



**PLANO DE GESTÃO DE RISCOS
DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS
2013**

FICHA TÉCNICA

Título

Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas – 2013

Data de Finalização

13 de março de 2013

Editor

Direção-Geral de Política do Mar

Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

Rua de O Século, 51 - 1200 – 433 Lisboa

Telefone: 21 323 15 00 - Fax: 21 323 16 91

E-mail: geral@dgpm.gov.pt - www.dgpm.gov.pt

Equipa

Divisão de Apoio Jurídico, Financeiro e Administrativo

DESPACHO

Aprovo o Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas da Direção-Geral de Política do Mar do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Lisboa, 1 de abril de 2013

O Diretor-Geral

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'João Fonseca Ribeiro', written over a horizontal line.

(João Fonseca Ribeiro)

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	05
2. CARACTERIZAÇÃO DA DGPM	06
2.1. Missão e Atribuições	06
2.2. Estrutura Orgânica	08
2.3. Recursos Humanos e Financeiros	09
3. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS E MEDIDAS DE PREVENÇÃO	11
3.1. Conceito de Corrupção e Definição do Grau de Risco	11
3.2. Identificação dos Potenciais Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	13
3.3. Gestão de Situações de Risco	15
3.4. Medidas de Prevenção e Correção a Adotar	15
3.5. Acompanhamento, Monitorização e Atualização do Plano	16

1. INTRODUÇÃO

O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) foi criado pela Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, e visa desenvolver uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

O CPC é uma entidade administrativa independente e funciona junto do Tribunal de Contas.

O CPC, após ter procedido ao levantamento dos riscos de corrupção e infrações conexas, nas áreas da contratação pública, através de um questionário, deliberou, na reunião de 4 de março de 2009, efetuar uma recomendação sobre a elaboração de planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas.

Neste âmbito, foi solicitado a todos os serviços da Administração Pública que, no prazo de 90 dias, elaborassem os respetivos planos com o objetivo de identificar situações potenciadoras de riscos de corrupção e infrações conexas e adotar medidas preventivas e corretivas que possibilitem a eliminação desses riscos ou minimizem a probabilidade da sua ocorrência.

Complementarmente, o CPC deliberou, em reunião 1 de fevereiro de 2012, no âmbito do desenvolvimento estratégico delineado pelo Governo e concretizado no Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), esclarecer que a recomendação de 4 de março de 2009, em sede do Plano de Prevenção de Riscos, é aplicável às entidades criadas ou reestruturadas no âmbito do PREMAC.

A gestão do risco de corrupção assume um carácter transversal, sendo uma responsabilidade de todos os colaboradores das diversas instituições acautelar e minimizar as situações potenciadoras de tais riscos. Vários são os fatores que podem influenciar situações de risco de corrupção e infrações conexas, destacando-se:

- » A competência da gestão;
- » A idoneidade dos gestores e decisores;
- » A qualidade do sistema de controlo interno e a sua eficácia;
- » A conduta dos trabalhadores das instituições e a existência de normas de normas internas ou setoriais e/ou princípios que pautem a sua atuação;
- » A própria legislação, que por vezes da sua interpretação, dificulta uma tomada de decisões isenta de riscos. Com efeito, a legislação a aplicar é muitas vezes excessivamente procedimental, complexa, vasta, dispersa e desarticulada, dificultando uma administração flexível e ágil da gestão dos recursos públicos (financeiros, humanos e materiais), o que potencia o risco de existência de irregularidades, ainda que mesmo sem dolo.

Os planos de prevenção de riscos de corrupção são, assim, um instrumento de gestão fundamental que permitirá aferir a eventual responsabilidade que ocorra na gestão de recursos públicos.

2. CARACTERIZAÇÃO DA DGPM

De acordo com o Decreto Regulamentar n.º 17/2012, de 31 de janeiro, a Direção-Geral de Política do Mar do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território é um serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa, tendo integrado algumas das atribuições das extintas Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar, (EMAM), Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P. (IPTM), Direção-Geral de Pescas e Aquicultura (DGPA) e CILPAN.

