

Aprovado



# AUDITORIA INTERNA

## Avaliação Intercalar do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

# 2023

## Índice

ABREVIATURAS.....	2
1. ENQUADRAMENTO.....	3
2. METODOLOGIA.....	4
3. AVALIAÇÃO INTERCALAR.....	4
4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	7

## Abreviaturas

AI	Auditoria Interna
AP	Administração Pública
APA	Agência Portuguesa do Ambiente IP
ARH	Administrações de Região Hidrográfica
ARHALGARVE	Administração Hidrográfica Regional do Algarve
BD	Beneficiário Direto
CCP	Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na atual redação
CD	Conselho Diretivo
CPC	Conselho de Prevenção de Corrupção
DAIA	Departamento de Avaliação e Impacte Ambiental
DAT	Departamento de Assuntos Internacionais
DCLIMA	Departamento de Alterações Climáticas
DEPR	Departamento de Emergências e Proteção Radiológica
DFIN	Departamento Financeiro e de Recursos Gerais
DGA	Departamento de Gestão Ambiental
DRES	Departamento de Resíduos
DTSI	Departamento de Tecnologias e Sistemas de Informação

Filedoc	Sistema de Gestão Documental em uso na APA
IGF	Inspeção Geral das Finanças
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na atual redação
MENAC	Mecanismo Nacional de Anticorrupção
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
POSEUR	Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos
PPR	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PPRG	Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
RGPC	Regime Geral de Prevenção de Corrupção
SI	Sistema de Informação
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas Europeu
TS	Técnico Superior

## 1. Enquadramento

O Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção (doravante “MENAC”) e estabelece o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), foi publicado na sequência da aprovação da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024<sup>1</sup>, a qual define sete prioridades para dar resposta ao fenómeno da corrupção, designadamente:

- i. Melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade;
- ii. Prevenir e detetar os riscos de corrupção na ação pública;
- iii. Comprometer o setor privado na prevenção, deteção e repressão da corrupção;
- iv. Reforçar a articulação entre instituições públicas e privadas;
- v. Garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção, melhorar o tempo de resposta do sistema judicial e assegurar a adequação e efetividade da punição;
- vi. Produzir e divulgar periodicamente informação fiável sobre o fenómeno da corrupção;
- vii. Cooperar no plano internacional no combate à corrupção.

Por sua vez, o RGPC veio estabelecer a obrigação das entidades públicas ou privadas com 50 ou mais trabalhadores adotarem um programa de cumprimento normativo que incluía, pelo menos, um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, um código de conduta, um programa de formação e um canal de denúncias. A adoção deste programa pelas entidades abrangidas procura prevenir, detetar e sancionar os atos de corrupção e infrações conexas, levados a cabo contra ou através daquelas entidades.

Nesse sentido a Agência Portuguesa do Ambiente, (APA) reviu e aprovou<sup>2</sup> o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção de Infrações Conexas que divulgou no seu site<sup>3</sup> e remeteu às entidades<sup>4</sup> previstas no RGPC para conhecimento, nos termos do diploma.

Foram identificadas as principais áreas de risco de corrupção e infrações que estão relacionadas com a atividade da APA, bem como os mecanismos de controlo existentes para mitigar esses riscos.

O presente relatório intercalar agora elaborado pela Equipa de Auditoria Interna<sup>5</sup> (AI) visa dar resposta à obrigação de controlo da execução do PPR, conforme previsto na alínea a) do n.º 4 do

---

<sup>1</sup> Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021 de 6 de abril

<sup>2</sup> Aprovado por Deliberação do Conselho Diretivo em 11/10/2023

<sup>3</sup> Disponível em:

[https://apambiente.pt/sites/default/files/SNIAMB\\_A\\_APA/Informacao\\_institucional/Plano\\_Prevencao\\_Riscos\\_Gestao/PlanoPreven%C3%A7aoRiscos2023.pdf](https://apambiente.pt/sites/default/files/SNIAMB_A_APA/Informacao_institucional/Plano_Prevencao_Riscos_Gestao/PlanoPreven%C3%A7aoRiscos2023.pdf)

