

PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS



O Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, determina que todas pessoas coletivas com sede em Portugal que empreguem 50 ou mais trabalhadores devem implementar medidas de prevenção da corrupção, e dispor dos seguintes instrumentos de prevenção da corrupção: Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC); Código de conduta; Canais de denúncia; e Plano de formação e comunicação;

Além dos instrumentos previstos no diploma acima identificado, o GNS, enquanto entidade gestora de vários projetos previstos no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), está ainda obrigado a definir uma Declaração de Política Antifraude.

Através da elaboração dos PPRCIC pretende-se identificar as situações potenciadoras de riscos de corrupção e/ou de infrações conexas, elencar medidas preventivas e corretivas que minimizem a probabilidade de ocorrência do risco e definir a metodologia de adoção e monitorização das medidas propostas, identificando os respetivos responsáveis.

Neste sentido, e através deste instrumento de planeamento e prevenção, o GNS pretende identificar as situações potenciadoras de riscos, incluindo os de fraude, de corrupção e de infrações conexas, elencar os controlos que minimizam a sua probabilidade de ocorrência e impacto e definir o plano de ação que agregue todas as medidas de prevenção previstas, bem como os respetivos responsáveis pela sua aplicação. Define-se, ainda, os mecanismos de monitorização e revisão periódica do processo de gestão do risco, consubstanciando, desta forma, um instrumento de gestão fundamental e de grande utilidade na resposta aos desafios colocados ao GNS decorrentes da sua missão e atribuições, e no exercício das suas competências de forma ética e legal.

Na elaboração do PPRCIC do GNS foram tidas em consideração as recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) e, para identificação de mecanismos de prevenção de riscos na contratação pública, a campanha “Combate ao Conluio na Contratação Pública” promovida pela Autoridade da Concorrência.

PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

| Versão | Data de Reporte | Data de Aprovação | Descrição |
|--------|-----------------|-------------------|-------------------------|
| N.º 1 | 26/05/2022 | 26/05/2022 | Versão inicial |
| N.º 2 | 26/07/2023 | 04/10/2023 | Revisão em contexto PRR |

Gabinete Nacional de Segurança

Rua da Junqueira, 69 1300-342 Lisboa

Telefone: 21 040 36 00

Fax: 21 040 36 98

E-mail: geral@gns.gov.pt

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Capítulo 1 - Enquadramento e âmbito de aplicação do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas | 5 |
| Capítulo 2 - Caracterização do Gabinete Nacional de Segurança | 6 |
| 2.1 Conjunto de valores | 7 |
| 2.2 Recursos Humanos | 9 |
| 2.3 Estrutura Orgânica e Funcional | 9 |
| Inspeção e Auditoria | 9 |
| Doutrina e Formação | 10 |
| Gestão da Informação Classificada e Criptografia | 10 |
| Segurança Digital Tecnológica e de Infraestruturas | 10 |
| Credenciação | 11 |
| Informática, Redes e Comunicações | 11 |
| Administração e Logística | 11 |
| Desenvolvimento e Inovação | 11 |
| Capacitação Técnica e Organizacional | 12 |
| Operações | 12 |
| Regulação, Supervisão e Certificação | 12 |
| Serviços Técnicos | 13 |
| Capítulo 3 - Corrupção e Infrações Conexas | 13 |
| 3.1 Conflito de interesses | 16 |
| Capítulo 4 - Risco | 18 |
| 4.1 Conceitos | 18 |
| 4.2 Qualificação do Risco | 19 |
| 4.3 Áreas suscetíveis de risco e medidas preventivas dos riscos | 21 |
| Capítulo 5 - Identificação dos responsáveis que gerem o plano de gestão de riscos | 22 |
| Capítulo 6 - Ações de Aferição da Efetividade, Utilidade e Eficácia das Medidas Propostas | 24 |
| Capítulo 7 - Anexo A - Identificação dos riscos de corrupção e infrações conexas e medidas preventivas e corretivas (RESERVADO) | 25 |

CAPÍTULO 1 - ENQUADRAMENTO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

O Regime Geral de Prevenção da Corrupção, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, determina que todas pessoas coletivas com sede em Portugal que empreguem 50 ou mais trabalhadores devem implementar medidas de prevenção da corrupção, e dispor, de entre outros instrumentos de prevenção da corrupção, de um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC), vindo reforçar a Recomendação n.º 1/2009, de 1 julho, do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) na qual se determina que os órgãos dirigentes máximos de entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, seja qual for a sua natureza, devem elaborar planos de gestão de risco de corrupção e infrações conexas.

Esta mesma recomendação determina, ainda, que o PPRCIC deve contemplar:

- Identificação dos riscos de corrupção e infrações conexas relativos a cada área;
- Identificação das medidas adotadas para prevenção dos riscos;
- Identificação dos responsáveis que gerem o plano de gestão de riscos;
- Elaboração de um relatório de execução anual;
- Que o PPRCIC e os relatórios de execução anuais devem ser remetidos ao CPC, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

O presente PPRCIC pretende ser um instrumento que permita ao GNS responder a este propósito 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.