2.1. Missão e Atribuições

A DGPM, de acordo com a supracitada lei orgânica, tem como missão:

- a) Desenvolver, avaliar e atualizar a Estratégia Nacional para o Mar (ENM);
- b) Elaborar e propor a política nacional do mar nas suas diversas vertentes;
- c) Planear e ordenar o espaço marítimo nos seus diferentes usos e atividades;
- d) Acompanhar e participar no desenvolvimento da Política Marítima Integrada da União Europeia e promover a cooperação nacional e internacional no âmbito do mar.

A DGPM prossegue, ainda, as seguintes atribuições:

- a) Desempenhar as funções executivas de apoio à Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM) necessárias à coordenação, ao acompanhamento, à atualização e à avaliação da implementação da ENM e das medidas e políticas transversais relacionadas com os assuntos do mar aprovadas pelo Governo;
- b) Propor à CIAM projetos e medidas específicas que consubstanciem as ações previstas na ENM, bem como coordenar a sua preparação, elaboração e lançamento;
- c) Submeter à CIAM parecer sobre as iniciativas legislativas referentes aos assuntos do mar, no âmbito das ações e medidas contempladas na ENM;

- d) Coordenar o grupo de pontos focais de alto nível da CIAM e respetivas equipas executivas especializadas;
- e) Propor os programas e projetos de ação adequados à implementação e atualização da ENM;
- f) Conceber e coordenar ações de comunicação, sensibilização e mobilização da sociedade para a importância do mar;
- g) Participar no desenvolvimento da política para a navegabilidade e segurança marítima e portuária;
- h) Colaborar na elaboração e revisão do Plano Nacional Marítimo-Portuário e acompanhar a elaboração e dar parecer sobre os instrumentos de planeamento do sector, assegurando a sua articulação com os demais instrumentos de gestão territorial;
- i) Dar apoio no desenvolvimento e coordenar a execução da política de ensino e formação no âmbito do setor das pescas, da náutica, dos portos e do transporte marítimo e do conhecimento, investigação e desenvolvimento do mar
- j) Participar no desenvolvimento das políticas para a exploração e utilização dos recursos naturais marinhos;
- k) Coordenar a conceção, o desenvolvimento, a implementação e integração dos serviços de controlo de tráfego marítimo e de monitorização do ambiente marinho e da biodiversidade;
- l) Desenvolver e coordenar as ações necessárias a um adequado planeamento e ordenamento do espaço marítimo;
- m) Acompanhar a execução da Política Marítima Integrada da União Europeia, contribuindo para o seu desenvolvimento, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- n) Promover ações de cooperação bilateral e multilateral relacionadas com o mar;
- o) Coordenar a representação nacional nos fóruns internacionais relacionados com o mar que não constitua competência própria de outros órgãos, designadamente no quadro da Organização das Nações Unidas, da União Europeia, e da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros;

- p) Acompanhar os trabalhos decorrentes do Acordo de Cooperação para a Proteção das Costas e das Águas do Atlântico Nordeste, nomeadamente os necessários à edificação do Centro de Luta Contra a Poluição no Atlântico Nordeste (CILPAN).

