



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete Nacional de Segurança

Relatório de Monitorização Anual do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Abril de 2024

ÍNDICE

1. Enquadramento	1
2. Missão e Visão do GNS	2
3. Estrutura Orgânica do GNS	2
4. Responsáveis pela monitorização da execução das medidas do Plano.....	2
5. Monitorização da execução das medidas do Plano.....	3
6. Implementação das medidas preventivas e mecanismos de controlo	3
7. Estado de Implementação das medidas preventivas e mecanismos de controlo	5
8. Avaliação das medidas preventivas e implementação de ações de controlo.....	7
9. Conclusões e recomendações	8

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1 – Número de riscos identificados por área.....</i>	<i>5</i>
<i>Figura 2 – Número de ações preventivas por área de risco.....</i>	<i>6</i>
<i>Figura 3 – Número de ações por medida de prevenção</i>	<i>7</i>
<i>Figura 4 – Número de medidas por estado e área de risco.....</i>	<i>8</i>

Despacho

Aprova o relatório, concorda-se com as conclusões e Recomendações nele vertidas. 7.

O Diretor-geral do GNS



António Gameiro Marques
Contra-almirante

30/4/24

1. Enquadramento

Através da elaboração do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (doravante designado “PPRCIC” ou, simplesmente, Plano) o Gabinete Nacional de Segurança (doravante designado “GNS”) identificou as situações potenciadoras de riscos de corrupção e/ou de infrações conexas, incluindo as de fraude, e elencou um conjunto de medidas preventivas e corretivas que reduzem a probabilidade de ocorrência do risco através da adoção de uma metodologia e monitorização das medidas propostas, identificando os respetivos responsáveis pela sua implementação.

Neste âmbito, a Equipa de Acompanhamento definiu, ainda, os mecanismos de monitorização e revisão periódica do processo de gestão do risco, consubstanciando, desta forma, num instrumento de gestão fundamental e de grande utilidade na resposta aos desafios colocados ao GNS decorrentes da sua missão e atribuições bem como no exercício das suas competências de forma ética e legal.

O PPRCIC foi revisto em outubro de 2023, com o propósito de assegurar um integral alinhamento com o preconizado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, e demais legislação relacionada com o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (doravante designado “RGPC”).

Este diploma veio concretizar a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, nos termos da RCM n.º 37/2021, de 6 de abril, estabelecendo, para todas as entidades abrangidas, a implementação de um programa de cumprimento normativo, o qual deverá incluir o plano de prevenção ou gestão de riscos (PPR), o código de ética e de conduta, programa de formação, canal de denúncia e a designação de um responsável pelo cumprimento normativo.

Atendendo à sua importância na dinâmica do RGPC, o PPRCIC também constitui um instrumento de suporte do planeamento estratégico, do processo de tomada de decisão e do planeamento e da execução das atividades operacionais e instrumentais.

No final de cada ano, a Equipa de Acompanhamento elaborará um relatório de execução do Plano, o qual deve contemplar:

- O balanço das medidas adotadas e das medidas por adotar com identificação dos fatores que impediram a sua concretização;
- A identificação dos riscos que foram reduzidos e dos riscos que se mantêm;
- A eventual identificação dos riscos não contemplados no Plano;
- A eventual necessidade de se proceder à revisão do Plano.

2. Missão e Visão do GNS

O GNS é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, na dependência do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo em quem aquele delegar. A sua missão, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 3/2012 de 16 de Janeiro, na republicação pelo Decreto-Lei n.º 136/2017, de 6 de novembro, é "(...) garantir a segurança da informação classificada no âmbito nacional e das organizações internacionais de que Portugal é parte, e exercer a função de autoridade de credenciação de pessoas singulares ou coletivas para o acesso e manuseamento de informação classificada, bem como a de autoridade credenciadora e de fiscalização de entidades que atuem no âmbito do Sistema de Certificação Eletrónica do Estado Infraestrutura de Chaves Públicas (SCEE) e de entidade credenciadora por força do disposto na lei que regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública."

O Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS) funciona no âmbito do GNS, tendo como missão "(...) contribuir para que o país use o ciberespaço de uma forma livre, confiável e segura, através da promoção da melhoria contínua da cibersegurança nacional e da cooperação internacional, em articulação com todas as autoridades competentes, bem como da implementação das medidas e instrumentos necessários à antecipação, à deteção, reação e recuperação de situações que, face à iminência ou ocorrência de incidentes ou ciberataques, ponham em causa o funcionamento das infraestruturas críticas e os interesses nacionais".

