uma forte dinâmica de multiplicação das formas de actuar dos municípios no cumprimento das suas funções.

Tribunal de Contas

A CRP no seu art.214º, define o Tribunal de Contas como o “*órgão supremo da fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe*”. Também no mesmo artigo se prevê a existência de secções de TC nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

O TC assume, hoje, a mais elevada responsabilidade no âmbito da auditoria pública. De acordo com o art. 9º, nº10, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LOPTC), o TC fiscaliza a legalidade e a regularidade das despesas públicas, aprecia a gestão financeira e efectiva responsabilidade por infracções financeiras. A sua jurisdição abrange todas as instituições públicas portuguesas quer actuem em Portugal quer actuem no estrangeiro (art. 1º, nº2).

O nº1 do art.2º, diz que estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TC as entidades integradas no sector administrativo:

- ✓ Estado;
- ✓ As Regiões Autónomas e os seus serviços;
- ✓ As autarquias locais, suas associações ou federações e seus serviços bem como as áreas metropolitanas;
- ✓ Os institutos públicos;
- ✓ As instituições da segurança social.

No nº2 do mesmo artigo são referidas as entidades públicas sujeitas apenas ao controlo financeiro do TC (mas não ao controlo jurisdicional):

- ✓ Associações financiadas com capitais públicos;
- ✓ Empresas públicas, mesmo formadas sobre a forma comercial;
- ✓ Fundações que recebem fundos do Estado ou das autarquias com carácter de regularidade.

O controlo financeiro das entidades que integram o grupo da autarquia é, assim, da responsabilidade do TC. A apreciação da legalidade, economia, eficiência e eficácia e a realização de auditorias está cometida ao TC em relação a todas as entidades integradas no universo das autarquias.

Relativamente às empresas públicas municipais (DL 58/98) as contas são auditadas pelo fiscal único (ROC) e, quando são apreciadas pelo executivo camarário e pela assembleia municipal já estão acompanhadas pelos pareceres de auditoria do ROC.

Entretanto, foi aprovada a nova LFL, aprovada pela Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro de 2007, revogando a Lei nº42/98, de 6 de Agosto, que contempla, pela primeira vez, a auditoria externa às contas dos municípios e das associações de municípios com participações de capital em fundações ou entidades do sector empresarial local (art. 48º da LFL).

Nos termos do art.55º da LOPTC, o TC pode realizar auditorias de qualquer natureza, para além das auditorias financeiras (legalidade e regularidade): auditorias integradas, auditorias específicas ou orientadas, auditorias de projectos ou programas, auditorias de sistema, auditoria de avaliação específica (impactos ambientais, sociais, etc.)

Em 1999, o TC editou a primeiro volume do Manual de Auditoria e Procedimentos, aguardando-se a publicação da sua continuação. Este manual foi elaborado na senda das normas da INTOSAI e do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas Europeu (TCE).

Inspeção-Geral de Finanças

A IGF é o mais antigo e conhecido OCI do Estado Português. A IGF foi criada em 1930, tendo desde então o seu papel sido várias vezes alterado para a adaptação às mudanças verificadas nas entidades que controla.

É um serviço integrado no Ministério das Finanças que tem por função o controlo da Administração Financeira do Estado e o apoio técnico àquele ministério, funcionando na directa dependência do Ministro.

Enquanto serviço de controlo financeiro da administração do Estado, incumbe especialmente à IGF o exercício de controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, de acordo com os princípios da legalidade, da regularidade e

de boa gestão financeira, visando contribuir para que a gestão pública e a gestão dos fundos comunitários se faça com as regras da economia, eficiência e eficácia.

O seu papel na defesa da legalidade, regularidade e boa gestão financeira do sector público é uma tarefa partilhada com outras entidades de controlo internas do Governo (IGAT e auditorias afectas aos Ministérios), com o TC e, em certa medida, também já com os revisores oficiais de contas das entidades públicas a eles sujeitas.

Inspecção-Geral da Administração do Território

A regulação do regime jurídico da tutela administrativa das autarquias, bem como o respectivo regime sancionário, está cometida à Inspecção-Geral da Administração e Território (IGAT), que depende do Ministro da Administração Interna e do Território.

O IGAT tem como objectivo o controlo da legalidade da actuação das autarquias, desiderato que como já se viu partilha com o TC e a IGF. Contudo, o âmbito da actuação da IGAT é mais do tipo inspectivo, concretizando-se em três tipos de acções:

- ✓ **Inspecção:** consiste na verificação da conformidade dos actos e contratos dos órgãos e serviços com a lei;
- ✓ **Inquérito:** consiste na verificação da legalidade dos actos e contratos concretos dos órgãos e serviços resultantes de fundada denúncia apresentada por quaisquer pessoas singulares ou colectivas ou de inspecção;
- ✓ **Sindicância:** consiste numa indagação dos serviços quando existam sérios indícios de ilegalidade de actos de órgãos e serviços, que pelo seu volume e gravidade, não devam ser averiguados no âmbito do inquérito.

As acções de inspecção da IGAT, como as de qualquer órgão de auditoria, traduzem-se na emissão de relatórios de auditoria cujo primeiro destinatário é o Ministro que solicitou a intervenção.

O Sistema de Controlo Interno das Autarquias

O DL 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprovou o POCAL prevê a obrigatoriedade da existência de um SCI para as autarquias locais.

O SCI integrado pelo POCAL não visa expressamente a existência de um órgão de controlo específico da autarquia, mas sim um conjunto de procedimentos incluídos no sistema contabilístico e de processos de transacções, na linha do preconizado na norma da IFAC nº6.

Na prática, este diploma traduziu-se na elaboração por parte das autarquias de manuais onde expressamente se transcrevem os objectivos de controlo interno, bem como algumas formas de concretizar esses objectivos.

A eficácia da implementação destes sistemas vai depender muito da atitude das Câmaras perante o controlo (*cultura de controlo*) e das estruturas criadas para dinamizar o seu cumprimento e melhoria permanente.

Intervenção dos Revisores Oficiais de Contas e Auditores Privados na Auditoria Autárquica

Os ROC's e outros auditores privados desempenham já algumas missões no quadro da auditoria das autarquias e dos seus satélites. Aliás, as contas do próprio TC são auditadas por auditor privado.

Aos ROC's são cometidas as seguintes funções no quadro da auditoria das autarquias:

- ✓ Enquanto revisores de contas e fiscais únicos de empresas de capitais autárquicos, desempenham uma função semelhante à realizada para as entidades privadas mas com algumas especificidades resultante do estatuto das empresas de capitais públicos;
- ✓ Enquanto subcontratados pelo TC e pela IGF na realização de auditorias, nomeadamente de programas, em que a sua actuação está subordinada às directrizes destes órgãos públicos de controlo;
- ✓ Enquanto auditores directamente contratados pelas autarquias para realizar auditorias a serviços e às contas, nomeadamente no quadro de avaliação da situação financeira das autarquias.

Controlo Político pelas Assembleias Municipais

A Assembleia Municipal (AM) é o órgão representativo dos munícipes. As competências dos vários órgãos autárquicos foram redefinidas pela Lei 5-A/2002, que alterou e reformulou a Lei 169/99, conhecida por Lei-Quadro das Competências e do Regime Jurídico do Funcionamento dos Órgãos Autárquicos.

As funções da AM enquanto órgão de controlo da actividade das autarquias e das entidades delas dependentes estão previstas no art. 53º da referida lei.

Refira-se que os documentos de prestação de contas das autarquias, inicialmente, eram apresentados a deliberação da AM sem qualquer auditoria prévia efectuada por qualquer dos órgãos fiscalizadores internos e externos à autarquia.

Para além desta limitação de fiabilidade resultante da ausência de auditoria prévia, existia ainda a ausência de informação consolidada de todo o universo autárquico que completasse a informação financeira individual de cada uma das entidades.

No entanto, após a aprovação da LFL, foi determinada a obrigatoriedade da consolidação de contas, definindo alguns aspectos do perímetro de consolidação

(municípios que detenham serviços municipalizados ou a totalidade do capital de entidades do sector empresarial local) e reforçando que os procedimentos contabilísticos de consolidação são os definidos no Plano Oficial das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo D.L. n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Controlo pelos Cidadãos – Livro de Reclamações

Pela Portaria 355/97, de 28 de Maio, foi instituído o livro de reclamações, obrigatório em todos os serviços e organismos de Administração Pública, a partir de 1 de Janeiro de 1997. A reclamação do cidadão é preenchida directamente no livro e no prazo de 5 dias o serviço poderá tomar as medidas para rectificar a situação, devendo descrever as medidas tomadas quando enviar a reclamação ao ministério. O reclamante deverá ser informado da reclamação apresentada.

Coordenação entre as várias entidades de controlo do sector público

Como já vimos atrás, o controlo das entidades públicas, nomeadamente as que integram o sector público autárquico, administrativo e empresarial é exercido por várias “*entidades auditoras*”:

- ❖ O TC, como órgão supremo de controlo;
- ❖ A IGF, que embora tradicionalmente integrada nos órgãos de controlo interno pelo facto de estar dependente do Governo, assume relativamente às autarquias e seus satélites funções de verdadeiro órgão de controlo externo;
- ❖ A IGAT, com perfil próximo da IGF mas mais vocacionada para inspecções rápidas de tipo inspectivo à legalidade da actuação dos órgãos;

- ❖ Os auditores internos que começam a ser institucionalizados em algumas autarquias e em algumas empresas municipais;
- ❖ Os ROC's que, enquanto tais, e enquanto FU são hoje parte integrante do sistema, especialmente no que se refere ao sector autárquico empresarial.

A nível do sector público estatal, mais entidades de controlo podem ser identificadas: Direcção Geral do Orçamento (DGO), Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) e Inspecções Gerais afectas a cada um dos Ministérios.

Dada a pluralidade de órgãos de auditoria podem colocar-se problemas de coordenação eficiente dos recursos públicos afectos à actividade e questões de identificação de zonas não cobertas pelas múltiplas “*entidades auditoras*”. Uma primeira referência à necessidade de coordenação dos órgãos de controlo, podemos encontrá-la na Lei 98/97 (LOPTC) que no seu art.12º estabelece o quadro do relacionamento do TC com os OCI, fixando:

- ❖ A obrigatoriedade de comunicação ao TC dos programas anuais e plurianuais de actividades e respectivos relatórios de actividades por parte dos OCI;
- ❖ Envio ao TC dos relatórios das acções de fiscalização realizadas sempre que contenham matérias de interesse para a acção do TC, nomeadamente as que exijam a intervenção do Ministério Público;
- ❖ Realização de acções a solicitação do Tribunal tendo em conta os critérios e objectivos por ela fixados;
- ❖ O presidente do TC assume o papel de coordenador na promoção do intercâmbio de informações quanto aos respectivos programas anuais e plurianuais de actividades e na harmonização de critérios de controlo interno e externo.

No que se refere aos revisores oficiais de contas das empresas municipais, estes são abrangidos pelo dever de colaboração com o TC previsto nos art.10º e 11º da LOPTC, que sistematicamente recebe os seus relatórios incluídos nas contas das empresas municipais.

CAPÍTULO III
A IMPLEMENTAÇÃO DOS PPRCIC
NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Capítulo 3 – A Implementação dos PPRCIC nos Municípios Portugueses

3.1 O Fenómeno da Corrupção no Sector Público

O crime da Corrupção, perpetrado ao longo dos anos em todo o mundo, tem provocado consequências económicas e sociais nefastas, depauperando valores tão importantes como a democracia, a cidadania, a confiança e a igualdade social. Embora não existam soluções fáceis para colmatar este flagelo, nas últimas décadas têm sido encetadas muitas iniciativas de combate à Corrupção.

