



# PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE CUMPRIMENTO NORMATIVO (PCN)

## Síntese:

Plano elaborado no sentido de definir a metodologia de implementação das medidas previstas no Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), nos termos do Anexo ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

## **Divisão de Auditoria**

---

Patrícia Alves – Chefe de Divisão (em regime de substituição)

Daniela Faria – Técnica Superior

28 de fevereiro de 2022

**PROPOSTA**

Plano elaborado pela Divisão de Auditoria, na pessoa da chefe de divisão, em regime de substituição.

Propõe-se o seu envio à Câmara Municipal, para aprovação, nos termos do disposto no artigo 11.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

À consideração do Senhor Presidente da Câmara Municipal.

**DESPACHO**

Concordo.

À Câmara Municipal, para aprovação do Plano de Implementação do Programa de Cumprimento Normativo, nos termos propostos.

Proceder às diligências necessárias.

Gonçalo Nuno Bertolo Gordalina  
Lopes  
PRESIDENTE  
04-03-2022

2

**ÍNDICE**

1. Introdução .....	4
2. Conteúdos a incluir no PCN .....	5
3. Ações a desenvolver para a revisão dos documentos integrantes do PCN .....	7
4. Cronograma de implementação do PCN .....	8
5. Monitorização e avaliação da implementação do PCN .....	9

## 1. INTRODUÇÃO

Na sequência da aprovação da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 06 de abril, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, o qual criou o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e estabeleceu o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), que entrará em vigor a 7 de junho de 2022.

A aprovação do referido normativo veio consolidar o caminho até agora realizado, a nível nacional, na prevenção da corrupção, indo além do sistema repressivo (através da previsão de um vasto leque de crimes relativo a práticas de corrupção e similares) e procurando a adoção de medidas de carácter preventivo.

O Anexo ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, estabeleceu o regime geral de prevenção da corrupção, o qual se aplica, entre outras, às autarquias locais (cfr. artigo 2.º n.º 2 do Anexo).

Nos termos do RGPC, foram estabelecidas novas obrigações, às quais o ML se encontra adstrito, destacando-se desde logo a adoção e implementação de um programa de cumprimento normativo (PCN) que inclua, pelo menos (cfr. artigo 5.º do Anexo):

- i. Um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPR);
- ii. Um código de conduta;
- iii. Um programa de formação; e
- iv. Um canal de denúncias.

O artigo 15.º do RGPC prevê, ainda, a implementação de um sistema de controlo interno, que tenha por base modelos adequados de gestão dos riscos, de informação e de comunicação em todas as áreas de intervenção, designadamente as identificadas no PPR.

Face ao exposto, pretende-se, com o presente, estabelecer um plano de ação para a implementação do PCN, com a revisão dos seguintes documentos, vigentes à data no ML, no sentido de os adequar ao preceituado no RGPC:

- a) Plano de Prevenção de Riscos de Gestão incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas (PPR-ML);
- b) Código de Conduta (CC);
- c) Norma de Controlo Interno (NCI).

## 2. CONTEÚDOS A INCLUIR NO PCN

O Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, estabeleceu o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC).

Nos seus termos, deve desde logo o ML, no cumprimento do exposto no n.º 2 a 4 do artigo 5.º, designar, como elemento da direção superior ou equiparado, um responsável pelo cumprimento normativo, que garanta e controle a aplicação do programa de cumprimento normativo, devendo este exercer as suas funções de modo independente, permanente e com autonomia decisória, e devendo ser assegurado, pela respetiva entidade, que dispõe da informação interna e dos meios humanos e técnicos necessários ao bom desempenho da sua função.

Destaca-se, ainda, a necessidade de adoção e implementação de um programa de cumprimento normativo que inclua, pelo menos, um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPR), um código de conduta, um programa de formação e um canal de denúncias, a fim de prevenir, detetarem e sancionarem atos de corrupção e infrações conexas, levados a cabo contra ou através da entidade.

