

Coleção
Tramas
#07

O CONTRIBUTO DO CONTROLO INTERNO PARA A PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

ESTUDO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Ana Alexandra Pimenta Cabral Bondoso



**O CONTRIBUTO DO CONTROLO INTERNO PARA A PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO:
ESTUDO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES**

Autor: Ana Alexandra Pimenta Cabral Bondoso

Capa: Edições Húmus (a partir de layout de António Pedro)
© OBEGEF -- Observatório de Economia e Gestão de Fraude
© Edições Húmus, Lda., 2015
End. Postal: Apartado 7081
4764-908 Ribeirão – V. N. Famalicão
Tel. 926 375 305
humus@humus.com.pt

1ª Edição: Maio de 2015
ISBN: 978-989-755-165-9
Localização web: <http://www.gestaodefraude.eu>

Documento base: Dissertação de Mestrado em Finanças e Contabilidade, apresentada à Universidade Trás-os-Montes e Alto Douro em Outubro de 2014. A tese foi orientada pelas Professoras Doutoradas Sara Serra e Carmem Leal.

RESUMO

A corrupção, considerada um dos piores flagelos a nível mundial, está presente em vários setores, inclusive, na administração pública. As inúmeras consequências que este fenómeno pode ter neste setor e o facto de, segundo o último barómetro da transparência internacional e o índice de perceção da corrupção, os investidores e observadores estrangeiros verem Portugal como um dos países com mais corrupção na Europa, levou Portugal a criar o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC).

Decorrente da criação deste organismo foi emitida a Recomendação n.º 1/2009, que veio prever a elaboração de um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) até 31 de dezembro de 2009. Porém, antes desta recomendação a única forma de lidar com este flagelo era possuir um eficaz sistema de controlo interno (SCI). Face a esta realidade, esta dissertação procura entender de que forma o SCI do município pode contribuir para a prevenção da sua corrupção e qual a relação que existe entre este e o PGRIC.

Considerando a inexistência, em Portugal, de uma investigação semelhante, parece-nos pertinente desenvolver um estudo que permita analisar o acima exposto. Para tal, foi elaborado um questionário, enviado através do Google Docs, de uma amostra de 308 municípios. Posteriormente, os dados obtidos foram tratados estatisticamente no programa *Statistic Package for Social Sciences* (SPSS) versão 19.0.

A revisão da literatura indicou que existe uma relação de complementaridade entre CI e o combate à corrupção. Corroborando a revisão da literatura, os dados revelaram que o SCI contribui para a deteção da maioria das situações passíveis de corrupção. Tal significa que, de facto, o SCI é um instrumento relevante e necessário para a deteção e prevenção da corrupção nos municípios. Porém, as hipóteses testadas revelaram independência entre o manual de SCI e o PGRIC.

Por fim, cumpre referir que face ao exposto, consideramos que este estudo pode ajudar a compreender a importância do SCI e do PGRIC, bem como a necessidade da sua coordenação e interligação.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema de Controlo Interno, Corrupção, PGRIC, deteção e prevenção.

ABSTRACT

Corruption, considered one of the worst scourges worldwide, is present in various sectors, including the public administration. The numerous consequences that this phenomenon may have in this industry and the fact that, according to the latest barometer of international transparency and the index of perception of corruption, foreign investors and observers to see Portugal as one of the countries with more corruption in Europe, Portugal took the create the Corruption Prevention Council (CPC). Arising from the creation of this body to Recommendation was issued. 1/2009, which provide for the establishment of a Risk Management Plan and Corruption Offences related (PGRIC) until December 31, 2009. However, before this recommendation only way to deal with this scourge was to have an effective internal control system (ICS). Considering this fact, this dissertation seeks to understand how the municipality of SCI may contribute to the prevention of corruption and what the relationship between this and the PGRIC.

Considering the lack, in Portugal, a similar investigation, it seems appropriate to develop a study to analyze the above. To this end, a questionnaire was sent through Google Docs, a sample of 308 municipalities was prepared. Subsequently, the data were treated statistically in Statistic Package for Social Sciences (SPSS) version 19.0. The literature review indicated that there is a complementary relationship between CI and the fight against corruption. Corroborating the literature review, the data revealed that the SCI contributes to the detection of most situations corruptible. This means that, in fact, the SCI is an important and necessary for the detection and prevention of corruption in municipalities instrument. However, the hypotheses tested showed independence between the manual and the SCI PGRIC.

Finally, it should be noted that given the above, we believe that this study may help to understand the importance of SCI and PGRIC as well as the need for their coordination and linkages.

KEYWORDS: Internal Control System, Corruption, detection and prevention.

*Ao meu querido Filho,
Pelo carinho e compreensão da minha constante ausência.*

AGRADECIMENTOS

A realização deste estudo foi conseguida graças à ajuda de diversas pessoas, a quem pretendo expressar o meu reconhecimento.

O meu primeiro agradecimento não poderia deixar de ser para o meu grande amor, o meu pilar, a pessoa mais importante da minha vida, o meu Filho, por ele cheguei até aqui. A minha gratidão também para a minha querida mãe, sem a compreensão, carinho e apoio dela não teria conseguido, assim como aos meus irmãos, marido e sogros, sem os quais não seria possível conciliar todos os meus compromissos, que em muitos momentos de desmotivação me deram força e coragem para continuar, o meu muito obrigado, por sempre terem acreditado que eu seria capaz.

Um agradecimento muito especial a uma pessoa que infelizmente não está aqui agora para me felicitar, mas sei que está muito orgulhoso e muito contente por eu ter conseguido chegar onde cheguei: OBRIGADO PAI.

A minha gratidão e agradecimento à Prof. Doutora Sara Serra, que me concedeu o privilégio de orientar a presente dissertação e pelo apoio que prestou altamente qualificado, na elaboração deste estudo.

O meu reconhecimento à Professora Dr.^ª Carmem Leal, da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, que me deu um contributo e apoio incalculável para esta investigação e para a elaboração desta dissertação.

Uma palavra de agradecimento às minhas queridas amigas Glória Mendes (Joaninha), pelo companheirismo e interajuda ao longo de mais uma batalha nas nossas vidas, à Liliana Monteiro (Ritinha), pelos valiosos contributos na pesquisa de artigos científicos, foi de um incansável apoio e estímulo. Obrigada Lili.

Quero também agradecer a todos os que proporcionaram que fosse possível efetuar o pré-teste do questionário, em especial, ao Dr.^º Paulo Figueiredo, Dr.^º Jorge Sala e Dr.^º Nelson Martins. Não posso, também, deixar de salien-

tar a preciosa ajuda do meu amigo Dr.^o Francisco Aguiar, no que se refere ao tratamento dos dados em software SPSS, gostaria de agradecer os conhecimentos, apoio e amizade, obrigado Chico.

Quero ainda agradecer a todos os meus colegas de trabalho por toda a camaradagem e interajuda, sem a colaboração deles tinha sido muito mais difícil.

No culminar desta dissertação, não poderia deixar de expressar o meu reconhecimento a todos aqueles que de forma direta ou indireta contribuíram com a sua colaboração, o tempo dispensado, a paciência com que responderam às minhas solicitações, sem todos vocês não teria sido possível.

A todos, o meu mais profundo e sincero agradecimento.

ÍNDICE

Índice de figuras	11
Índice de gráficos	11
Índice de quadros	11
Índice de tabelas	11
Siglas e abreviatura	13
INTRODUÇÃO	15
PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO E NORMATIVO	19
Capítulo 1. A corrupção	21
1.1 Conceito e tipos de corrupção	21
1.2 Causas e efeitos da corrupção	31
1.3 Corrupção: problema legal ou ético? - O caso português	36
1.4 A corrupção nos Municípios Portugueses	39
1.5 Medidas de prevenção e combate à corrupção	42
1.6 Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) nos Municípios	50
Capítulo 2. Sistema de controlo interno	61
2.1 Conceito e importância de Controlo Interno	61
2.2. Caracterização do SCI	66
2.3 Métodos e tipos de SCI	72
2.4 Responsabilidade pela implementação, inspeção e avaliação do SCI	76
2.5 A importância do SCI e perfil do seu responsável	79
2.6 Limitações do SCI	82
2.7 O Controlo Interno e a Corrupção	84
PARTE II – ESTUDO EMPÍRICO	87
Capítulo 3. Metodologia	89
3.1 Enquadramento metodológico	89

3.2 Objetivos e hipóteses de investigação	90
3.3 Recolha e tratamento dos dados	91
Capítulo 4. Apresentação e discussão dos resultados	97
4.1 Análise descritiva dos resultados	97
4.2 Teste de hipóteses	116
CONCLUSÃO E LIMITAÇÕES	121
Conclusão	121
Limitações e sugestões	123
REFERÊNCIAS	125
Refêrencias Bibliográficas	125
Legislação	134
APÊNDICE: QUESTIONÁRIO	137

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Legislação avulsa relativo ao combate à corrupção	46
Figura 2 - Análise do risco de corrupção na área da concessão de benefícios públicos	57
Figura 3 - Conteúdo do SCI nas Autarquias Locais	63
Figura 4 - Componentes do SCI	67
Figura 5 - Relação entre objetivos e componentes do CI	69
Figura 6 - N.º de respostas de municípios por distrito vs n.º de municípios por distrito.	99

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentagem de municípios que colaboraram no trabalho	97
Gráfico 2 - Número de respostas de município por distrito	98
Gráfico 3 - Áreas consideradas no manual de SCI	104
Gráfico 4 - Grau de importância dos elementos do SCI	107
Gráfico 5 - Áreas do manual do SCI revistas com a implementação do PGRIC	113

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Caracterização da investigação	96
---	----

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Amostra do estudo	93
Tabela 2 - Datas de envios e respetivas respostas	95
Tabela 3 - Taxa de resposta ao questionário vs dimensão do município	100
Tabela 4 - Existência de TOC, ROC e Serviço de Auditoria Interna no município	101
Tabela 5 - Município que possui SCI	101
Tabela 6 - Responsabilidade do SCI	102

Tabela 7 - Possui manual de SCI	103
Tabela 8 - Contributo da existência do SCI	106
Tabela 9 - Denúncia de corrupção	108
Tabela 10 - Responsabilidade da prevenção de corrupção nos municípios	109
Tabela 11 - Existência de PGRIC	110
Tabela 12 – Na elaboração do PGRIC participou o responsável pelo SCI, foi analisado e revisto o manual de SCI	112
Tabela 13 - Característica dos responsáveis pelo SCI	114
Tabela 14 – Após a análise dos riscos de corrupção qual procedimento adotado	115
Tabela 15 - Correlação entre dimensão do município e município com PGRIC	116
Tabela 16 - Correlação entre dimensão do município e monitorização do PGRIC	117
Tabela 17 - Correlação entre dimensão do município e município com SCI	118
Tabela 18 - Correlação entre timing da criação do SCI e do PGRIC	119
Tabela 19 - Correlação entre frequência de revisão do manual de SCI e a frequência da monitorização do PGRIC	119

SIGLAS E ABREVIATURAS

AICPA	<i>American Institute of Certified Public Accountants</i>
CI	Controlo Interno
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
CP	Código Penal
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DRA	Diretriz de Revisão/Auditoria
FASB	<i>Financial Accounting Standards Board</i>
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PGRCIC	Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas
SCI	Sistema de Controlo Interno
SPSS	<i>Statistic Package for Social Sciences</i>
UNDP	<i>Human Development Index</i>
UNODC	Nações Unidas para as Drogas e o Crime
DGTC	Direção Geral do Tribunal de Contas
PCAOB	Public Company Accounting Oversight Board
TC	Tribunal de Contas
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IGAT	Inspeção Geral de Administração do Território
ROC	Revisor Oficial de Contas
TIAC	Associação Transparência e Integridade

INTRODUÇÃO

Portugal ocupa o 33^o lugar, entre 176 países, a nível mundial, no Índice de Percepção da Corrupção 2013. Portugal desceu 11 lugares no Índice de Percepção de Corrupção na última década, passando da 22^a posição em 2000 para a 33^a em 2012. Face ao exposto, o vice-presidente da Associação Transparência e Integridade (TIAC), Professor Doutor Paulo Morais, admite que em termos mundiais Portugal tem uma posição razoável, mas em comparação com os restantes países da Europa a situação é dramática. Porém, esta está claramente ligada à crise que se vive em Portugal.

De facto, de acordo com Angelin e Sithole (2013), os países em desenvolvimento são atormentados pela corrupção, sendo esta considerada uma das maiores causas da pobreza. Aliás, as ligações que se podem encontrar entre desenvolvimento económico e a corrupção são determinadas cumulativamente, com base sobretudo no que podemos designar por um plano de equilíbrio geral dinâmico de crescimento, suborno e evasão fiscal. Por tudo isto, segundo Cunha *et al.* (2011) aludem que a corrupção provoca consequências económicas e sociais prejudiciais, debilitando valores como a democracia, a cidadania, a confiança e a igualdade social de todos os países. Pode-se, então, dizer que a corrupção é um fenómeno expansivo, seja do ponto de vista económico, social ou mesmo político, sendo causada por uma variedade de fatores, que, se não forem erradicados não terão fim e a sociedade continuará a sofrer.

Perante estes efeitos e tendo em conta que a corrupção é um crime público, aliás qualquer autoridade competente é obrigada a proceder a uma investigação a partir do momento em que toma conhecimento da ocorrência de um ato de corrupção, é premente o seu combate. Todavia, a luta contra a corrupção exige uma mudança cultural e de conduta de cada cidadão, porque uma sociedade só se corrige quando os indivíduos que a compõem se modificam. Além disso, esta luta exige a colaboração de todos, pelo que

se incentiva a sua denúncia a qualquer autoridade competente (Angelin & Sithole, 2013).

Apesar dos vários esforços encetados para o seu combate, a corrupção continua a ser uma realidade na administração pública, sendo urgente encontrar formas de a eliminar. Um dos principais instrumentos desta luta deverá ser o SCI. Segundo o OECI –CPLP (2011), com o decorrer do tempo, a função de CI tornou-se uma das principais fontes de ajuda na prevenção e deteção da corrupção. Na mesma linha Rose-Ackerman (2002) refere que o CI é parte integrante e atuante do ciclo de gestão, precavendo irregularidades e facilitando o trabalho de controlo. Por conseguinte, a sua função é contribuir para a obtenção de uma gestão pública que passe pela designação da ética, da transparência e pela diminuição de vulnerabilidades e riscos de ocorrência da corrupção. Aliás, de acordo com a IFAC (2010), uma boa governação pela sua natureza, obriga a um SCI efetivo.

Dada a sua importância, a corrupção não é apenas objeto de debate entre os especialistas, mas também invadiu os meios de comunicação, que recorrentemente revelam casos ou suspeita de alegados casos de corrupção (Poeschl & Ribeiro, 2012). Alguns autores, como Pillay (2004) e Sawalqa e Qtish (2012), também se debruçaram sobre a temática corrupção. Todavia, em Portugal, ainda existem poucos estudos sobre o tema em análise, pelo que consideramos conveniente aprofundá-lo, esperando dar um contributo para os profissionais, organizações, académicos e legisladores.

Face ao exposto, esta pesquisa tem como objetivo entender de que forma é que o SCI, implementado nos municípios, pode contribuir para a prevenção e deteção da corrupção, bem como analisar as causas e as medidas de combate à corrupção e os desafios que foram enfrentados na implementação dessas estratégias e o que pode ser feito para melhorá-las. Neste contexto, torna-se pertinente colocar a seguinte questão: “Qual o contributo do CI para a prevenção da corrupção?”. Para dar resposta a esta questão, traçaram-se os seguintes objetivos específicos:

1. Avaliar a importância do SCI para os municípios;
2. Apurar dados sobre a implementação e monitorização do SCI;
3. Determinar se a existência de SCI no município é importante para a prevenção da corrupção;
4. Apurar a ligação que existe entre o manual de CI e o PGRIC;
5. Avaliar a importância do PGRIC para os municípios;
6. Apurar dados sobre a implementação e monitorização do PGRIC.

Após a revisão da literatura e a formulação das hipóteses de investigação, explanaremos os objetivos patenteados através da análise descritiva e dos respetivos testes às hipóteses formuladas. Depois da recolha dos resultados, obtidos através da aplicação do questionário a todos os municípios portugueses (308), passamos à apresentação e explicação desses mesmos resultados. Cumpre referir que o presente estudo é de natureza descritiva e interpretativa, aplicando-se o método quantitativo, dado que se trata de um procedimento organizado de recolha de dados calculáveis (Sousa & Baptista, 2011; Hill & Hill, 2012).