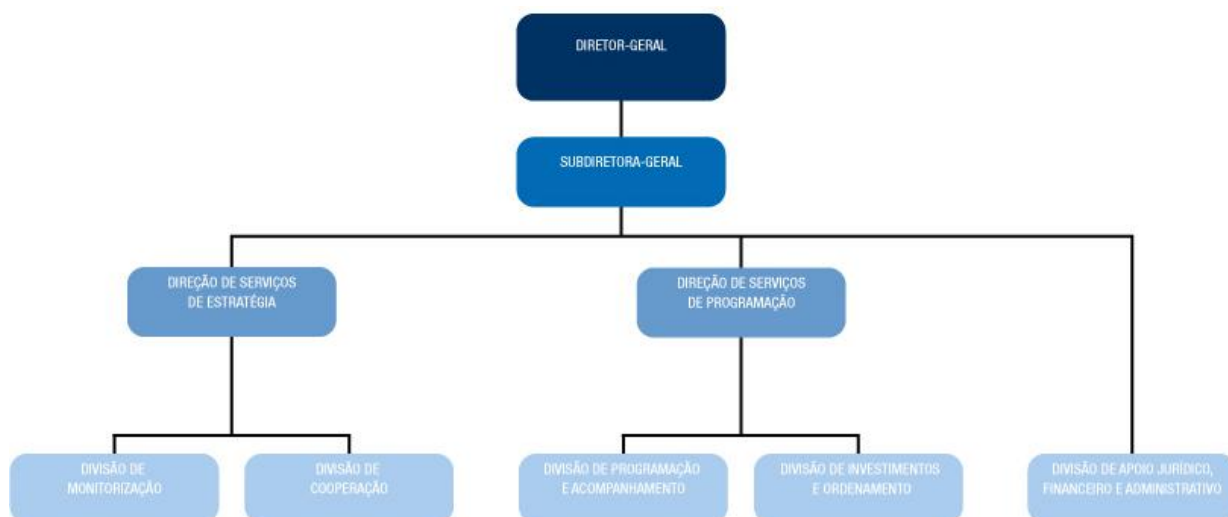
2.2. Estrutura Orgânica

A Portaria n.º 295/2012, de 28 de setembro, estabelece a estrutura nuclear da DGPM e as competências das respetivas unidades orgânicas. Assim, de acordo com o artigo 1.º da referida Portaria, a DGPM encontra-se estruturado nas seguintes unidades orgânicas nucleares:

- a) Direção de Serviços de Estratégia (DSE); e
- b) Direção de Serviços Programação (DSP)

A DGPM conta, atualmente, com cinco unidades flexíveis.

Figura 1. Organograma da DGPM



2.3. Recursos Humanos e Financeiros

Os quadros seguintes apresentam os recursos humanos e financeiros da DGPM planeados para 2013 e a respetiva execução, no final de 2013.

Relativamente aos recursos humanos, o mapa de pessoal da DGPM para o ano de 2013 apresenta a seguinte composição:

Quadro 1. Recursos humanos da DGPM

Distribuição de Recursos Humanos Por Unidade Orgânicas e por Grupo de Pessoal					
Carreira/ Categorias					
Unidade Orgânicas	Dirigentes	Técnico Superior	Assistente Técnico	Assistente Operacional	Total Geral
Gabinete da Direção	2	0	1	1	4
DSE	1	9	1	0	11
DSP	3	4	0	0	7
DAJFA	1	2	2	0	5
Total	6	15	4	1	27

** Inclui postos de trabalho a serem preenchidos por recrutamento*

Orçamento de Funcionamento

Para o ano de 2013, a dotação orçamental de funcionamento da DGPM é de 717.350,00 €, dos quais 68% são relativos a despesas com pessoal e 28% para despesas com aquisição de bens e serviços (deslocações e estadas, transportes, estudos, formação, seminários, etc.).

Quadro 2. Orçamento de funcionamento

Mapa do Projeto de Orçamento de Funcionamento para 2013		
Agrupamento da Despesa	Receitas Gerais	% no Valor Total
Despesas com Pessoal	497.763 €	68%
Aquisição de Bens e Serviços	197.653 €	28%
Aquisição de Bens de Capital - Informática	4.000 €	1%
Reserva	17.934 €	3%
Total	717.350 €	100%

Orçamento de Investimento

No âmbito do orçamento de investimento, foram inscritos 6 projetos em PIDDAC para 2013, a saber:

- » Vigilância Marítima Integrada *BlueMassMed* (BMM/CISE);
- » Abordagem Transfronteiriça do Ordenamento do Espaço Marítimo (MSP/ICZM);
- » *EEA Grants Programme Operator* - Gestão do Programa;
- » Criação e Implementação de Novas Áreas para a Aquicultura;
- » Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo (POEM);
- » Vigilância Marítima Integrada – *Cooperation Project*.