A nível mundial, os actos de direito internacional relacionados com a prevenção e a repressão da Corrupção, dos quais se destaca a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, têm tentado proteger a integridade da deliberação dos Estados. A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção inclui importantes referências à prevenção da prática da Corrupção e à constituição de um sistema preventivo global, que integre todo o aparelho estadual. Estas medidas são, igualmente, aplicáveis ao sector público e ao sector privado e incluem a recomendação da adopção de Códigos de Conduta, o reforço da independência do poder judicial e informação ao público acerca das práticas de Corrupção.

Por outro lado, em matéria penal, impõe que os Estados criminalizem certas condutas, sob pena de incumprimento, apesar de faltar um regime sancionatório para esse incumprimento, que não seja a percepção global. Assim, os Estados devem, obrigatoriamente, tipificar como crime: a corrupção de agente público nacional, a corrupção de agentes públicos estrangeiros e de funcionários de organizações públicas, peculato, apropriação ilegítima ou outro desvio de bens por agente público.

A supracitada Convenção estabelece, ainda, obrigações legislativas, cujo incumprimento, no entanto, não determina a violação do aí disposto. Assim, cada Estado deverá considerar a adopção de medidas legislativas e de outras que se considerem necessárias para classificar como infracções penais: corrupção passiva de

oficiais estrangeiros, tráfico de influências, abuso de funções, enriquecimento ilícito, corrupção no sector privado e peculato no sector privado.

O fenómeno da Corrupção, tal como verificamos, tem sido fortemente debatido em inúmeros países e organismos internacionais e Portugal, também, não se tem mostrado indiferente a este fenómeno. Com o intuito de acolher estas iniciativas, Portugal tem aprimorado o seu sistema jurídico emitindo um vasto leque de leis, tentando adoptar uma postura pró-activa.

Esta postura culminou na criação do Conselho de Prevenção da Corrupção que introduziu os Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas que devem ser elaborados por todas as entidades gestoras de dinheiros públicos.

3.2 O Conselho de Prevenção da Corrupção

Composição

Nos termos da Lei nº 54/2008, de 4 de Setembro, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) é uma entidade administrativa, independente, que funciona junto do Tribunal de Contas, composta por 8 Conselheiros:

- ❖ Director-Geral do Tribunal de Contas, que é o Secretário-Geral;
- ❖ Inspector-Geral das Finanças;
- ❖ Inspector-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ❖ Inspector-Geral da Administração Local;
- ❖ Um Magistrado do Ministério Público, designado pelo Conselho Superior do Ministério Público, com um mandato de 4 anos, renovável;
- ❖ Um Advogado, nomeado pelo Conselho Geral da Ordem dos Advogados, com um mandato de 4 anos, renovável;

- ❖ Uma personalidade de reconhecido mérito nesta área, cooptada pelos restantes membros, com um mandato de 4 anos, renovável.

Competências e Atribuições do CPC

A actividade do CPC está exclusivamente orientada para a prevenção da corrupção, incumbindo-lhe designadamente:

- ❖ Recolher e organizar informações relativas à prevenção de corrupção activa 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 negócios, de abuso de poder ou violação de dever de segredo, bem como de aquisição de imóveis ou valores mobiliários em consequência da obtenção ou utilização ilícitas de informação privilegiada no exercício de funções na Administração Pública ou no sector público empresarial;
- ❖ Acompanhar a aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adoptadas pela Administração Pública e Sector Público Empresarial para a prevenção da corrupção e avaliar a respectiva eficácia;
- ❖ Dar parecer, a solicitação da Assembleia da República, do Governo ou dos órgãos do governo próprio das regiões autónomas, sobre a elaboração ou aprovação de instrumentos normativos, internos ou internacionais de prevenção ou repressão dos factos referidos no primeiro ponto;

O CPC colabora, a solicitação das entidades públicas interessadas, na adopção de medidas internas susceptíveis de prevenir a corrupção, designadamente:

- ❖ Na elaboração de códigos de conduta que, entre outros objectivos, facilitem aos órgãos e agentes a comunicação às autoridades competentes de tais factos ou situações conhecidas no desempenho das suas funções e estabeleçam o dever de participação de actividades externas, investimentos, activos ou benefícios substanciais havidos ou a haver, susceptíveis de criar conflitos de interesses no exercício das suas funções;
- ❖ Na promoção de acções de formação inicial ou permanente dos respectivos agentes para a prevenção e combate daqueles factos ou situações.

O CPC coopera com os organismos internacionais em actividades orientadas aos mesmos objectivos (artigo 2º da Lei nº 54/2008).

Actividades do CPC

Na sua curta existência, o Conselho promoveu várias acções no decorrer do exercício das suas competências e atribuições.

Delas destaco a elaboração de um questionário dirigido a toda a administração directa e indirecta do Estado, sobre a gestão de riscos com especial enfoque nas áreas da contratação pública e atribuição de subsídios que pretendeu fazer um levantamento de quais as áreas e situações mais permeáveis e com maior risco.

A adesão a este questionário foi um sucesso, com mais de 700 inquéritos validados. O inquérito abordava a avaliação da gestão de riscos na:

❖ **Aquisição de Bens e Serviços / Empreitadas:**

- Avaliação das necessidades e planeamento da contratação;
- Procedimentos pré-contratuais;
- Celebração e execução do contrato;
- Controlo interno;

- Avaliação do cumprimento dos contratos (celebrados nos últimos 3 anos)

❖ **Concessão de Benefícios Públicos:**

- Tipo de benefício;
- Procedimentos formais;
- Iniciativa do benefício;
- Decisão de atribuição do benefício;
- Controlo interno

Da análise das respostas ao questionário nasceu a ideia de recomendar às entidades que compõem o sector público, autárquico e empresarial, que elaborem planos de gestão desses mesmos riscos de corrupção. No entanto, foi determinado pelo CPC, os pontos comuns que todos os planos devem conter. Assim, independentemente da natureza da entidade, todos os planos devem identificar relativamente a todas as suas áreas e departamentos, quais os riscos de corrupção e infracções conexas, a indicação das medidas que previnam e mitiguem a sua ocorrência, com especial enfoque nos mecanismos de controlo interno, segregação de funções, rotatividade das chefias, entre outros) e definição dos responsáveis envolvidos na gestão do plano.

Por fim, devem as entidades elaborar um relatório anual sobre a implementação e execução do respectivo plano. O CPC, de acordo com as suas atribuições, vai pedir aos órgãos de controlo que, no decurso da sua actividade inspectiva e de auditoria, colaborem no sentido de verificarem se os planos foram efectivamente implementados.

3.3 Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas

Como verificámos anteriormente, temos de elaborar e implementar o plano e posteriormente efectuar o controlo e monitorização do mesmo.

Elaboração e Implementação do Plano

O Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas (PPRCIC) aplica-se, de forma genérica, aos membros dos órgãos municipais, ao pessoal dirigente e a todos os trabalhadores e colaboradores do Município.

Sublinha-se ainda que a responsabilidade pela implementação, execução e avaliação do Plano é uma responsabilidade do órgão executivo e do Presidente da Câmara Municipal, bem como de todo o pessoal com funções dirigentes.

O Plano inicia-se com a elaboração de um Compromisso Ético transversal aos vários intervenientes nos procedimentos - membros dos órgãos, dirigentes e trabalhadores -, estabelecendo-se um conjunto de princípios fundamentais de relacionamento.

Depois, estabelece-se um organograma, no qual se identificam as várias unidades orgânicas dos municípios, os cargos dirigentes e os responsáveis pelos vários níveis de decisão, que a Câmara Municipal adequará às suas especificidades.

Em terceiro lugar:

- ❖ **Procede-se à elaboração de um quadro contendo informação relativamente aos seguintes itens:**
 - Identificação das unidades ou subunidades;
 - Identificação da missão e principais actividades;
 - Identificação de potenciais riscos;
 - Qualificação da frequência dos riscos;
 - Medidas;
 - Responsáveis.

- ❖ Tal quadro deve identificar as áreas que sejam susceptíveis de geração de riscos. Trata-se da definição de riscos em abstracto, isto é, que podem ou não concorrer em qualquer organização, e por isso devem ser equacionados. Ora, a sua previsão conceptual não significa, como consequência, que os mesmos se verifiquem na prática. (cada Câmara Municipal preencherá o quadro tendo em atenção a sua própria realidade).

- ❖ Para isso, é essencial que em tal quadro se proceda à qualificação do risco, tendo por base a sua frequência. Propõe-se a seguinte classificação:
 - Muito Frequente;
 - Frequente;
 - Pouco Frequente;
 - Inexistente.

- ❖ A adopção de medidas deverá acontecer tendo em conta a frequência do risco. Assim, por exemplo, quando determinado risco é Muito Frequente ou Frequente, deverão ser adoptadas medidas que possam reduzir ou eliminar esse risco.

Em quarto lugar, estabelece-se uma metodologia para o controlo e monitorização do Plano, de acordo com os seguintes itens:

- ❖ Identificação em cada unidade orgânica dos responsáveis pela implementação do plano e respectivas tarefas;
- ❖ Elaboração de um Relatório Anual de Execução do Plano.

Controlo e Monitorização do Plano

Após a implementação do Plano, a Câmara Municipal deve proceder 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 actividades de forma adequada e eficiente, de modo a permitir a salvaguarda dos activos, a prevenção e detecção de situações de ilegalidade, fraude e erro, garantindo a exactidão dos registos contabilísticos e os procedimentos de controlo a utilizar para atingir os objectivos definidos.

A noção de controlo e monitorização do Plano remete para a definição lata de auditoria. A palavra auditor tem a sua origem no latim "*auditurus - aquele que tem a virtude de ouvir e rever as contas*". A auditoria gravita sobre a noção de exame ou análise que conduz à emissão de uma opinião, mormente em parecer ou relatório. É uma função de avaliação exercida independentemente, para avaliar e examinar a actividade da organização e a prossecução do Plano, numa óptica de prestação de um serviço à própria organização.

Numa fase de implementação inicial do Plano, a Câmara Municipal deve ter como objectivo de monitorização periódica a emissão de um relatório anual onde é feita a auditoria/avaliação interna do Plano.

Estas tarefas devem ser prosseguidas por um serviço próprio de Auditoria Interna. Nos municípios em que não se justifique a existência de tal serviço, preconiza-se que tais actividades possam ser levadas a cabo ao nível intermunicipal, nomeadamente através das Comunidades Intermunicipais, numa lógica de aproveitamento de recursos.

Para dotar o relatório final de informação rigorosa e fidedigna, os executores do relatório dispõem de enumeras técnicas de trabalho, entre as quais se destacam:

- ❖ Análise da informação solicitada à entidade;

- ❖ Análise da informação própria;
- ❖ Cruzamento de informações anteriores;
- ❖ Entrevistas;
- ❖ Simulação;
- ❖ Amostra.

Sempre com a preocupação de avaliar, à data, a implementação do Plano, os auditores internos devem elaborar um relatório completo, objectivo, claro, conciso e oportuno. A conclusão sobre o resultado da auditoria/avaliação ao Plano deve conter uma opinião global. Para tanto, deverão estar expressas no relatório as "descobertas", deficiências e recomendações relativas às situações encontradas durante a auditoria. No relatório, equiparam-se em importância as não conformidades com o Plano e as recomendações necessárias às alterações das não recomendações diagnosticadas.

O processo de monitorização tem necessariamente uma natureza dinâmica, sendo que os relatórios anuais devem sempre incidir sobre a última das realidades e não se focarem, *ad eternum*, no ponto de partida em que começou a ser implementado o Plano.