O PPRCIC aplica-se a todos os funcionários públicos e militares do GNS/CNCS aos demais colaboradores que, independentemente do vínculo jurídico-funcional, lhe pre-

stem trabalho ou serviços. Abrange, ainda, todas as entidades públicas e privadas e outros interessados que, diretamente ou indiretamente, venham a relacionar-se com o GNS/CNCS, devendo, neste contexto, promover-se a divulgação dos princípios vertidos neste documento por esta comunidade.

CAPÍTULO 2 - CARACTERIZAÇÃO DO GABINETE NACIONAL DE SEGURANÇA

O Gabinete Nacional de Segurança 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 republicado 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”.

No âmbito da sua missão, as principais atividades desenvolvidas pelo GNS são a credenciação de: (i) segurança de pessoas singulares ou coletivas para administração de informação classificada; (ii) entidades de certificação eletrónica do Estado; (iii) segurança a entidades para o exercício de atividades industriais, tecnológicas e de investigação; (iv) segurança nacional às empresas de comércio e indústria de bens e tecnologias militares, de certificação de segurança a produtos e sistemas de comunicações,

de informática e de tecnologias de informação classificada, certificação das entidades gestoras de plataformas eletrónicas de contratação pública e supervisão da implementação do regulamento 910/2014 da UE.

Relativamente ao CNCS, no âmbito da sua missão, as principais atividades centram-se no desenvolvimento das capacidades nacionais de prevenção, monitorização, deteção, reação, análise e correção destinadas a fazer face a incidentes de Cibersegurança e ciberataques, no processo de regulamentação da Lei 46/2018 de 13 de agosto que transpõe a Diretiva de Segurança das Redes da Informação (Diretiva SRI) para a legislação nacional, e na coordenação do plano de ação da ENSC 2019-2023. Com a publicação do DL 65/2021 de 30 de julho, que Regulamenta o Regime Jurídico da Segurança do Ciberespaço e define as obrigações em matéria de certificação da Cibersegurança, o CNCS reforçou as suas competências enquanto Autoridade Nacional de Certificação de Cibersegurança.

A VISÃO do GNS/CNCS traduz-se em contribuir, no âmbito das suas atribuições, para um Portugal mais seguro, através de um comportamento resiliente e de um pensamento inovador.

2.1 CONJUNTO DE VALORES

Na prossecução das suas atribuições e no exercício das suas competências, a conduta do GNS/CNCS, dos seus dirigentes, trabalhadores e colaboradores civis e militares, encontra-se vinculada ao estrito respeito pelos princípios éticos gerais consagrados na lei, nomeadamente na Constituição da República Portuguesa, no Código do procedimento Administrativo, na Lei Geral do Trabalho e do Trabalho em Funções Públicas, assim como aos princípios ínsitos na Carta de Ética da Administração Pública, e nas Bases Gerais da Condição Militar, no Estatuto dos Militares das Forças Armadas, e no Regulamento de Disciplina Militar.

Em particular, o GNS/CNCS rege-se por um conjunto de valores vertidos no seu Código de Ética, como sejam:

- Lealdade, professada na prática da verdade, da fidelidade aos princípios éticos, e da constância e firmeza no compromisso assumido para com as chefias, para consigo mesmo e para com os seus pares;
- Confiabilidade, enquanto capacidade de dar resposta às solicitações externas nos

prazos determinados, mesmo em circunstâncias adversas e inesperadas;

- Honestidade, a virtude que exige coerência e sinceridade no agir, sentir e falar;
- Rigor, no fazer com seriedade de princípios, exatidão, precisão, concisão e pontualidade;
- Honra, percebida na conduta virtuosa, na firmeza e na dignidade de carácter e que se reflete no reconhecimento público que se obtém pelo cumprimento do dever, donde resulta reputação e prestígio;
- Integridade, na assunção de responsabilidades, materializada na transparência, honestidade e equidade das decisões e atos.

No contexto de aplicação individual, organizacional, social e ambiental, o GNS/CNCS incentiva todos os seus trabalhadores e colaboradores a adotarem um comportamento assente na excelência, inovação, compromisso, e na ecologia, o que se traduz numa postura de flexibilidade e disposição para a mudança, espírito de equipa e atitude positiva e de franca cooperação, orientação para os resultados e qualidade do serviço, proatividade, responsabilidade e compromisso com o serviço, e sentido de serviço público.

O modelo de liderança adotado pelo GNS está focado nas pessoas e é praticado numa lógica inclusiva no sentido do processo de decisão não ser solitário, envolvendo os diferentes atores no processo decisório garantindo assim uma maior adesão à decisão tomada.