A visão do GNS traduz-se em contribuir, no âmbito das suas atribuições, para um Portugal mais seguro, através de um comportamento resiliente e de um pensamento inovador, através da adoção de mecanismos que simultaneamente garantam:

- A promoção de uma cultura de clareza e transparência no relacionamento com as entidades públicas e privadas e com os cidadãos;
- A promoção, entre os seus funcionários e colaboradores, de uma cultura de serviço público e de estrito cumprimento dos deveres funcionais, nomeadamente dos deveres de zelo, isenção, responsabilidade, honestidade e correção;
- O aperfeiçoamento e reforço dos mecanismos internos de controlo e supervisão;
- A definição clara das competências e responsabilidades individuais.

3. Estrutura Orgânica do GNS

De acordo o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 170/2007, de 3 de maio, e do artigo 5.º Decreto-Lei n.º 3/2012, de 16 de janeiro, a organização interna do GNS obedece ao modelo de estrutura matricial. A estrutura orgânica do GNS não sofreu qualquer alteração àquela descrita no PPRCIC, e corresponde à estrutura informal atualmente existente, aguardando-se ainda aprovação da portaria que fixará o número máximo de chefes de equipas multidisciplinares que integram a estrutura do GNS.

4. Responsáveis pela monitorização da execução das medidas do Plano

A Equipa de Acompanhamento do PPRCIC, assegura a adequada implementação do Plano, incentivando o comportamento ético, propondo à Direção, para cada um dos níveis hierárquicos, a adoção dos princípios e regras de conduta que garantam a execução de controlos internos adequados. Concomitantemente, assume-se como responsável pela execução e monitorização das medidas preventivas dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, mormente, através da

implementação das medidas constantes no PPRCIC, bem como o seu restabelecimento através de normativos concorrentes, tais como normativos internos.

Em termos institucionais, toda a cadeia de direção e comando é responsável pela prevenção e deteção de erros e/ou irregularidades que possam estar relacionadas com atos de corrupção e de infrações conexas.

Em primeira instância, a responsabilidade é da Direção e das chefias intermédias, mas em última instância cabe a todos os colaboradores do GNS, através da implementação e do funcionamento contínuo de sistemas de controlo interno adequados para eliminar e/ou reduzir os erros e as fraudes.

A responsabilidade pela prevenção e deteção de fraudes, irregularidades, erros e corrupção, cabe a todos os funcionários, civis e militares, do GNS.

5. Monitorização da execução das medidas do Plano

O n.º 4 do artigo 6.º, do Regime Geral da Prevenção da Corrupção, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, estabelece que a execução PPRCIC está sujeita a controlo, sendo esse controlo efetuado nos seguintes termos: • Elaboração, no mês de outubro, de relatório de avaliação intercalar nas situações identificadas de risco elevado ou máximo; • Elaboração, no mês de abril do ano seguinte a que respeita a execução, de relatório de avaliação anual, contendo nomeadamente a quantificação do grau de implementação das medidas preventivas e corretivas identificadas, bem como a previsão da sua plena implementação.

A monitorização da implementação das medidas preventivas e mecanismos de controlo constantes do PPRCIC tem vindo a ser realizada pela Equipa de Acompanhamento designada pelo despacho n.º 75/DG/2023 do Diretor-Geral do GNS, de 21 de dezembro de 2023.

Neste sentido, o presente relatório resulta do trabalho desenvolvido pela Equipa, tendo sido adotada a seguinte metodologia:

- Realizar, junto das chefias intermédias, de um conjunto de entrevistas com o objetivo de avaliar o estado de implementação das medidas preventivas constantes no Anexo A do Plano nas diferentes áreas de atuação do GNS e, simultaneamente, identificar oportunidades de melhoria, assim como promover e sensibilizar, todas as áreas de atuação do GNS, para a importância do PPRCIC enquanto parte integrante do seu sistema de controlo interno;
- Fazer o levantamento dos normativos internos existentes e em revisão no GNS;
- Fazer o levantamento das ações promovidas e realizadas no GNS no âmbito do PPRCIC.