No sentido de tornar mais clara a exposição e a compreensão do tema, a presente dissertação será composta por quatro capítulos. No primeiro capítulo serão apresentados os conceitos e tipos de corrupção. Seguidamente serão enumeradas as suas causas e efeitos, contextualizando a corrupção como um problema legal ou ético. Neste capítulo será, ainda, feita referência à corrupção nos municípios portugueses, bem como às respetivas medidas de prevenção e combate, mencionando a legislação existente. Por fim, será efetuada uma abordagem à implementação e monitorização do PGRIC, traçando todas as etapas de elaboração.

O segundo capítulo terá por objetivo demonstrar a importância do CI, passando à sua caracterização, bem como à definição dos métodos, tipos, objetivos, componentes e princípios do CI. Posteriormente analisa-se a responsabilidade pela implementação e monitorização do SCI, realçando as suas limitações. O último ponto deste capítulo refere-se à interligação entre o SCI e a corrupção.

O terceiro capítulo destina-se ao enquadramento metodológico do trabalho de pesquisa, abordando os objetivos e questões de investigação, bem como as hipóteses de investigação. Finalmente, serão abordados os métodos de recolha e tratamento de dados.

Por fim, o último capítulo dará a conhecer os resultados obtidos através da informação recolhida. Para tal procedemos, numa primeira fase, à análise descritiva dos resultados e seguidamente ao teste das hipóteses de investigação e à sua respetiva análise e discussão dos resultados obtidos.

Para terminar, apresentamos a conclusão, limitações e sugestões para investigações futuras

PARTE I
ENQUADRAMENTO TEÓRICO E
NORMATIVO

CAPÍTULO 1

A CORRUPÇÃO

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais aspetos inerentes à temática da corrupção. Neste sentido, serão expostos os conceitos e tipos de corrupção. Seguidamente, serão enumeradas as suas causas e efeitos, contextualizando-se a corrupção como um problema legal ou ético. Neste capítulo será, ainda, feita referência à corrupção nos municípios portugueses, bem como às respetivas medidas de prevenção e combate, mencionando a legislação existente. Por fim, será efetuada uma abordagem à implementação e monitorização do PGRCIC, tratando todas as etapas da sua elaboração.

1.1 Conceito e tipos de corrupção

A corrupção é um problema mundial, comum a todas as sociedades, regimes e culturas, detetável em diferentes períodos da História da Humanidade (Alatas, 1990). Quer então dizer, que este flagelo, para além de antigo, afeta toda a sociedade, lesando a prestação dos serviços públicos e o desenvolvimento socioeconómico dos países, destruindo a dignidade dos cidadãos e corrompendo o convívio social. Logo, no extremo, a corrupção comprometerá as vidas das gerações atuais e futuras.

A corrupção é, assim, um fenómeno universal, que não tem fronteiras, nem está circunscrito a um tipo de cultura, grau de desenvolvimento, sistema ou regime político. Este fenómeno é uma realidade transcultural, daí as inúmeras expressões¹ idiomáticas que definem este tipo de conduta. Aliás, segundo Sousa (2011) quanto mais enraizada a prática estiver na

¹ A prática de suborno é vulgarmente designada por "luvas" (Portugal), "propina" (Brasil), "gasosa" (Angola), "refresco" (Moçambique), "kickback" (Reino Unido), "tangente/bustarella" (Itália), "bakchich/pot-de-vin/dessous-de-table" (França), (Sousa, 2011).

cultura de um país, mais fértil tende a ser a sua definição social.

Pese embora o facto de ser difícil dar uma definição concreta de corrupção, dada a abrangência dos seus atos, de acordo com Sen (2009), a corrupção ou comportamento “corrupto” é a violação das regras estabelecidas para obter ganho pessoal e lucro. De forma semelhante, Doh *et al.* (2003) referem que a corrupção está associada ao uso de poderes públicos em benefício próprio ou à má utilização de um cargo público para benefícios privados. Shelly (2013) acrescenta que corrupção é o uso indevido do cargo para fins não oficiais. Analogamente, Jain (2001) refere-se à corrupção como o ato em que o poder de um cargo público é usado, por funcionários, para ganho pessoal ou para o uso indevido de recursos públicos (Treisman, 2000). Por seu turno, Lipset e Lenz (2000) entendem corrupção como os esforços para garantir a riqueza ou o poder através de meios ilegais ou de desvio de poder público para benefício privado. Ziegler (2006) acrescenta, ainda, que a corrupção consiste em oferecer ou prometer uma vantagem a um agente da autoridade pública ou a um dirigente de uma entidade privada, a fim de que este traia a responsabilidade para com a autoridade, a entidade ou organização que representa.

Ainda no âmbito desta temática Agatiello (2010) alude que a teoria e a prática económica revelam que a corrupção é um crime de cálculo, normalmente praticado para o ganho económico. Consequentemente, os atos de corrupção são um dos obstáculos mais universais para o desenvolvimento económico e social (Allen & Qian, 2007). Como resultado, as respostas políticas centram-se em torno das limitações e estímulos necessários para possuir as oportunidades económicas e englobar os impulsos que levam à corrupção.

Face ao exposto, pode dizer-se que a corrupção pode ser entendida como um desvio da conduta e dos deveres formais de um cargo público exercido na função pública, para proveito próprio em detrimento do interesse público. Num entendimento mais amplo, a corrupção compreende toda a ação praticada por qualquer indivíduo social, desafiando as normas institucionalizadas do sistema político, ou seja, no setor público. A corrupção pode, então, resumir-se como um desvio que regula o interesse comum e legitimamente aceite pela sociedade, com o intuito de obter vantagem de interesse privado (TI – *Transparency International*, 2013).

Ainda a propósito deste tema, Poeschl e Ribeiro (2012) referem que a corrupção abrange várias facetas, dado que existem diferentes práticas e

formas de corrupção, bem como causas e consequências. Na senda deste pensamento, Al-Shuaibi (2008) afirma que existem dois tipos de corrupção: **a corrupção interna e corrupção transfronteiriça**. A corrupção interna é classificada como a que ocorre no interior das organizações, enquanto a corrupção transfronteiriça é aquela que ocorre através das fronteiras territoriais, incluindo organizações internacionais e resultando, assim, numa corrupção global.

Sousa *et al.*, (2011) acrescentam, ainda, que a corrupção compreende atividades ilícitas praticadas por funcionários em benefício próprio ou de terceiros, tais como: extorsão ou roubo de elevadas somas de recursos públicos por funcionários e agentes do estado, tráfico de influência, formulação de políticas e de legislação feita por forma a beneficiar interesses especiais dos políticos e legisladores e, por fim, conspiração entre os agentes privados e funcionários públicos ou políticos para proveito mútuo ou privado.

Segundo Patrinos e Kagia (2007) e Simser (2013), podem descreve-se diferentes expressões de práticas de corrupção, tais como:

- **Suborno** - oferta de dinheiro ou favores para influenciar um funcionário público. Outra forma de categorizar este ato é diferenciar entre suborno pago por aquilo que um utente tem o direito legal de receber (por exemplo, pagando para acelerar o processo de ligação de água) e suborno pago para receber os benefícios que pertencem a outras pessoas;
- **Extorsão** - coagir uma pessoa a pagar dinheiro ou prestar favores em troca de uma ação (na falta de pagamento condena o empreendimento);
- **Peculato** - roubo de dinheiro ou outra propriedade do estado;
- **Tráfico de influência** - uso de influência ou conexões para obter favores;
- **Nepotismo** - mostrar favoritismo para parentes ou amigos próximos. Esta prática é comum tanto na grande como na pequena corrupção (Angelin & Sithole, 2013).

Na mesma linha de pensamento, de acordo com Simser (2013), existem mais duas formas de corrupção, a **auto - negociação e o desfalque**. A primeira consubstancia-se no facto de um funcionário ter um interesse financeiro na entidade, ao passo que a segunda se define como o furto de uma quantidade de dinheiro da tesouraria. No entanto,

estas práticas corruptas podem ser classificadas em diferentes níveis da gravidade, dependendo da extensão do que é moralmente aprovado e aceite (Heidenheimer, 2002).

Face ao exposto, de acordo com Sousa (2011), a corrupção pode classificar-se em quatro grupos distintos, quanto à sua frequência e extensão:

- 1. Corrupção esporádica ou fragmentada** - é de baixa frequência e de baixos recursos. Este tipo de corrupção não incide num setor de atividade específico, mas aparece ocasionalmente em diferentes setores. Trata-se de uma corrupção direta, imediata, não premeditada e não prolongada no tempo. Como exemplo pode apontar-se o suborno efetuado por um condutor, que é intercetado com excesso de velocidade, a um agente da brigada de trânsito para não ser multado.
- 2. Corrupção estrutural ou cultural** - é de elevada frequência e de baixos recursos. Esta é a corrupção “mais portuguesa” quer pela extensão às classes sociais, quer pela incidência em todos os níveis de governação. A “arte do desenrasque” pressupõe, não só um espírito de sobrevivência individual numa sociedade com falta de confiança social e institucional, como no meio de apoio a familiares e amigos. Este tipo de corrupção é menos suscetível de causar um escândalo na opinião pública. De facto, a “cunha” é uma norma na sociedade portuguesa e existe em diversos setores da administração pública (por exemplo no que diz respeito à fiscalização municipal, fiscalização de obras públicas e obras particulares), ou outros organismos com responsabilidade de fiscalização (por exemplo, nas inspeções automóveis, cartas e exames de condução, exames e cartas de caçadores, arbitragens multas e penalidades, atos médicos, policiamento).
- 3. Corrupção sistémica ou política** - é de alta frequência e de elevados recursos. Neste caso, estamos perante modelos de troca sofisticados que não envolvem apenas os atores diretos da transação (corrupto ativo e passivo) mas, também, intermediários, cujo objetivo é camuflar, branquear ou assegurar a credibilidade dos atores perante a ameaça de riscos externos (legais e de condenação social). Este tipo de corrupção está ligado aos grandes grupos económico-financeiros e interesses dos meios político-partidários. Na maior parte dos casos, estamos perante uma corrupção complexa

de bens e serviços imobiliários, envolvendo ligações camufladas entre as entidades públicas e as empresas. Normalmente existe, também, uma relação direta com o aparecimento de saco azul² para partidos políticos ou clubes desportivos, podendo a sua dimensão variar entre a média e a grande corrupção, dependendo dos montantes envolvidos. Este tipo de corrupção inclui, geralmente, procedimentos utilizados no *lobbying*.

4. **Corrupção metassistémica ou de “colarinho branco”** - envolve quantias avultadas, mecanismos de troca sofisticados e tendencialmente transnacionais, bem como uma permeabilidade entre a política e o mercado económico. Como exemplos deste tipo de corrupção pode apontar-se o recurso a sacos azuis, contas bancárias em *offshore*, lavagem de dinheiro, criação de centros e associações fictícias para falsa faturação. Por serem operações financeiras muito complexas, a sua frequência é menor e o número de atores tende a ser mais reduzido. Este tipo de corrupção é, fundamentalmente, praticado por mediadores e operadores financeiros, advogados, consultores, gestores, empresários, políticos e funcionários de alto cargo nacionais e internacionais.
5. No ordenamento jurídico português, os crimes cometidos no exercício de funções públicas encontram-se previstos nos artigos 372.^o, 373.^o e 374.^o do Código Penal (CP), entretanto alterados pela Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro.

Com o aparecimento do novo tipo criminal “recebimento indevido de vantagem” é notória a principal diferença entre este e as normas da corrupção passiva que anteriormente vigoravam: para estar preenchido o tipo legal de crime previsto no artigo 372.^o do CP não se exige que a vantagem seja aceite. Por outras palavras, para que haja o recebimento indevido de vantagem não é necessária a existência de umnexo causal entre a vantagem recebida e o ato ou omissão do funcionário.

Já pela análise do novo artigo 373.^o, constata-se que desaparecem a corrupção passiva para ato ilícito e a corrupção passiva para ato lícito como tipos criminais autónomos, para configurarem um tipo criminal de corrupção passiva. Neste âmbito, o legislador optou por condensar num único artigo o tipo legal de crime em análise, residindo a diferença da

² Fundos de maneio ilícitos obtidos e geridos à margem da lei.

punição consoante o ato ou omissão do funcionário seja ou não contrário aos deveres do cargo.

Por último, o crime de corrupção ativa, previsto e punido pelo artigo 374.º do CP, resulta num crime comum, onde o agente não tem que revestir quaisquer qualidades especiais, bastando a promessa de suborno para que o crime alcance a consumação. Relativamente à norma que vigorava anteriormente, dá-se um aumento da moldura penal aplicável ao crime em análise, deixando de estar prevista a possibilidade de atenuação e dispensa de pena, prevista na alínea b) do artigo 364.º, do CP. Desta forma, a corrupção de funcionários e agentes pode ser vista de duas formas: corrupção ativa e corrupção passiva.

Corrupção ativa - é aquela, que por si, ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro com conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial que ao funcionário não seja devida. Estes atos são punidos com pena de prisão de seis meses a cinco anos (artigo 374.º do CP).

O conceito de corrupção ativa é o inverso da corrupção passiva, isto é, colocando a tónica na pessoa que dá ou promete a vantagem indevida ao funcionário (Abreu *et al.*, 2011).

Exemplo: Proprietário de um estabelecimento comercial que promete determinada quantia a um funcionário de uma autarquia para que ele não levante uma participação por falta de licenciamento.

Corrupção passiva - é quando um funcionário que por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para um qualquer ato ou omissão não contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação, é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias (artigo 373.º do CP).

Exemplo: Um agente da Polícia de Trânsito que recebe certo valor monetário de um automobilista para não sancioná-lo com uma multa por transgressão de uma regra do código de estrada (corrupção passiva para ato ilícito).

Aquele que oferece a vantagem é o corruptor (corrupção ativa), aquele que a aceita e trai os deveres do seu cargo é o corrupto (corrupção passiva). O corrupto tanto pode solicitar abertamente a vantagem, como aceitá-la passivamente. Todavia, a relação de causa e efeito entre a aceitação da

vantagem e a traição dos deveres do cargo é a mesma em ambos os casos (Ziegler, 2006).

Corrupção própria (passiva) e corrupção imprópria (ativa) - quando a prática ou obtenção de um ato ou omissão for contrário aos deveres do cargo estamos perante corrupção por ato ilícito (corrupção própria). Contrariamente, quando a prática de ato ou omissão não for contrário dos deveres do cargo, trata-se de corrupção para ato lícito (corrupção imprópria).

Tal como explicam Pereira e Silva (2008), a corrupção passiva ou própria acontece quando um funcionário corrupto se serve da sua competência e da obtenção que a mesma lhe proporciona, no exercício da sua atividade, para negociar com outrem (corruptor). Neste âmbito, o corrupto (funcionário) realiza ou oferece a prestação de um “ato ou omissão contrários aos deveres do cargo”, contra prestação de uma “vantagem patrimonial ou não patrimonial”, a cargo do corruptor, a qual pode ser antecedente ou subsequente, consoante a oferta ou promessa de quem adúltera seja anterior ou posterior à contrapartida de quem é adulterado.

Para além dos supracitados tipos de corrupção, existem os seguintes:

Corrupção de eleitor - se um candidato em processo eleitoral comprar ou vender voto, pratica o crime de corrupção eleitoral. Este ato é punido com pena de prisão até um ano ou multa até cento e vinte dias (artigo 341.º CP).

Exemplo: candidato que, em processo eleitoral, dá dinheiro a um eleitor em troca de voto ou que em processo eleitoral paga rendas em atraso de um eleitor.

Corrupção com prejuízo do comércio internacional - quando qualquer pessoa dá ou promete, a funcionário ou titular de cargo político, vantagem patrimonial ou não patrimonial para obter ou conservar um negócio, um contrato ou outra vantagem indevida no comércio internacional, pratica o crime de corrupção com prejuízo do comércio internacional (Lei n.º 20/2008, de 21 de abril).

Exemplo: um empresário que promete compensação financeira a um titular de cargo político para que este o indique como fornecedor preferencial de um determinado produto a exportar para outro país violando as regras de concorrência e do mercado livre.

Corrupção desportiva – Ocorre quando alguém, na qualidade de praticante desportivo, com o seu consentimento, solicitar ou aceitar, para si ou para um terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe

sejam devidas, como contrapartida de ato ou omissão destinados a alterar ou falsear o resultado de uma competição desportiva. Este tipo de corrupção ocorre ainda quando alguém, por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a um praticante desportivo vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida, com o fim de falsear o resultado de uma competição desportiva (Decreto-Lei n.º 390/91, de 10 de outubro).