O GNS prossegue a sua missão e exerce as suas competências, suportado nos seguintes

instrumentos de gestão:

- Plano e Relatório de Atividades e Contas;
- QUAR;
- Balanço social;
- Orçamento e Mapa de Pessoal;
- Plano estratégico;
- Normas procedimentais e de controlo interno.

2.2 RECURSOS HUMANOS

O Mapa de Pessoal constitui um instrumento fundamental de planeamento e gestão estratégica

de recursos humanos, permitindo uma visão integrada e dinâmica desses mesmos recursos,

contribuindo para uma cultura organizacional orientada para o serviço público de acordo com

critérios de racionalização, transversalidade, eficiência e economia de custos.

O mapa de pessoal da GNS aprovado para o ano 2023 prevê 122 trabalhadores, conjugando

trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas, em Comissão de Serviço e Pessoal Militar e das Forças de Segurança, em função das atribuições prosseguidas e sem prejuízo das atividades transversais e comuns a todo o modelo organizacional, numa lógica de eficiência, qualidade e racionalidade.

2.3 ESTRUTURA ORGÂNICA E FUNCIONAL

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 abaixo indicada corresponde à estrutura informal atualmente existente, aguardando-se a aprovação da portaria que fixará o número máximo de chefes de equipas multidisciplinares que integram a estrutura do GNS.

Inspeção e Auditoria

A equipa multidisciplinar de Inspeção e Auditoria (IA) tem por missão apoiar a Autoridade Nacional de Segurança, garantindo a fiscalização e inspeção das entidades que detenham informação classificada sob responsabilidade portuguesa, dentro e fora do território nacional, de modo a verificar e promover o cumprimento dos normativos, procedimentos e condições de segurança aplicáveis a esse tipo de informação. Adicionalmente, apoia a Direção do Gabinete Nacional de Segurança a avaliar, por meio de auditorias, a adequação, a eficácia e o cumprimento dos procedimentos de controlo internos do GNS/CNCS, assim como o cumprimento de legislação aplicável.

Doutrina e Formação

A equipa multidisciplinar de Doutrina e Formação (DF) desenvolve um conjunto de atividades centradas na dinamização de competências que visam a salvaguarda da Informação Classificada (IC).

Compete ao DF promover o estudo, a investigação e difusão de normas e procedimentos de segurança de IC a nível nacional, contribuir e acompanhar a doutrina emanada pelas organizações internacionais de que Portugal faz parte, conduzir, negociações técnicas tendentes ao estabelecimento de Acordos Bilaterais e Multilaterais de Segurança para a troca e proteção mútua da IC, assegurar ações de formação que visam preparar organizações e pessoas que manuseiem IC.

Gestão da Informação Classificada e Criptografia

A equipa multidisciplinar de Gestão da Informação Classificada e Criptografia (GICC) tem por missão apoiar a Autoridade Nacional de Segurança e Autoridade nacional de Distribuição garantindo que a gestão do ciclo de vida da Informação Classificada é executada de maneira harmoniosa por todos os órgãos de segurança em território nacional e onde se encontrem implantados no estrangeiro, cumprindo com o normativo legal nacional e com as normas e procedimentos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da União Europeia e de outras organizações de que Portugal faça parte, e que a administração e distribuição de material criptográfico se efetue por canais diferenciados.

Segurança Digital Tecnológica e de Infraestruturas

A equipa multidisciplinar de Segurança Digital, Tecnológica e de Infraestruturas (SDTI) tem por missão apoiar a Autoridade Nacional de Segurança na Certificação e Acreditação de produtos, equipamentos, serviços, sistemas e instalações que processam informação classificada, assim como, no apoio ao desenvolvimento de projetos e programas com especial foco para a segurança digital, tecnológica e do Espaço. Apoiar ainda o Diretor Geral do GNS na supervisão dos sistemas de identificação eletrónica, serviços de confiança, na gestão das listas nacionais de confiança e credenciação de plataformas eletrónicas de contratação pública. Integra as áreas de Segurança Tecnológica, Segurança das Infraestruturas, Segurança do Espaço, e os Serviços de Confiança.

Credenciação

A equipa multidisciplinar de Credenciação (CRED) tem por missão principal apoiar a Autoridade Nacional de Segurança na atribuição, controlo, alteração e cancelamento das credenciações de segurança de pessoas singulares e coletivas, públicas ou privadas, ou de qualquer outro serviço ou organismo, onde seja administrada informação classificada ou que necessitem de desenvolver atividades específicas que, nos termos da lei, envolvam a administração dessa informação.

Informática, Redes e Comunicações

A equipa multidisciplinar de Informática, Redes e Comunicações (IRC), em colaboração com o CNCS/DST no que diz respeito à Rede Corporativa, presta um conjunto de serviços internos de suporte ao funcionamento do CNCS e do GNS, nomeadamente ao nível da gestão da infraestrutura e sistemas, da prestação de serviços informáticos de apoio ao utilizador, da gestão e operação de um Security Operations Centre (SOC) e do apoio à produção de normativos técnicos.