Os projetos PIDDAC representam um investimento total de 1.798.600€, em que 27 % deste montante tem origem no financiamento pelo OE, sendo fundamentalmente orientados para o co-financiamento de projetos comunitários e do *EEA Grants*, e 72 % em fundos comunitários e onde a DGPM participa diretamente.

No que se refere aos fundos comunitários são vários os programas de financiamento envolvidos, sendo de destacar o PROMAR no financiamento ao projeto relativo à “Criação e Implementação de Novas Áreas para a Aquicultura”, o FP7 e outros fundos sob gestão direta da DG-MARE no caso dos projetos de Vigilância Marítima Integrada *BlueMassMed* (BMM/CISE) e *Cooperation Project*, bem como do projeto para a Abordagem Transfronteiriça do Ordenamento do Espaço Marítimo (MSP/ICZM).

É de realçar para o projeto de “Criação e Implementação de Novas Áreas para a Aquicultura”, prevendo-se que parte deste investimento possa ser reembolsado pelos promotores, aquando da concessão dos respetivos títulos de utilização do espaço marítimo pela entidade licenciadora.

No âmbito do *EEA Grants* e no quadro do seu mecanismo financeiro para o período 2009-2014, a DGPM irá assumir a função de Entidade Operadora do Programa “Gestão integrada das Águas Marinhas e Costeiras”, tendo a responsabilidade pela gestão do montante máximo de 19.247.200,00 € daquele fundo, o qual contempla a concretização de dois projetos pré-definidos e o lançamento de um conjunto de processos concursais tendentes ao financiamento e concretização de projetos concorrentes para os objetivos estabelecidos.

3. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS E MEDIDAS DE PREVENÇÃO

3.1. Conceito de Corrupção e Definição do Grau de Risco

A corrupção, enquanto infração de natureza penal, tipificada no Código Penal (CP), apresenta-se sob diferentes tipos: *corrupção ativa* (artigo 374.º do CP), *corrupção passiva para ato ilícito* (artigo 372.º do CP), *corrupção passiva para ato lícito* (artigo 373.º do CP).

Existem outros crimes, próximos da corrupção, os quais são igualmente prejudiciais ao bom funcionamento das instituições e dos mercados. São eles o suborno, o peculato, o abuso de confiança, a concussão, o tráfico de influência, a participação económica em negócio e o abuso de poder.

Subjacente a todas as previsões legais está o princípio segundo o qual não deve existir qualquer vantagem ou compensação, não devida ou mesmo promessa desta, em benefício do próprio ou de terceiro, para o assumir de um determinado comportamento, seja lícito ou ilícito, através de uma ação ou uma omissão.

Na definição do risco, o presente plano toma como referência o guião do CPC, o qual estabelece que os riscos devem ser classificados segundo uma escala de risco elevado, moderado e fraco, em função do grau de probabilidade de ocorrência (elevado, moderado ou fraco). Adicionalmente, as orientações da Inspeção-Geral das Finanças graduam o grau de risco em função de duas variáveis, a probabilidade de ocorrência das situações que comportam o risco e a gravidade das consequências das infrações que pode suscitar, estabelecendo-se as seguintes classificações:

A – Probabilidade de ocorrência:

Elevada

O risco decorre de um processo corrente e frequente da organização

Moderada

O risco está associado a um processo esporádico da organização que se admite que venha a ocorrer ao longo do ano

Fraca

O risco decorre de um processo que apenas ocorrerá em circunstâncias excecionais

B – Impacto previsível:

Elevado

Quando da situação de risco identificada podem decorrer prejuízos financeiros significativos para o Estado e a violação grave dos princípios associados ao interesse público, lesando a credibilidade do organismo e do próprio Estado

Moderado

A situação de risco pode comportar prejuízos financeiros para o Estado e perturbar o normal funcionamento do organismo

Fraco

A situação de risco em causa não tem potencial para provocar prejuízos financeiros ao Estado, não sendo as infrações suscetíveis de ser praticadas causadoras de danos relevantes na imagem e operacionalidade da instituição