6. Implementação das medidas preventivas e mecanismos de controlo

Com o objetivo de promover a execução do PPRCIC, a Direção do GNS comprometeu-se a:

- Criar uma Equipa de Acompanhamento do PPRCIC;
- Criar métodos e definir procedimentos para implementação das medidas preventivas previstas no Anexo I do PPRCIC;
- Divulgar junto dos funcionários, civis e militares, e colaboradores do GNS os relatórios decorrentes dos controlos internos ou externos, relativos ao cumprimento das normas de procedimentos vigentes, por parte dos funcionários;
- Garantir que as medidas de mitigação e as ações de controlo interno são devidamente divulgadas e conhecidas pelos colaboradores do GNS através da fomentação de ações de

divulgação e esclarecimento com vista ao fortalecimento de uma cultura ética anticorrupção.

Neste enquadramento, foram realizadas as seguintes ações:

- Apresentação do Código de Ética e de Conduta e do PPRCIC, em reunião presencial com todos os funcionários e colaboradores do GNS, em 8 de novembro de 2023;
- Sensibilização sobre o regime geral de prevenção da corrupção e boas práticas dirigidas à contratação pública, dirigida simultaneamente a todas as chefias intermédias, em 13 de dezembro de 2023;
- Nomeação da Equipa de Acompanhamento, em 21 de dezembro de 2023;
- Realização de 14 reuniões particulares com todas as chefias intermédias para fomentar as medidas de mitigação e as ações de controlo interno, de 5 fevereiro a 5 de março de 2024;
- Capacitação profissional de dois elementos da equipa de acompanhamento em gestão de risco, em 19 e 20 de março de 2024;
- Ação de sensibilização e discussão de oportunidades de melhoria a integrar no domínio da contratação pública, em 21 de março de 2024.

Em termos de utilização de mecanismos preventivos dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, o GNS mantém como prática corrente a utilização dos seguintes mecanismos de controlo interno:

- Acompanhamento e supervisão adequados por parte da Direção, dos Chefes de Equipa Multidisciplinares e dos Consultores-Coordenadores;
- Utilização de sistema de gestão e controlo documental através de software adequado;
- Primazia à multiplicidade de concorrentes em procedimentos de Aquisição de Bens e Serviços, ou Empreitadas de Obras Públicas, dando prioridade a Concursos Públicos em detrimento de Consultas Prévias e/ou Ajustes Diretos;
- Controlo orgânico, decorrente da segregação de funções entre as diversas áreas funcionais com intervenção nos procedimentos;
- Promoção de ações internas de sensibilização para as consequências da corrupção e infrações conexas, de divulgação de manuais de procedimento e do Código de Ética e Conduta;
- Utilização de Planos Anuais de Compras.

Paralelamente, na sequência do aditamento ao contrato de financiamento estabelecido entre o GNS e a Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP), mormente o n.º 3 da cláusula 8.ª, que estabelece a obrigatoriedade do GNS efetuar a avaliação de risco de fraude, foram realizados vários trabalhos no âmbito da avaliação do risco fraude.

Neste sentido e atendendo ao disposto na Orientação Técnica N.º 14/2023, da EMRP, foi elaborada a autoavaliação do risco de fraude com base na avaliação do ambiente operacional global do GNS e do seu grau de exposição a uma potencial situação de corrupção e fraude; o plano de ação com medidas de mitigação e controlos adicionais; o Manual de Gestão de Risco, e entregue à EMRP o primeiro Relatório de Avaliação de Risco de Fraude.

Apesar de constituírem matérias com enquadramento normativo distinto, corrupção e fraude acarretam obrigações e procedimentos comuns, debruçando-se sobre os mesmos riscos, em especial o de duplo financiamento e o de conflito de interesses, pelo que se justifica o tratamento

simbiótico da mesma informação, *in casu*, a monitorização do estado de implementação das medidas preventivas, corretivas e de sensibilização inseridas no âmbito do RGPC e da Política Antifraude.

Neste sentido, o presente relatório reflete também o trabalho vertido no Manual de Gestão do Risco (dezembro de 2023) e apresentado no Relatório de Avaliação do Risco de Fraude (março de 2024).

7. Estado de Implementação das medidas preventivas e mecanismos de controlo

No PPRCIC aprovado em outubro de 2023, para um total de 11 áreas de risco inicialmente projetadas, foram identificados 38 riscos, os quais se multiplicam pelas unidades orgânicas do GNS.