Exemplo: Um atleta que aceita, em troca de dinheiro, desistir de uma determinada competição, a fim de permitir que outro concorrente ganhe a mesma, ou árbitros que se deixam influenciar monetariamente, e não só, para benefício de uma das equipas.

Corrupção de titular de cargo político – Este tipo de corrupção é praticada por titulares de cargos políticos no exercício das suas funções, os previstos na lei penal geral com referência expressa a esse exercício ou os que mostrem terem sido praticados com flagrante desvio, ou abuso da função, ou com grave violação dos inerentes deveres (Lei n.º 4/2013, de 14 de janeiro). Para efeitos da presente lei, são considerados titulares de altos cargos públicos:

Gestores públicos;

1. Titulares de órgão de gestão de empresa participada pelo estado, quando designados por este;
2. Membros de órgãos executivos das empresas que integram o setor empresarial local;
3. Membros dos órgãos diretivos dos institutos públicos;
4. Membros das entidades públicas independentes previstas na Constituição ou na lei;
5. Titulares de cargos de direção superior do 1.º grau e equiparados. São cargos políticos, para os efeitos da presente lei:

1. O de Presidente da República;
2. O de Presidente da Assembleia da República;
3. O de deputado à Assembleia da República;
4. O de membro do Governo;
5. O de deputado ao Parlamento Europeu;
6. Revogado³;

³ Nos termos da alínea a) do artigo 24.º da Lei n.º 30/2008, de 10 de julho são revogadas as disposições da Lei n.º 34/87, de 16 de julho (...) na sua redação em vigor, na parte respeitante aos Ministros

7. O de membro de órgão de governo próprio de região autónoma;
8. O de membro de órgão representativo de autarquia local;

Corrupção de funcionário ou agente – Surge quando um funcionário ou agente do estado pede ou aceita, por si ou através de outra pessoa, benefício patrimonial ou compromisso de bonificação patrimonial ou não patrimonial para si ou para terceiros, para o exercício de um qualquer acto opostos às obrigações do cargo, pratica o crime de corrupção passiva para ato ilícito (artigo 372.º, artigo 373.º e artigo 374.º CP).

Exemplo: O funcionário de um município que recebe uma determinada quantia para não aplicar uma punição a um munícipe que está a fazer uma obra sem licença.

Segundo Sousa (2011), a codificação do crime de corrupção e infrações conexas tem acompanhado, ainda que tardiamente, a complexidade crescente do fenómeno. Face ao exposto, atualmente, Portugal dispõe de um vasto leque de infrações que representam o crime de corrupção⁴, mas a sua aplicabilidade nem sempre tem sido a melhor. É de referir que o excesso de zelo na codificação das infrações, característico dos sistemas penais inspirados no direito português, é elucidativo da fragilidade e falta de agilidade do sistema repressivo em lidar com a complexidade dinâmica do fenómeno. A tendência para interpretar o fenómeno da corrupção à luz da lei é perigosa para o desempenho do Estado de Direito, pois isenta os atores de qualquer responsabilidade adicional que não esteja prevista na lei.

O CP prevê, no Título V (dos crimes contra o estado), não só o crime de corrupção, mas também todo um conjunto de crimes conexas igualmente prejudiciais ao bom funcionamento das instituições e dos mercados, os quais passaremos a elencar. O elemento comum a todos estes crimes é a obtenção de uma vantagem (ou compensação) não devida.

Abuso de poder - Comportamento do trabalhador, com contrato de

da República. Redação originária: O de ministro da República para região autónoma.

⁴ Código Penal: art. 372º, 373º, 374º *Corrupção*, art. 334º, *Tráfico de influência*, art. 336º a 343º, *Crimes eleitorais*, art. 359º a 371º, *Dos crimes contra a realização da justiça*, art. 375º e 376º, *Peculato*, art. 378º a 382º *Do abuso de autoridade* (art. 379º, *Concussão* e 382º, *Abuso de Poder*), art. 377º, *Participação económica em negócio*; Lei 34/87 de 16 Julho 1987, crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos (lei crime subsidiária); Decreto-Lei 28/84 de 20 Janeiro 1984, infrações antieconómicas e contra a saúde pública (lei crime subsidiária): art. 41º-A *Corrupção ativa com prejuízo do comércio internacional*, art. 41º-B *Corrupção passiva no setor privado*, art. 41º-C *Corrupção ativa no setor privado*

trabalho em funções públicas, que abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa (artigo 382.º CP).

Exemplo: Autarca que urbaniza terrenos de um familiar, a fim de os valorizar.

Peculato - Conduta do trabalhador, com contrato de trabalho em funções públicas, que ilegitimamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel, pública ou particular, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções (artigo 375.º CP).

Exemplo: Um funcionário de um município que utiliza, em proveito próprio, o dinheiro pago por comerciantes para obtenção de espaço de venda numa feira.

Participação económica em negócio - Comportamento do trabalhador, com contrato de trabalho em funções públicas, 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 (artigo 377 CP).

Exemplo: Autarca que promove a troca de terrenos entre a autarquia e um familiar ou amigo, com prejuízo para o interesse público.

Concussão - Conduta do trabalhador, com contrato de trabalho em funções públicas, que, no exercício das suas funções ou de poderes de facto delas decorrentes, por si ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, receber, para si, para o estado ou para terceiro, mediante indução em erro ou aproveitamento de erro da vítima, vantagem patrimonial que lhe não seja devida, ou seja superior à devida, nomeadamente contribuição, taxa, emolumentos, multa ou coima (artigo 379.º CP).

Exemplo: Funcionário que ao receber documentação para instruir um processo de licenciamento para remodelação de um edifício, cobra uma taxa não prevista na lei.

Tráfico de influência - Comportamento de quem, 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 abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública (artigo 335.º CP).

Exemplo: Funcionário de uma empresa de informática que solicita uma

determinada quantia em dinheiro ao seu diretor para garantir que será a sua empresa a fornecer os computadores a um Ministério/empresa, no qual seu irmão é Diretor-Geral.

Suborno - Pratica um ato de suborno quem convencer ou tentar convencer outra pessoa, através de dádiva ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, a prestar falso depoimento ou declaração em processo judicial, ou a prestar falso testemunho, perícia, interpretação ou tradução, sem que estes venham a ser cometidos.

Exemplo: Um acusado em processo penal tenta convencer o intérprete, incumbido de traduzir para português o depoimento de uma testemunha estrangeira, a não o fazer totalmente, mediante promessa de recompensa financeira.

O suborno pode ser usado para reduzir a quantidade de impostos ou outras taxas coletadas pelo estado e é suscetível de ser exigido ou oferecido para a emissão de licenças que transmitem um direito exclusivo como, por exemplo, uma concessão de desenvolvimento da terra ou exploração dos recursos naturais (Angelin & Sithole 2013).

Em suma, a corrupção pode deter diversas classificações, mediante as situações em causa. Todavia, para haver corrupção o ato praticado tem que ser considerado crime (Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação do Ministério da Justiça (GRIEC), 2007). Para além de diversas classificações e tipologias, a corrupção tem inúmeras causas e efeitos, os quais abordaremos no ponto seguinte.

1.2 Causas e efeitos da corrupção

A corrupção é um fenómeno que se encontra espalhado pelo mundo, ocorrendo tanto em países desenvolvidos, como em países em desenvolvimento, (Mihaiu & Opreana, 2013). Numa economia global, o impacto da corrupção atravessa fronteiras, afetando os exportadores e investidores internacionais, embora os seus efeitos possam ser diferentes, dependendo de onde o exportador ou o investidor vêm.

A corrupção no setor público tem efeitos adversos sobre a eficiência do gasto público e sobre o desempenho do setor público, reduzindo a confiança nas instituições públicas e levando a um aumento supérfluo do custo das transações públicas (Mihaiu & Opreana, 2013). Na senda deste pensamento Angelin Sithole (2013) afirmam que a corrupção reduz a

eficácia da administração pública e impede a capacidade de uma autoridade local para usar os recursos disponíveis para alcançar progressivamente a plena realização de uma melhor prestação de serviços.

De acordo com Cunha *et al.* (2011), os efeitos da corrupção variam em função do tipo e extensão do ato ilícito. Porém, independentemente da sua tipologia, a corrupção constitui, antes de mais, uma violação dos princípios gerais da atividade administrativa, previstos no artigo 3.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, como o princípio da prossecução do interesse público, princípio da igualdade da proporcionalidade, princípio da transparência, princípio da justiça e da imparidade, princípio da boa-fé e, por fim, princípio da colaboração da administração.

Tal como foi referido, a corrupção apresenta muitos fatores que a explicam e conduziram a um conjunto alargado de efeitos, mais ou menos evidentes e profundos, que afetam negativamente, aos mais diversos níveis, o modelo de organização social, política e económica em que vivemos (Maia, 2011). Consequentemente, este fenómeno afeta, não apenas, os Governos, mas todos os cidadãos, entidades públicas e instituições privadas, incentivando, os seguintes efeitos (Tanzi, 1997; Ciochini *et al.*, 2003; Morgado, 2003; Costa & Santos, 2006; Magnouloux, 2006) referido por Cunha *et al.*, (2011):

Diminuição do desenvolvimento económico – este fenómeno prejudica a livre concorrência económica e o normal funcionamento dos mercados, reduzindo o investimento estrangeiro e promovendo um fraco desempenho económico. Além disso, arruína a prestação dos serviços públicos, lesa o património público, comprometendo a vida das gerações atuais e futuras.

Diminuição do desenvolvimento social - que ameaça os estados de direito democrático, diminuindo a qualidade da democracia, aumentando a desigualdade social, minando os fundamentos da cidadania, da confiança, da credibilidade e da coesão social, bem como a confiança dos cidadãos relativamente às instituições públicas e aos respetivos representantes. Por tudo isto, este fenómeno destrói a dignidade dos cidadãos e danifica o convívio social, diluindo o sistema político, administrativo e judicial.

De acordo com Lambsdorff (2005), não há atualmente uma onda de investigações empíricas sobre as causas e consequências da corrupção. Estas investigações estão relacionadas com análises comparativas do grau de corrupção em vários países. As avaliações, às vezes, são compiladas

por agências para determinar riscos de países e os dados recolhidos são vendidos para os investidores. Outras fontes de informação são os inquéritos dos empresários públicos. Os dados sobre a corrupção são, portanto, obtidos com base em perceções subjetivas e conhecimentos. Porém, considerando os bons indicadores dos níveis reais de corrupção, estes dados permitem efetuar uma pesquisa empírica sobre corrupção. Ainda assim, no que respeita às causas de corrupção, foram feitos estudos por alguns investigadores, tais como, Knack e Keefer (1995), Mauro (1997) e Campos *et al.* (1999), que é apoiado por investigações similares que usam outros índices de corrupção e diferentes amostras de países que concluíram que a corrupção pode ser explicada pelo baixo nível de competição entre as empresas privadas.

Os fatores que contribuem para as causas da corrupção são numerosos. Quando os benefícios potenciais da corrupção são altos, os funcionários públicos sentem-se mais motivados para praticar atividades corruptas. Outros fatores incluem as políticas, os programas e as atividades que são mal concebidas e geridas, a pobreza, a remuneração inadequada e a falta de responsabilidade e transparência, a falta de compromisso político e recursos, bem como a falta de medidas adequadas de anticorrupção (Angelin & Sithole, 2013). Para além das supramencionadas causas da corrupção, Sousa (2011), acrescenta as seguintes que podem ser agrupadas em quatro dimensões:

Níveis de desenvolvimento – Considerando a correlação entre o índice de desenvolvimento humano (*Human Development Index*, UNDP) e o índice do volume percecionado de corrupção (*Corruption Perceptions Index*), pode afirmar-se que a corrupção está associada a países com grandes desigualdades sociais. A troca mútua, mas desigual, de vantagens e favores permite aos membros das classes desfavorecidas ultrapassar obstáculos adversos à satisfação das suas necessidades básicas. Aliás, com o aumento do desemprego, o enfraquecimento da economia, a redução dos benefícios sociais, a corrupção deixou de ser um assunto secundário para se transformar numa das notícias mais importantes nos últimos anos. Apesar de decisiva na evolução das perceções públicas sobre a corrupção, a diminuição do bem-estar geral é apenas um dos vários fatores que afluem para a sua explicação.

Processos de modernização - os processos de modernização são referidos como um fator explicativo da corrupção. De acordo com Sousa

(2011), a modernização tem possibilidade explicativa, essencialmente, no caso português, dado que Portugal recuperou um século de atraso, modernizando-se de forma rápida e intensa, atingindo níveis de escolaridade, desenvolvimento e de organização semelhantes aos europeus.

A dificuldade de acesso à informação relativa aos serviços públicos e o deficiente sistema de fiscalização, que não é efetivo nem atuante e padece de falta de transparência, são vigorosos indicativos de causa de corrupção (Morgado, 2003 e OECI – CPLP 2011).

Cultura cívica - a cultura cívica dominante num determinado país é outra das causas da corrupção bastante discutida na literatura da especialidade. Nesta linha de pensamento, Uslancer (2004) e Rothstein (2005) referem que as sociedades com uma forte cultura cívica⁵ apresentam níveis de corrupção menos preocupantes.

Na mesma linha, Morgado (2003) e OECI – CPLP (2011) aludem que o baixo nível de educação e de valores éticos, a falta de ética e de transparência nos organismos públicos, a conduta das instituições, dos trabalhadores, as normas de conduta e a legislação de cada país, a acumulação de cargos, a não limitação de mandatos, a concentração excessiva de poderes numa única pessoa, são uma das maiores causas da corrupção na sociedade.

Sousa (2011) acrescenta que o tipo de religião predominante numa sociedade é também um dos traços culturais que têm sido apontados pela literatura como sendo determinante para uma maior ou menor tendência para tolerar a corrupção.

Em termos abstratos, a maioria dos cidadãos rejeita a corrupção, contudo, perante constrangimentos reais à satisfação das suas necessidades, acaba por consentir. Aliás, os portugueses escolhem frequentemente fazer mais do que a lei permite e menos do que a ética exige.

Qualidade⁶ das instituições - todas as sociedades são permeáveis à corrupção, umas com maior facilidade do que outras, dependendo da forma como a organização está estruturada. O deficiente sistema legal, dado o acréscimo, abundância e confusão legislativa, a impunidade de atos

⁵ Altos níveis de confiança social e institucional, participação e interesse pela política, associativismo

⁶ Cumpre, no entanto, referir que Sousa (2011) define qualidade das organizações como sendo o modo como os cidadãos sentem que os seus direitos e deveres podem ser livremente exercidos sem ter de passar por uma negociação ou litígio contínuo com os detentores de cargos de autoridade delegada.

ilícitos e a falta de reação adequada dos tribunais, bem como, a burocracia exagerada, a fragilidade dos controlos nos organismos públicos e a idoneidade dos gestores e decisores são fatores que proporcionam e ocultam os referidos atos ilegais (Morgado, 2003 e OECI – CPLP, 2011).

Os fatores organizacionais que explicam o predomínio da corrupção num determinado país são multifacetados, ou seja, o modo de organização do estado, a dimensão do aparelho do estado, o grau de intervenção do estado na economia, diretamente pelo peso do setor empresarial; o grau de circulação e renovação de elites as formas de organização do poder político (Sousa, 2011).

Poeschl e Ribeiro (2012) apontam, ainda, como causas da corrupção, **fatores individuais, contextuais e estruturais**. Os fatores individuais incluem a predisposição para o crime, a falta de ética e a ganância dos autores da corrupção (Miller, 2005). Já os fatores contextuais referem-se à oportunidade dos indivíduos se envolverem em atos de corrupção, criados por importantes projetos governamentais ou incentivos de crédito, ou devido à falta de medidas suscetíveis de evitar a corrupção (Argandoña, 2001). Por último, os fatores estruturais podem ser, em primeiro lugar, a ausência da abertura das nações, o subdesenvolvimento e a pobreza (Seyf, 2001).