<sup>4</sup> Ao maac, inspeção da respetiva área governativa e ao MENAC

<sup>5</sup> Cujas competências estão definidas pelo Despacho n.º 5271/2013, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 77, de 19 de abril de 2013 e pela deliberação n.º 469/2017, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 109, de 6 de junho de 2017, ambos do CD da APA.

artigo 6.º do RGPC, identificando o grau de implementação das medidas assinaladas de risco elevado ou máximo, bem como analisar se estas medidas carecem de alguma alteração.

A elaboração do presente Relatório está prevista no Plano de Atividades para o ano de 2023. Contudo, dada a aprovação já em outubro da revisão do PPR e por isso coincidente com o período de monitorização só foi possível proceder à sua monitorização dos riscos elevados antes do termo do prazo indicado no RGPC.

Considerando o universo de todas as 25 UO da APA (19 Departamentos, 3 Gabinetes, 3 Equipas Multidisciplinares, encontram-se identificadas no PPR de 2023 da APA, 11 Unidades Orgânicas (UO) que assinalam riscos de atividade elevados, passíveis de expor a APA a atos de corrupção e infrações conexas.

## 2. Metodologia

Para a concretização da Avaliação Intercalar das situações identificadas com risco elevado, foi seguida a seguinte metodologia: envio das matrizes de risco aos responsáveis de cada UO, que identificaram na respetiva matriz riscos de atividade elevados, que eventualmente possam expor a APA a atos de corrupção e infrações conexas, visando aferir o grau de cumprimento e eficácia das medidas preventivas e a identificação dos constrangimentos que levaram à não implementação total ou parcial de algumas dessas medidas.

Recebidas as respostas, foram elaborados quadros resumo infra, onde consta a informação sobre o grau de implementação/não implementação ou implementação parcial das medidas preventivas elencadas pelas UO para fazer face aos riscos identificados por área de atividade.

Foi, pela Equipa de AI, realizada a análise das respostas recebidas, relativa à fundamentação da implementação ou não das medidas preventivas bem como das dificuldades/constrangimentos à execução das medidas descritas pelas UO.

## 3. Avaliação Intercalar

Tendo em conta a metodologia identificada no ponto anterior e após a receção das matrizes de risco das UO, onde consta a autoavaliação da implementação das medidas preventivas para mitigação dos riscos identificados como elevados, realizada por cada UO, **constata a Equipa de AI** que:

- i. Das 11 (onze) UO que identificaram existir riscos elevados que possam eventualmente revelar riscos de corrupção e infrações conexas, foi apenas recebida a resposta de 9 UO, tal como ilustra o Quadro I, abaixo.

Considera a Equipa de AI que esta situação - não resposta - poderá ser justificada pelo tempo que mediou entre a aprovação do Novo PPR, em Outubro de 2023 e a solicitação quase imediata para que fosse feita a autoavaliação em cumprimento do RGPC.

Departamentos/UO	Riscos Elevados	
	Autoavaliação	
	Sim	Não
ARHALGARVE		✓
DRES	✓	
DAIA	✓	
DTSI	✓	
DAT	✓	
DCLIMA	✓	
DEPR	✓	
DFIN		✓
DGA	✓	
AI	✓	
TRANSVERSAL	✓	

Quadro I – Identificação das UO com Riscos Elevados

- ii. O Quadro II – **Quadro Global** – espelha, em termos absolutos, o total dos riscos identificados e as respetivas medidas de mitigação, bem como, os que dentro destes riscos se identificam como riscos elevados e as correspondentes medidas preventivas.