Administração e Logística

À equipa multidisciplinar de administração e logística (ADMLOG) incumbe assegurar as atividades do GNS/CNCS no domínio dos recursos financeiros, materiais e de pessoal, designadamente a realização dos processos de aquisição, do aprovisionamento, da gestão dos transportes internos, da manutenção e conservação das instalações, das viagens e deslocações em serviço, e também as atividades relacionadas com a gestão financeira, orçamental e patrimonial, bem como a cobrança da receita, a elaboração da prestação de contas e o processamento de abonos variáveis e eventuais do pessoal que presta serviço no GNS/CNCS.

Integram a estrutura orgânica do CNCS as seguintes equipas:

Desenvolvimento e Inovação

A equipa multidisciplinar de Desenvolvimento e Inovação (DDI) tem como objetivo contribuir ativamente para a capacitação e promoção do capital humano, através da sensibilização e disseminação de boas práticas, da formação e treino avançado de entidades, profissionais especialistas na área e também dos jovens. O reforço da resiliência e a tomada de decisão informada, a produção de conhecimento situacional e a influência positiva sobre as políticas públicas na área da cibersegurança são também

objetivos seus, assim como, a aplicação de estratégias de comunicação que fomentem o envolvimento da comunidade de interesse e o desenvolvimento de grandes eventos distribuídos geograficamente e que contribuam para o aumento da literacia, da capacitação e da promoção de redes de colaboração é outro dos propósitos do departamento.

Capacitação Técnica e Organizacional

A equipa multidisciplinar de Capacitação Técnica e Organizacional (DCTO) tem como objetivo informar e capacitar as organizações com as melhores práticas, através de um conjunto de atividades, serviços e ferramentas desenvolvidas a pensar no crescimento e maturidade da Cibersegurança das organizações nacionais. O DCTO apoia o desenvolvimento de capacidades nas organizações através da dinamização e reforço de ações de redes de colaboração e criação de sinergias, troca de experiências e envolvimento em projetos colaborativos. Adicionalmente, tem a seu cargo a produção de documentação de apoio às organizações, sob a forma de boas práticas, guias e recomendações técnicas, prestando também apoio na sua operacionalização.

Operações

A equipa multidisciplinar de Operações (CERT.PT) assegura a condução da atividade operacional do CNCS que inclui as funções de coordenação nacional da resposta a incidentes no ciberespaço, de produção de relatórios de análise técnica e a produção de um quadro situacional da Cibersegurança nacional (PANORAMA) para os operadores de serviços essenciais e de infraestruturas críticas, prestadores de serviços digitais e outras organizações do Estado.

Regulação, Supervisão e Certificação

A equipa multidisciplinar de Regulação, Supervisão e Certificação (DRSC) contempla as áreas referentes às funções de Autoridade Nacional de Cibersegurança, nos termos do n.º 4 do artigo n.º 7 da Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto, que estabelece o Regime Jurídico da Segurança do Ciberespaço, transpondo a Diretiva (UE) 2016/1148, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e dos sistemas de informação em toda a União Europeia, nomeadamente as de regulação e regulamentação associada, supervisão, fiscalização e sancionatórias nos termos das competências desta entidade. A DRSC contempla ainda as áreas decorrentes do Regulamento UE 2019/881 e do Decreto-Lei n.º 65/2021, de 30 de julho, atuando também no domínio do planeamento de emergência da Cibersegurança.

Serviços Técnicos

A equipa multidisciplinar de Serviços Técnicos (DST) presta um conjunto de serviços de suporte ao funcionamento do CNCS e do GNS, nomeadamente de gestão de infraestrutura e sistemas, de serviços informáticos de apoio ao utilizador e de operação de um SOC. Adicionalmente, este departamento produz recomendações técnicas e presta apoio às entidades nacionais na sua operacionalização.

CAPÍTULO 3 - CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

O crime de corrupção está previsto no Capítulo IV do Título V do Código Penal (CP), juntamente com outros crimes cometidos no exercício de funções públicas.

O nº 1 do artigo 372º do CP relativo ao crime de recebimento indevido de vantagem estabelece que “O funcionário que, no exercício das suas funções ou por causa delas, por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida é punido com pena de prisão até cinco anos ou com pena de multa até 600 dias.” O nº 2 da citada disposição estabelece que “quem por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro por indicação ou conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida, no exercício das suas funções ou por causa delas, é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa até 600 dias.”

Significa o supra referenciado que os trabalhadores em funções públicas estão liminarmente impedidos de receber qualquer vantagem que não lhes seja devida, visando ou não a prática de um determinado ato. Trata-se da incriminação da simples aceitação ou solicitação de um qualquer benefício ainda que, no contexto concreto, não esteja envolvida, como contrapartida, uma ação ou omissão, contrárias ou não aos deveres do cargo.

Com esta incriminação visa o legislador evitar o risco de que a vantagem implique, ainda que futuramente, uma flexibilização da conduta do funcionário com claro prejuízo para os princípios da transparência, da justiça e da boa administração.