PARTE II
ESTUDO EMPÍRICO

CAPÍTULO IV
METODOLOGIA

Capítulo 4 – Metodologia

4.1 Definição de Objectivos

No seguimento da revisão da literatura procurei fazer uma abordagem genérica à organização do Sector Público em Portugal com enfoque na auditoria do Sector Público Autárquico e mais especificamente ao Sistema de Controlo Interno implementado nesse mesmo sector. Assim, pareceu-me pertinente analisar a situação actual do referido sistema mais concretamente no que concerne á implementação dos PPRCIC.

Com o presente trabalho empírico, através da análise de vários PPRCIC, pretendo apreciar os aspectos mais importantes focados pelos Municípios Portugueses seleccionados (isto é, os Municípios que constituem a Área Metropolitana do Porto) na elaboração do respectivo PPRCIC.

Como objectivos específicos tenho o propósito de conhecer:

- ✚ Se o POCAL foi ou não implementado nos Municípios;
- ✚ Se os Municípios têm ou não de Departamentos/Gabinetes de Auditoria;
- ✚ Se os Municípios possuem Regulamentos de Controlo Interno e/ou elaboraram os PPRCIC;
- ✚ Quais as principais áreas susceptíveis de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas identificadas pelos Municípios;
- ✚ Quais os Riscos de Corrupção e Infracções Conexas encontrados nessas áreas;
- ✚ Qual a frequência de ocorrência dos Riscos de Corrupção e Infracções Conexas identificados;
- ✚ Quais as medidas tomadas para prevenir/reduzir esses Riscos de Corrupção e Infracções Conexas.

4.2 Definição e Caracterização da População

Como já referi anteriormente, pretendi fazer uma análise de diversos PPRCIC dos Municípios Portugueses.

No entanto, e tendo em conta a impossibilidade de efectuar a recolha de dados na totalidade dos Municípios do país, devido ao elevado número dos mesmos, achei por bem, reduzir o estudo a um conjunto específico de Municípios. Assim, por uma questão de operacionalidade, optei pelo conjunto de Municípios que constituem a Área Metropolitana do Porto.

A Área Metropolitana do Porto é constituída por 16 municípios, a saber:

✚ **Município de Arouca:** Albergaria da Serra, Alvarenga, Arouca, Burgo Cabreiros, Canelas, Chave, Covêlo de Paivó, Escariz, Espiunca, Fermêdo, Janarde, Mansores, Moldes, Rossas, Santa Eulália, São Miguel do Mato, Tropêço, Urrô e Várzea;

✚ **Município de Espinho:** Guetim, Anta, Silvade, Paramos e Espinho;

✚ **Município de Gondomar:** Baguim do Monte, Covelo, Fânzeres, Foz do Sousa, Jovim, Lomba, Medas, Melres, Rio Tinto, São Cosme, São Pedro da Cova e Valbom

✚ **Município da Maia:** Águas Santas, S. Pedro Avioso, Santa Maria Avioso, Barca, Folgosa, Gemunde, Gondim, Gueifães, Maia, Milheirós, Nogueira, Pedrouços, S. Pedro Fins, Silva Escura, Vermoim, Moreira e Vila Nova da Telha;

✚ **Município de Matosinhos:** Custóias, Guifões, Lavra, Leça do Balio, Leça da Palmeira, Matosinhos, Perafita, Santa Cruz do Bispo, São Mamede Infesta e Senhora da Hora;

✚ **Município de Oliveira de Azeméis:** Carregosa, Fajões, Macieira de Sarnes, Madaíl, Oliveira de Azeméis, Palmaz, Pinheiro da Bemposta, Santiago de

Riba Ul, Ul, Cucujães, Cesar, Loureiro, Macinhata da Seixa, Nogueira do Cravo, Ossela, Pindelo, S. Martinho da Gândara, Travanca e S. Roque;

✚ **Município do Porto:** Aldoar, Bonfim, Campanhã, Cedofeita, Foz do Douro, Lordelo do Ouro, Massarelos, Miragaia, Nevogilde, Paranhos, Ramalde, S. Nicolau, Santo Ildefonso, Sé e Vitória;

✚ **Município da Póvoa de Varzim:** Aguçadoura, Amorim, Argivai, Aver-o-Mar, Balasar, Beiriz, Estela, Laundos, Navais, Póvoa de Varzim, S. Pedro de Rates e Terroso;

✚ **Município de Santa Maria da Feira:** Argoncilhe, Arrifana, Caldas de S. Jorge, Canedo, Escapães, Espargo, Fiães, Fornos, Gião, Guisande, Lobão, Louredo, Lourosa, Milheirós de Poiares, Mosteirão, Mozelos, Nogueira da Regedoura, Paços de Brandão, Pigeiros, Rio Meão, Romariz, S. João de Vêr, S. Miguel de Souto, S. Paio de Oleiros, Sanfins, Sanguedo, Santa Maria da Feira, Santa Maria de Lamas, Travanca, Vale e Vila Maior;

✚ **Município de Santo Tirso:** Santo Tirso, Vila das Aves, São Martinho do Campo, São Tomé de Negrelos, Rebordões, Água Longa, Agrela, Lamelas, Guimarei, Carreira, Refojos, Reguenga, Monte Córdova, Vilarinho, São Mamede de Negrelos, São Salvador do Campo, Roriz, Palmeira, Areias, Lama, Sequeirô, São Miguel do Couto, Santa Cristina do Couto e Burgães;

✚ **Município de São João da Madeira:** São João da Madeira

✚ **Município da Trofa:** Alvarelhos, S. Martinho de Bougado, Santiago de Bougado, S. Mamede Coronado, S. Romão Coronado, Covelas, Guidões e Muro;

✚ **Município de Vale de Cambra:** Arões, Cepelos, Codal, Junqueira, Macieira de Cambra, Roge, São Pedro de Castelões, Vila Chã e Vila Cova de Perrinho.

✚ **Município de Valongo:** Alfena, Ermesinde, Sobrado, Campo e Valongo;

✚ **Município de Vila do Conde:** Arcos, Árvore, Aveleda, Azurara, Bagunte, Canidelo, Fajozes, Ferreiró, Fornelo, Gião, Guilhabreu, Junqueira, Labruge, Macieira, Malta, Mindelo, Modivas, Mosteiró, Outeiro Maior, Parada, Retorta, Rio Mau, Tougues, Touguinha, Touguinhó, Vairão, Vila Chã, Vila do Conde, Vilar e Vilar do Pinheiro;

✚ **Município de Vila Nova de Gaia:** Arcozelo, Avintes, Canelas, Canidelo, Crestuma, Grijó, Gulpilhares, Lever, Madalena, Mafamude, Pedroso, Perosinho, Sandim, Santa Marinha, São Félix da Marinha, São Pedro da Afurada, Seixezelo, Sermonde, Serzelo, Valadares, Vilar de Andorinho e Vilar do Paraíso.

4.3 Recolha de dados

Para a recolha de dados procedi à elaboração de um Guião de Pesquisa (em apêndice) da caracterização dos Municípios. Este Guião de Pesquisa pretende avaliar para além das características gerais dos Municípios, as características dos Municípios relativamente ao Sistema de Controlo Interno, com enfoque particular no PPRCIC.

Neste sentido, o Guião de Pesquisa encontra-se dividido em três partes:

✚ **Parte A** – Caracterização Geral do Município;

✚ **Parte B** – Caracterização do Sistema de Controlo Interno do Município;

✚ **Parte C** – Caracterização do Plano de Prevenção dos Riscos de Corrupção e Infracções Conexas do Município.

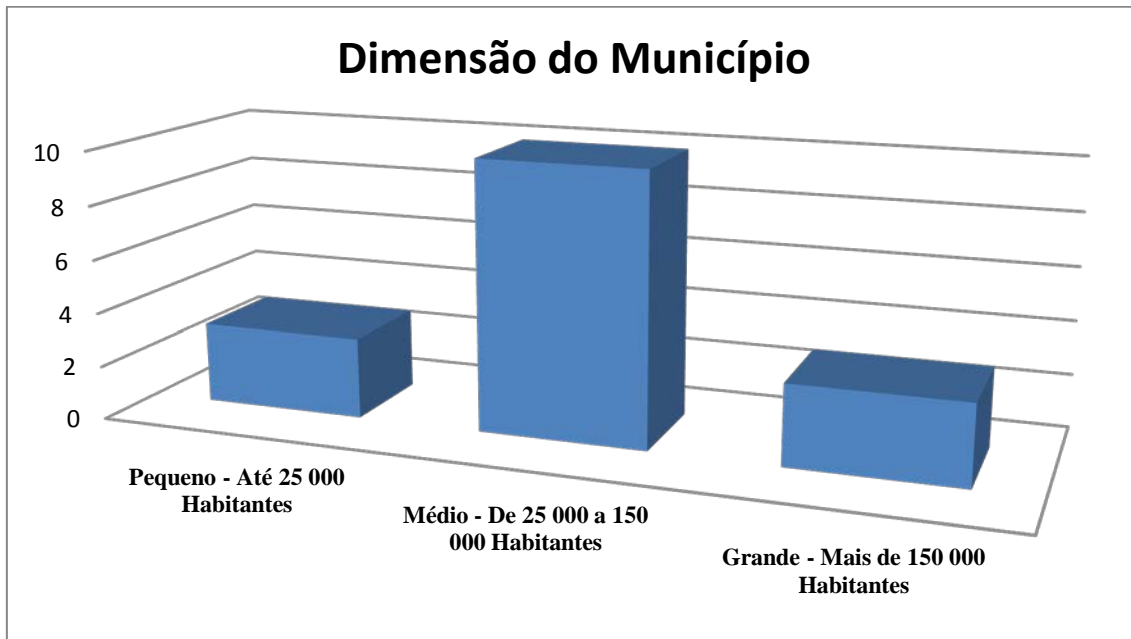
4.4 Tratamento dos dados

Após a recolha dos dados relativamente aos Municípios efectuei uma análise comparativa relativamente aos Municípios que constituem a Área Metropolitana do Porto.