Tanzi (1997), referido por Cunha *et al.* (2011) menciona, ainda, as seguintes causas de corrupção:

Regulamentações e autorizações – Na maioria dos países compete ao estado impor e definir regras, mediante as quais são concedidas licenças e autorizações para o desenvolvimento de várias atividades. Esta situação confere uma espécie de poder de monopólio aos funcionários que desempenham estas tarefas, o qual pode ser utilizado em benefício próprio ou de terceiros, mediante a prática de atos de corrupção;

Decisões relativas às despesas – As decisões relativas a projetos de investimento e aquisição de bens e serviços, por parte do estado, são suscetíveis a atos de corrupção, dada a discricionariedade que alguns funcionários públicos têm sobre este tipo de decisões;

Inadequado sistema de penas e sanções - As penas e sanções previstas na lei são um fator importante na determinação da corrupção de um país. A imposição de sanções mais elevadas pode reduzir o número de atos de corrupção, porém, na maioria das vezes, os corruptos não são punidos. Como resultado, os potenciais denunciadores ficam relutantes em denunciar estes atos, sobretudo, porque temem os danos económicos e

sociais que podem vir a sofrer.

Além disso, para Lopes (2011), a incapacidade do sistema repressivo, particularmente de natureza penal, no incômodo dos procedimentos patológicos de essência corrupta, parece evidente. O reduzido número de investigações concluídas pelas autoridades com competência sobre a matéria, adicionado às fracas taxas de condenações que se verificam, quando estão em causa processos criminais que envolvem corrupção, não escondem a percepção de que não será essa a realidade com que nos defrontamos.

Exemplos de Liderança - Quando os líderes políticos não dão um bom exemplo, ou porque se envolvem em atos de corrupção, ou porque os toleram, não se pode esperar que os funcionários da administração pública e a sociedade se comportem de forma diferente;

Recrutamento dos funcionários públicos - Quando o recrutamento e a promoção dos funcionários públicos não são baseados no mérito, a probabilidade de corrupção aumenta. Porém, ainda que tal ocorra, não é garantida a ausência da corrupção, dado que a avaliação do mérito. Em Portugal, nos moldes atuais, não é efetuada com base em parâmetros totalmente objetivos;

Valor dos salários dos funcionários públicos - Haque e Sahay (1996) e Lindbeck (1998) referem que o valor dos salários pagos aos funcionários públicos é importante para determinar o grau de corrupção de um país. Os resultados demonstraram que o aumento do valor dos salários é suscetível de reduzir a corrupção, dado o custo de oportunidade de perder o emprego. Porém, isto pode onerar, excessivamente, o orçamento de um país. Ainda assim, esta medida tem sido implementada em países como, por exemplo, Argentina, Peru e Singapura.

Em suma, a corrupção é geralmente ligada às atividades do estado e envolve sérias consequências de natureza social e económica. Este fenómeno aviva a pobreza, seja diretamente através da redução do padrão de vida, ou indiretamente através da acentuação da desigualdade, que pode ter influências negativas sobre a qualidade de vida (Mihaiu & Opreana, 2013).

1.3 Corrupção: problema legal ou ético? - O caso português

É consensual que a corrupção envolve o desvio de alguns padrões de

conduta da vida pública. Do **ponto de vista transativo**, a corrupção é um pacto oculto que implica uma troca, da qual resulta, por um lado, um acesso privilegiado, um favorecimento ou uma venda de decisões, a qual se tem ou não direito e, por outro lado, uma contrapartida ou benefício impróprio e intencional, imediato ou prolongado, real ou simbólico, pecuniário ou não, para as partes contratantes ou para terceiros. Já no que respeita ao **ponto de vista normativo**, a corrupção consiste numa prática ou num comportamento desviante, que implica a violação de regras legais/formais, expressas na lei nos códigos penais e deontológicos, nos procedimentos administrativos, e de expectativas ou normas culturais/sociais que regem o exercício de um cargo de autoridade delegada, num determinado contexto social e temporal (Sousa, 2011).

Desde a década de 70 do Séc. XX tornou-se usual a denominação de ética aplicada ou de ética prática, para dar uso a princípios recomendados pelas teorias éticas (Beauchamp, 2003). Na opinião de Braga (2012), o problema da corrupção é ético e só posteriormente se torna um problema económico ou político. Assumido o problema da corrupção, como ético, tem que ser resolvido através da imposição, por parte do estado, de uma ética, que é, por essência, universal. Certamente que o estado deve apoiar-se em algumas comunidades da sociedade civil para conseguir concretizar uma “revolução ética” que possa decidir, mais tarde, a política e a economia.

Num inquérito nacional sobre Corrupção e Ética em Democracia, realizado em 2006 sob a coordenação de Sousa, constatou-se que a maioria dos portugueses tende a ter uma conceção algo tolerante da corrupção (63,6%), desde que essa produza efeitos benéficos para a população em geral. Isto é, considera-se atos corruptos os comportamentos que mais se aproximam da definição penal, o que deixa uma ampla margem de tolerância para uma série de práticas não reguladas ou de difícil regulação, nomeadamente conflitos de interesse, cunhas, “amiguismos”, favorecimentos, patrocínio político (Sousa, 2011). Do ponto de vista do contexto ético-social, os resultados confirmam a ideia de que Portugal é um país rico em capital social negativo, isto é, propenso a um tipo de corrupção que não assenta necessariamente no suborno e na troca direta dinheiro/decisões, mas que é construída socialmente, ao longo do tempo, através da troca de favores, de simpatias, de prendas e de hospitalidade.

Face ao exposto e de acordo com os dados do Barómetro da Qualidade da Democracia (2013) do Instituto de Ciências Sociais, a perda de confiança

nos políticos e no Governo, a falta de eficácia da governação e a corrupção constituem os principais defeitos da democracia.

A edição Barómetro (2013) apresenta o resultado de um inquérito aplicado a uma amostra representativa da população (mais de 114 mil pessoas em 107 países) sobre as práticas e perceções dos portugueses relativamente à corrupção e ao seu combate. Os dados revelaram que 78% dos inquiridos consideram que a corrupção aumentou nos últimos dois anos, 76% acham ineficaz o combate a este flagelo no nosso país, 70% encaram a corrupção como um problema sério no setor público. Como resultado da falta de confiança nas instituições, 60% dos portugueses consideram que o conhecimento pessoal (fator “cunha”) é necessário para obter resultados nos serviços públicos, mais de metade (53%) dos portugueses pensam que o estado está capturado por interesses privados. Os resultados revelam também uma forte vontade de mudança, em Portugal, pois 85% dos inquiridos acreditam que os cidadãos podem ter um impacto na luta contra a corrupção – acima da média europeia que representa 61%. Por sua vez, 42% dos portugueses acreditam que a justiça portuguesa não protege de represálias quem denuncia a corrupção, ou colabora com as autoridades.

Cumprido, no entanto, referir que os dados mostram que os cidadãos estão cada vez mais atentos ao problema de corrupção e, cada vez mais, exigentes com as instituições públicas. Talvez por este motivo, segundo o Barómetro da Qualidade da Democracia (2013), os portugueses mostram-se predispostos a denunciar a corrupção, embora, na prática, poucos são os que fazem. É certo que a desmobilização dos portugueses não se deve apenas a uma atitude passiva face ao fenómeno, mas à perceção de que as garantias da justiça para a proteção daqueles que se aventuram a denunciar estes tipos de práticas no seio das suas organizações são inexistentes.

De acordo com Gardiner (2002), nem tudo o que é legal é justo e nem tudo o que é normalmente condenável é crime. A corrupção não pode ser definida unicamente através da análise de infrações, patenteadas e condenadas à luz dos preceitos legais estipulados para o exercício de um cargo público. Por conseguinte, de acordo com Dion (2010), a corrupção é uma atitude e é usualmente relacionada com a infração dos indivíduos com a lei. A excessiva liberdade individual na estrutura legislativa pode alimentar uma atitude de desrespeito à lei, nas sociedades civilizadas.

Como já foi referido anteriormente, no ordenamento jurídico português, mormente no CP, existe um vasto leque de infrações que tipificam o crime

de corrupção: artigo 372.º, 373.º, 374.º corrupção, artigo 334.º tráfico de influência, artigo 336.º a 343.º crime eleitorais, artigo 359.º a 371.º peculato, artigo 378.º a 382.º (abuso de autoridade artigo 379.º, abuso de poder artigo 382.º), artigo 377.º participação económica em negócios. Todavia, segundo Sousa (2011), o excesso de zelo na caracterização das infrações, características dos códigos penais de matriz continental, como o português, é exemplificativo da fragilidade e da falta de flexibilidade do sistema repressivo em lidar com a complexidade dinâmica do fenómeno, por exemplo, o caso da oferta planeada e continuada no tempo de prendas por parte da administração de um banco aos dirigentes das entidades supervisionadas. Aliás, segundo o discurso proferido por S. Ex.^a o Procurador-Geral da República (2011), na sessão de abertura do colóquio “O Ministério Público e o Combate a Corrupção” mais importante do que as constantes alterações legislativas, que, por vezes não deixam fortalecer a doutrina e jurisprudência, é a colaboração e capacidade de diálogo e de pronunciação entre o Ministério Público, como titular do exercício da ação penal, os órgãos de polícia criminal e outros órgãos da administração. Da cooperação entre o Ministério Público, os órgãos de Polícia Criminal, as entidades reguladoras, as inspeções gerais e outras entidades fiscalizadoras e de controlo de diversas áreas da vida económica ou da atuação das autarquias locais e da administração pública em geral, dependerá o sucesso da investigação.

Em síntese, a ideia de uma ética pública, criada seja como ética da lei pública seja como ética para o espaço público, realiza-se numa veracidade interpessoal existente através da falsidade entre uma estratégia de ajustamento de procedimentos e práticas concretizáveis. Conclui-se, também, que há uma ligação entre a ética que estará tácita na ação humana e o valor ético por determinar nas ações humanas numa determinada orientação. Desta forma, ao direcionarem as políticas e ajustarem a cultura e a estratégia conforme padrões éticos, as organizações estão a reformular os valores sociais, representados por toda a sociedade, em diferentes graus e intensidades (Ng, 2006).

1.4 A corrupção nos Municípios Portugueses

Em Portugal, é difícil quantificar alguns tipos de crimes, como é o caso da corrupção, pois grande parte dos processos instaurados entre 2004 e 2008 encontram-se arquivados 53,1%, em investigação encontram-se 30,3%,

apenas 5,6% dos processos tem causa decretada e 6,9% dos processos foram encerrados por decisão judicial condenatória, em 1,7% foi pronunciada uma decisão absolutória (Sousa, 2011).

Segundo os resultados do inquérito, elaborado em 2006, sobre Corrupção e Ética, no caso de Portugal, verifica-se que a maioria dos portugueses (83,8%) considera que o combate à corrupção em Portugal é ineficaz. De um modo geral, os portugueses consideram que a justiça é pouco severa com os membros do Governo (87,2%), deputados e Assembleia da República (85,3%), dirigentes desportivos (85,2%) e presidentes de câmara (78,7%), gestores de empresa (72,9%). Em contraste, a mão pesada da lei faz-se sentir no caso dos cidadãos comuns e dos pequenos delinquentes, embora seja o cidadão comum quem mais sofre com os excessos da Justiça, sendo que 30,5% consideram ser muito severa, contra os 17,7% expressos para os pequenos delinquentes (Sousa, 2011).

Para Sousa *et al.* (2008), o fraco empenho político e cívico dos portugueses está no centro deste problema. Na opinião destes investigadores, as sociedades com uma cidadania mais participativa e um sentido cívico responsável estão mais atentas e menos tolerantes à corrupção. Além disso, um problema que pode ser significativo para o combate à corrupção prende-se com a forte confusão entre poder económico e poder político em Portugal (Costa *et al.*, 2010).

Nos municípios estão concentrados os principais fatores de corrupção, dada a concentração dos poderes de decisão no que se refere os mercados de obras públicas e de imobiliário. A falta de transparência do sistema e a ausência de fiscalização permitem o desenvolvimento de práticas de corrupção. Daqui se depreendem duas críticas fundamentais ao nosso poder político-administrativo. Por um lado, a má conceção das relações entre os indivíduos e o aparelho político-administrativo, com a acumulação de cargos, a não limitação de mandatos, a concentração excessiva de poderes nas mãos dos Presidentes das Câmaras Municipais e, por outro, a burocracia excessiva, estimulada pela complicação das leis, dos Planos Diretores Municipais e do excesso de poder (Morgado, 2003, citado por Cunha *et al.*, 2011).

Nesta linha de pensamento, Sousa (2011) afirma que nas autarquias as áreas de urbanismo e licenciamento são as que mais oportunidades criam para a corrupção de quadros técnicos e eleitos locais. Há também situações de abuso de poder e extorsão, quando o autarca exige que os empresários

lhe paguem para que possam estar listados em determinados concursos ou para que lhe sejam aceleradas decisões de direito ou, até, efetuados pagamentos em atraso. Por tudo isto, o autor alude que o poder local reúne todos os ingredientes necessários à corrupção: áreas de negócios com margens de lucro avultadas (urbanismo, obras públicas, fornecimentos, manutenção de equipamentos, etc.); monopólio de decisão e discricionariedade interpretativa das normas a aplicar; longevidade do mesmo autarca ou partido no poder; falta de transparência e escrutínio público dos processos de decisão e dos negócios da autarquia, assim como uma fraca fiscalização dos mesmos por parte das assembleias municipais.

Por conseguinte, o estudo efetuado por Sousa (2009) e citado por Cunha *et al.* (2011), referente aos municípios, revelou que se tem assistido a um acréscimo da corrupção no poder local, atingindo quase 90% das investigações de corrupção no setor público. As câmaras, freguesias e empresas municipais estão envolvidas na grande maioria dos casos de corrupção, verificando-se que cerca de 69% dos processos instaurados por corrupção envolvem Câmaras Municipais, sendo que nas listas das profissões dos arguidos, os políticos representam 10%, subindo para 27% quando se trata de casos de participação económica em negócio ou peculato. Os dados obtidos, entre 2004 e 2008, mencionam que o poder local carece de uma reforma iminente e profunda, uma vez que a corrupção não se limita ao topo, existindo também corrupção a níveis intermédios da administração autárquica, particularmente, na área do urbanismo.

Corroborando esta ideia, Maia (2011) assevera, também, que corrupção está localizada sobretudo ao nível político, nomeadamente na esfera dos relacionamentos entre os partidos políticos e os grandes grupos económicos e empresariais. Aliás, os dados recolhidos, entre 2004 e 2008, revelam, ainda, que o poder local necessita de uma reforma urgente e profunda, uma vez que a corrupção não se limita ao topo, existe também em níveis intermédios da administração autárquica, nomeadamente, na área do urbanismo. Tudo isto ocorre, porque é inegável a falta de coordenação e comunicação em todo o sistema do aparelho repressivo, com a agravante de que o sistema judicial também apresenta algumas dificuldades.

Segundo Pimenta (2011), se a lei fosse aplicada à generalidade dos cidadãos, a sua função seria, de uma forma geral, contribuir para a redução

da economia paralela⁷ e a prevenção e combate de todo o tipo de fraudes.

A necessidade de uma reforma urgente e profunda no poder local deve-se também, na opinião de Sousa (2011), à vulgarização da aceitação de prendas pelos seus funcionários. De facto, a prática administrativa não reflete os princípios orientadores versados nos códigos deontológicos para os diversos setores da administração pública. Não se definem órgãos competentes que assegurem e monitorizem a sua efetiva aplicação. A formação deontológica de alguns funcionários é demasiado teórica e abstrata em matéria de riscos de corrupção e não clarifica o comportamento que os agentes devem tomar perante cenários de conflitos de interesses e outros problemas éticos (como, por exemplo, a denúncia de um colega ou superior hierárquico) que possam surgir no exercício das suas funções. O risco em denunciar este tipo de ocorrências prende-se com o facto de o corrupto pode regressar ao local do crime após cumprimento de pena, que, muitas das vezes, se resume a uma multa ou pena suspensa.

Partilhando da mesma opinião, Pimenta (2011) afirma que a realidade mostra-nos a existência de uma escandalosa corrupção política e a total ineficácia da lei e das instituições de investigação para encontrarem provas e para estas serem válidas em tribunal.

Face ao exposto Cunha *et al.*, (2011) aludem que um dos principais desafios que os municípios enfrentam, na atualidade, é a incorporação de mecanismos e procedimentos inovadores que permitam criar sistemas mais transparentes de administração e levem os governos locais a serem mais eficazes, justos e eficientes, de modo a potenciar o desenvolvimento económico e social.

1.5 Medidas de prevenção e combate à corrupção

De acordo com Cunha *et al.* (2011), não existem países imunes à corrupção e qualquer entidade é passível de ser corrompida. Combater a corrupção não é tarefa fácil e exige muita perseverança e vontade. Nos últimos tempos, o combate à corrupção tem constado da agenda política de vários países e tem havido sucessivos apelos dos variados setores políticos, judiciais e, sobretudo, da sociedade em geral. A diminuição da corrupção no mundo é uma questão fundamental, tanto para fortalecer as instituições

⁷ Nomeadamente economia subterrânea e economia ilegal.

democráticas, quanto para viabilizar o crescimento económico dos países (OECD – CPLP, 2011).