A corrupção propriamente dita está prevista no artigo 373º na forma passiva e no artigo 374º na forma ativa, ambos do Código Penal (CP). Na forma passiva pune-se, com pena de um a oito anos, aquele que, por si ou por interposta pessoa, com o seu

consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para a prática de um qualquer ato ou omissão contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação. Na forma ativa pune-se, por oposição, aquele que corrompe.

De acordo com o n.º 1 do artigo 374.º do CP, quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu conhecimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro por indicação ou com conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial, para a prática de um qualquer ato ou omissão contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação, é punido com pena de prisão de um a cinco anos”.

Se o ato ou omissão não forem contrários aos deveres do cargo o infrator é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa até 360 dias.

No contexto da corrupção e criminalidade conexas, há que referir explicitamente o crime de participação económica em negócio previsto no artigo 377.º do CP que determina que: no seu n.º 1 “O funcionário que, com intenção de obter, para si ou para terceiro, participação económica ilícita, lesar em negócio jurídico os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhe cumpre, em razão da sua função, administrar, fiscalizar, defender ou realizar, é punido com pena de prisão até 5 anos; no seu n.º 2- “O funcionário que, por qualquer forma, receber, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial por efeito de ato jurídico-civil relativo a interesses de que tinha, por força das suas funções, no momento do ato, total ou parcialmente, a disposição, administração ou fiscalização, ainda que sem os lesar, é punido com pena de prisão até 6 meses ou com pena de multa até 60 dias”. A pena prevista no número dois é também aplicável ao funcionário que receber, para si ou para terceiro, por qualquer forma, vantagem patrimonial por efeito de cobrança, arrecadação, liquidação ou pagamento que, por força das suas funções, total ou parcialmente, esteja encarregado de ordenar ou fazer, posto que não se verifique prejuízo para a Fazenda Pública ou para os interesses que lhe estão confiados.”

Importa ainda considerar, neste contexto, outros crimes previstos no CP, como: o tráfico de influências (artigo 335.º), o descaminho ou destruição de objetos colocados sob o poder público (artigo 355.º), o favorecimento pessoal praticado por funcionário (artigo 368.º) o peculato e peculato de uso (artigos 375.º e 376.º), a concussão (artigo 379.º), o abuso de poder (artigo 382.º), e a violação de dever de segredo (artigo 383.º).

Todos os crimes identificados têm em comum o facto de poderem ser ou de serem exclusivamente praticados no exercício de funções públicas.

Extrai-se das disposições penais mencionadas que o dirigente ou trabalhador em funções públicas está impedido, salvo conduta socialmente adequada e conforme usos e costumes, de receber ou solicitar qualquer vantagem ou promessa desta, seja para si ou para terceiro, seja por si ou através de interposta pessoa. Trata-se de um conjunto de normas que visam não só reprimir condutas, mas também prevenir, através dessa repressão, a concretização de um mal maior.

Ligadas ou próximas da corrupção existem outras situações igualmente prejudiciais ao bom funcionamento do Estado, suas instituições e mercados, tipificados como crimes. Em termos sucintos, poderão constituir corrupção ou infração conexas as seguintes situações:

- Desvio de recursos públicos para outras finalidades;
- Ofertas de dinheiro ou qualquer bem material para agilizar processos;
- Aceitação de gratificações ou comissões para escolher uma empresa que prestará serviços ou venderá produtos ao GNS;
- Receber e/ou solicitar dinheiro de empresas privadas para aprovar ou executar propostas/projetos que as beneficiem;
- Contratar empresas de familiares;
- Utilização de dinheiro e recursos públicos para interesse particular.

Concorrem para estas tipologias de crime vários fatores potenciam situações de corrupção ou outras infrações conexas, tais como:

- O ambiente propício;
- Qualidade da gestão e idoneidade dos gestores e decisores;
- A adequação do sistema de controlo interno;
- A ética e conduta das instituições e dos trabalhadores;
- Motivação dos trabalhadores;
- A legislação e normas de conduta.

3.1 CONFLITO DE INTERESSES

Quanto ao conflito de interesses no setor público, este pode ser definido como qualquer situação em que um agente público, por força do exercício das suas funções, ou por causa delas, tenha de tomar decisões ou tenha contacto com procedimentos administrativos de qualquer natureza, que possam afetar, ou em que possam estar em causa, interesses particulares seus ou de terceiros e que por essa via, prejudiquem ou possam prejudicar a isenção e o rigor das decisões administrativas que, tenham de ser tomadas, ou que possam suscitar a mera dúvida sobre a isenção e o rigor que são devidos ao exercício de funções públicas.

Podem igualmente ser geradoras de conflito de interesses situações que envolvam trabalhadores que deixaram o cargo público para assumirem funções privadas, como trabalhadores, consultores ou outras, porque participaram, direta ou indiretamente, em decisões que envolveram a entidade privada na qual ingressaram, ou tiveram acesso a informação privilegiada com interesse para essa entidade privada ou, também, porque podem ainda ter influência na entidade pública onde exerceram funções, através de ex-colaboradores.