Departamentos/UO	Total Riscos e Medidas por UO		Riscos Elevados					
	Riscos Identificados	Medidas Preventivas	Implementação					
			Riscos Elevados	Medidas Preventivas	Sim	Não	Parcial	S/Resposta
ARHALGARVE	26	56	7	20	0	0	0	20
DRES	27	56	8	19	7	9	1	2
DAIA	22	36	6	11	0	5	1	5
DTSI	14	29	4	12	0	8	4	0
DAT	15	27	4	8	3	0	1	4
DCLIMA	20	24	1	1	0	1	0	0
DEPR	25	46	7	17	15	2	0	0
DFIN	26	53	16	34	0	0	0	34
DGA	25	43	7	18	8	1	6	3
AI	7	10	2	2	0	0	2	0
TRANSVERSAL	22	33	3	7	0	4	3	0
<b>Total</b>	<b>229</b>	<b>413</b>	<b>65</b>	<b>149</b>	<b>33</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>68</b>

Quadro II – Quadro Global relativo às UO que identificam Riscos Elevados de atividade

Para a totalidade dos riscos de atividade identificados pelas UO (229) é possível identificar que 28% (65) são considerados riscos elevados que eventualmente podem expor as UO a atos de corrupção e infrações conexas. É ainda identificado que, para a mitigação destes riscos foram criadas 149 medidas preventivas de mitigação do riscos, a que corresponde 36% do numero total de medidas criadas.

- iii. No que concerne à **autoavaliação que cada UO fez** da sua implementação às medidas preventivas destinadas a mitigar o riscos de atividade identificados como elevados, verifica a Equipa de AI que apenas **22% (33)** das medidas preventivas **estão implementadas**, tal como

evidencia o Gráfico I, infra, o que revela a necessidade de um esforço das UO tendente à plena implementação.

- iv. Estão ainda em **fase de implementação (parcialmente implementadas) 12%** (18) medidas de mitigação de riscos elevados, justificando as UO a sua não plena implementação com a necessidade de reforço dos recursos humanos, por via do recrutamento/formação em que as qualificações técnicas sejam ajustadas às necessidades dessas mesmas UO, apesar do incremento de recursos humanos já ocorrido.

Foi igualmente referido como constrangimento, a atividade do desenvolvimento e gestão das infraestruturas informáticas de informação e comunicação e de dados especiais, de modo a garantir a interoperabilidade e segurança dos STIC. Para esta atividade foi identificado o risco de acesso a informação não autorizada, sendo apresentada como medida preventiva a realização de testes de vulnerabilidade periódicos efetuados internamente ou por recurso a entidade externa. O Departamento responsável (DSTI) vem justificar que apesar da auditoria de segurança realizada em 2023, a manutenção de vários sistemas tecnicamente obsoletos, mantém o risco elevado.

No que diz respeito à atividade da Contratação Pública e utilização dos recursos financeiros e patrimoniais, o risco elevado é a possibilidade de ocorrerem pagamentos efetuados sem confirmação de que os bens/serviços/empreitadas foram efetivamente prestados e de acordo com as condições contratadas. Constata-se que nem todas as UO conseguiram implementar a respetiva medida preventiva, nomeadamente, a verificação de todos os requisitos legais, prévios ao pagamento da fatura.

Também a medida de mitigação relativa à atividade de segregação de funções encontra-se por implementar em algumas UO. Contudo, ressalva a Equipa de AI que a segregação de funções é uma obrigação decorrente da Lei para todos os atos administrativos (Lei n.º4/2004, por exemplo) e financeiros (Lei n.º151/2015, por exemplo) na Administração Pública. A segregação (separação ou divisão) de funções tem o objetivo de evitar erros ou irregularidades e deve ocorrer sempre que possível e quando as funções em causa são potencialmente conflitantes, concomitantes ou incompatíveis, nomeadamente funções de autorização, aprovação, execução, controlo e contabilização, pelo que compete a verificação da sua aplicação aos dirigentes da APA enquanto responsáveis pela organização e funcionamento das respetivas UO.

Pese embora sejam medidas que não estejam implementadas, foi referido pelas UO estar em curso procedimentos fundamentais para plena implementação.