Para Doig (2012), a prevenção da corrupção é uma função da gestão, pelo que, ao longo do tempo, com a responsabilidade de proporcionar serviços eficientes, eficazes e económicos, os gestores do setor público têm a responsabilidade de introduzir medidas que promovam a integridade das suas organizações. Por outras palavras, a prevenção pode ter, a longo prazo, benefícios, tanto para o desenvolvimento do país, como também para a relação do estado com os seus cidadãos.

A transparência é umas das principais diretrizes a serem adotadas pela administração pública para a construção de um ambiente de integridade, na medida em que oferece meios para que a sociedade contribua na adoção de medidas corretas na condução da gestão pública. Trata-se também de uma ação preventiva à corrupção, pois, quando os agentes públicos têm consciência de que estão a ser vigiados e que a aplicação do dinheiro público está a ser controlada, tendem, naturalmente, a ser mais cuidadosos com a correção e legalidade de seus atos (OECD – CPLP, 2011).

Face ao exposto, Cunha *et al.* (2011) aludem que, num quadro de prevenção geral, importa enfatizar o papel da sociedade, sendo premente investir numa formação alargada e transversal, bem como promover o conhecimento do fenómeno da corrupção, em especial, os seus malefícios. É, assim, fundamental que a sociedade participe ativamente na luta contra a corrupção, controlando os gastos públicos, monitorizando, permanentemente, as ações governamentais e exigindo a otimização dos recursos públicos. Nesta linha de pensamento, Lima (2010) assevera que numa perspetiva de curto prazo, os cidadãos só deixarão de pensar que os corruptos se mantêm impunes no dia em que houver condenações, isto é, no dia em que houver resultados efetivos. Todavia, numa perspetiva de médio prazo, é preciso fazer algo em termos de educação, para incutir aos jovens os valores de uma sociedade civilizada, a ética, a integridade, a responsabilidade, o respeito pela lei, pelos direitos dos outros, o amor ao trabalho, a pontualidade, o esforço pela poupança e o desejo de superação. Nesta linha de pensamento, o Guião de Boas Práticas para a Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (OECD – CPLP, 2011) menciona que a luta contra a corrupção exige uma mudança cultural e de comportamento de cada cidadão, porque uma sociedade só se modifica, quando os indivíduos que a compõem se modificam.

Face ao exposto, ainda de acordo com o OECE – CPLP (2011), no intuito de combater eficaz e permanentemente a corrupção, os estados e as organizações internacionais têm vindo a desenvolver programas, planos, atividades, tratados e convenções. Entre essas medidas de combate à corrupção, são de assinalar as seguintes:

1. Articulação internacional para prevenção e combate à corrupção, incluindo o acompanhamento de acordos e convenções internacionais contra a corrupção;
2. Adoção de boas práticas de transparência e visibilidade dos processos públicos;
3. Mapeamento preventivo de riscos à corrupção;
4. Promoção da integridade no setor privado, que visa fomentar a adoção de práticas de ética e integridade, a partir do entendimento de que os municípios podem contribuir para o combate à corrupção, posicionando-se afirmativamente pela prevenção e pelo combate desse mal;
5. Promoção de estudos e pesquisas sobre a corrupção;
6. Sensibilização dos cidadãos para exercer o controlo social da gestão pública;
7. Criação, em cada país, de uma unidade independente que coordene as ações de prevenção da corrupção em todas as entidades pública;
8. Fortalecimento dos controlos internos.

Por outro lado, o combate à corrupção exige estratégias de prevenção da corrupção e de promoção da integridade pública/administrativa relativamente às administrações públicas de cada país.

Ainda que não haja uma estratégia de combate à corrupção ideal para todos os casos, todos os organismos da administração pública, servidores públicos e entidades públicas ou privadas devem (OECE – CPLP, 2011 e GRIEC, 2007):

1. Criar e avaliar planos de gestão de riscos de corrupção;
2. Desburocratizar os métodos de gestão ultrapassados;
3. Melhorar os SCI;
4. Promover, regularmente, auditorias. Aliás, Otalor e Eiya (2013) afirmam que a auditoria é um dos mecanismos fundamentais para a luta contra a corrupção;
5. Assegurar que os servidores estão conscientes dos seus deveres

e proibições, no que se refere à obrigatoriedade de denunciar de situações corruptas, promover uma cultura de legalidade, clareza e transparência nos procedimentos públicos, procurar a transparência da gestão e propiciar o acesso público e oportuno a informações públicas, corretas e completas.

6. Agir com isenção, zelo e em conformidade com a lei, as regras deontológicas inerentes às suas funções;
7. Não tirar partido da sua posição para servir interesses individuais;
8. Promover uma cultura organizacional que impeça a corrupção, especialmente através da adoção de códigos de conduta com responsabilização ética de todos os colaboradores;
9. Diligenciar a formação dos seus colaboradores, nomeadamente no que se refere à identificação e denúncia de situações de corrupção e desenvolvimento de práticas e sistemas de gestão que incentivem e promovam as relações de confiança;
10. Definir, clara e objetivamente, que situações configuram conflitos de interesses;
11. Assegurar que todas as receitas e despesas sejam devidamente documentadas;
12. Prestar às autoridades públicas a colaboração necessária, através da disponibilização atempada de informação que seja solicitada nos termos da lei;
13. Participar às autoridades competentes qualquer prática suspeita de figurar um ato de corrupção.

Face ao exposto, será urgente diligenciar a transparência, permitindo o acesso, por parte dos cidadãos, a informações sobre a gestão pública, desde que não sejam consideradas, nos termos legais, confidenciais. Como resultado, sugere-se a conceção de um portal da transparência do estado que disponibilize informações precisas, oportunas e plenas sobre os recursos públicos gastos ao longo de todo o procedimento de realização das atividades governamentais (Khan, 2006, Costa & Santos, 2006, Salifu, 2008 e OECI– CPLP, 2011).

Terá sido, talvez, pela emergência destas explicações teóricas, que, inclusivamente, deixam transparecer algumas reservas e receios quanto à manutenção dos próprios sistemas políticos democráticos, que os estados ocidentais se terão visto confrontados com a necessidade de criar mecanismos de reação e de defesa face ao problema. Deu-se, assim, início a um

processo de instituição de diversos tratados de carácter internacional, tendentes à criação de mecanismos mais eficazes para o controlo e o combate ao problema das práticas de corrupção (Maia, 2011).

Portugal tem, também, elaborados vários diplomas legais sobre esta temática, com especial realce para o CP que tipifica vários crimes de corrupção e infrações conexas bem como as respetivas sanções. No âmbito do direito processual penal, além das normas gerais previstas no Código de Processo Penal sobre os meios de prova, meios de obtenção de prova e realização do inquérito, existe também legislação avulsa especificamente aplicada no combate ao crime de corrupção. Em legislação avulsa o combate à corrupção é feito, entre outros, nos seguintes diplomas (ver figura n.º1):

Figura 1 - Legislação avulsa relativo ao combate à corrupção

LEGISLAÇÃO	MATÉRIA
A Lei n.º 34/87, de 16 de julho	Determina os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos, em especial o art.º 16.º (recebimento indevido de vantagem), os art.º 17.º e 18.º (corrupção passiva e ativa), do art.º 20.º a 22.º (peculato), o artigo 23.º (participação económica em negócio) e o artigo 26.º (abuso de poderes).
A Lei n.º 36/94, de 29 de setembro	Definiu medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira, prevendo medidas e instrumentos suscetíveis de garantirem uma ação mais eficaz a nível da prevenção e da repressão deste tipo de criminalidade.
A Lei n.º 93/99, de 14 de julho	Regula a aplicação de medidas para proteção de testemunhas em processo penal, refere o crime de corrupção e crimes conexos como uma das condições para a não revelação da identidade da testemunha (artigo 16.º).
A Lei n.º 15/2001, de 5 de junho	Aprova o regime geral das infrações tributárias, refere a corrupção como circunstância agravante, nos crimes aduaneiros (al. d) do artigo 97.º), nos crimes fiscais (c) e d) do artigo 104.º), e nos crimes contra a segurança social (n.º 3 do artigo 106.º).

A Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto	Aprova o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, veio dar mais possibilidades legais para a obtenção de prova, estabelecendo a admissibilidade de ações encobertas no âmbito da prevenção e repressão dos crimes de corrupção, peculato, participação económica em negócio e tráfico de influências.
A Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro	Estabelece novas medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, em resultado da constatação da insuficiência dos mecanismos existentes de combate a este tipo de criminalidade. Introduziu mecanismos de investigação e de repressão mais eficazes estabelecendo medidas especiais em matéria de derrogação do segredo fiscal e das entidades financeiras, de registo de voz e imagem, enquanto meio de prova, e de perda em favor do Estado das vantagens do crime.
A Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto	Estabelece um novo regime de responsabilidade penal por comportamentos suscetíveis de afetar a verdade, a lealdade e a correção da competição e do seu resultado na atividade desportiva (revoga o Decreto-Lei n.º 390/91, de 10 de outubro, com exceção do artigo 5.º), em especial os artigos 8.º e 9.º (corrupção passiva e ativa), o artigo 10.º (tráfico de influências) e o artigo 11.º (associação criminosa).
O Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro	Aprova o Código dos Contratos Públicos, estabelecendo a disciplina aplicável à contratação pública, determina a impossibilidade de serem candidatos, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento, as entidades tenham sido condenadas por sentença transitada em julgado pelo crime de corrupção (artigo 55.º).
A Lei 19/2008 de 21 de abril	Aprova medidas de combate à corrupção – Lei Geral Tributária – Criminalidade organizada e económico-financeira – Alterações;
A Lei n.º 20/2008, de 21 de abril	Cria o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no setor privado, dando cumprimento à Decisão Quadro n.º 2003/568/JAI, do Conselho, de 22 de julho, em especial o artigo 7.º (corrupção ativa com prejuízo do comércio internacional) e os artigos 8.º e 9.º (corrupção ativa e passiva no setor privado).
Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto	Lei Orgânica da Polícia Judiciária prevê a criação da Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC) com competências em matéria de prevenção, deteção, investigação criminal e a coadjuvação das autoridades judiciais relativamente aos crimes de corrupção, peculato, tráfico de influências e participação económica em negócio.

A Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto	A Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, refere no artigo 7.º que é da competência reservada da Polícia Judiciária, não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal, a investigação, entre outros, dos crimes tráfico de influência, corrupção, peculato e participação económica em negócio, bem como de crimes com estes conexos.
Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro	Cria o Conselho de Prevenção da Corrupção;
Regulamento n.º 238/2009, de 3 de junho	Torna público o regulamento do Serviço de Apoio do Conselho de Prevenção da Corrupção;
Resolução da Assembleia da República n.º 18/2010, de 1 de março	Medidas de combate à corrupção;
Recomendação n.º 1/2010 de 13 de abril	Publicidade dos planos de prevenção de riscos de corrupção e infracções conexas;
Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto	Conjunto de recomendações que exigem um investimento da parte do Governo, designadamente na capacitação de meios das autoridades com responsabilidades na prevenção, investigação e punição da corrupção;
Art.º 374 do Código Penal (redação dada pela Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro)	Trata do crime de corrupção ativa;
Art.º 18 da lei 41/2010 de 03 de setembro	Corrupção ativa;
Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2010, de 10 de setembro	Reforça os meios de coordenação e preparação da execução das medidas de combate à corrupção aprovadas pelo Parlamento na sua reunião plenária de 22 de Julho de 2010;

Recomendação nº 5/2012, de 7 de novembro, D.R. (II série) de 13 de novembro	Conselho de Prevenção da Corrupção – Gestão de conflitos de interesses no setor público
---	---

O estado português para além dos diplomas legais emitidos para prevenir e reprimir o fenómeno de corrupção, criou, em 2008, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), que se destina a desenvolver atividades de âmbito nacional, no domínio da prevenção da corrupção. Portugal tem, também, aderido, aos vários instrumentos jurídicos internacionais, designadamente a Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção em que estejam envolvidos funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, a Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, ambas de 1997, a Convenção Penal Contra a Corrupção do Conselho da Europa, de 1999, bem como a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 2003 (GRIEC, 2007).

No campo internacional, trabalho desenvolvido pelas Nações Unidas para as Drogas e o Crime (UNODC) divide-se em cinco áreas temáticas inter-relacionadas: o crime organizado e o tráfico; a corrupção; a reforma da justiça penal; a saúde e meios de subsistência e a prevenção do terrorismo. Em setembro de 2011, este organismo lançou o portal TRACK (*Tools and Resources for Anti-Corruption Knowledge*), que inclui matérias jurídicas e não jurídicas relativas à luta contra a corrupção e à recuperação de ativos. Este portal permitirá aos estados membros da ONU, à comunidade anticorrupção e ao público em geral aceder a toda esta informação numa localização centralizada.

Ainda no âmbito internacional, o Parlamento Europeu integra uma comissão parlamentar especial para a criminalidade organizada, a corrupção e o branqueamento de capitais, criada em março de 2012, na sequência da adoção, em 25 de outubro de 2011, da resolução do Parlamento Europeu sobre a criminalidade organizada. O grupo de estado contra a corrupção, foi criado em 1999 pelo Conselho da Europa para monitorizar o cumprimento pelos estados das normas anticorrupção do Conselho da Europa.

1.6 Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) nos Municípios

Em 2008, foi criado o CPC, pela Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro. Este órgão é uma entidade administrativa independente, que funciona junto do Tribunal de Contas e tem como fim desenvolver, nos termos da lei, uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas (artigo 1.º da Lei n.º 54/2008). Para prosseguimento desta competência, foi instituído um dever especial de colaboração, nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 54/2008. Cumpre realçar, o disposto no n.º 3 da Lei n.º 54/2008, especialmente dirigido ao setor judicial, abarcando as magistraturas judicial e do ministério público, que devem fazer chegar ao CPC, relativamente aos crimes de corrupção e conexas, cópia de todas as (Calado, 2013):

1. Participações ou denúncias;
2. Decisões de arquivamento;
3. Decisões de acusação;
4. Decisões de não pronúncia;
5. Decisões de pronúncia;
6. Decisões absolutórias;
7. Decisões condenatórias.

O artigo 2.º da Lei n.º 54/2008 refere, ainda, que a atividade do CPC está exclusivamente orientada para a prevenção da corrupção, incumbindo-lhe designadamente:

1. Recolher e organizar informações relativas à prevenção de corrupção ativa ou passiva, de criminalidade económica e financeira, de branqueamento de capitais, de tráfico de influência, de apropriação ilegítima de bens públicos, de administração danosa, de peculato, de participação económica em negócios, de abuso de poder ou violação de dever de segredo, bem como de aquisição de imóveis ou valores mobiliários em consequência da obtenção ou utilização ilícitas de informação privilegiada no exercício de funções na Administração Pública ou no setor público empresarial;
2. Acompanhar a aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adotadas pela administração pública e setor público empresarial para a prevenção da corrupção e avaliar a respetiva eficácia;

3. Dar parecer, a solicitação da Assembleia da República, do Governo ou dos órgãos do governo próprio das regiões autónomas, sobre a elaboração ou aprovação de instrumentos normativos, internos ou internacionais de prevenção ou repressão dos factos referidos na alínea a).

Além das supracitas incumbências, o CPC colabora, a solicitação das entidades públicas interessadas, na adoção de medidas internas suscetíveis de prevenir a corrupção, designadamente:

1. Na elaboração de códigos de conduta que, entre outros objetivos, facilitem aos órgãos e agentes a comunicação às autoridades competentes de tais factos ou situações conhecidas no desempenho das suas funções e estabeleçam o dever de participação de atividades externas, investimentos, ativos ou benefícios substanciais havidos ou a haver, suscetíveis de criar conflitos de interesses no exercício das suas funções;
2. Na promoção de ações de formação inicial ou permanente dos respetivos agentes para a prevenção e combate daqueles factos ou situações.

Para a prevenção dos riscos de corrupção são essenciais os PGRIC, dado que estes constituem um instrumento de gestão fundamental que permitirá evitar ou diminuir a sua ocorrência e, quando ocorra, aferir a responsabilidade financeira, criminal ou outra (OECI – CPLP, 2011).