Estas ações revelam a transversalidade das medidas de prevenção previstas e a sua necessidade e adequação às diferentes áreas de risco e de atividade do GNS.

Como melhor se poderá visualizar na Figura 1, a maior concentração de riscos encontra-se na área da “contratação pública”, com 14 riscos identificados por área, o que se justifica face à natureza administrativo-financeira associada à realização da despesa pública e à relação com o mercado bem como à multidiversidade de operadores financeiros que concorrem entre si para obter o maior número de contratos.

Por sua vez, o número de riscos identificados na área do “sistema de controlo interno”, justifica-se pela sua transversalidade a todas as

áreas de competência do GNS e pelo facto do seu escrutínio não se cingir ao RGPC. Na delimitação desta área, concorrem riscos cuja responsabilidade na sua deteção, avaliação e monitorização são da responsabilidade de diferentes áreas de competência do GNS, pelo que a Figura 1 acaba por demonstrar a relevância que o sistema de gestão e controlo interno tem na dinamização da implementação das medidas de prevenção e mitigação.

Será ainda de destacar a área “emissão de credenciações, certificações e acreditações”, que é uma área da responsabilidade exclusiva do GNS a nível nacional, sobre a qual derivam as suas competências próprias, e se traduzem em processo de grande complexidade ao nível da avaliação e validação de pessoas singulares e coletivas, assim como de espaços, bens e tecnologias.

Na qualidade de Autoridade Nacional, nesta matéria, os impactos dos riscos identificados (mesmo os residuais) não ficam dispensados do rol de medidas mitigadoras, incluindo as pedagógicas, pretendendo-se instituir uma política antifraude e um regime de prevenção da corrupção robustos, em particular nas infrações relacionadas com a obtenção de vantagens ilícitas, salvaguardando o bom nome e reputação da instituição.

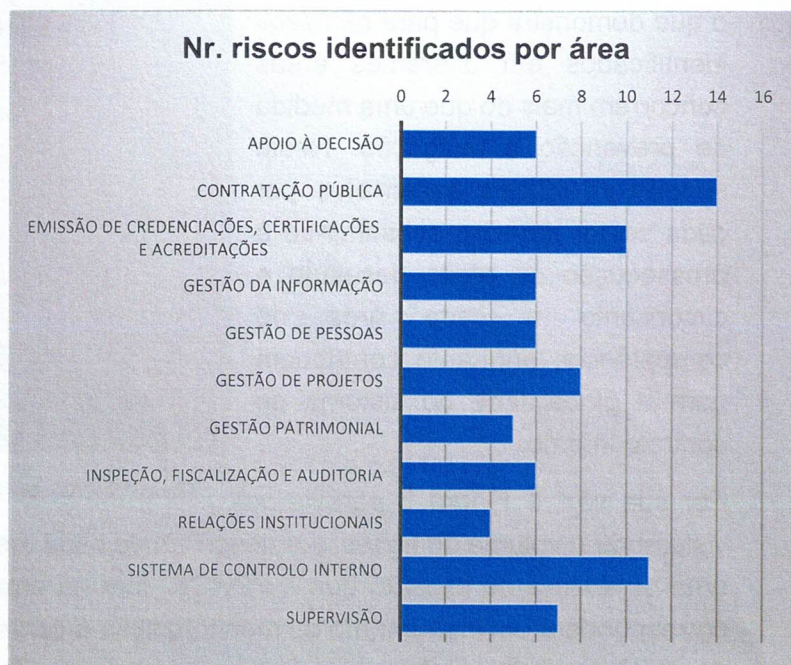


Figura 1 – Número de riscos identificados por área

Neste sentido, e como forma de mitigação dos riscos identificados nas 11 áreas de risco constantes no PPRCIC, foram assinaladas 29 medidas de prevenção e mitigação, perfazendo um total de 436 ações.

Estas medidas de âmbito geral, requerem a adoção de diferentes ações e instrumentos, pelas unidades orgânicas onde foi identificado o risco, com vista à diminuição da sua probabilidade.

Como melhor se poderá verificar por comparação entre as Figura 1 e 2, as áreas que se destacam por requerer um maior número de ações preventivas, são as mesmas, o que demonstra que para os riscos identificados em diferentes áreas concorrem mais do que uma medida de prevenção e mitigação. Neste sentido, as ações a desenvolver por cada sector deverão subsumir-se à prossecução do efeito desejado e circunscrito a cada área de competência, enquanto contribuem para a globalidade do sistema de controlo interno.