O artigo 15.º do RGPC prevê, ainda, a implementação de um sistema de controlo interno, que tenha por base modelos adequados de gestão dos riscos, de informação e de comunicação em todas as áreas de intervenção, designadamente as identificadas no PPR.

O RGPC define, ainda, as características a que devem obedecer os referidos documentos, estipulando desde logo elementos obrigatórios, periodicidades de revisão, documentos e modelos a elaborar, entre outros.

Foram, igualmente, definidas áreas de atuação, onde deverão ser asseguradas medidas específicas, no âmbito daquele regime, nomeadamente no que concerne à transparência administrativa, aos conflitos de interesses, à acumulação de funções, à implementação de um sistema de controlo interno e à promoção da concorrência na contratação pública.

A importância de se proceder, com a maior rapidez, à implementação de todas as medidas previstas no RGPC centra-se em duas vertentes:

- i. No relevo da questão, e da necessidade de *compliance* do ML às normas legais, pautando-se pelos princípios da legalidade, da boa administração, da prossecução do interesse público e da administração aberta (cfr. artigos 3.º, 4.º, 5.º e 7.º do Código de Procedimento Administrativo);
- ii. Na possível responsabilidade civil, disciplinar, criminal e financeira a que pode haver lugar pelo incumprimento e, ainda, na aplicação de sanções, especialmente previstas no RGPC, pelo incumprimento das disposições nele previstas, e que melhor se densificam na Seção I do Capítulo IV do Anexo ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

Face ao exposto, é necessário proceder à designação do responsável pelo cumprimento normativo, bem como à elaboração de um programa de cumprimento normativo, o qual abrangerá os seguintes documentos:

- d) Plano de Prevenção de Riscos de Gestão incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas (PPR-ML);
- e) Código de Conduta (CC);
- f) Norma de Controlo Interno (NCI).

A redação em vigor no ML dos documentos acima identificados carece de revisão, uma vez que:

- a) PPR-ML:
- i. O Capítulo IX do documento em vigor determina que o Plano deverá ser revisto em resultado das ações de monitorização e, obrigatoriamente, quadrienalmente, em consonância com o mandato do executivo municipal – o PPR-ML não foi alvo de revisão desde 13/01/2015, sendo que, desde então, o ML já sofreu várias alterações, quer do executivo municipal, quer da estrutura orgânica;
  - ii. O artigo 5.º do RGPC determina que do PPR devem constar a probabilidade de ocorrência e o impacto previsível de cada situação, de forma a permitir a graduação dos riscos – o PPR-ML apenas quantifica o impacto do risco em função das consequências, em matéria de responsabilidade, do não cumprimento das medidas de mitigação do mesmo, não determinando a probabilidade da sua ocorrência.
- b) CC: O artigo 7.º do RGPC determina que o CC deve identificar, pelo menos, as sanções disciplinares que, nos termos da lei, podem ser aplicadas em caso de incumprimento das regras nele contidas e as sanções criminais associadas a atos de corrupção e infrações conexas – o CC em vigor não contém informação respeitante às sanções disciplinares e criminais;
- c) NCI:
- i. O artigo 148.º da NCI em vigor determina que a mesma é objeto de alterações, aditamentos ou revogações, adaptando-se, sempre que necessário, a eventuais alterações de natureza legal aplicáveis às Autarquias Locais, bem como as que decorram de outras normas de enquadramento e funcionamento local, deliberadas pela CM e/ou pela AM, no âmbito das respetivas competências e atribuições legais, quando razões de eficiência e eficácia assim o justifiquem – a mesma não foi alvo de alterações desde 02/04/2013, sendo que se encontra extemporânea, face às lacunas entretanto identificadas, às atualizações e alterações legais (p.e., implementação do SNC-AP, transferência de competências de/para os Municípios), às novas regras internas criadas, à reformulação da estrutura dos serviços, bem como à modernização administrativa de alguns procedimentos;
  - ii. O artigo 15.º do RGPC determina que o sistema de controlo interno implementado deverá versar, no mínimo sobre as áreas de intervenção identificadas no PPR – a garantia do cumprimento desta regra está condicionada pela revisão do PPR.

Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 6.º do RGPC, e uma vez que o Município de Leiria se encontra em relação de grupo, na sequência de despacho proferido pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal a 03 de fevereiro de 2022, será adotado e implementado um único PPR que abranja toda a organização e atividade do grupo.

Nos termos do artigo 8.º do RGPC, terão de ser implementados canais de denúncia interna, no sentido de ser dado seguimento a denúncias e atos de corrupção e infrações conexas, nos termos do disposto na legislação que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019. Deverão, assim, ser criados e disponibilizados canais de denúncia, os quais serão, bem como a respetiva tramitação das denúncias, plasmados no PPR-ML e na NCI.

Terá, ainda, de ser elaborado um programa de formação, nos termos do artigo 9.º do RGPC, com a sua concretização junto dos dirigentes e trabalhadores do Município, com vista a que estes conheçam e compreendam as políticas e procedimentos de prevenção da corrupção e infrações conexas implementados.

### 3. AÇÕES A DESENVOLVER PARA A REVISÃO DOS DOCUMENTOS INTEGRANTES DO PCN

Para a revisão dos documentos integrantes do programa de cumprimento normativo, prevê-se o desenvolvimento das seguintes ações:



#### Revisão do PPR-ML

1. Solicitação aos serviços da indicação de um interlocutor responsável pelo apoio ao processo de revisão do PPR-ML e à sua posterior implementação;
2. Solicitação aos interlocutores de contributos, no sentido de identificar os riscos inerentes às funções que estão adstritas aos respetivos serviços, a probabilidade da sua ocorrência e as medidas que visem a mitigação dos mesmos;
3. Revisão da legislação aplicável à atividade do ML, bem como das orientações internas vigentes que tenham implicações na temática em apreço;
4. Análise das recomendações proferidas pelos auditores externos relativas ao PPR;
5. Compilação dos contributos dos serviços e adaptação e complementação da informação em função das revisões e análises efetuadas;
6. Criação da matriz de risco e avaliação do nível de cada risco identificado;
7. Elaboração da tabela de riscos e medidas a implementar para a sua mitigação, respetivo responsável e cronograma de implementação;
8. Criação, com a colaboração da DISTI, dos canais de denúncia interna a disponibilizar.
9. Redação final do PPR-ML;
10. Submissão do PPR-ML para parecer dos serviços;
11. Análise das sugestões dos serviços e, se aplicável, adaptação PPR-ML em função das mesmas;
12. Aprovação do PPR-ML pela Câmara Municipal;
13. Publicitação do PPR-ML na Internet, na Intranet e no Diário da República (DR) e envio ao MENAC (10 dias úteis após implementação).



#### Revisão do CC

1. Constituição de equipa de trabalho para revisão do CC;
2. Revisão da legislação aplicável à atividade do ML, bem como das orientações internas vigentes que tenham implicações na temática em apreço;
3. Verificação da informação em falta que carece de inclusão no CC (p.e., sanções aplicáveis);
4. Redação final do CC;
5. Submissão do CC para parecer dos serviços;
6. Análise das sugestões dos serviços e, se aplicável, adaptação do CC em função das mesmas;
7. Aprovação do CC pela Câmara Municipal;
8. Publicitação do CC na Internet, na Intranet e no DR e envio ao MENAC (10 dias úteis após implementação).