Ciente desta realidade, em 1 de julho de 2009, o CPC aprovou a recomendação n.º 1/2009, segundo a qual os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, devem, no prazo de 90 dias, elaborar o PGRIC. Para o efeito, o CPC elaborou e submeteu um questionário destinado a avaliar os riscos nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos, a todos os dirigentes máximos das entidades, serviços e organismos da administração pública central e regional, direta e indireta, bem como a todos os municípios, que, tendo presente o dever de colaboração previsto no artigo 9.º da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, procedessem ao seu preenchimento por via eletrónica.

Foram obtidas 700 respostas ao questionário efetuado às referidas entidades públicas, correspondendo a uma amostra exaustiva e representativa. Porém, o CPC deliberou dar às entidades que não puderam responder, a possibilidade de cumprir a respetiva solicitação com a maior urgência.

Ainda assim, atualmente, existem entidades públicas que ainda não cumpriram o estipulado no referido diploma.

Cumprido, no entanto, referir que após uma análise das respostas dadas no supramencionado questionário, tiraram-se conclusões esclarecedoras, revelando que as áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos contêm riscos elevados de corrupção que importa prevenir através de adequados planos de prevenção. Por sua vez, a Direção Geral do Tribunal de Contas (DGTC) identificou as seguintes áreas com probabilidade de Risco:

1. Gestão Estratégica;
2. Administração Económica/Financeira;
3. Auditoria e Controlo;
4. Tecnologias de Informação;
5. Gestão de Recursos Humanos;
6. Gestão Processual;
7. Auditoria Interna.

De acordo com a proposta emitida pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), e conforme apresentado nas recomendações do CPC, os PGRIC são da responsabilidade dos órgãos máximos das entidades públicas, ou seja, dos órgãos executivos e do presidente do município, assim como todo o pessoal que exerce função de dirigente. São os dirigentes de cada unidade orgânica que devem ser responsabilizados pela proposta de planos (PGRIC) do seu departamento e pela sua execução.

A falta de entrega dos PGRIC ao CPC dá origem a responsabilidade agravada no caso de se verificarem falhas nas auditorias que os serviços de inspeção estatal realizam às entidades públicas, conseqüentemente, o incumprimento injustificado do dever de colaboração com o CPC deverá ser comunicado aos órgãos de tutela para efeitos sancionatórios, disciplinares ou gestionários (artigo 9.º da Lei nº 54/2008).

Segundo Cunha *et al.* (2011), o PGRIC é um documento transversal que interessa e afeta todos os membros do município, nomeadamente, os membros dos órgãos municipais, o pessoal dirigente e todos os trabalhadores e colaboradores do município. Além disso, o PGRIC é considerado um excelente instrumento de gestão, não só para a prevenção da corrupção, mas também para a melhoria da gestão e para o risco de gestão. Os riscos de gestão, incluindo os riscos de corrupção e infrações conexas, configuram factos que envolvem potenciais desvios no desenvolvimento da

atividade, gerando impactos nos seus resultados.

De acordo com Cunha *et al.* (2012), a elaboração do PGRIC compreende várias etapas, nomeadamente:

Etapa 1: Análise da entidade – A elaboração dos PGRIC deve iniciar-se por uma análise rigorosa da entidade. Para tal, deve proceder-se a um levantamento de toda a informação indispensável para a elaboração do documento. Como exemplo destacamos a seguinte:

1. Respostas ao questionário “Avaliação da gestão de riscos” ministrado pelo CPC;
2. Organigrama da entidade discriminado por serviços e lista de pessoas afetas a cada serviço por categorias;
3. Delegação de competências e despachos de funções específicas;
4. Documento de prestação de contas dos últimos anos e certificação legal das contas, caso exista;
5. Mapas de execução orçamental da despesa e receita dos últimos anos;
6. Fluxogramas dos processos desenvolvidos em cada departamento;
7. Protocolos realizados e subsídios concedidos.

Após a recolha de informação, deve seguir-se a realização de entrevistas aos responsáveis de cada departamento. Neste caso, é importante que o entrevistador não se pronuncie sobre as respostas dadas, o ideal é que seja uma pessoa externa à entidade, aliás, todo o processo para a obtenção de maior isenção deve ser desenvolvido por uma entidade externa ao município.

Etapa 2: Identificação e classificação dos riscos de corrupção – A gestão do risco é um processo de análise organizada dos riscos inerentes às atividades de prosseguimento das atribuições e competências das instituições, que tem por objetivo a defesa e proteção de cada interveniente nos diversos processos, salvaguardando-se, assim, o interesse coletivo (ANMP, 2009). O elemento essencial é, pois, a ideia de risco, que podemos definir como a possibilidade eventual de determinado evento poder ocorrer, gerando um resultado irregular. A probabilidade de acontecer uma situação adversa, um problema ou um dano e o nível da importância que esses acontecimentos têm nos resultados de determinada atividade, determina o grau de risco. Assim, quanto mais provável for a avaliação do risco de corrupção, mais adequadas e eficazes serão as medidas propostas.

A gestão do risco é uma responsabilidade de todos os trabalhadores das instituições, quer dos membros dos órgãos, quer do pessoal com funções dirigentes, quer do mais simples funcionário.

São vários os fatores que levam a que uma atividade tenha um maior ou menor risco de corrupção, no entanto, os mais importantes são inegavelmente (ANMP, 2009):

1. A competência da gestão, uma vez que uma menor competência da atividade gestonária envolve, necessariamente, um maior risco;
2. A idoneidade dos gestores e decisores, com um comprometimento ético e um comportamento rigoroso, que levará a um menor risco;
3. A qualidade do SCI e a sua eficácia. Quanto menor a eficácia, maior o risco de corrupção.

É indispensável que a análise do risco de corrupção e infrações conexas assumam um carácter transversal, responsabilizando todos os membros da entidade. É muito importante definir, adequadamente, a probabilidade de ocorrência do ato ilícito e o nível da importância que esse acontecimento terá nos resultados de determinada atividade. O elemento essencial para a determinação dessa probabilidade é a caracterização dos serviços, que deve integrar os critérios de avaliação da ocorrência de determinado risco (ANMP, 2009).

Após identificar as atividades de risco, é urgente classificá-las, elaborando uma escala, que poderá contemplar os seguintes aspetos:

1. Natureza do risco de corrupção – estratégicos, operacionais, financeiros;
2. Nível de risco de corrupção – fraco, moderado, elevado;
3. Probabilidade da ocorrência do risco de corrupção – fraca, moderada, elevada;
4. Gravidade da consequência do risco de corrupção – fraca, moderada, elevada;
5. Frequência do risco de corrupção – muito frequente, frequente, pouco frequente, inexistente.

De acordo com a ANMP (2009), as áreas mais susceptíveis ao risco de corrupção são as de contratação pública; concessão de benefícios públicos; urbanismo e edificação; recursos humanos e gestão financeira. É de salientar que a probabilidade de ocorrência e riscos de corrupção é transversal a todos os serviços municipais, pelo que todas as unidades orgânicas deverão ser envolvidas no processo.

Etapa 3: Definição das medidas preventivas e corretivas – Após a análise dos riscos de corrupção existentes, a entidade deverá determinar qual a atitude que pretende adotar face aos mesmos, ou seja, se pretende:

1. Evitar o risco de corrupção, eliminando a causa;
2. Prevenir o risco de corrupção, minimizando a ocorrência;
3. Aceitar o risco de corrupção, acolhendo as consequências;
4. Transferir o risco de corrupção, imputando-o a terceiros.

É com base na avaliação e na frequência do risco de corrupção que serão definidas as respetivas medidas preventivas e corretivas. Nesta fase, deve ser definido um cronograma das medidas preventivas e corretivas propostas, o qual será tido em consideração no decorrer da implementação e monitorização do PGRIC.

Etapa 4: Definição das áreas de atuação e identificação dos responsáveis por cada área de atuação – Nesta fase são identificadas as unidades orgânicas que contêm riscos de corrupção, sendo identificadas as medidas a adotar em cada uma, bem como os responsáveis pela sua implementação e monitorização. A imputação das responsabilidades é fundamental neste processo.

Etapa 5: Redação do PGRIC – Com o intuito de facilitar a elaboração dos PGRIC, o CPC, na Recomendação nº 1/2009 de 4 de março, definiu os elementos que devem constar no referido documento, nomeadamente:

1. Riscos de corrupção, tipificados por área ou departamento;
2. Medidas de prevenção dos riscos de corrupção identificados;
3. Responsáveis pela gestão do PGRIC, que agirão sob a direção do órgão dirigente máximo.
4. Elaboração anual de um relatório sobre a realização do plano.

Após a recolha e análise de toda a informação, deve proceder-se à redação do PGRIC. De acordo com as advertências do CPC, a ANMP (2010) foi apresentado um modelo tipo de PGRIC, cuja estrutura comporta quatro partes:

1) Compromisso ético - O PGRIC inicia-se com a elaboração de um compromisso ético transversal a todos os intervenientes nos procedimentos, membros dos órgãos, dirigentes e trabalhadores, estabelecendo-se um conjunto de princípios fundamentais de relacionamento. Depois, elabora-se um organograma, no qual se identificam as várias unidades orgânicas dos municípios, os cargos dirigentes e os responsáveis pelos vários níveis de

decisão, que a câmara municipal adequará às suas especificidades.

Para além das normas legais aplicáveis, as relações que se estabelecem entre os membros dos órgãos, os funcionários e demais colaboradores do município, bem como com as populações, assentam, nomeadamente, num conjunto de princípios e valores, tais como:

1. Integridade, isenção e objetividade, procurando as melhores soluções para o interesse público que se pretende atingir;
2. Comportamento profissional;
3. Consideração ética nas ações desenvolvidas;
4. Responsabilidade social;
5. Não exercício de atividades externas que possam interferir com o desempenho das suas funções no município ou criar situações de conflitos de interesses;
6. Promoção, em tempo útil, do debate necessário à tomada de decisões;
7. Respeito absoluto pelo quadro legal vigente e cumprimento das orientações internas e das disposições regulamentares;
8. Transparência na tomada de decisões e na difusão da informação;
9. Igualdade no tratamento e não discriminação;
10. Declaração de qualquer presente ou benefício que possam influenciar a imparcialidade com que exercem as suas funções.

Normalmente, estes e outros valores, são descritos na Carta Ética e no Código de Conduta, como tal é fundamental a elaboração destes documentos.

2) Organograma e identificação dos responsáveis – A segunda parte do PGRIC destina-se ao organograma, o qual identifica as unidades orgânicas do município, os cargos dirigentes e os responsáveis pelos níveis de decisão.

3) Identificação das áreas e atividades, dos riscos de corrupção e infrações conexas, da qualificação da frequência dos riscos, das medidas e dos responsáveis - Esta rubrica é, normalmente, apresentada de forma esquemática, numa tabela (ver exemplo da Figura n.º 2), a qual sistematiza todo o trabalho de análise e recolha de informação. Na referida tabela evidenciam-se, normalmente, as unidades ou subunidades orgânicas; a missão e atividades desenvolvidas; os riscos e respetiva classificação; as medidas preventivas propostas e os responsáveis pela implementação e monitorização das mesmas.

Figura 2 - Análise do risco de corrupção na área da concessão de benefícios públicos

Unidade Orgânica	Subunidade orgânica	Missão	Actividades desenvolvidas	Riscos identificados	Frequência de risco	Medidas propostas	Identificação dos responsáveis
Departamento de ...	Divisão de	Concessão de benefícios públicos	Inexistência de regras de atribuição de benefícios públicos	Pouco frequente	Criação e divulgação de um regulamento relativo à concessão de benefícios	-----
				Não apresentação dos relatórios das atividades por parte dos beneficiários	Frequente	Implementação do sistema de gestão documental que evidencie o cumprimento de todas as normas legais	-----
				Não aplicação de sanções quando há incumprimento do beneficiário	Muito frequente	Estabelecimento e publicação das consequências do incumprimento do beneficiário	-----
				Ausência de mecanismos publicitação	Frequente	Publicação da atribuição dos benefícios no site	-----

Fonte: Adaptado de ANMP (2009: 11)

Para tal, devem identificar-se as áreas que sejam previsíveis de risco. Cumpre, no entanto, referir que se trata da definição de um risco em abstrato, pois este pode ou não ocorrer na organização, devendo, portanto, ser equacionado. Como consequência, a sua supervisão conceptual não significa que se verifiquem na prática. Desta forma, é fundamental a adoção de medidas, tendo em conta a frequência do risco, a probabilidade do ato ilícito e o seu nível de importância que tal ocorrência terá nos resultados da atividade (ANMP, 2009).

4) Controlo e monitorização do PGRIC – Nesta rubrica, estabelece-se a metodologia para o controlo e monitorização do PGRIC que está

a ser elaborado. Após a implementação do PGRIC, a câmara municipal deve proceder a um rigoroso controlo de validação, no sentido de verificar a conformidade real entre as normas contidas no referido documento e a aplicação das mesmas. Assim, devem ser criados métodos e definidos procedimentos pelos responsáveis, que contribuam para assegurar o desenvolvimento e controlo das atividades de forma adequada e eficiente, de modo a permitir a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, garantindo a exatidão dos registos contabilísticos e os procedimentos de controlo a utilizar para atingir os objetivos definidos.

Numa fase de implementação inicial do PGRIC, a câmara municipal deveria ter como objetivo de monitorização periódica a emissão de um relatório anual onde é feita a auditoria/avaliação interna do PGRIC. Nesta etapa é, também, fundamental rever o Manual de Controlo Interno, para que este esteja em harmonia com o PGRIC. Aliás, Alexandre (2010) refere que um bom PGRIC só funciona se tiver por base um bom SCI.

Etapa 6: Implementação dos PGRIC – De acordo com o CPC (2009), o trabalho de prevenção da corrupção não se dá por terminado com a elaboração e entrega do PGRIC, muito pelo contrário, o trabalho inicia-se, a partir desse momento. Segundo o referido organismo, mais importante do que elaborar um PGRIC é implementá-lo e monitorizá-lo, uma vez que este documento deve constituir um instrumento de prevenção de corrupção dinâmico e em constante aperfeiçoamento.

Nesta fase é importante que se realizem ações de formação para todos os colaboradores. Nestas ações de formação deve apresentar-se, também, o Código de Conduta e a Carta Ética e chamar-se a atenção para a necessidade de cumprir os seus valores e para instaurar uma cultura de ética, transparência, rigor e, essencialmente, de respeito pelo interesse público.

Etapa 7: Monitorização dos PGRIC – Após a implementação do PGRIC deve proceder-se a um rigoroso controlo de monitorização, no sentido de validar a conformidade fatural entre as normas impostas no PGRIC e a sua aplicação. A monitorização do PGRIC deve ser feita periodicamente durante todo o ano, devendo ser emitido um relatório onde é feita a auditoria/validação interna do mesmo. Cumpre, todavia, referir que deve constar do supracitado relatório se o PGRIC foi ou não cumprido, identificando as medidas adotadas e as que ainda não foram, e mencionar os riscos que foram eliminados, os reduzidos e os existentes, se for o caso,

deve ainda propor melhorias para o documento. Para o efeito, deverão ser criados métodos e definidos procedimentos, conjuntamente pelos serviços e responsáveis do PGRIC, de forma a assegurar a eficácia e a eficiência das atividades, prevenindo a ocorrência de situações irregulares, ilegais, de fraude ou de erro.

De acordo com a ANMP (2009), a monitorização do PGRIC deverá ser efetuada por uma comissão eleita para o devido efeito, sob orientação dos serviços de auditoria interna. Nos municípios em que não se justifique a existência de tal serviço, preconiza-se que tais atividades possam ser levadas a cabo ao nível intermunicipal, nomeadamente, através das Comunidades Intermunicipais, numa lógica de aproveitamento de recursos.

CAPÍTULO 2

SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Este capítulo visa demonstrar a importância do CI para o bom desempenho das atividades de uma organização, assim como para a elaboração dos trabalhos da auditoria interna. Para tal, começa-se por apresentar os conceitos e importância de CI, passando à sua caracterização, bem como à definição dos métodos e tipos, objetivos, componentes e princípios do CI. Seguidamente, analisa-se a responsabilidade pela implementação, inspeção e avaliação do SCI, as suas, limitações e avaliação. Ainda referente a este capítulo vai-se fazer referência à importância do SCI e o perfil do respetivo responsável. O último ponto deste capítulo refere-se à comparação entre o SCI e a corrupção.