Figura 2 – Número de ações preventivas por área de risco

Por sua vez, a Figura 3 permite-nos vislumbrar o volume de ações que decorrem de cada medida de prevenção e mitigação, oferecendo uma perspetiva do impacto que o PPRCIC tem na organização, sendo certo que para cada ação corresponderá um instrumento de monitorização e controlo que faz parte do mecanismo do sistema de gestão e controlo interno em desenvolvimento no GNS.

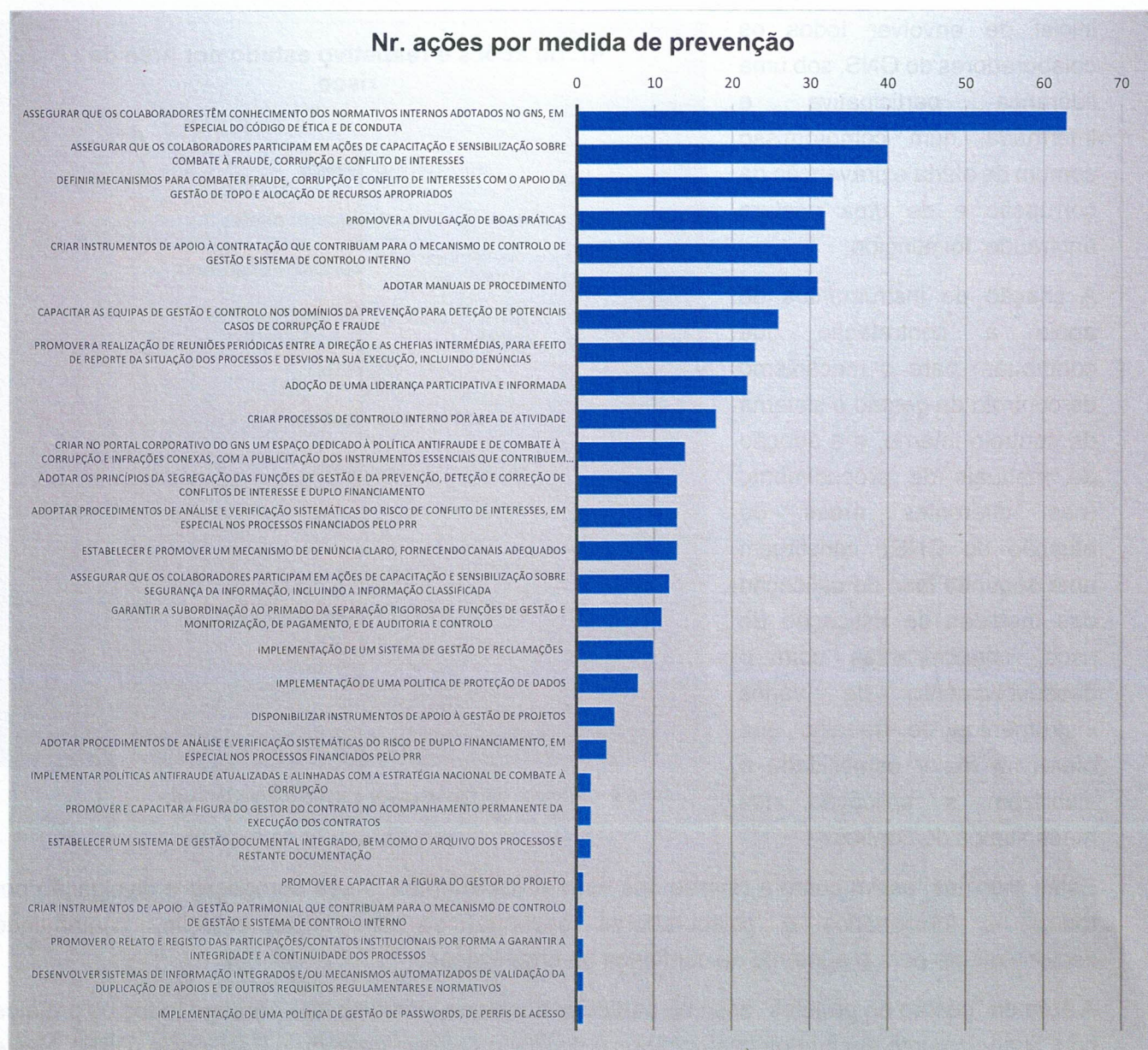


Figura 3 – Número de ações por medida de prevenção

8. Avaliação das medidas preventivas e implementação de ações de controlo

Para efeitos deste relatório, considera-se no estado “em implementação” aquelas medidas de prevenção, cujas ações conducentes à sua adoção, nas diferentes áreas de competência, ainda não se encontram plenamente concretizadas.