#### Revisão da NCI

1. Solicitação aos serviços da indicação de um interlocutor responsável pelo apoio ao processo de revisão da NCI e à sua posterior implementação;
2. Solicitação aos interlocutores de sugestões, propostas e contributos, tendo em vista a avaliação, revisão e adequação das normas e procedimentos à realidade atual do Município (n.º 2 do artigo 3.º da NCI);
3. Revisão da legislação aplicável à atividade do ML, bem como das orientações internas vigentes que tenham implicações na temática em apreço;
4. Análise das recomendações proferidas pelos auditores externos relativas à NCI;
5. Compilação dos contributos dos serviços e adaptação e complementação da informação em função das revisões e análises efetuadas;
6. Redação final da NCI;
7. Submissão da NCI para parecer dos serviços;
8. Análise das sugestões dos serviços e, se aplicável, adaptação da NCI em função das mesmas;
9. Aprovação da NCI pela Câmara Municipal;
10. Publicitação da NCI na Internet, na Intranet e no DR e envio ao MENAC (10 dias úteis após implementação).

#### 4. CRONOGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PCN

Estima-se um horizonte temporal de 10 meses para a conclusão da implementação do PCN, abrangendo o trabalho já desenvolvido, designadamente a sensibilização dos serviços, bem como o desenvolvimento das ações de formação junto dos trabalhadores do ML e a divulgação do relatório de avaliação da implementação do PCN.

	JANEIRO		FEVEREIRO		MARÇO		ABRIL		MAIO		JUNHO		JULHO		AGOSTO		SETEMBRO		OUTUBRO		
	1.ª Q	2.ª Q	1.ª Q	2.ª Q	1.ª Q	2.ª Q	1.ª Q	2.ª Q	1.ª Q	2.ª Q	1.ª Q	2.ª Q	1.ª Q	2.ª Q	1.ª Q	2.ª Q	1.ª Q	2.ª Q	1.ª Q	2.ª Q	
1) Elaboração e divulgação junto dos serviços municipais, para sensibilização, de memorando sobre os impactos da aprovação do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, no ML																					
2) Elaboração e aprovação do plano de implementação do PCN																					
3) Designação do responsável pelo cumprimento normativo																					
4) Revisão do PPR-ML																					
5) Revisão do CC																					
6) Revisão da NCI																					
7) Compilação e aprovação do PCN																					
8) Elaboração e concretização do Programa de Formação Interna																					
9) Elaboração e divulgação do relatório de avaliação da implementação do PCN																					

## 5. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PCN

Nos termos das alíneas b) a d) do ponto 5 do Título II do Despacho n.º 12854-C/2021, Diário da República, 2.ª série, de 30 de dezembro, cabe à Divisão de Auditoria (DIA):

“b) Avaliar a adequabilidade do Sistema de Controlo Interno à realidade do Município, contribuindo para a sua implementação e consolidação;

c) Gerir e monitorizar o Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, Corrupção e Infrações Conexas;

d) Acompanhar e monitorizar o Código de Conduta”.

O n.º 3 do artigo 3.º da NCI, determina, ainda, que compete à DIA acompanhar, monitorizar e avaliar a execução da NCI, devendo recolher as sugestões e contributos das outras UO, avaliá-las e apresentar sugestões, contributos e propostas de aperfeiçoamento e melhoria, submetendo-os à aprovação da CM.

Por sua vez, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, cabe ao responsável pelo cumprimento normativo controlar a aplicação do PCN.

O artigo 11.º do preceito legal anteriormente referido estabelece, ainda, que o órgão da administração ou dirigente das entidades abrangidas pelo mesmo é responsável pela adoção e implementação dos programas de cumprimento normativo previstos naquele regime.

Assim, a DIA irá proceder à revisão dos documentos integrantes do PCN, solicitando, para o efeito, os contributos das restantes UO, bem como à realização do programa de formação interna e posterior avaliação da implementação do PCN, sempre sob a supervisão do responsável pelo cumprimento normativo. Todos os elementos integrantes do referido programa serão submetidos à aprovação do Executivo Municipal.

O cronograma vertido no ponto anterior não é fixo, podendo ser alterado em função de fatores externos ou internos que venham a influenciar a sua execução.

A execução do Plano é apresentada em relatório de avaliação da implementação do PCN.