Da conjugação das duas variáveis apresentadas resultam os seguintes níveis de risco, demonstrados no quadro que se segue:

Grau de Risco		Probabilidade da Ocorrência		
		Elevada	Moderada	Fraca
Impacto Previsível	Elevado	Elevado	Elevado	Moderado
	Moderado	Elevado	Moderado	Fraco
	Fraco	Moderado	Fraco	Fraco

3.2. Identificação dos Potenciais Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Feita uma avaliação pela gestão às áreas e processos críticos, foram identificadas como áreas de maior risco de corrupção e infrações conexas as seguintes:

- » Contratação Pública
- » Recursos humanos
- » Gestão de Fundos de Financiamento
- » Tesouraria e contabilidade
- » Comunicação e imagem

Quadro 3. Identificação, caracterização e prevenção dos riscos

Área de Risco	Descrição do Risco	Probabilidade Ocorrência	Impacto	Medidas Preventivas	Identificação dos Responsáveis
Contratação Pública	Incumprimento de formalidades legais nos processos de aquisição	Fraca	Elevado	Implementação de manual de procedimentos	DAJFA
	Realização de processos de contratação sem a respetiva autorização superior	Fraca	Moderado	Implementação de manual de procedimentos	DAJFA
	Favorecimento de fornecedores	Fraca	Fraco	Diversificar os contatos com eventuais fornecedores	DAJFA
	Realização de processos de contratação de prestações de serviços sem acautelar a inexistência de incompatibilidades e impedimentos legais para o exercício de funções	Fraca	Moderado	Formalização de regras para a contratação	DAJFA
Recursos Humanos	Processamento de remunerações e abonos devidos	Fraca	Elevado	Formalização de procedimentos. Garantir que existe fundamento legal para todos os processamentos	DAJFA
	Favorecimento aquando do processo de recrutamento	Moderada	Fraco	Formalização de regras de seleção e recrutamento	DAJFA

	Controlo, registo e verificação indevida de faltas e ausências	Moderada	Fraco	Implementação de um sistema de controlo de assiduidade	DAJFA
Gestão de Fundos de Financiamento	Incumprimento das Regras nacionais, comunitárias e de Regulamento do EEA Grants 2009-2014 na fase de seleção e aprovação dos projetos devido à pequena dimensão da Estrutura de Gestão do Programa	Moderada	Elevado	Implementação do Sistema de Gestão e Controlo e Implementação do Manual de Procedimentos Interno	DIO
	Atraso na construção do Sistema de Controlo Interno destinado a verificar e certificar os procedimentos	Moderada	Elevado	Criação e implementação de um Sistema de Controlo Interno	DAJFA
	Inexistência de recursos humanos com valências técnicas específicas para a realização das verificações de Gestão (administrativas e no local) dos projetos financiados	Fraca	Moderado	Contratação externa através de prestação de serviços especializada em consultadoria e auditoria	DIO
	Incapacidade de garantir o processo de instrução em matérias de prevenção, mitigação, deteção, reporte e correção das irregularidades, registo de dívidas e recuperação de pagamentos indevidos	Fraca	Fraco	Criação e implementação de um Sistema de Controlo Interno Implementação do Sistema de Gestão e Controlo Implementação do Manual de Procedimentos Interno	DIO
Tesouraria e Contabilidade	Desvio de fundos do Fundo de Maneio	Fraca	Fraco	Implementação de manual de fundo de maneio. Realização de contagens/reconciliações bancárias periódicas	DAJFA
Comunicação e Imagem	Uso indevido da imagem da instituição	Fraca	Fraco	Controlo das regras de comunicação interna e externa pela Comunicação	DSE

3.3 Gestão de situações de risco

A efetiva dimensão de uma situação de potencial risco verifica-se quando este se materializa em concreto e seja detetada, preferencialmente em momento anterior à prática, dolosa ou não, de uma irregularidade.