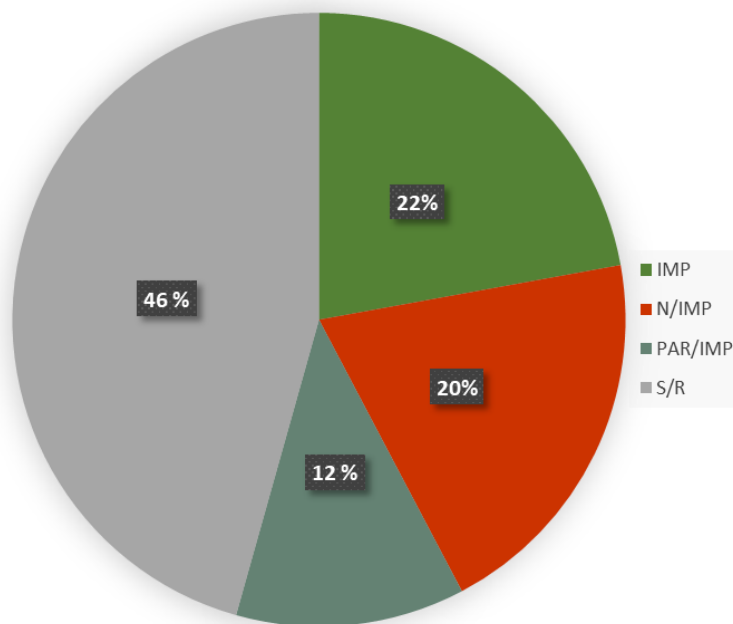


Gráfico I – Implementação das Medidas Preventivas relativas aos Riscos Elevados

- v. Já quanto às medidas de mitigação de riscos de atividade classificados como elevados que **ficaram por implementar** em cerca de **20%** (30), foi igualmente justificado maioritariamente pelas UO a falta de recursos humanos necessários à plena implementação dessas medidas preventivas, com especial enfoque na insuficiência de recursos humanos qualificados nas áreas técnicas.

É igualmente justificada a não implementação das medidas de prevenção, pela falta de formação nas áreas técnicas, quer pela impossibilidade de frequência ou da realização de ações de formação, quer pela ausência de normativos que ainda não foram elaborados, bem como sistemas de informação tecnicamente obsoletos, ou ainda, pela falta de recursos financeiros, entre outros.

- vi. Por fim, evidencia o Gráfico I, supra, que os **Departamentos optaram por não apresentar uma resposta** para a maior parte das medidas de mitigação por eles criadas - **46%** (84) - destinadas a atenuar os riscos de atividade classificados com risco elevado, facto **justificado essencialmente pelo hiato temporal entre a aprovação do PPR, em Outubro de 2023 e a submissão quase imediata pela Equipa de AI, para que fosse realizada a autoavaliação intercalar dos riscos elevados, em cumprimento do Novo RGPC.**

#### 4. Conclusões e Recomendações

Encontra-se previsto no Novo RGPC – da alínea *a*) do n.º 4 do artigo 6.º - que deve ser realizada uma avaliação intercalar das medidas preventivas de mitigação dos riscos de atividade classificados como

elevados, elencados no PPR, pelo que foram encetados os procedimentos pela Equipa de AI, no sentido realizar tal desígnio.

Observando o procedimento identificado no Ponto 2 – Metodologia, e as respostas obtidas dos Departamentos refletidas no Ponto 3., **conclui a Equipa de AI o seguinte:**

- I. Verifica-se a necessidade de dar a conhecer aos Departamentos da APA, as obrigações decorrentes do Novo RGPC, com especial enfoque, para as matérias previstas neste diploma que se aplicam a esta Agência de modo transversal, como sejam o PPR, o Código de Conduta, a formação na área da prevenção da corrupção e infrações conexas – artigo 6.º, artigo 7.º e artigo 9.º, respetivamente – matérias que o Novo RGPC determina serem aplicáveis a todas as entidades quer sejam públicas ou privadas, bem como as especificadas para a Administração Pública (AP), perímetro onde se encontra inserida a APA, e que estão previstas neste Novo regime, como sejam a transparência administrativa e a implementação de um forte Sistema de Controlo Interno (SCI) – artigo 12.º e artigo 15.º, respetivamente – entre outras.