A Figura 4 ilustra o caminho já percorrido pelo GNS na execução do PPCIC, nos primeiros seis meses, o qual assentou numa estratégia de sensibilização e capacitação interna visando a consolidação de uma cultura organizacional alinhada com o RGPC e com a política antifraude.

Através da divulgação do código de ética e conduta, o qual abrange a matéria relacionada com o conflito de interesses e a acumulação de funções, da realização de reuniões periódicas, da promoção de ações de sensibilização, e da divulgação de boas práticas, considera-se que o objetivo

inicial de envolver todos os colaboradores do GNS, sob uma liderança participativa e informada, num compromisso comum de alerta e prevenção da corrupção e de uma postura antifraude, foi atingido.

A criação de instrumentos de apoio à contratação que contribuam para o mecanismo de controlo de gestão e sistema de controlo interno, e a adoção de manuais de procedimento (nas diferentes áreas de atuação do GNS), constituem uma segunda fase de aplicação das medidas de mitigação de risco, concomitantes com o desenvolvimento de vários instrumentos de trabalho que ofereçam maior estabilidade e viabilizem a aplicação dos mecanismos de controlo.

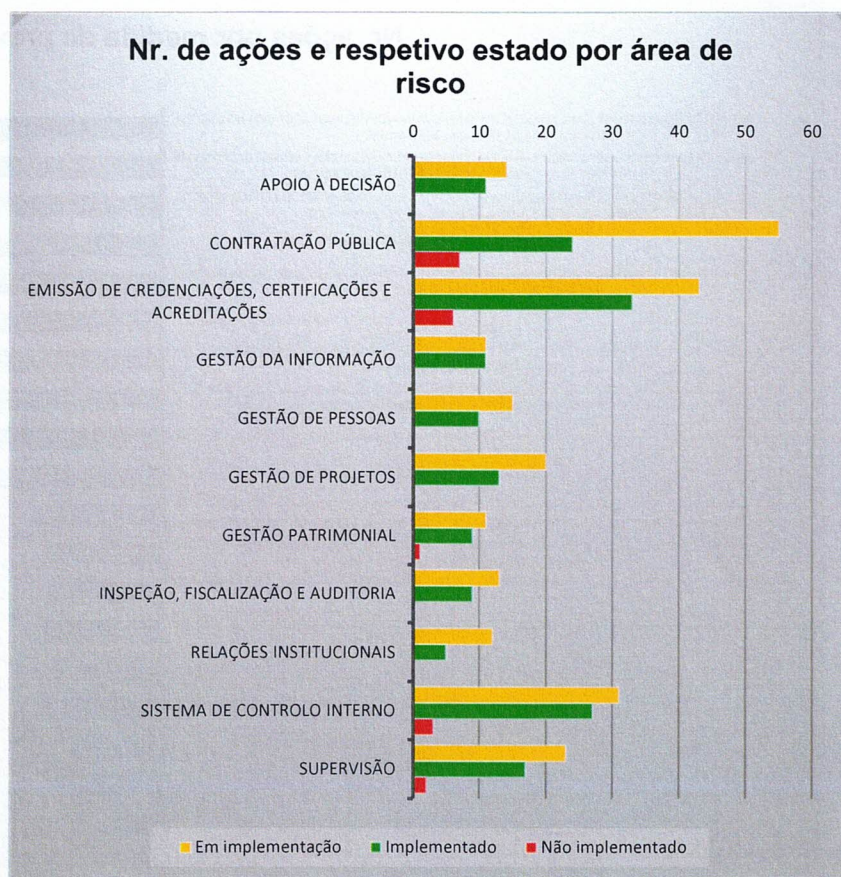


Figura 4 – Número de medidas por estado e área de risco

Estas medidas, assim como a revisão dos normativos internos, a sua agregação e divulgação por todos os funcionários e colaboradores encontram-se em implementação, contribuindo sectorialmente para o aumento da confiança na organização.