No que concerne à potencial existência de conflito de interesses, entende-se que ela existe quando os colaboradores do GNS/CNCS se encontrem numa situação em virtude da qual se possa, com razoabilidade, duvidar seriamente da imparcialidade da sua conduta ou decisão, nos termos dos artigos 69º a 73º do Código do Procedimentos Administrativo.

Assim, os funcionários civis e militares, e colaboradores do GNS/CNCS, no desempenho de funções, devem garantir que não participam em atos preparatórios nem processos de decisão ou de auditoria ou de controlo nos quais estejam, direta ou indiretamente, envolvidas entidades com quem tenham colaborado ou que estejam (ou tenham estado) ligados por laços de parentesco ou outros.

A situação de conflito de interesses abrange os períodos que antecedem e sucedem o exercício de funções públicas, pelo que os titulares de órgãos da Administração pública e os respetivos agentes, bem como quaisquer outras entidades que, independentemente da sua natureza, se encontrem no exercício de poderes públicos, não podem

intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública, que hajam prestado serviços, há menos de três anos, a qualquer dos sujeitos privados participantes na relação jurídica procedimental (vide números 1 e 3 do artigo 69º. do Código do Procedimentos Administrativo).

Os colaboradores do GNS/CNCS não podem exercer qualquer atividade externa que interfira com as funções que desempenham na GNS/CNCS evitando, desse modo, incorrer em qualquer situação de conflito de interesses, seus ou de terceiros, que por essa via prejudiquem ou venham a prejudicar a decisão e o rigor nas decisões administrativas e levar à presunção de existência de falta de imparcialidade da sua atuação, no exercício das suas atividades.

Os colaboradores do GNS/CNCS podem acumular funções ou atividades exclusivamente nos termos legalmente estabelecidos e devidamente autorizadas, dependendo de comunicação escrita ao superior hierárquico, para análise e verificação de incompatibilidades, caso a caso.

Os colaboradores do GNS/CNCS que se encontram em regime de acumulações de funções devem, assim, declarar por escrito, aos respetivos superiores hierárquicos, que as atividades que desenvolvem não colidem, sob forma alguma, com as funções públicas que desempenham no GNS/CNCS, nem colocam em causa a isenção e o rigor que pautam a sua atuação.

A resolução de conflitos de interesses deve respeitar escrupulosamente as disposições legais, regulamentares e contratuais aplicáveis.

Os funcionários civis e militares, e colaboradores da GNS/CNCS não podem intervir na apreciação nem no processo de decisão, sempre que estiverem em causa procedimentos administrativos de qualquer natureza, que possam afetar, ou em que possam estar em causa, interesses particulares seus ou de terceiros, e que por essa via prejudiquem ou possam prejudicar a isenção e o rigor das decisões administrativas que tenham de ser tomadas, ou que possam suscitar a mera dúvida sobre a isenção e o rigor que são devidos ao exercício de funções públicas.

Como tal, quer os colaboradores, quer os prestadores de serviço que contratualmente colaborem com o GNS/CNCS, devem subscrever a declaração individualizada de inex-

istência de conflitos de Interesses, conforme o modelo constante no Código de Conduta do GNS (Anexo I - Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses), em cada processo/ação/investimento/contrato em que intervenham, a qual deve ser junta à ficha técnica do processo/ação/investimento/contrato, na qual se identificam todos os elementos intervenientes.

Os colaboradores do GNS/CNCS que, no exercício das suas funções, estejam perante uma situação passível de configurar um conflito de interesses, devem subscrever declaração individualizada de conflito de interesses, declarando-se impedidos e solicitando escusa do desempenho das funções atribuídas na sua atividade, comprometendo-se a comunicar tal facto, de imediato, ao seu superior hierárquico, conforme o modelo constante no Código de Conduta do GNS (Anexo II – Declaração de Conflito de Interesses).

CAPÍTULO 4 - RISCO

Considerando o quadro legal, bem como as normas éticas a que os funcionários públicos e militares estão vinculados e tendo presente as atribuições do GNS/CNCS, identificaram-se as áreas consideradas mais suscetíveis de geração de riscos e procedeu-se a uma classificação de acordo com a Norma da Gestão de Riscos da FERMA (Federation of European Risk Management Associations), com o documento Enterprise Risk Management – an Integrated Framework, do COSO (Committee of Sponsoring Organizations) e com o guião disponibilizado na página web do CPC. Os riscos, após identificados e caracterizados por unidade orgânica, devem ser classificados em função do grau de probabilidade de ocorrência e da gravidade da consequência, de acordo com uma escala.

A efetiva gestão do risco pressupõe a identificação do risco, a sua comunicação, aceitação, qualificação e o estabelecimento de um plano e processo adequados para esse efeito.