CAPÍTULO V
APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

Capítulo 5 – Apresentação e Análise de Resultados

✚ Caracterização Geral do Município

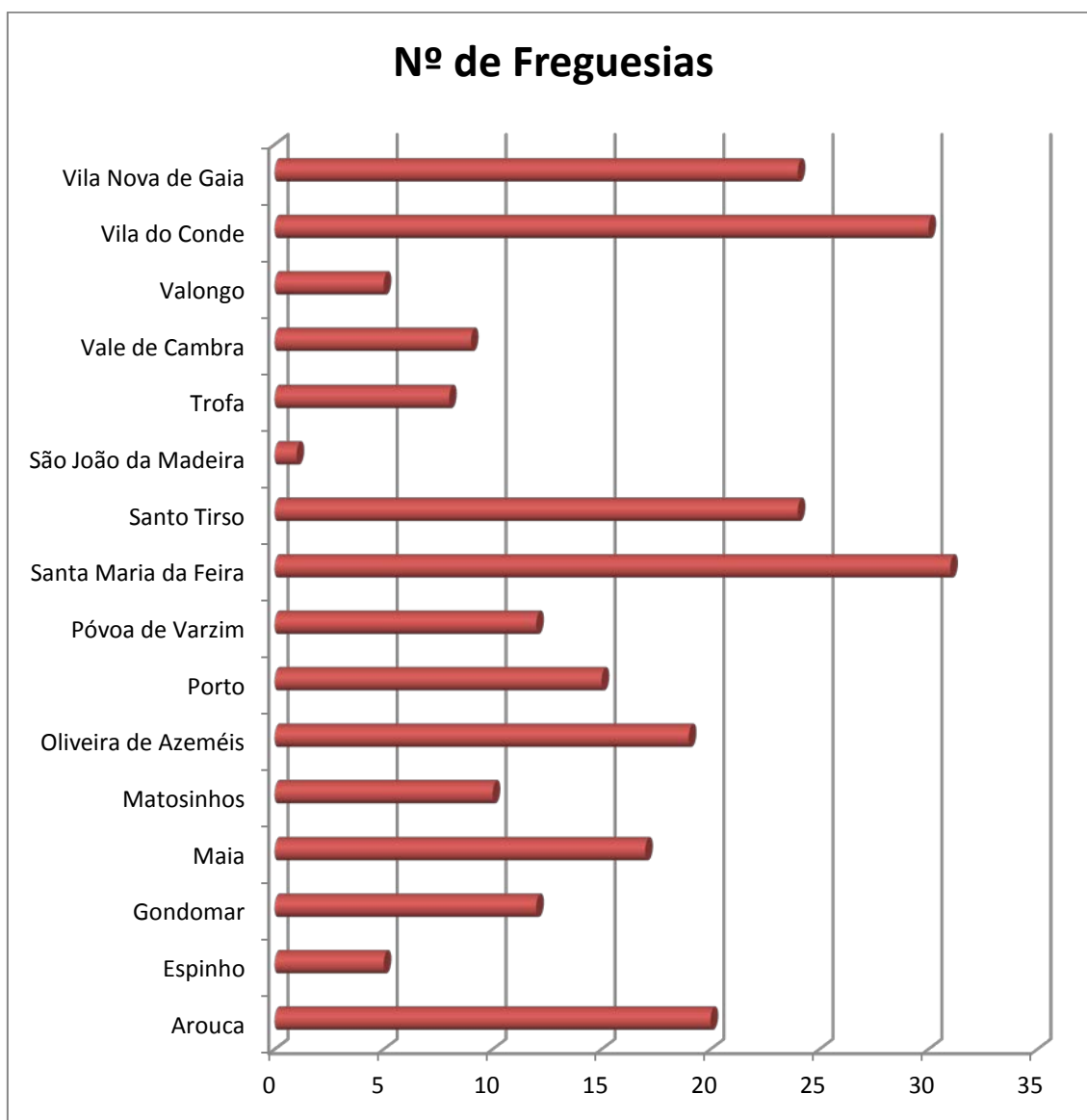


Quadro 1. Dimensão do Município

Como podemos verificar neste quadro a maioria dos Municípios que constituem a amostra são de média dimensão (de 25 000 a 150 000 habitantes) enquanto que os Municípios de pequena (até 25 000 habitantes) e grande dimensão (mais de 150 000 habitantes) são em número idêntico (três). Temos então como Municípios de pequena dimensão, os Municípios de Arouca, São João da Madeira e Vale de Cambra. Da amostra são considerados de grande dimensão os Municípios de Gondomar, Porto e Vila Nova de Gaia, sendo de destacar que o Município do Porto ultrapassa os 200 000 habitantes enquanto Vila Nova de Gaia ultrapassa os 300 000 habitantes. Os restantes 10 municípios da amostra são de média dimensão.

Relativamente ao número de freguesias, o Município de São João da Madeira tem o mais pequeno número de freguesias, apenas uma. Curiosamente é um dos apenas 5 Municípios portugueses em que acontece o mesmo. O Município de Santa Maria da

Feira aparece como o Município com maior número de freguesias (31 freguesias) como se pode verificar no quadro abaixo.



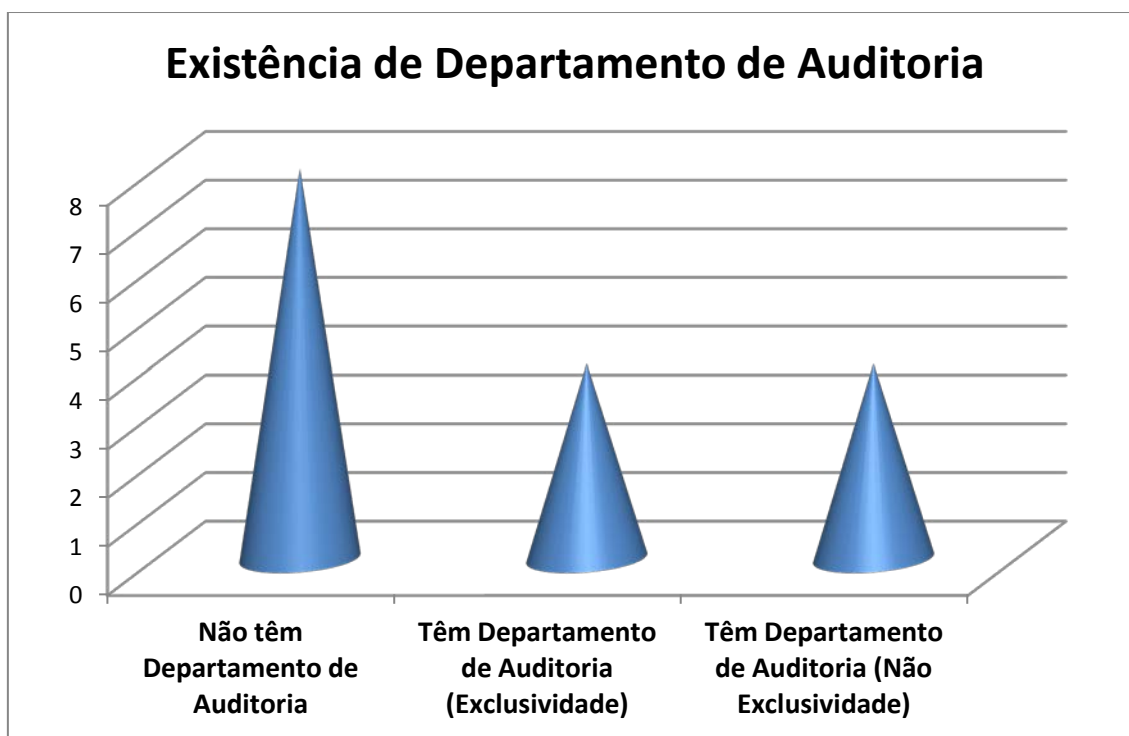
Quadro 2. Nº de Freguesias que compõem o Município

Podemos concluir da análise deste quadro e do anterior que não existem uma correlação entre o nº de freguesias e o nº de habitantes pois como se verifica o Município de Arouca que foi considerado de pequena dimensão é constituído por 20 freguesias e, por outro lado, os Municípios de Espinho e de Valongo que foram considerados de média dimensão tem ambos apenas 5 freguesias.

É de destacar também que os Municípios de grande dimensão têm uma média de 17 freguesias tal como o Município da Maia e têm um número inferior relativamente aos Municípios de Oliveira de Azeméis, Santa Maria da Feira, Santo Tirso e Vila do Conde.

✚ Caracterização do Sistema de Controlo Interno do Município

Dos Municípios estudados é interessante verificar que todos aplicam o POCAL e a existência de Departamentos/Gabinetes de Auditoria é de 50%. Dos que possuem na sua estrutura um Gabinete de Auditoria existe também um empate relativamente àqueles que são Gabinetes exclusivamente de Auditoria e Gabinetes que possuem outras funções, para além de Auditoria, como por exemplo: Qualidade, Sistemas de Informação, Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, etc.



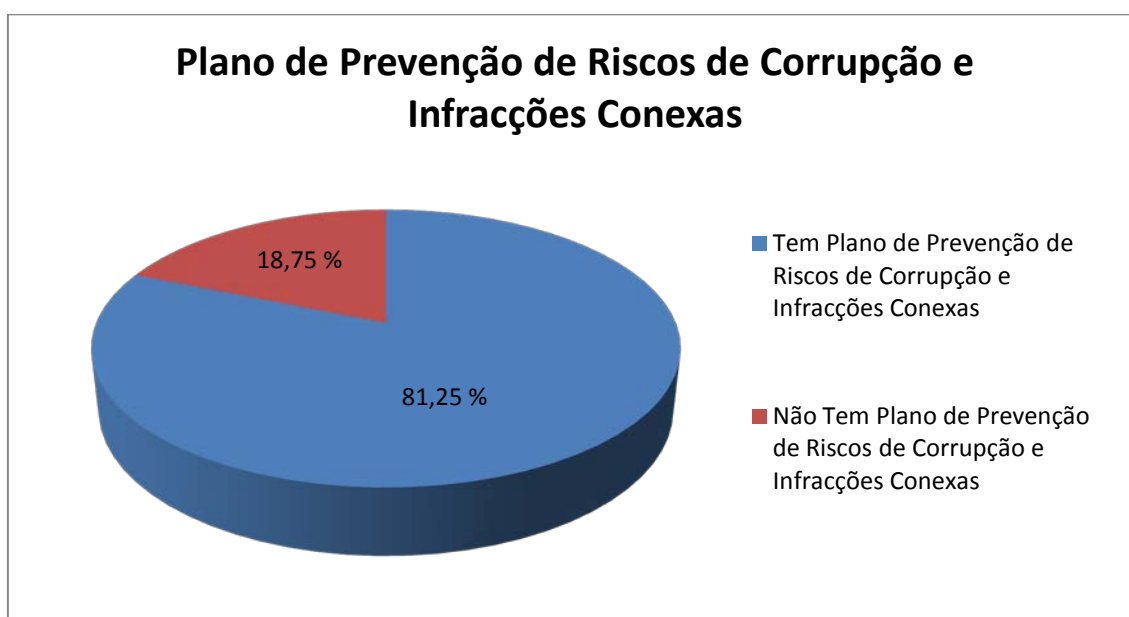
Quadro 3. Nº de Municípios que têm Departamentos de Auditoria

É de salientar que alguns Municípios apesar de não possuir Departamento de Auditoria elaboraram Regulamentos de Controlo Interno (como por exemplo, o

Município de Arouca) e o PPRCIC (como por exemplo, o Município de Santa Maria da Feira).

Destaco também o Município de São João da Madeira porque, apesar de ser um dos 5 concelhos do país constituídos apenas por 1 freguesia, possui um Gabinete de Auditoria, Controlo e Qualidade e elaborou o PPRCIC.

✚ Caracterização do Plano de Prevenção dos Riscos de Corrupção e Infracções Conexas

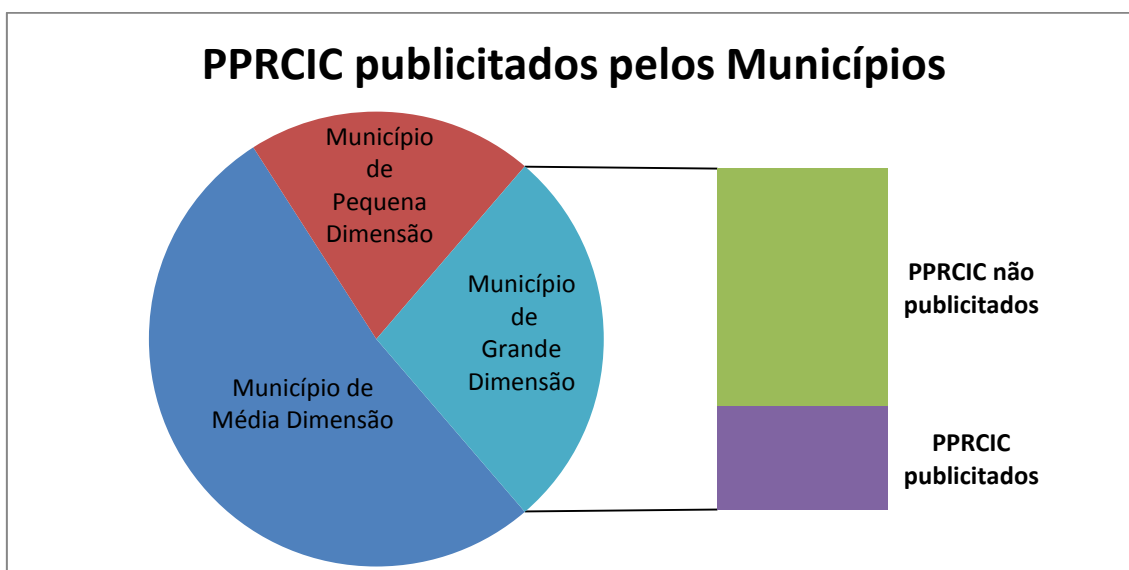


Quadro 4. Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas

A maioria dos Municípios elaborou um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas (PPRCIC). Só os Municípios de Arouca, Espinho e Póvoa de Varzim não elaboraram nem procederam à sua entrega no Tribunal de Contas.