A área da “gestão de projetos” assume particular destaque, uma vez que abrange todos os projetos com financiamento em fundos comunitários e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Neste sentido, o escrutínio à regularidade normativa de um conjunto alargado de legislação e de reporte a várias entidades, exige uma atenção redobrada no cumprimento do PPRCIC, por envolver áreas de competência diferenciadas e requerer uma visão integrada na abordagem aos riscos aí identificados. A capacitação dos recursos humanos nesta área revela-se, pois, essencial para que se adotem procedimentos de gestão eficazes que diminuam o risco associado à boa execução dos projetos. Esta medida encontra-se já em implementação.

Outra das áreas que oferece desafios é o “sistema de controlo interno”, que se sustenta num programa de cumprimento normativo próprio, aprovado e em vigor no GNS (plano de prevenção ou gestão de riscos, o código de ética e de conduta, o programa de formação, canal de denúncia, declaração antifraude), mas que ainda carece da implementação de mecanismos de verificação e controlo que dependem da existência de processos de controlo interno por área de atividade.

9. Conclusões e recomendações

O processo de monitorização da execução do PPRCIC confirmou, de forma consistente, o comprometimento da direção do GNS na promoção de uma cultura de responsabilidade, a qual tem contribuído para responder positivamente aos desafios colocados na execução dos projetos

financiados pelo PRR, designadamente o programa de cumprimento normativo e de reporte o qual se insere na Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 e consequentemente no Regime Geral de Prevenção de Corrupção.

As recomendações constantes do Plano e já implementadas pelas diferentes equipas multidisciplinares do GNS e áreas do CNCS constituem práticas regulares na execução das atividades.

Com a elaboração do presente relatório ficou patente o número de medidas em implementação o que permite confirmar o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido desde a revisão do Plano em outubro de 2023.

No entanto e apesar do progresso realizado, a implementação de todas as medidas de prevenção carece de recursos humanos e tecnológicos que viabilizem a execução do Plano do GNS e vão ao encontro das expectativas apontadas pela EMRP. Acresce, que o tempo entretanto decorrido é insuficiente para que seja exigível outro nível de desempenho na implementação das medidas a adotar.

O levantamento da totalidade de processos de atividade e de controlo, no âmbito do PPRCIC, está a ser desenvolvido não se encontrando ainda implementado.

Considera-se que um processo de monitorização regular constituirá um incentivo à adoção de procedimentos que não estão ainda implementados, o que, contribuirá para uma maior eficácia do Plano, ao assegurar um progressivo aumento da percentagem de medidas preventivas e mecanismos de controlo implementados.

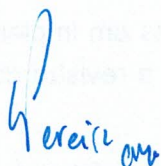
Sem prejuízo da oportunidade da revisão do Plano considerou-se, na presente avaliação, que as medidas preventivas previstas são as necessárias e as adequadas à presente conjuntura, contribuindo para mitigar os riscos identificados e, no âmbito do PRR, responder às demonstrações que têm vindo a ser solicitadas pela Estrutura de Missão Recuperar Portugal, não se revelando a necessidade de proceder à alteração do nível de risco identificado no Anexo A do PPRCIC.

Existindo ainda algum caminho a percorrer, recomenda-se:

- a. Promover a elaboração, atualização e conclusão de manuais de procedimentos em todas as unidades orgânicas, indo ao encontro do preconizado no Decreto-Lei n.º 109-E/2021 de 9 de dezembro que institui o Regime Geral de Prevenção de Corrupção, o qual, no n.º 4 do art.º 15º, prescreve que “o sistema de controlo interno deve constar de Manuais de Procedimentos, com base nas melhores práticas”;
- b. Investir na formação contínua de dirigentes e colaboradores do GNS, promovendo ações de sensibilização para robustecer a cultura organizacional numa perspetiva antifraude e anticorrupção;
- c. Trabalhar numa ótica de melhoria contínua, tendo presente que o PPRCIC é um dos instrumentos de gestão de risco mais relevantes do GNS.

Gabinete Nacional de Segurança, em 30 de abril de 2024

A Equipa de Avaliação,



CMG Nuno Pereira



Dra. Raquel Poucochinho



Dra. Beatriz Ribeiro



COR Maurício Raleiras



Dra. Edite Mendonça