4.1 CONCEITOS

Importa clarificar conceitos, em especial o conceito de “risco” e de “gestão do risco”:

- RISCO é definido como o evento, situação ou circunstância futura com a probabilidade de ocorrência e potencial consequência positiva ou negativa na consecução dos

objetivos de uma unidade organizacional”. [in Plano de Prevenção de riscos de Gestão da Direção-Geral do Tribunal de Contas, pág. 8];

• GESTÃO DO RISCO é o processo através do qual as organizações analisam metodicamente os riscos inerentes às respetivas atividades, com o objetivo de atingirem uma vantagem sustentada em cada atividade individual e no conjunto de todas as atividades.” [Norma de gestão de riscos, FERMA].

Tal como referido na Norma de Gestão de Riscos da FERMA, a gestão do risco não é apenas um exclusivo das entidades públicas, mas também de empresas, aplicando-se, nessa medida, a qualquer atividade ou projeto de curto ou longo prazo. A efetiva gestão do risco pressupõe a identificação do risco, a sua comunicação, aceitação, qualificação e o estabelecimento de um plano e processo adequados para esse efeito.

4.2 QUALIFICAÇÃO DO RISCO

O nível de risco é uma combinação do grau de probabilidade com a gravidade da consequência da respetiva ocorrência. Seguindo a metodologia adotada pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) – Autoridade da Auditoria, no seu próprio plano, o grau de risco pode ser classificado de acordo com três categorias: “Elevado”, “Moderado” ou “Frac”, em função de duas variáveis que integram as definições de risco:

- A. Probabilidade de ocorrência das situações que comportam “risco”;
- B. Impacto estimado das infrações.

Da conjugação destas variáveis apresenta-se a seguinte tabela, com os graus de risco que serão adotados no presente Plano, sendo que se aplicará a fórmula seguinte: $\text{Risco} = \text{Probabilidade} \times \text{Impacto}$, onde ≥ 6 - Elevado; ≥ 4 e < 6 – Moderado, e < 4 – Fraco.

TABELA 1: QUALIFICAÇÃO DO RISCO

| Tabela de Risco | | Probabilidade de Ocorrência | | |
|-----------------------|----------|-----------------------------|----------|----------|
| | | Elevada | Moderada | Fraca |
| Impacto da Ocorrência | Elevado | Elevado | Elevado | Moderado |
| | Moderado | Elevado | Moderado | Fraco |
| | Fraco | Moderado | Fraco | Fraco |

A determinação do grau (elevado, moderado ou fraco), de cada uma das variáveis que integram a definição de risco, é efetuada de acordo com:

TABELA 2: CRITÉRIOS DE GRADUAÇÃO

| Impacto Ocorrência | | |
|---|---|---|
| Elevado | Moderado | Fraco |
| Prejuízos significativos para o Estado Português ou para os interesses financeiros da União Europeia e a violação grave dos princípios associados ao interesse público, lesando a credibilidade do GNS/CNCS e do próprio Estado Português e da União Europeia | Prejuízos <u>reputacionais</u> , operacionais, financeiros, e/ou regulatórios para o Estado Português ou para os interesses financeiros da União Europeia e perturbação do normal funcionamento do GNS/CNCS | Não tem potencial para provocar prejuízos <u>reputacionais</u> , operacionais, financeiros, e/ou regulatórios ao Estado Português ou aos interesses financeiros da União Europeia, não sendo as infrações causadoras de danos relevantes na imagem e operacionalidade do GNS/CNCS |

TABELA 3: QUALIFICAÇÃO DA PROBABILIDADE

| Probabilidade da ocorrência | | |
|--|---|---|
| Elevado | Moderado | Fraco |
| O risco decorre de um processo corrente e frequente do GNS | O risco está associado a um processo esporádico do GNS que se admite venha a ocorrer ao longo do ano. | O risco decorre de um processo que apenas ocorrerá em circunstâncias excecionais. |

4.3 ÁREAS SUSCETÍVEIS DE RISCO E MEDIDAS PREVENTIVAS DOS RISCOS

Áreas de risco identificadas:

- Apoio à Decisão
- Gestão de Projetos
- Relações Institucionais
- Contratação Pública
- Gestão Patrimonial
- Gestão de Pessoas
- Sistema de Controlo Interno
- Supervisão
- Inspeção, Fiscalização e Auditoria
- Gestão da Informação
- Emissão de credenciações, certificações e acreditações

No sentido de desenvolver medidas preventivas dos riscos de corrupção e infrações conexas, importa atentar no modelo explicativo da corrupção que identifica três fatores como uma constante dos casos conhecidos: a oportunidade, a racionalização e a pressão.

A oportunidade para a prática de ato fraudulento faz parte de uma dimensão organizacional e trata-se da que está mais facilmente ao alcance da intervenção dos serviços no sentido de diminuir as fragilidades.