Dos Municípios que elaboraram o PPRCIC, apenas 38,46% dos Municípios cumpriram a Recomendação nº 1/2010 de 7 de Abril do CPC. Esta recomendação refere que "os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, administrativa ou empresarial, de

direito público ou de direito privado, devem publicar no sítio da respectiva entidade na Internet o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas".



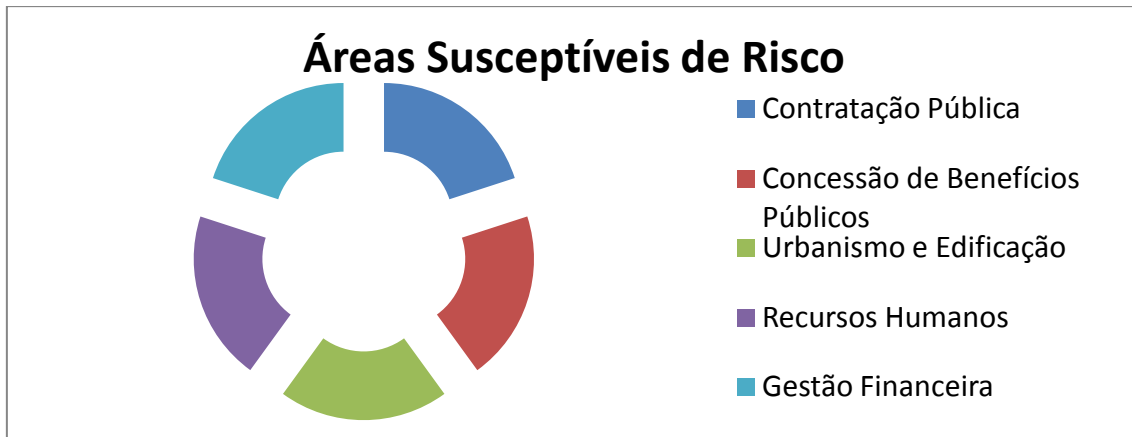
Quadro 5. PPRCIC publicitados pelos Municípios

Os 13 Municípios que elaboraram PPRCIC são constituídos por 3 Municípios de Grande Dimensão, 8 Municípios de Média Dimensão e 2 de Pequena Dimensão.

Assim, e por uma questão logística, irei fazer a minha análise com base nos PPRCIC publicitados e que considero serem representativos da amostra do meu estudo pois está considerado:

- ❖ **2 Município de Grande dimensão** (Porto, Gondomar);
- ❖ **4 Municípios de Média dimensão** (Maia, Santa Maria da Feira, Valongo e Trofa);
- ❖ **1 Município de Pequena dimensão** (São João da Madeira).

As principais áreas analisadas no PPRCIC pelos Municípios foram as descritas no quadro seguinte:



Quadro 6. Áreas de Riscos Identificadas nos PPRCIC

Na área da **Contratação Pública**, os principais riscos identificados pelos Municípios foram:

- ❖ Inexistência, ou existência deficiente, de um sistema estruturado de avaliação das necessidades;
- ❖ Tratamento deficiente das estimativas de custos;
- ❖ Planeamento deficiente dos procedimentos, obstando a que sejam assegurados prazos razoáveis;
- ❖ Indefinição das responsabilidades de cada um dos intervenientes no processo, nas diversas fases;
- ❖ Inexistência ou existência deficiente de estudos adequados para efeitos de elaboração de projectos;
- ❖ Inexistência prévia de cabimentação da despesa;
- ❖ Selecção e contratação dos especialistas externos por ajuste directo;
- ❖ Inexistência ou existência deficiente de um sistema de controlo interno, destinado a verificar e certificar os procedimentos pré-contratuais;
- ❖ Fundamentação insuficiente do recurso ao ajuste directo, baseado em critérios materiais;
- ❖ Não fixação, no caderno de encargos, das especificações técnicas, tendo em conta a natureza das prestações objecto do contrato a celebrar;
- ❖ Incompletude das cláusulas técnicas fixadas no caderno de encargos, com especificação, nomeadamente, de marcas ou denominações comerciais;

- ❖ Carácter subjectivo dos critérios de avaliação das propostas, com inserção de dados não quantificáveis nem comparáveis;
- ❖ Enunciação deficiente e insuficiente de critérios de adjudicação e dos factores e eventuais subfactores de avaliação das propostas, quando elegíveis;
- ❖ Controlo deficiente dos prazos;
- ❖ Admissão nos procedimentos de entidades com impedimentos,
- ❖ Não audição dos concorrentes sobre o relatório preliminar/decisão de adjudicação;
- ❖ Participação dos mesmos intervenientes na negociação e redacção dos contratos;
- ❖ Inexistência de declaração, nos casos em que a negociação/redacção dos contratos é confiada a gabinetes externos especializados, em que estes comprovem que não têm quaisquer relações profissionais com as entidades adjudicatárias ou empresas do mesmo consórcio económico;
- ❖ Inexistência de comprovação de que a responsabilidade profissional está devidamente coberta por seguro profissional, nos casos em que a negociação/redacção dos contratos é confiada a gabinetes externos especializados;
- ❖ Inexistência de correspondência entre as cláusulas contratuais e as estabelecidas nas peças do respectivo concurso;
- ❖ Existência de ambiguidades, lacunas e omissões no clausulado;
- ❖ Não verificação ou verificação deficiente das cláusulas contratuais que prevejam ou regulem os suprimentos dos erros ou omissões;
- ❖ Fundamentação insuficiente ou incorrecta para a "natureza imprevista" dos trabalhos;
- ❖ Fundamentação insuficiente ou incorrecta para a circunstância desses trabalhos não poderem ser técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão da obra;
- ❖ Fundamentação insuficiente ou incorrecta, no caso das aquisições de serviços, de que os "serviços a mais" resultam de uma "circunstância imprevista";

- ❖ Fundamentação insuficiente ou incorrecta, no caso das aquisições de serviços, de que "serviços a mais" não podem ser técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconvenientes graves para a entidade adjudicante, ou ainda que separáveis são necessários à conclusão do objecto contratual;
- ❖ Inexistência de controlo relativamente à execução do contrato de aquisição de bens tendo em conta que o prazo de vigência acrescido de eventuais prorrogações não ultrapassa o limite legal estabelecido;
- ❖ Não verificação da boa e atempada execução dos contratos por parte dos fornecedores/prestadores;
- ❖ Não acompanhamento e avaliação regulares do desempenho do contratante, de acordo com os níveis de quantidade ou qualidade estabelecidos no contrato;
- ❖ Inexistência de um controlo rigoroso dos custos do contrato tendo por pressuposto os valores orçamentados;
- ❖ Inexistência ou programação deficiente da calendarização dos trabalhos;
- ❖ Inexistência de advertências logo que são detectadas situações irregulares ou derrapagens nos custos ou nos prazos;
- ❖ Inexistência de inspecção ou de acto que certifique as quantidades e a qualidade dos bens e serviços, antes da emissão da ordem de pagamento;
- ❖ Inexistência de medição dos trabalhos e de vistoria da obra;
- ❖ Inspeção e/ou avaliação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços adquiridos efectuada somente por um funcionário;
- ❖ Existência de conflitos de interesses que ponham em causa a transparência dos procedimentos;
- ❖ Existência de situações de conluio entre os concorrentes e de eventual corrupção dos funcionários;
- ❖ Existência de favoritismo injustificado;
- ❖ Não existência de uma avaliação "*a posteriori*" do nível de qualidade e do preço dos bens e serviços adquiridos e das empreitadas realizadas aos diversos fornecedores/prestadores de serviços/empregados;
- ❖ Não existência de procedimentos de análise da informação recolhida para identificar eventuais lacunas ou vulnerabilidades.

Quanto à **Concessão de Benefícios Públicos**, os principais riscos encontrados foram:

- ❖ Inexistência de instrumento, geral e abstracto, que estabeleça as regras de atribuição de benefícios públicos (subsídios, subvenções, bonificações, ajudas, incentivos, donativos, etc.);
- ❖ Atribuição de subsídio por órgão singular;
- ❖ Inexistência de declarações de interesses privados dos funcionários envolvidos nos processos de concessão de benefícios;
- ❖ Existência de situações indiciadoras de conluio entre os intervenientes no processo;
- ❖ Existência de situações de favoritismo injustificado por um determinado beneficiário;
- ❖ Inexistência de um processo, cronologicamente organizado, que identifique os intervenientes que nele praticaram actos;
- ❖ Existência de situações em que os beneficiários não juntam todos os documentos necessários á instrução do processo;
- ❖ Não verificação, na instrução do processo, de que os beneficiários cumprem as normas legais em vigor relativas à atribuição do benefício;
- ❖ Existência de impedimentos, com a participação de eleitos locais ou de funcionários ou de familiares nos órgãos sociais das entidades beneficiárias;
- ❖ Não apresentação, por parte dos beneficiários, de instrumento que garanta a aplicação regular do benefício (contrato, protocolo, etc.);
- ❖ Não aplicação de "sanções" quando há incumprimentos ou cumprimento defeituoso por parte do beneficiário;
- ❖ Não apresentação, pelos beneficiários, dos relatórios das actividades;
- ❖ Ausência de mecanismos de publicitação.

Quanto aos riscos identificados do **Urbanismo e Edificação** pode-se agrupar em:

- ❖ Acumulação de funções privadas por parte dos técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos de autorização e licenciamento de operações urbanísticas;

- ❖ Falta de imparcialidade potenciada pela intervenção sistemática de determinado(s) técnico(s) ou dirigente(s) em processos da mesma natureza, processos instruídos pelos mesmos requerentes, ou processos instruídos por requerentes com algum tipo de proximidade, o que poderá propiciar o favorecimento ou desfavorecimento;
- ❖ O tempo de decisão;
- ❖ Não acumulação de funções ou tarefas públicas que (ainda que dentro da própria estrutura do Município) possam comprometer a isenção na abordagem do processo;
- ❖ Ausência de informação procedimental sistematizada de forma clara e disponível.