2.1 Conceito e importância de Controlo Interno

O setor público constitui o maior setor da economia de todas as nações, empregando a maior força de trabalho e controlando a maior parte dos recursos financeiros das nações. Este setor pode ser, então, descrito como o conjunto das entidades ou organizações que implementam políticas públicas por meio da prestação de serviços e da redistribuição de riqueza, sendo ambas as atividades suportadas principalmente por impostos ou contribuições obrigatórias em outros setores (Ajao *et al.*, 2013)

Num período conturbado como o que, atualmente, é vivido (escassas dotações orçamentais, às quais se acrescentam restrições impostas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, bem como a diminuição de receitas) a gestão das verbas disponíveis assume-se como condição essencial. Sendo as autarquias locais responsáveis pela gestão de uma parte significativa dos dinheiros públicos, torna-se necessário repensar os modelos de governo dos municípios, no sentido de efetuar uma administração mais eficiente e próxima da empresarial, com enfoque na melhoria dos controlos

operacionais como instrumentos de gestão para a obtenção de melhores resultados.

O crescimento e a imposição das necessidades de melhores serviços para os cidadãos (eficiência e eficácia do setor público), bem como a burocracia associada ao estado do bem-estar económico e social e as dificuldades do nível de despesa pública têm fomentado uma nova orientação na prestação de serviços por parte da administração pública para responder a esta crescente exigência social - *New Public Management*. Passamos, então, para uma administração pública com características inspiradas nas práticas utilizadas no setor privado, sendo a qualidade dos serviços prestados, bem como a satisfação do cliente o centro desta nova orientação.

Este facto veio ativar a realização de reformas na administração pública de variados países. A procura das melhores práticas do setor privado empresarial e a sua aplicação à administração pública, começou a ser realizada nos Estados Unidos, nos anos 60 mas é, hoje, um desejo de quase todos os estados (Olías, 2001).

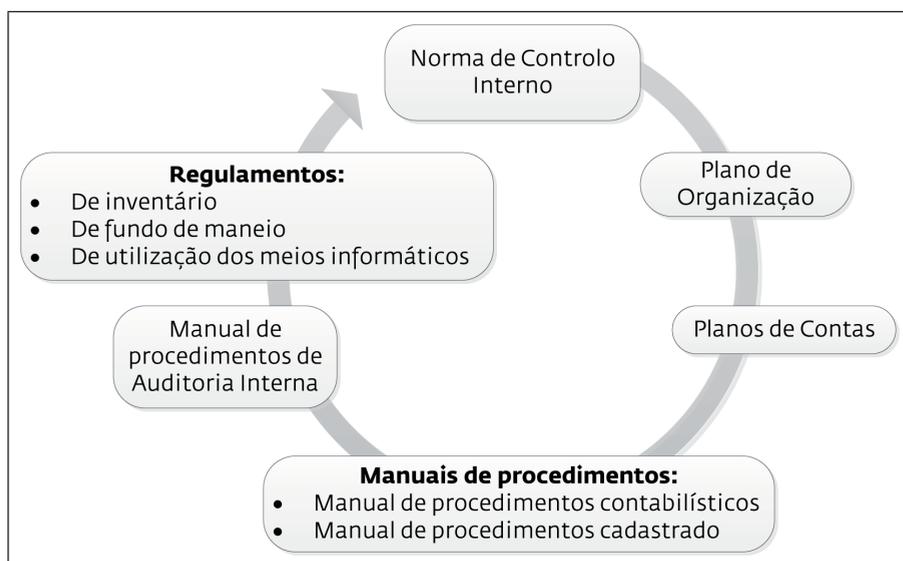
Neste âmbito, recentemente, com a publicação da Lei nº 43/2012 de 28 de agosto, devido à situação económica e financeira, uma parte significativa dos municípios (115) foi objeto de intervenção do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL). Este programa estipulou metas de consolidação orçamental das suas contas, estabelecendo um regime excecional e transitório de concessão de crédito aos municípios, permitindo a execução de um plano de ajustamento financeiro municipal para a concretização de um cenário de equilíbrio financeiro e para a regularização do pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias.

Igualmente, no ano 2012, foi publicada legislação específica, designadamente a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atrasado (LCPA), que regulamenta a interrupção de acumulação de dívidas e implica a adoção de procedimentos mais estritos e de emergência, visando o controlo dos compromissos assumidos pelas entidades públicas. Atualmente, o enfoque do controlo da despesa é colocado nos pagamentos. A eficácia do controlo obriga, no entanto, a que este seja antecipado para o momento da assunção do compromisso, momento a partir do qual a despesa é incorrida, não havendo alternativa que não seja o pagamento.

Face a este cenário, torna-se premente a existência de um eficiente Sistema de Controlo Interno (SCI), aliás, o Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de fevereiro, alterado pela Lei nº 162/99, de 14 de setembro, estabelece no

seu artigo 3.º, que as autarquias locais devem elaborar e aprovar o SCI, o qual deverá englobar métodos e procedimentos, definidos pelos responsáveis autárquicos, que assegurem o desenvolvimento e controlo das atividades de forma ordenada e eficiente, a salvaguarda dos ativos, a prevenção e a deteção de situações de ilegalidade, fraudes e erros, bem como a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e dos procedimentos que estejam a ser utilizados, salvaguarda do património, a aprovação e controlo de documentos, a adequada utilização dos fundos e o cumprimento dos limites legais à assunção de encargos. Aliás, o ponto 2.9 do POCAL (Carvalho *et al.*, 2006) descreve todas as normas referentes ao SCI e menciona a necessidade dos municípios aplicarem os respetivos procedimentos de controlo para que estes sejam uniformes e homogéneos.

Figura 3 - Conteúdo do SCI nas Autarquias Locais



Fonte: Adaptado de Carvalho et al (2006:135)

A figura n.º3 mostra-nos o conteúdo do SCI a adotar pelas autarquias locais, que engloba, designadamente, o plano de organização, métodos e procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis autárquicos que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente,

incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro (Carvalho *et al.*, 2006). Na mesma linha de pensamento a *International Public Sector Accounting Standard* (IPSAS) nº 6 emitida pela IFAC 2001, refere que o CI contempla o plano de organização e todos os métodos e procedimentos adotados pela administração de uma entidade, para auxiliar a atingir o objetivo de gestão, bem como assegurar, tanto quanto for praticável, a metódica e eficiente conduta dos seus negócios, incluindo a adesão às políticas da administração, a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de fraudes e erros, a precisão e plenitude dos registos contabilísticos e, por último, a atempada preparação de informação financeira fidedigna. Como tal, a implementação deste sistema obrigará a definição das funções ao nível da microestrutura, com as respetivas segregações de funções, e adequada organização dos serviços financeiros da autarquia imposta pelo POCAL.

Cuéllar *et al.* (2011) definem o CI como um processo, efetuado pelo conselho de administração e pelas restantes pessoas da entidade, que é concebido para proporcionar segurança razoável, centrando-se na realização dos objetivos. Já de acordo com, Carvalho *et al.* (2006), Santander (2008) e IFAC (2010), o CI nas autarquias é definido como um processo efetuado pela gestão, encargados da governação e todo o pessoal, desenhado para dar segurança razoável à organização, de forma a atingir os seus objetivos em três áreas essenciais: eficácia e eficiência das operações; fiabilidade do relato financeiro; conformidade com leis e regulamentos. Para reforçar o conceito, Petrovits *et al.* (2011) referem que o CI é amplamente definido como o processo posto em prática pela administração para fornecer uma garantia razoável quanto à realização de operações eficazes e eficientes, relatórios financeiros confiáveis e conformidade com leis e regulamentos.

Por sua vez, Almeida (2003) afirma que CI representa, numa entidade, o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com intenção de proteger os ativos, produzir dados contabilísticos fidedignos. No entanto, Pinheiro (2010) diz que o CI pode definir-se como o conjunto de mecanismos ou práticas utilizadas para evitar ou detetar atividades não autorizadas, na perspetiva do alcance dos objetivos traçados para a organização. O *Institute of Internal Auditors* (IIA) acrescenta que o CI é qualquer ação aplicada pela gestão para reforçar a possibilidade de que os objetivos e as metas estabelecidos sejam cumpridos, sendo o resultado do planeamento, da organização e da orientação da gestão (Marçal & Marques, 2011). Aliás,

os estudos de Foster e Shastri (2013) revelaram que as organizações com deficiências de CI incorporam acréscimos anormais nas suas demonstrações financeiras.

Conforme o Guia Prático: Implementação de um Sistema de Controlo Interno (2004), o CI permite identificar os tipos de operações mais relevantes; identificar os principais fluxos de processamento das operações e das áreas chave do controlo; fazer uma descrição fiel e pormenorizada dos procedimentos, de modo a conhecer os pontos fortes e fracos do sistema de controlo; determinar o grau de confiança, avaliando a segurança e fiabilidade da informação e a sua eficácia na prevenção e deteção de erros e irregularidades; bem como determinar a profundidade dos testes de auditoria.

Segundo Costa (2010), os elementos fundamentais a ter em atenção, quando se estabelece um SCI, são: a definição de autoridade e delegação de responsabilidades; a segregação, separação ou divisão de funções; o controlo das operações; a numeração dos documentos; a adoção de provas e as conferências independentes.

Para reforçar a eficácia do CI (e outros assuntos relacionados com a governação corporativa), foi promulgada, em 2002, a Lei *Sarbanes-Oxley Act* (SOX). Este diploma legal criou o *Public Company Accounting Oversight Board* (PCAOB) para supervisionar o setor de contabilidade e, assim, proteger os interesses dos investidores nas empresas públicas. A este respeito, o PCAOB emitiu várias normas de auditoria e adotou algumas das normas de auditoria do *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA), especificamente, a Seção 404 da Lei SOX. Embora a referida seção envolva gastos elevados e muita burocracia, contribuiu para que as organizações tenham encarado a realidade dos seus controlos internos.

A Lei SOX¹ privilegia, assim, o papel crítico do CI, como um processo executado pelos corpos gerentes, ou por outras pessoas da empresa que impulsionam o sucesso dos negócios em três categorias:

1. Eficácia e eficiência das operações;
2. Confiança dos relatórios financeiros;
3. Cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis.

¹ Alega que deve ser feito uma avaliação anual de todos os controlos e procedimentos internos para que sejam emitidos os relatórios financeiros. Além disso, o auditor externo deve emitir um relatório onde o mesmo atesta a veracidade das informações do controlo interno.

O CI deve ter a máxima amplitude possível, sendo fundamental a acessibilidade de todos os funcionários da instituição, de forma a assegurar-lhes o conhecimento acerca de todo o processo e das responsabilidades atribuídas aos diversos níveis da organização (Vieira, 2007) prevendo:

1. A definição de responsabilidades dentro da instituição;
2. A segregação das atividades atribuídas aos membros da instituição, a fim de evitar o conflito de interesses, bem como meios para minimizar adequadamente as áreas identificadas como potenciais ou onde o conflito seja iminente;
3. Meios de identificar e avaliar fatores internos e externos que possam afetar adversamente a realização dos objetivos da instituição;
4. A existência de canais de comunicação que assegurem aos funcionários, o correspondente nível de atuação, o acesso a informações fiáveis, tempestivas, compreensíveis e relevantes para as suas tarefas e responsabilidades;
5. A contínua avaliação dos diversos riscos associados às atividades da instituição;
6. O acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas, para que seja possível avaliar: se os objetivos da instituição estão a ser alcançados; se os limites estabelecidos e as leis e os regulamentos aplicáveis estão a ser cumpridos; assegurar que quaisquer desvios possam ser prontamente corrigidos; a existência de testes periódicos de segurança para os sistemas de informação.

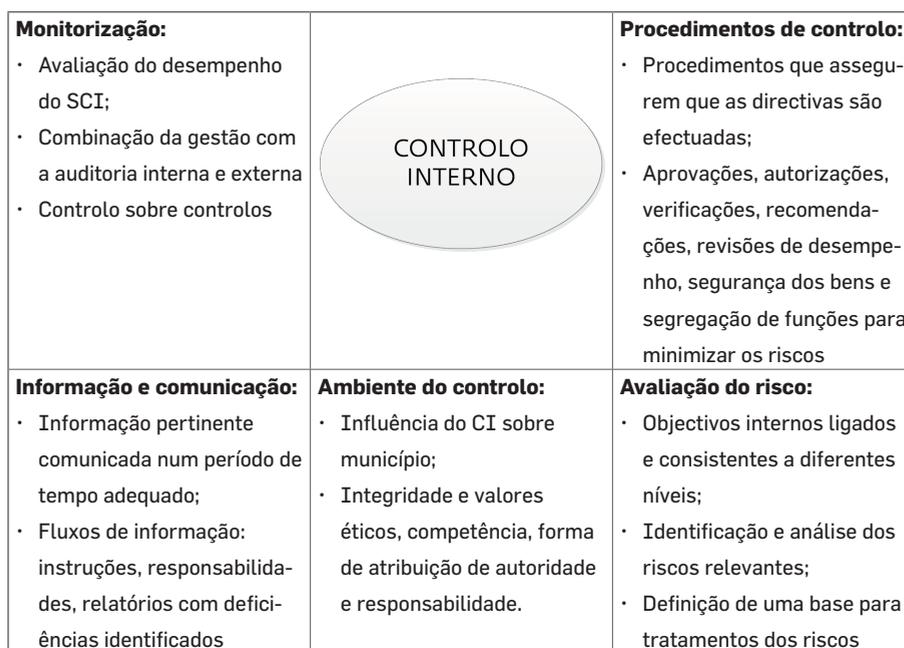
Em sùmula, o SCI deve ser visto como um procedimento adaptado na gestão das organizações, sendo o principal responsável pela sua criação, manutenção e monitorização, o órgão de gestão. Por conseguinte, é indispensável que o SCI atue de forma eficaz e que a sua atuação pode refazer a credibilidade nas ações do poder público, devendo recair constantemente sobre todas as atividades públicas.

2.2. Caraterização do SCI

O CI pode ser visto para além das matérias que se relacionam diretamente com as funções do sistema contabilístico, incluindo cinco componentes que necessitam funcionar em simultâneo para que este seja efetivo. Estas cinco componentes definem o modo como a gestão controla os negócios e verificam-se em todos os municípios, pequenos ou grandes, podendo diferir

o grau de formalização e de estruturação. Esquemáticamente o CI poderá ser representado conforme se vislumbra na figura n.º4:

Figura 4 - Componentes do SCI



Fonte: Adaptado de PriceWaterhouseCoopers (2005:305)

De acordo com a diretriz de revisão/auditoria (DRA) 410, o SCI integra as seguintes cinco componentes:

- 1. Ambiente de controlo** - Define o modo como a organização está estruturada e organizada, relativamente à integridade, aos valores éticos e à competência das pessoas que a constituem. Relaciona-se, ainda, com a filosofia de gestão imposta pela gestão do SCI no tocante à responsabilidade de cada um dos intervenientes, assim como com a atenção que a gestão concede à atividade da entidade. Este é o ponto de partida para os outros componentes do CI, proporcionando disciplina e estrutura;
- 2. Avaliação do Risco** - Após a identificação dos objetivos do negócio e a definição do ambiente de controlo, torna-se necessário efetuar

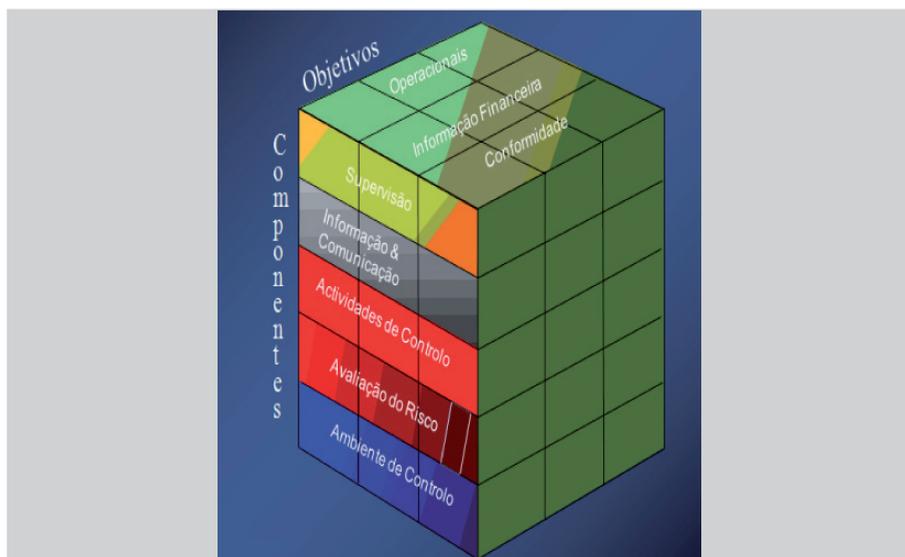
uma avaliação do risco relevantes para a realização dos objetivos associado à atividade, necessário para a sua prossecução, determinando o modo como ele pode ser gerido. Devido às constantes alterações económicas, de regulamentos e das condições operacionais, é imprescindível efetuar uma avaliação do risco associado a essas alterações.