A racionalização consiste na adequação mental dos indivíduos, no sentido de racionalizar a sua própria conduta, de forma a ajustar a conceção de si mesmos de tal forma que o ato praticado não lhes pareça tão condenável. Esta racionalização já faz parte de uma dimensão pessoal, de difícil intervenção por parte dos serviços, a não ser pela constante consciencialização para o problema.

A pressão diz respeito ao contexto socioeconómico do indivíduo, faz parte da dimensão pessoal e não é possível aos serviços intervir neste fator.

Identificados os riscos e atentas as variáveis inerentes aos atos de corrupção e in-

frações conexas, importa pensar as ações que pretendem prevenir tais riscos. A par das medidas de prevenção identificadas no Anexo I, e da divulgação do presente Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, em termos de mecanismos gerais preventivos dos Riscos de Corrupção e Infrações, o GNS privilegia a materialização dos seguintes mecanismos:

- 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 ao recurso a Concursos Públicos em detrimento da adoção de Consultas Prévias e Ajustes Diretos;
- Controlo orgânico, que decorre 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;
- Aprovação de Planos Anuais de Compras.

CAPÍTULO 5 – IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS QUE GEREM O PLANO DE GESTÃO DE RISCOS

A Equipa designada para o efeito, deve assegurar a adequada implementação do presente PPRCIC, incentivando o comportamento ético, definindo, nos respetivos níveis hierárquicos, os princípios e regras de conduta para o resto da organização e garantindo 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 neste PPRCIC, bem como o seu restabelecimento através de normativos concorrentes, tais como Normas de Execução Permanente.

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 do Diretor-Geral do GNS, do Subdiretor Geral do GNS e do Coordenador do CNCS, das Chefias das Equipas Multidisciplinares e dos Consultores-Coordenadores, mas em última instância cabe a todos, 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 (dever de zelo), e colaboradores do GNS/CNCS.

Na sua conduta, procedem de acordo com critérios de razoabilidade e prudência, e devem informar o seu superior hierárquico, ou, em função da natureza da matéria envolvida, outras entidades competentes, designadamente o Ministério Público, o Tribunal de Contas, a Inspeção-geral de Finanças - Autoridade de Auditoria, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) ou a Procuradoria Europeia, no respeito pelas respetivas atribuições, sempre que tomem conhecimento ou tiverem suspeitas fundadas da ocorrência de atividades de corrupção, ativa ou passiva, criminalidade económica e financeira, branqueamento de capitais, tráfico de influências, apropriação ilegítima de bens públicos, de administração danosa, peculato, participação económica em negócios, abuso de poder ou violação do dever de segredo, aquisição de imóveis ou valores mobiliários em consequência da obtenção ou utilização ilícitas de informação privilegiada no exercício de funções na Administração Pública, dando especial atenção a qualquer forma de pagamentos, favores e cumplicidades que possam induzir a criação de vantagens ilícitas, de acordo com o modelo constante no Código de Conduta do GNS (Anexo III – Comunicação de situação específica de não conformidade ou potencial fraude), utilizando para tal o canal de denúncia estabelecido na entidade.

A eventual omissão do dever de denúncia ou participação pode gerar responsabilidade disciplinar e/ou penal.

O colaborador do GNS/CNCS que comunicar ou impedir a realização de atividades ilícitas, não poderá ser, por esse facto, prejudicado a qualquer título.

Entende-se por irregularidade, a violação, intencional ou não, de uma lei ou de uma norma ou princípio contabilístico ou administrativo aplicável, o que faz com que grande

parte dos erros possa, também, ser qualificada como irregularidade. Está-se geralmente perante uma fraude quando existe manipulação da lei, falsificação, alteração ou omissão voluntária de registos e/ou documento de apoio, com a intenção de obter uma representação incorreta da informação financeira ou uma apropriação ilícita de ativos ou desvio de fundos para fins diferentes daqueles para que foram atribuídos.

CAPÍTULO 6 - AÇÕES DE AFERIÇÃO DA EFETIVIDADE, UTILIDADE E EFICÁCIA DAS MEDIDAS PROPOSTAS

Com o objetivo de se aferir da efetividade, utilidade e eficácia das medidas propostas, a Direção do GNS/CNCS compromete-se a:

- Criar métodos e definir procedimentos para implementação das medidas preventivas previstas no Anexo I do presente Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas;
- Criar uma Equipa de acompanhamento do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas;
- Divulgar junto dos funcionários civis e militares, e colaboradores do GNS/CNCS 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 do conhecimento geral, dos militares e civis do GNS/CNCS através da fomentação de ações de divulgação e esclarecimento com vista ao fortalecimento de uma cultura ética anticorruptão;
- 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;
 - O Semestralmente a Equipa deve informar a direção do GNS/CNCS de quaisquer condição observadas que possam suscitar situações enquadráveis no espírito deste documento.

CAPÍTULO 7 - ANEXO A - IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS E MEDIDAS PREVENTIVAS E CORRETIVAS (RESERVADO)