Relativamente aos **Recursos Humanos**, os principais riscos enumerados foram:

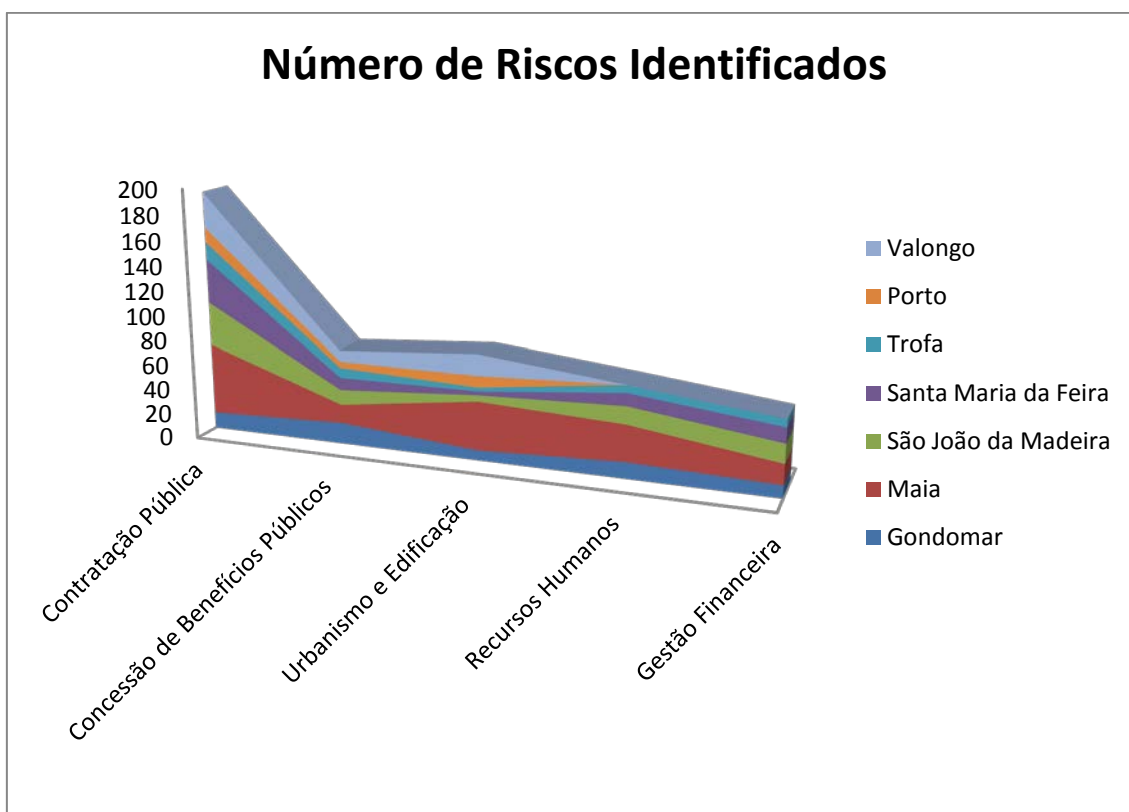
- ❖ Utilização de critérios de recrutamento com uma excessiva margem de discricionariedade ou que, reportando-se ao uso de conceitos indeterminados, não permitam que o recrutamento do pessoal seja levado a cabo dentro de princípios de equidade;
- ❖ Utilização de critérios preferenciais pouco objectivos;
- ❖ O recrutamento ou a decisão do recrutamento é objecto de decisão de órgão não colegial;
- ❖ Utilização de critérios de avaliação dos trabalhadores pouco objectivos, que comportem uma excessiva margem de discricionariedade ou que, reportando-se ao uso de conceitos indeterminados, possam permitir que a avaliação dos trabalhadores não seja levada a cabo dentro de princípios de equidade;
- ❖ Utilização de elenco subjectivo de critérios de avaliação, não permitindo que a fundamentação das decisões finais de avaliação sejam facilmente perceptíveis e sindicáveis;
- ❖ Não intervenção no processo de avaliação de órgão colegial;
- ❖ Ausência de mecanismos que obriguem à rotatividade dos elementos integrantes dos júris;

- ❖ Intervenção no procedimento de selecção ou no procedimento de avaliação do pessoal de elementos com relações de proximidade, relações familiares ou de parentesco com os candidatos ou avaliados;
- ❖ Ausência ou deficiente fundamentação dos actos de selecção de pessoal;
- ❖ Ausência ou deficiente fundamentação dos resultados das decisões de avaliação;
- ❖ Utilização excessiva de mecanismos excepcionais de promoção na carreira;
- ❖ Utilização excessiva do recurso ao trabalho extraordinário como forma de suprir necessidades permanentes dos serviços;
- ❖ Utilização da contratação a termo ou das prestações de serviços como mecanismo para satisfação de necessidades permanentes dos serviços;
- ❖ Não disponibilização, aos interessados, de mecanismos de acesso facilitado e célere a informação procedimental relativa aos procedimentos de selecção ou de avaliação de pessoal, por parte dos interessados.

Por fim, quanto aos riscos inerentes à **Gestão Financeira**:

- ❖ Realização e pagamento de trabalhos a mais antes da respectiva despesa ter sido devidamente autorizada;
- ❖ Pagamento de despesas após decisão de recusa do visto;
- ❖ Pagamento de revisões de preços nas empreitadas sem que a respectiva despesa seja autorizada previamente pela entidade com competência para o efeito;
- ❖ Pagamentos dos honorários a projectistas relativamente a situações não previstas contratualmente;
- ❖ Assunção de despesas sem prévio cabimento na respectiva dotação orçamental;
- ❖ Regularizações de existências que conduzem a perdas extraordinárias por divergências verificadas entre os registos contabilísticos e as contagens físicas;

- ❖ Deficiente controlo interno na área do aprovisionamento quanto à execução dos concursos, gestão de stocks, recepção e armazenagem de bens e produtos;
- ❖ Impossibilidade de controlo sobre a execução orçamental por deficiência das aplicações informáticas;
- ❖ Erros processuais em actividades que saem fora do âmbito normal do controlo interno da Câmara;
- ❖ Erros de soma e de transposição de saldos nos mapas de prestação de contas;
- ❖ Omissões na prestação de contas do movimento de operações de tesouraria;
- ❖ Deficiente controlo dos compromissos assumidos e das dotações orçamentais disponíveis;
- ❖ Não inscrição de receitas provenientes de juros de instituições de crédito;
- ❖ Despesas objecto de inadequada classificação económica;
- ❖ Deficiências ao nível da inventariação e avaliação dos bens.



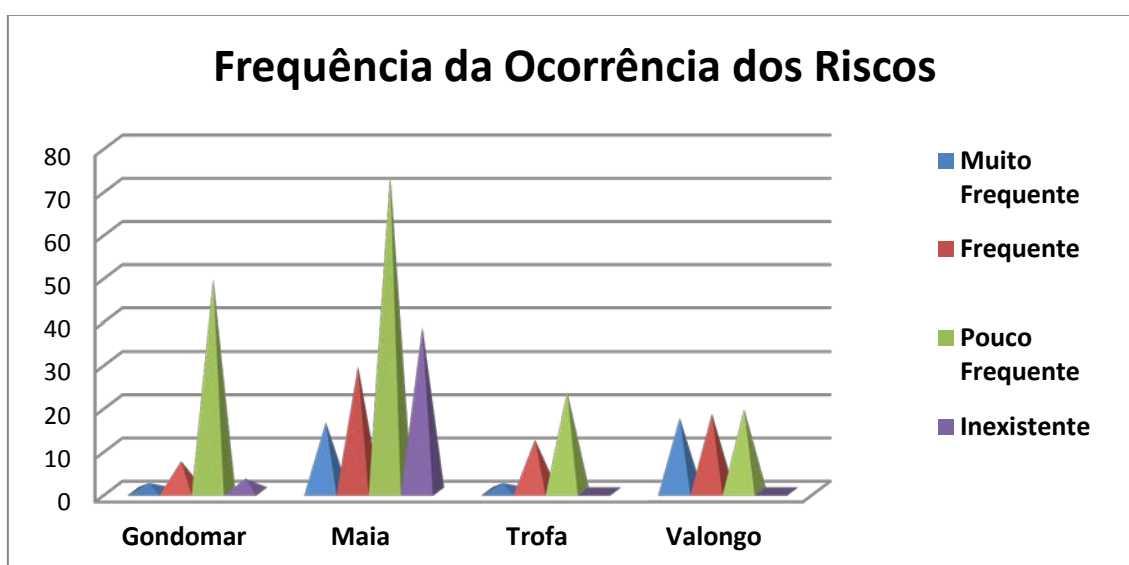
Quadro 7. Nº de Riscos Identificados por Área de Risco e por Município

Como se pode verificar no quadro anterior a área com maior nº de riscos é a Contratação e a que está associada ao menor nº de riscos é a da Gestão Financeira. No entanto, tenho de ressaltar que não foram considerados os riscos nas áreas dos Recursos Humanos e Gestão Financeira dos Municípios do Porto e Valongo.

Ao contrário de todos os outros Municípios que consideraram 5 áreas (Contratação Pública, Concessão de Benefícios Públicos, Urbanismo e Edificação, Recursos Humanos e Gestão Financeira), os Municípios do Porto e Valongo consideraram apenas 4 áreas chave: Contratação Pública, Concessão de Benefícios Públicos, Fiscalização e Licenciamento.

Para analisar a frequência da ocorrência dos riscos (Muito Frequentes, Frequentes, Pouco Frequentes ou Inexistentes) atrás descritos recorri à elaboração do gráfico seguinte, com as seguintes ressalvas:

- ❖ Os **Municípios de São João da Madeira, Santa Maria da Feira e Porto** ainda não puderam determinar a frequência dos riscos pois não procederam ainda à realização de estudos/levantamentos sobre esta matéria;
- ❖ Os **Municípios da Trofa e de Valongo** não consideraram nos seus PPRCIC os riscos Inexistentes.



Quadro 8. Frequência da Ocorrência dos Riscos descritos nos PPRCIC

Quanto às medidas adoptadas pelos Municípios para prevenção/redução dos riscos enumerados, foram essencialmente as seguintes na área da **Contratação Pública**:

- ❖ Implementação de sistemas estruturado de avaliação de necessidades;
- ❖ Montagem de base de dados com informação relevante sobre aquisições anteriores;
- ❖ Aprovação de instruções/procedimentos escritos que regulem os procedimentos de planeamento, com todas as fases do concurso e seus possíveis incidentes;
- ❖ Definição prévia das responsabilidades de cada um dos intervenientes, nos processos de aquisição de bens e serviços e nas empreitadas;
- ❖ Consagração de critérios internos que determinem e delimitem a realização e dimensão dos estudos necessários;
- ❖ Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos;
- ❖ Assunção do procedimento do concurso público como procedimento regra para a contratação de especialistas externos;
- ❖ Não designação dos mesmos elementos, de forma reiterada, para os júris;
- ❖ Implementação de um controlo interno que garanta:
 - Que a entidade que autorizou a abertura do procedimento dispõe de competência para o efeito;
 - Que o procedimento escolhido se encontra em conformidade com os preceitos legais;
 - Que no caso em que se adopte o ajuste directo com base em critérios materiais os mesmos são rigorosamente justificados baseando-se em dados objectivos e devidamente documentados;
 - Que no caso do procedimento esteja sujeito a anúncio, este é publicado nos termos da lei e com as menções indispensáveis constantes dos modelos aplicáveis;

- Que o conteúdo do programa de procedimento ou do convite à apresentação de propostas está em consonância com os preceitos legais;
- Que as especificações técnicas fixadas no caderno de encargos se adequam à natureza das prestações objecto do contrato a celebrar;
- Que os requisitos fixados não determinam o afastamento da grande parte dos potenciais concorrentes, mediante a imposição de condições inusuais ou demasiado exigentes e/ou restritivas;
- Que as cláusulas técnicas fixadas no caderno de encargos são claras, completas e não discriminatórias;
- Que é garantida a prestação atempada dos esclarecimentos, tidos por pertinentes, aos potenciais concorrentes que os solicitem, assegurando-se que tais respostas são amplamente divulgadas e partilhadas por todos os interessados;
- Que o modelo de avaliação das propostas tem um carácter objectivo e baseiam-se em dados quantificáveis e comparáveis;
- Que os critérios de adjudicação, factores e subfactores de avaliação das propostas vêm enunciados de uma forma clara e suficientemente pormenorizada no respectivo programa do procedimento ou convite;
- Que a escolha dos critérios, factores e subfactores de avaliação das propostas, assim como a sua ponderação relativa, adequam-se à natureza e aos objectivos específicos de cada aquisição em concreto;
- Que os referidos critérios e o modelo de avaliação são definidos no caderno de encargos e portanto delimitados antes de conhecidos os concorrentes;
- Que as propostas foram apresentadas dentro do prazo fixado;
- Que não se verificam situações de impedimento na composição de "júris de procedimentos";
- Que os concorrentes não estão impedidos de participar nos procedimentos;
- Que o preço das propostas é avaliado por referência a parâmetros objectivos, os quais permitem aferir da respectiva razoabilidade;