Face ao que antecede, **recomenda** a Equipa de AI que seja promovida e ministrada formação nestas matérias, no sentido de enraizar o cumprimento do Novo RGPC, quer para Dirigentes quer para trabalhadores, tendo em conta que todos podem ser eventualmente expostos ao risco de corrupção e/ou infrações conexas, sendo por isso necessário que todos conheçam e compreendam as políticas e procedimentos de prevenção de riscos de corrupção previstos no PPR da APA.

- II. De modo transversal foi identificado pelos Departamentos consultados que existe a necessidade de recrutar Recursos Humanos (RH) para a APA, situação que obvia a plena implementação das medidas preventivas de mitigação relativas a todos os riscos, incluindo os riscos classificados como riscos de atividade elevados, pelo que **recomenda** a Equipa de AI que os Departamentos procedam a um levantamento exaustivo das necessidades de RH, de modo atempado fazendo refletir essa necessidade ao Departamento Financeiro e Recursos Gerais (DFIN), enquanto Departamento responsável pela gestão dos recursos humanos e financeiros, que posteriormente deverá levar à consideração do Conselho Diretivo, para os devidos.
- III. Na sequência da conclusão anterior, **recomenda** a Equipa de AI que deverá ser incentivada e promovida a formação nas áreas técnicas específicas, facilitando os Dirigentes respetivos a disponibilidade de tempo de trabalho dos trabalhadores, para a sua concretização.
- IV. Existe a necessidade da criação e aprovação de um conjunto de normativos que fazem parte do Sistema de Controlo Interno (SCI), bem como a sua plena divulgação, nomeadamente através de um meio de comunicação mais eficaz que não o email institucional de cada trabalhador (futuro portal corporativo, poderá esse meio de comunicação).

Nesta medida e tendo em conta as recomendações que vêm sendo divulgadas nos relatórios anuais do PPR<sup>6</sup>, **recomenda** a equipa de AI que sejam criados os manuais necessários a cada

---

<sup>6</sup> Disponíveis em: <https://apambiente.pt/index.php/apa/plano-de-prevencao-de-riscos-de-gestao>



área de atividade, bem como sejam revistos os manuais os existentes. Adicionalmente, recomenda a equipa de AI a aceleração da criação e desenvolvimento da **Intranet** \_ que deverá ser acessível a todos os colaboradores internos, enquanto objetivo inserido no âmbito do projeto de conciliação vida profissional e vida familiar, denominado APA + Feliz, tal como previsto na Deliberação nº35.4/CD/2022, de 30 de setembro de 2022.

Por fim e em cumprimento do Novo RGPC (cf. artigo 6.º, n.º 7 e n.º6), o Relatório de Avaliação Intercalar da execução do PPR de 2023, deverá ser enviado à Tutela, à IGAMAOT e ao MENAC, bem como, dado a conhecer a todos os trabalhadores, no prazo de 10 dias úteis, após aprovação pelo CD, devendo igualmente ficar disponível na página da internet da APA.

**Ficha Técnica**

**Título:** Auditoria Interna – Relatório de Atividades 2022

**Autoria:** Equipa Multidisciplinar de Auditoria Interna

Rosário Mira, [rosario.mira@apambiente.pt](mailto:rosario.mira@apambiente.pt)

Ana Devesa, [ana.devesa@apambiente.pt](mailto:ana.devesa@apambiente.pt)

Alexandra Geraldes, [alexandra.geraldes@apambiente.pt](mailto:alexandra.geraldes@apambiente.pt)

Rua da Murgueira, 9  
Zambujal - Alfragide  
2610-124 Amadora

[geral@apambiente.pt](mailto:geral@apambiente.pt)  
T. (+351) 21 472 82 00

**[apambiente.pt](http://apambiente.pt)**