A deteção atempada das situações de risco potencial consiste num fator primordial à gestão de tais vicissitudes. Esta é tarefa constitui uma tarefa que compete a todos os trabalhadores, seja qual for o nível em que se situem na estrutura hierárquica da DGPM.

Constatada e identificada a situação de risco, o trabalhador deve, para além de a reportar ao nível hierárquico imediatamente superior. Tratando-se de situação risco que para a qual, ao momento, não estejam definidos procedimentos adequados o responsável hierárquico a que for transmitida a situação deve identificar o risco e propor, conjuntamente com a DAJFA ao Diretor-Geral de Política do Mar, os procedimentos preventivos e/ou corretivos tidos por adequados.

O reporte destas situações deve incluir, para além da identificação e descrição do risco, a estimativa da probabilidade de ocorrência e as possíveis consequências que lhe estarão associadas.

Constitui obrigação de quem tome conhecimento da concretização de uma situação de corrupção ou infração conexa, a sua participação ao Diretor-Geral de Política do Mar, que diligenciará imediatamente o apuramento das responsabilidades e a adoção ou revisão das medidas preventivas e corretivas adequadas em abstrato à situação.

3.4 Medidas de prevenção e correção a adotar

As medidas de prevenção a adotar foram estabelecidas atendendo ao grau de risco das situações, identificadas como potenciais visando assim evitar a sua ocorrência, através da prevenção e/ou eliminação da sua causa e procurando mitigar a suscetibilidade do seu acontecimento ou do seu impacto negativo.

Assim, com o propósito de acautelar e estabelecer as premissas de base a uma atuação correta, bem como a definição de parâmetros de referência a um transparente relacionamento com todos os interlocutores que contactam direta e indiretamente, a DGPM deve prioritariamente:

- Definir sistema de controlo interno, nomeadamente através da elaboração de um manual de procedimentos internos abrangendo as áreas identificadas no Quadro 3, e da promoção de verificações internas, com regularidade, às diferentes unidades orgânicas;
- Promover entre os seus colaboradores uma cultura de responsabilidade e da observância estrita de regras éticas e deontológicas.
- Disponibilização no sítio da internet da DGPM, em página própria, da informação relevante relativa à aquisição de prestação de serviços.

- Aceder aos currículos profissionais dos candidatos ou contrapartes, no âmbito da aquisição de prestações de serviços, nomeadamente para despiste da existência de situações que possam constituir impedimentos ou incompatibilidades, nos termos da lei.

Os trabalhadores da DGPM devem:

- Pautar a sua atuação respeitando os deveres e regras deontológicas e disciplinares inerentes às suas funções;
- Observar e assegurar o sigilo de informação, nomeadamente não divulgando ou usando informações confidenciais obtidas no desempenho das suas funções ou em virtude desse desempenho;
- Agir sempre com isenção e imparcialidade, bem como em conformidade e no estrito cumprimento da lei.

No que respeita à definição e implementação de eventuais medidas de correção, considerando que a DGPM conta apenas com um ano de existência, desde a sua criação e institucionalização através do Decreto Regulamentar n.º 17/2012, de 31 de janeiro, e estando ainda em finalização o seu processo de consolidação orgânica e institucional, em particular em matéria de recursos humanos, organização administrativa e financeira e gestão e operação de projetos de financiamento, não existem à data situações que careçam de outras medidas além das de carácter preventivo, previstas no Quadro 3.

3.5. Acompanhamento, Monitorização e Atualização do Plano

O acompanhamento da aplicação das medidas enunciadas é da responsabilidade da Divisão de Apoio Jurídico, Financeiro e Administrativo (DAJFA) que deverá semestralmente apresentar um relatório do ponto de situação ao Diretor-Geral, após a obtenção de contributos dos responsáveis.

No final do ano é também da responsabilidade da DAJFA elaborar um relatório de execução que comtemple nomeadamente:

- » Identificação das medidas adotadas;
- » A descrição dos riscos eliminados ou cujo impacto foi reduzido e daqueles que se mantêm;
- » Os riscos identificados ao longo do ano que não foram considerados no plano inicial.