- Que os concorrentes foram devidamente ouvidos sobre o relatório preliminar e a decisão de adjudicação;
- Que os concorrentes preteridos foram notificados nos termos legais sobre a decisão de adjudicação;

- ❖ Implementação de segregação de funções;
- ❖ Exigência aos gabinetes especializados externos que participem na redacção e/ou na negociação dos contratos que declarem, por escrito que eles (ou as sociedades a que pertencem), não têm quaisquer interesses ou relações profissionais com as adjudicatárias ou empresas do mesmo consórcio ou grupo económico e que comprovem que a sua responsabilidade profissional está devidamente coberta por um seguro profissional;
- ❖ Implementação de um sistema de controlo interno que garanta:
 - Que são cláusulas contratuais legais;
 - Que existe uma correspondência entre as cláusulas contratuais e o estabelecido nas peças do respectivo concurso;
 - Que o clausulado é claro e rigoroso, não existindo erros, ambiguidades, lacunas ou omissões que possam implicar, designadamente, o agravamento dos custos contratuais ou o adiamento dos prazos de execução;
 - Que prevejam e regulem com o devido rigor o eventual suprimento de erros ou omissões;
 - Que no caso da aquisição de bens, o prazo estabelecido para a vigência do contrato (incluindo as suas eventuais prorrogações) não excede os 3 anos, salvo as situações legalmente previstas;

- ❖ Nas empreitadas, no caso da existência de "trabalhos a mais":
 - Verificação da circunstância de que tais trabalhos respeitam a "obras novas" e foram observados os pressupostos legalmente previstos para a sua existência, designadamente a "natureza imprevista";

- Que esses trabalhos não podem ser técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão da obra;
 - Exigência de comprovação da circunstância, juntando a respectiva documentação;
- ❖ No caso das aquisições de serviços, e caso existam "serviços a mais":
- Verificação da condição dos serviços a mais ser justificada pela ocorrência de uma "circunstância imprevista";
 - Que esses "serviços a mais" não podem ser técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconvenientes graves para a entidade adjudicante, ou ainda que sejam separáveis são necessários à conclusão do objecto contratual;
 - Exigência de comprovação da circunstância, juntando a respectiva documentação;
- ❖ Verificação da garantia, no caso das empreitadas, de que a execução de trabalhos de suprimento de erros ou omissões não excede os limites quantitativos estabelecidos na lei;
- ❖ Implementação de normas internas que garantam a boa e atempada execução dos contratos por parte dos fornecedores/prestadores de serviços/empreiteiros, mediante:
- Fiscalização regular do desempenho do contratante, de acordo com os níveis de quantidade e/ou qualidade estabelecidos nos contratos e documentos anexos;
 - Controlo rigoroso dos custos do contrato, garantindo a sua concordância com os valores orçamentados;
 - Calendarização sistemática;
 - Envio de advertências, em devido tempo, ao fornecedor/prestador de serviços/empreiteiro, logo que se detectem situações irregulares e/ou derrapagem de custos e prazos contratuais;

- ❖ Actos prévios de inspecção e certificação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços adquiridos, assim como a medição dos trabalhos e a vistoria da obra, relativamente à emissão da ordem de pagamento;
- ❖ Exigência da presença de dois funcionários na inspecção e/ou avaliação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços adquiridos;
- ❖ Identificação das necessidades de formação e implementação das respectivas acções;
- ❖ Avaliação "*a posteriori*" do nível de qualidade e do preço dos bens e serviços adquiridos e das empreitadas realizadas aos diversos fornecedores/prestadores de serviços/empregados;
- ❖ Publicitação dos documentos com os resultados das análises levadas a efeito;
- ❖ Implementação de procedimentos de análise da informação recolhida para identificar as eventuais lacunas ou vulnerabilidades.

Na área da **Concessão de Benefícios Públicos**, as principais medidas tomadas pelos Municípios foram:

- ❖ Aprovação de Regulamento Municipal relativo à concessão de benefícios, que estabeleça os procedimentos e critérios de atribuição;
- ❖ Publicitação do regulamento, nomeadamente no sítio do Município na internet;
- ❖ Implementação de sistema de gestão documental que evidencie que o beneficiário cumpre todas as normas legais aplicáveis;
- ❖ Exigência de declarações de interesses;
- ❖ Uniformização e consolidação da informação relativa a todas as pessoas e a todas as entidades beneficiárias;
- ❖ Apreciação de todas as solicitações no mesmo acto decisório;
- ❖ Publicitação da atribuição dos benefícios, nomeadamente no sítio do Município na internet, bem como toda a informação sobre as entidades beneficiárias;
- ❖ Verificação/apreciação do compromisso assumido pela entidade beneficiária;

- ❖ Implementação de mecanismos de controlo interno que permitam despistar situações de favoritismo por um determinado beneficiário;
- ❖ Estabelecimento de consequências do incumprimento ou do cumprimento defeituoso por parte do beneficiário, nomeadamente a devolução da quantia entregue ou do benefício recebido;
- ❖ Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

Quanto às medidas adoptadas na área da **Edificação e Urbanismo** temos:

- ❖ Criação de mecanismos de controlo acrescido do exercício de funções privadas, por parte dos técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos de autorização e licenciamento de operações urbanísticas;
- ❖ Agilizar, nos casos em que tal se verifique, as comunicações de infracção às respectivas ordens profissionais, nomeadamente no que respeita à intervenção em procedimentos em que possa existir conflitos de interesse;
- ❖ Implementação de medidas de organização do trabalho, nas unidades orgânicas, de forma a assegurar a rotatividade e variabilidade, por parte de técnicos, no exercício das suas funções;
- ❖ Criação de regras de distribuição de processos que acautelem que a um determinado técnico não seja cometido de forma continuada os processos de determinado requerente, e que não seja cometida a apreciação, continuada, de procedimentos de idêntica natureza;
- ❖ Exigência de entrega de uma declaração de impedimento, que deverá ser expressa e sob a forma escrita, apensa ao processo em análise;
- ❖ Informatização dos procedimentos de forma a não permitir que a hierarquia temporal da entrada dos procedimentos seja modificada;
- ❖ Criação de um sistema, na aplicação informática, de justificação e alerta obrigatórios relativamente ao não cumprimento de prazos no âmbito dos procedimentos de licenciamento ou autorização de operações urbanísticas;

- ❖ Segregação e rotatividade de funções relativas à apreciação dos processos de obras, sua fiscalização, e participação na eventual instrução de procedimentos contra-ordenacionais;
- ❖ Nomeação de um gestor do procedimento e identificação do respectivo contacto dentro dos serviços;
- ❖ Disponibilização, em local visível e acessível ao público, do organograma do serviço/unidade orgânica, bem como a identificação dos respectivos dirigentes e trabalhadores;
- ❖ Disponibilização, em local visível e acessível ao público, de um organograma, dos meios de reacção ou reclamação que o requerente tem disponíveis, dos prazos de decisão e identificação da entidade decisora;
- ❖ Informação visível relativa à existência do livro de reclamações no serviço;
- ❖ Elaboração de um relatório anual das reclamações apresentadas por tipo, frequência e resultado da decisão;
- ❖ Elaboração de um levantamento anual das infracções disciplinares nas unidades orgânicas que gerem este tipo de procedimentos, apresentadas por tipo, frequência, e pena aplicada;
- ❖ Disponibilização de formulários-tipo relativos aos pedidos de informação procedimental bem como de formulários-tipo relativos à apresentação das reclamações, que facilitem a utilização deste tipo de instrumento por parte do particular;
- ❖ Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

Relativamente às medidas referidas na área de **Recursos Humanos**, são de destacar as seguintes:

- ❖ Elenco objectivo de critérios de selecção de candidatos que permita que a fundamentação das decisões de contratar seja facilmente perceptível e sindicável;
- ❖ As decisões tomadas sem intervenção de órgão colegial devem ser devidamente fundamentadas;

- ❖ Nomeação de um responsável ou "gestor" do procedimento e identificação do respectivo contacto dentro dos serviços;
- ❖ Disponibilização, em local visível e acessível ao público, do organograma do serviço/unidade orgânica, bem como a identificação dos respectivos dirigentes e trabalhadores;
- ❖ Disponibilização, em local visível e acessível ao público, de um organograma, dos meios de reacção ou reclamação que o requerente tem disponíveis, dos prazos de decisão e identificação da entidade decisora;
- ❖ Informação visível relativa à existência do livro de reclamações no serviço;
- ❖ Elaboração de um relatório anual das reclamações apresentadas por tipo, frequência e resultado da decisão;
- ❖ Disponibilização de formulários-tipo relativos aos pedidos de informação procedimental bem como de formulários-tipo relativos à apresentação das reclamações, que facilitem a utilização deste tipo de instrumento por parte do particular;
- ❖ Criação de regras gerais de rotatividade dos elementos que compõem os júris de concurso, de forma a assegurar que as decisões ou as propostas de decisão não fiquem, por regra, concentradas nos mesmos trabalhadores, dirigentes ou eleitos;
- ❖ Exigência de entrega de uma declaração de impedimento, que deverá ser expressa e sob a forma escrita, apensa ao processo em análise;
- ❖ Sensibilizar os intervenientes decisores no âmbito dos procedimentos de recrutamento e selecção, de avaliação, ou outros actos de gestão de pessoal, para a necessidade de fundamentação das suas decisões;
- ❖ Levantamento anual das reclamações, recursos hierárquicos ou acções judiciais interpostas, em que o reclamante ou recorrente alega, com sucesso, a ausência ou a deficiente fundamentação das decisões da Administração;
- ❖ Elaborar orientações no sentido da não utilização da contratação a termo resolutivo como meio de suprir necessidades permanentes dos serviços;
- ❖ Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

Por fim, as medidas adoptadas na área da **Gestão Financeira** dos referidos Municípios foram:

- ❖ Informatização integrada dos procedimentos de controlo interno e contabilidade;
- ❖ Contabilidade interna com imputação por centros de custos correspondentes à unidade orgânica de menor grau, se possível;
- ❖ Maior responsabilização pelo cumprimento das normas financeiras;
- ❖ Considerar padrões rigorosos de desempenho e responsabilização pelos trabalhadores;
- ❖ Arquitectar procedimentos com normas e regulamentos bem definidos;
- ❖ Definir correctamente planos e objectivos;
- ❖ Estruturas organizativas sólidas portadoras de informação;
- ❖ Procedimentos efectivos e documentados;
- ❖ Limites de responsabilidade bem definidos;
- ❖ Uso eficiente e económico dos recursos, avaliando a optimização dos mesmos para obter o cumprimento dos objectivos;
- ❖ Segregação de funções, evitando que sejam atribuídas à mesma pessoa duas ou mais funções;
- ❖ Registo metódico dos factos, sendo que todas as operações devem ser relevadas de uma forma sistémica e sequencial e todas as passagens dos documentos pelos diversos sectores devem ficar documentadas;
- ❖ Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

CAPÍTULO VI
IMPORTÂNCIA DOS RESULTADOS OBTIDOS

Capítulo 6 – Importância dos Resultados Obtidos

O capítulo anterior sistematizou todo o trabalho de análise e recolha de informação. Evidenciaram-se as áreas e actividades do Município e os Riscos de Corrupção inerentes a cada uma, bem como as respectivas medidas preventivas. A fase da identificação e avaliação dos riscos é das mais importantes neste processo, uma vez que desta resulta a definição das medidas preventivas e correctivas a adoptar pelo Município.

Aliás, é fundamental que a análise do risco de Corrupção seja encarada de forma positiva, como uma aliada para a eficiência da organização, pois uma adequada avaliação do risco permitirá, não só, minimizar o risco de Corrupção e adoptar medidas mais adequadas, como também otimizar o processo de tomada de decisão, melhorar a gestão e o desempenho da entidade, potenciar o cumprimento da legislação e, finalmente, aumentar a confiança dos cidadãos e salvaguarda o interesse colectivo.

O trabalho de prevenção da Corrupção não se encerra com a entrega do PPRCIC, muito pelo contrário, inicia-se, precisamente, a partir desse momento. Mais importante do que elaborar um PPRCIC é implementá-lo e monitorizá-lo, uma vez que este documento deve constituir um instrumento de prevenção de Corrupção em constante aperfeiçoamento.

O CPC refere que deve ser elaborado e entregue, anualmente, um relatório sobre a execução do PPRCIC. Este relatório deverá mencionar se o PPRCIC foi ou não cumprido, identificar as medidas adoptadas e por adoptar; descrever os riscos eliminados, reduzidos, e ainda existentes, bem como identificar novos riscos e propor melhorias para o PPRCIC.

O sucesso dos PPRCIC analisados nos capítulos anteriores depende do grau de acolhimento, execução e celeridade na sua implementação. Este sucesso depende de vários passos:

- ✚ **Implementar um sistema integrado de controlo interno** como controlo primordial no combate de ocorrência de actos de corrupção, fraudes, ou outros actos análogos, assente no Regulamento de Controlo Interno e respectivos procedimentos, onde se defina, de forma bastante abrangente e até detalhada, as

políticas e procedimentos de controlo interno da Câmara Municipal, procedendo-se à sua ampla divulgação pelas unidades orgânicas;

✚ **Testar as aplicações informáticas de forma sistemática**, quer pelos seus utilizadores, quer por terceiros, sendo que as anomalias, deficiências ou inoperâncias da aplicação devem ser objecto de registo documental, estabelecendo-se um plano de acção, onde se preveja a regularização dos problemas e lacunas detectados, bem como a sua monitorização;

✚ **Estabelecer um Plano de Formação** para cada uma das unidades orgânicas, ajustado às nova realidades do serviço e às necessidades dos seus colaboradores, visando sempre o respectivo bom desempenho, considerando que a definição de novos procedimentos, a implementação de novas tecnologias, a entrada em vigor de novos normativos legais e/ou o exercício de nova atribuições e competências, devem ser precedidas de formação adequada;

✚ **Criar Manuais de Procedimentos** para cada uma das unidades orgânicas, onde sejam definidos os procedimentos e respectivos fluxogramas, permitindo-se, assim, o idêntico tratamento de questões em assuntos similares;

✚ **Disponibilizar**, através das novas tecnologias da informação, **toda a informação de carácter administrativo**, nos termos do estabelecido na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos;

✚ **Implementar sistemas de monitorização do desempenho do Plano**, com recurso a registos de controlo, os quais devem ser frequentemente analisados por pessoas independentes e isentas, especificamente definidas para o efeito.

Alguns Municípios da AMP deram os primeiros passos para combater a Corrupção ao procederem à elaboração dos PPRCIC mas ainda existe um longo percurso a percorrer. A implementação dos PPRCIC, sobretudo dos Municípios, que são considerados o maior foco de Corrupção em Portugal, é um marco decisivo para a prevenção e combate da Corrupção.

Existiram algumas limitações quanto à elaboração deste trabalho pois é um tema ainda muito recente. Seria interessante, num estudo posterior, comparar os PPRCIC da Área Metropolitana do Porto com outras Áreas Metropolitanas do nosso País.

Por fim, também como possível extensão deste trabalho poder-se-ia alargar o estudo à análise do impacto da implementação dos PPRCIC nos Municípios. No entanto, neste momento, tal não é possível pois os Municípios ainda não procederam à elaboração dos relatórios de monitorização dos PPRCIC.

CONCLUSÕES

A concepção tradicional de controlo (assente na legalidade), desde há muito que entrou em crise. Por isso, a Administração Pública e os Gestores Públicos têm procurado novas formas de gestão, que possibilitem a prestação de melhores serviços aos cidadãos. Parece ser também um dado adquirido que os antigos procedimentos de fiscalização não são de modo algum suficientes, e que uma nova cultura de controlo é por demais necessária.

Em Portugal, houve significativas mudanças nessa área, o que pode constatar-se pelas sucessivas reformas do Tribunal de Contas, que lhe facultaram a adequação aos objectivos de uma instituição moderna de controlo externo.

Em finanças públicas, o controlo assume um papel relevante, à medida que garante a utilização eficaz dos fundos públicos, permite uma gestão rigorosa e origina correctivas na acção poderes públicos e dos cidadãos, fruto dos relatórios que produz.

Nos casos dos municípios, em que a gestão está balizada por um conjunto vasto de legislação, a auditoria assume um papel importante na verificação dessas normas legais e regulamentares. Aliás, os municípios sempre tiveram, e continuam a ter, auditorias externas, nomeadamente do Tribunal de Contas, da Inspeção-Geral das Autarquias Locais, da Inspeção-Geral das Finanças.

Desde a implementação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, os municípios foram obrigados a definir as normas de controlo interno e todos reconhecem que um controlo interno bem executado é essencial à gestão.

Os planos de prevenção de riscos são, porventura, o melhor instrumento de prevenção da corrupção, nos quais devem ser integrados códigos de conduta adaptados a cada entidade, bem como mecanismos de controlo interno eficazes.

O estudo empírico desenvolvido através de um estudo comparativo de vários PPRCIC representativos da Área Metropolitana do Porto permitiu concluir que:

- ✚ Não existe correlação entre o nº de freguesias e o nº de habitantes;
- ✚ Todos os Municípios considerados no estudo aplicam o POCAL;
- ✚ 50% dos Municípios estudados possuem Departamentos/Gabinetes de Auditoria. Dos que possuem Departamentos/Gabinetes de Auditoria existe também um empate relativamente aqueles que desempenham em exclusivo Auditoria e aqueles que possuem outras funções, tais como: Qualidade, Sistemas de Informação, Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, etc.;
- ✚ Existem Municípios que, apesar de não possuírem departamentos/Gabinetes de Auditoria e não terem elaborado o PPRCIC, elaboraram Regulamentos de Controlo Interno (por exemplo, Município de Arouca);
- ✚ A maioria dos Municípios elaborou os PPRCIC com excepção dos Municípios de Arouca, Espinho e Póvoa de Varzim;
- ✚ Dos Municípios que elaboraram os PPRCIC apenas 38,46% dos Municípios cumpriram a Recomendação nº1\2000 de 7 de Abril quanto à publicação dos PPRCIC no sítio dos respectivos Municípios na Internet;
- ✚ A maioria dos Municípios identificou 5 áreas susceptíveis de risco (Contratação Pública, Concessão de Benefícios Públicos, Urbanismo e Edificação, Recursos Humanos e Gestão Financeira) com excepção dos Municípios do Porto e Valongo que identificaram apenas 4 áreas (Contratação Pública, Concessão de Benefícios Públicos, Fiscalização e Licenciamento);
- ✚ Nos Municípios analisados, a área com maior nº de riscos identificados é a Contratação Pública e a que está associada ao menor nº de riscos é a Gestão Financeira;

- ✚ Quanto à frequência da ocorrência dos riscos, todos os Municípios determinaram essa frequência com exceção dos Municípios de São João da Madeira, Santa Maria da Feira e Porto pois ainda não procederam à realização de estudos sobre a matéria;
- ✚ Os municípios que procederam ao levantamento da ocorrência classificaram-nos como "Muito Frequentes", "Frequentes", "Pouco Frequentes" ou "Inexistentes" com exceção dos Municípios da Trofa e Valongo que não consideraram os riscos "Inexistentes";

BIBLIOGRAFIA E FONTES DE INFORMAÇÃO

- ✚ Almeida, José Joaquim Marques e Marques, Maria da Conceição da Costa, "Revista de Contabilidade & Finanças", 2004
- ✚ Almeida, José, "Contabilidade de Custos para Autarquias Locais", Vida Económica, 2005
- ✚ Araújo, Joaquim, "Avaliação da Gestão Pública: A Administração pós-burocrática", 2007
- ✚ DGAEP, "Seminário Por uma Administração Pública de Qualidade"
- ✚ Franco, Sousa, "Finanças do Sector Público – Finanças Locais", Almedina, 2003
- ✚ Franco, Sousa, "Finanças Públicas e Direito Financeiro", Almedina, 1992
- ✚ Guimarães, Joaquim, "A Revisão de Contas nos Municípios", Revista Revisores & Empresas, 2006
- ✚ Manual do Tribunal de Contas
- ✚ Manual do Tribunal de Contas Europeu
- ✚ Pereira, Paulo Trigo; Santos, José Carlos Gomes; Arcanjo, Manuela e Afonso, António, "Economia e Finanças Públicas", Escolar Editora, 2009
- ✚ Pinto, Ana Calado e Caiado, António C.P. "Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública", Áreas Editora, 2002
- ✚ Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas da Câmara Municipal do Porto. Acedido a 15 de Agosto de 2011, em http://www.cm-porto.pt/users/0/58/DestaquePlanodecombatecorrupo_a19e4c06f717bbf9f1c4bcbfe8f874bd.pdf
- ✚ Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infracções Conexas da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira. Acedido a 15 de Agosto de 2011, em <https://www.cm-feira.pt/portal/site/cm-feira/avisos/>

- ✚ Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas da Câmara Municipal da Trofa. Acedido a 15 de Agosto de 2011, em <http://www.mun-trofa.pt/Site/Frontoffice/default.aspx?module=Article/Article&ID=210>
- ✚ Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infracções Conexas da Câmara Municipal de S. João da Madeira. Acedido a 15 de Agosto de 2011, em <http://www.cm-sjm.pt/files/13/13695.pdf>
- ✚ Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas da Câmara Municipal de Valongo. Acedido a 15 de Agosto de 2011, em <http://www.cm-valongo.pt/documentos/Plano-Gest%C3%A3o-de-Riscos.pdf>
- ✚ Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas da Câmara Municipal da Maia. Acedido a 15 de Agosto de 2011, em http://www.cm-maia.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=610&Itemid=196
- ✚ Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas da Câmara Municipal de Gondomar. Acedido a 15 de Agosto de 2011, em http://www.cm-gondomar.pt/PageGen.aspx?WMCM_PaginaId=35762
- ✚ Silva, António Manuel Barbosa, "Gestão Financeira da Administração Pública Central", Áreas Editora, 2002

APÊNDICE



Guião de Pesquisa Auditoria Interna nas Autarquias Locais

Parte A - Caracterização Geral do Município

- 1. Dimensão do Município**
- 2. N° de Freguesias que compõem o Município**

Parte B - Caracterização do Sistema de Controlo Interno do Município

- 1. Implementação do POCAL**
- 2. Existência de Gabinete de Auditoria**

Parte C - Caracterização do Plano de Prevenção dos Riscos de Corrupção e Infracções Conexas

- 1. Existência de Plano de Prevenção dos Riscos de Corrupção e Infracções Conexas**
- 2. Identificação das principais áreas susceptíveis de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas**
- 3. Identificação dos principais Riscos de Corrupção e Infracções Conexas associados às áreas sinalizadas**
- 4. Identificação das principais medidas para prevenir/reduzir os Riscos de Corrupção e Infracções Conexas enumerados**