- 3. Atividades de controlo** - Incluem as políticas e procedimentos que ajudam a que as políticas e regulamentos definidos pela gestão sejam postos em prática. Permitem assegurar que são tomadas as ações necessárias para que os objetivos sejam atingidos. As atividades de controlo são essencialmente relacionadas com aprovações, autorizações, verificações, conciliações, revisão de indicadores de atividade, segurança dos ativos e segregação de funções. O ambiente de controlo é o elemento principal, pois define as condições necessárias para que as outras componentes funcionem. No entanto, a sua interação é imprescindível para que sejam atingidos os objetivos de CI.
- 4. Controlos de Gestão / Monitorização** - Consistem na avaliação da qualidade e do desempenho do SCI ao longo do tempo. O CI necessita ser periodicamente avaliado, no sentido de verificar o seu grau de funcionalidade. Esta avaliação deve ser efetuada pela estrutura hierárquica superior da organização, exercendo a sua supervisão sobre as operações e pode, também, ser executada por pessoas estranhas às próprias operações (auditoria interna ou externa). As conclusões resultantes desta avaliação devem ser reportados à gestão, de modo a que se torne possível melhorar as áreas que se considerem mais problemáticas. A frequência e o âmbito desta avaliação depende do risco associado a cada área, dando especial atenção às áreas de maior risco.
- 5. Informação e comunicação** - Deve ser identificada a informação importante existente na organização e que permite às pessoas desempenhar ativa e conscientemente as suas funções. O sistema de informação origina relatórios, contendo atividade operacional e financeira que permite acompanhar a atividade do município. A informação existente não deve limitar-se aos acontecimentos internos, mas também refletir os acontecimentos externos, de modo a auxiliar na tomada de decisões. Para se tornar eficaz, a

comunicação deve funcionar no sentido ascendente e descendente, fluindo ao longo de toda a organização. Todas as pessoas da organização devem receber indicações claras da gestão sobre o seu papel no SCI e sobre a importância da execução de uma forma conscienciosa dos procedimentos que lhe competem. É importante a existência de canais de comunicação entre os diversos intervenientes, de forma que a informação flua de um modo fácil e rápido. É importante igualmente que a comunicação externa seja eficaz, com os utentes/contribuintes, fornecedores, entidades supervisoras e outros utentes.

Existe uma relação direta entre os objetivos, aquilo que a entidade pretende alcançar, e as componentes, que representam os meios para que esses objetivos possam ser alcançados. Esta relação pode ser verificada na imagem a seguir apresentada:

Figura 5 - Relação entre objetivos e componentes do CI



Fonte: Adaptado de PricewaterhouseCoopers (2005: 351)

Conforme se pode verificar, cada componente é aplicável às três categorias de objetivos. A informação, financeira ou não, gerada interna ou

externamente, faz parte da componente de informação e comunicação, que é necessária para gerir as operações, para preparar informação financeira credível e para determinar se a entidade cumpre as leis e regulamentos. O estabelecimento de políticas e procedimentos que se certificam que os planos e objetivos da gestão são alcançados, relacionado com atividades de controlo, tem igualmente relevância para as três categorias de objetivos. De igual modo, as três categorias de objetivos relacionam-se com as cinco componentes. Se considerarmos, como exemplo, a informação financeira facilmente se conclui que todas as componentes são importantes para garantir a sua fiabilidade.

O CI tem sido abordado, ao longo dos últimos anos, como uma característica fundamental em qualquer organização. De facto, a sua importância é indiscutível. Na verdade, o sucesso de uma organização poderá depender da implementação de um bom SCI, garantindo uma segurança razoável na prevenção, limitação e deteção de erros e irregularidades (Marçal & Marques, 2011). Todavia, para se ter um CI adequado é necessário que ele seja bem estruturado pela gestão e acarrete custos razoáveis, de modo a fornecer uma margem de garantia razoável, reduzindo o nível de erros e irregularidades, possibilitando que as metas e objetivos traçados sejam cumpridos de forma correta, eficiente e eficaz (manual de auditoria, 2012).

Conforme manual de auditoria (2012), as características básicas de um bom e eficiente SCI são:

- 1. Plano de organização/procedimentos de salvaguarda de bens:** para que a empresa tenha um plano satisfatório, esse plano deve ser simples e flexível. É muito importante que o mesmo proporcione a independência das funções em cada setor, devendo o trabalho realizado por todas as áreas ser adaptado, para que haja eficácia nas operações. A salvaguarda dos bens deve ter proteção adequada que dificulte o acesso a pessoas não autorizadas. Para este efeito, devem existir locais próprios, tais como caixas fortes para a guarda de títulos, informação confidencial, bens monetários e outra informação importante, tais como contratos e escrituras.
- 2. Sistema de autorização e procedimentos e manutenção destes:** para que o sistema seja eficaz, deve incluir meios de controlo dos registos de operações e transações, o que vai facilitar a elaboração de informação clara e credível. Estes procedimentos devem

estar definidos em manuais de procedimentos que identifiquem claramente as políticas em vigor. A existência de um bom plano de contas, conhecido por todos os intervenientes no processo contabilístico, permite que a classificação das operações seja efetuada com o mínimo de erros.

3. **Pessoal profissionalmente e tecnicamente qualificado:** sendo as pessoas um dos fatores mais importantes para o bom funcionamento de um SCI, é imprescindível que a sua organização tenha em conta os requisitos necessários para que se verifique uma boa interligação entre as diversas funções, de modo a não se efetuarem duplicações, mas a que as funções seguintes exerçam controlo sobre as anteriores. Os aspetos mais importantes são:
 4. Descrição de tarefas - É importante que cada um conheça claramente as tarefas e as responsabilidades que lhe estão confiadas;
 5. Competências e aprendizagem - As políticas de recrutamento em vigor na entidade deverão garantir o recrutamento dos melhores candidatos. A formação contínua é importante para a manutenção e a melhoria da qualidade dos funcionários e da gestão;
 6. Supervisão - A gestão deve desenvolver mecanismos de controlo dos funcionários, de modo a assegurar que desempenham as suas funções de acordo com o que está definido;
 7. Divisão de funções - É importante que uma operação não dependa apenas de uma pessoa de modo a dificultar a ocorrência de erros ou de fraudes. Deve existir uma clara separação de funções entre as pessoas que efetuam os registos contabilísticos e o seu controlo e as pessoas que são responsáveis pela salvaguarda dos ativos.

De acordo com o manual de auditoria (2012), os elementos, conceitos e as características básicas do SCI são:

1. Organograma claro e objetivo, contendo responsabilidades definidas e segregação de deveres e funções;
2. Utilização de um manual de procedimentos, formulários, documentos e esquemas mecânicos;
3. Introdução de verificação e provas independentes e contínuas (conferências automáticas);
4. Grau de qualidade e competência do pessoal (a qualificação do pessoal segundo as suas responsabilidades e funções a serem desempenhadas).

Por sua vez, o POCAL exige a adoção de um SCI cujo conteúdo deverá abranger os seguintes aspetos:

- 1. Norma de controlo interno²:** instruções relativas aos procedimentos de gestão financeira e métodos de controlo (definição das funções de controlo, identificação das responsabilidades funcionais e circuitos documentais e definição dos correspondentes pontos ou verificação de controlo);
- 2. Plano de organização, nomeadamente, da área contabilística e financeira que vise:** a integração de todas as funções financeiras consideradas no POCAL e na macroestrutura, a definição e segregação de funções a nível da microestrutura, a criação de um serviço de CI, assim como a centralização e controlo das compras.
- 3. Regulamentos:** onde se integram os de inventários, fundo maneios e de utilização dos meios informáticos.
- 4. Manuais de procedimentos:** podemos considerar os manuais de procedimentos contabilísticos (instruções relativas aos procedimentos contabilísticos, definição dos circuitos obrigatórios dos documentos e modelos de documentos contabilísticos), bem como os manuais de procedimento de cadastro, de auditoria interna e o plano de contas.

Resumidamente, para se ter um CI apropriado é indispensável que ele seja bem estruturado pela administração, com medidas de existência e de custos razoáveis, que possam proporcionar uma margem de garantia plausível, minorando o nível de erros e irregularidades, permitindo que as metas e objetivos delineados sejam cumpridos de forma eficiente e eficaz e possibilitando que os objetivos sejam executados de forma correta.

2.3 Métodos e tipos de SCI

O SCI a adotar pelas autarquias locais engloba, designadamente, o plano de organização, políticas, métodos e procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis

² A norma de controlo interno a elaborar por cada autarquia deverá adequar-se à respetiva estrutura organizativa e atender aos serviços existentes (direção municipal, departamentos, divisões, setores). Refletirá e ajustar-se-á às competências e atribuições conforme o arrolamento das funções apresentadas em sede das correspondentes microestruturas, bem como as respetivas responsabilidades funcionais.

autárquicos, que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável (POCAL, ponto 2.9.1).

De acordo com o Guia Prático Implementação de um Sistema de Controlo Interno (2004), o conceito de CI integra dois tipos fundamentais:

1. **O CI administrativo** engloba os procedimentos relacionados com os processos de decisão que dão lugar à autorização das transações por parte da administração.
2. **O CI contabilístico ou financeiro** compreende os procedimentos relacionados com a salvaguarda dos ativos e com a confiança que inspiram os registos contabilísticos.

De acordo com Martins e Morais (2007) e Pickett, (2007), os CI podem ser classificados em:

1. **Controlos preventivos** - Servem para impedir que factos indesejáveis ocorram. Estes são considerados controlos *à priori*, dado que entram, imediatamente, em funcionamento, impedindo que determinadas transações se processem;
2. **De deteção** - Auxiliam a identificação ou correção de factos indesejáveis que já tenham ocorrido (erros, irregularidades e fraudes). São exemplo deste tipo de controlos a elaboração de conciliações bancárias; a conciliação da conta de terceiros (clientes, fornecedores, outros devedores e credores) com os extratos de conta corrente da entidade; os inventários físicos dos bens (existências e ativos);
3. **Diretivos ou orientativos** - Ajudam a provocar ou encorajar a ocorrência de um facto desejável, isto é, para produzir efeitos positivos, porque, quando ocorrem coisas boas, impedem que as más aconteçam. Um exemplo deste tipo de controlo é a orientação superior, no sentido de contratar mão-de-obra local para criar boa imagem;
4. **Corretivos** - Servem para retificar problemas identificados, podendo, de imediato, tomar medidas em conformidade. Um exemplo deste tipo de controlos é a utilização de relatórios de exceções nas existências (rotação de *stocks*, obsoletos) e dívidas de terceiros em atraso;

- 5. Compensatórios** - Compensam eventuais fraquezas de controlo noutras áreas da organização, como exemplo destaca-se a conciliação entre o registo contabilístico das compras e as entradas no armazém.

Por seu lado, Marçal e Marques (2011) apontam outros três tipos de CI:

- 1. O CI da organização** – pretende avaliar a atribuição de responsabilidades e competências, assim como a definição de responsabilidades e limites, incluindo a segregação de funções, devido à importância que estas têm para uma organização;
- 2. O CI dos procedimentos** – relaciona-se com todas as operações associadas ao processamento e registo das transações, com o objetivo de impedir que sejam ultrapassadas etapas nesses registos, e aos procedimentos do controlo de fluxo normal das transações, nomeadamente, ao nível do seu processamento e registo;
- 3. O CI dos sistemas de informação** – está associado aos dispositivos que produzem, armazenam e disseminam a informação que chega até aos órgãos de gestão.

O manual de auditoria (2012) acrescenta os seguintes tipos de controlo que podem ser particulares tanto na contabilidade como na administração:

- 1. Controlos Contabilísticos** - dizem respeito aos métodos e procedimentos utilizados na salvaguarda do património e nas informações contabilísticas em relação à veracidade e confiabilidade dessas informações;
- 2. Controlos Administrativos** - são métodos e procedimentos utilizados na elaboração de planos para atingir a eficiência operacional e a adesão à política traçada pela organização;
- 3. Controlos Operacionais** - consistem no planeamento, no orçamento, na contabilização e sistemas de informação, na documentação, na autorização, nas políticas, nos procedimentos e nos métodos;
- 4. Controlos para gestão dos recursos humanos** - este tipo de controlo engloba o recrutamento e seleção, orientação, formação, desenvolvimento e supervisão;
- 5. Controlos de revisão e análise** - englobam a avaliação do desempenho, a análise interna das operações e dos programas, as

revisões externas entre outros;

6. Controlo das instalações e equipamentos - prende-se com a verificação das instalações e dos equipamentos.

Para que o CI seja eficiente, é muito importante a interligação entre todos os controlos acima citados, pois um sem o outro não tem como atingir a eficácia dos controlos internos.

Para Cavalheiro e Flores (2007), algumas técnicas de CI devem estar inseridas nas rotinas das pessoas e unidades administrativas para que se alcancem os objetivos do controlo. Assim, dentre várias técnicas de CI existem algumas que devem ser obrigatoriamente instituídas por qualquer SCI, a saber:

- 1. Autorização** – É uma técnica que consiste em limitar determinadas operações, mediante autorização de uma pessoa diferente da que executa a tarefa;
- 2. Correlação** – Consiste em conciliar o saldo das contas, ou ainda, na correlação existente entre dados e informações. (Exemplo: conciliação bancária);
- 3. Numeração sequencial** – É uma forma de controlo bastante simples que consiste em enumerar sequencialmente determinado documento, com o objetivo de assegurar a integridade do processo, como pedidos e autorizações;
- 4. Controlo de totais** – Consiste em confrontar a soma de valores que importam em conferências de forma a assegurar-se que todas as transações foram executadas;
- 5. Operações pendentes** – Consistem em registar as operações omissas de um processo e criar rotinas de verificação dessas operações;
- 6. Dupla verificação** – É um dos mecanismos elementares para detetar erros, consistindo na repetição ou nova execução em detalhes da atividade sujeita a controlo;
- 7. Controlo prévio** – Esta técnica difere da dupla verificação, porque é realizada antes desta e envolve a avaliação da transação (Exemplo: controlo da emissão da nota de desempenho);
- 8. Análise de balanços** – A análise das demonstrações financeiras da organização pode revelar importantes itens de controlo ou a sua ausência, principalmente, a análise da evolução de índices e indicadores onde as alterações significativas devem ser investigadas;

9. Indicadores de desempenho – Devem ser criados e analisados (por exemplo a análise de balanço). Esta rotina revela desvios de comportamento e, por vezes, desvios de controlos.

Em síntese, podemos dizer que o principal objetivo do CI é prevenir e detetar erros e irregularidades, porém uma prevenção absoluta ou uma deteção completa é impossível, devido às limitações que lhe são intrínsecas.

2.4 Responsabilidade pela implementação, inspeção e avaliação do SCI

Para Rose-Ackerman (2002), os conselhos de administração têm a responsabilidade final pela administração, incluindo o CI. Como tal, a gestão é encarregada da criação, implementação e manutenção do respetivo SCI. De acordo com o ponto 2.9.3 do POCAL, o SCI deve ser aprovado pelo órgão executivo. No entanto, os regulamentos com eficácia externa e as propostas de alteração ao plano de organização da autarquia devem ser objeto de aprovação pelo órgão deliberativo (assembleia municipal, assembleia de freguesia...) conforme estipula a alínea a) e a n) do n.º 2 do artigo 53 da lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro. Todavia, os auditores internos desempenham um papel fundamental na avaliação, de forma independente, desses controlos, atuando como agentes em nome do conselho de administração, a fim de mitigar a possibilidade da administração não agir no interesse da organização.

O sistema de auditoria e controlo do setor público autárquico em geral (administrativo e empresarial) é, em Portugal, exercido por várias entidades e organismos (Costa *et al.*, 2006):

1. Tribunal de Contas (TC);
2. Inspeção-geral de Finanças (IGF);
3. Inspeção-geral de Administração do Território (IGAT);
4. Conselho Fiscal ou Fiscal Único (FU);
5. Revisor Oficial de Contas (ROC);
6. Órgãos de CI (Auditoria Interna);
7. Assembleias Municipais, Assembleias Gerais das Empresas,
8. Controlo pelos Cidadãos – Livro de Reclamações.

No que se refere às autarquias, as auditorias do órgão superior de controlo externo (TC) e dos chamados Órgãos de CI, Inspeção Geral de

Finanças (IGF) e Inspeção Geral de Administração do Território (IGAT) surgem todas como verdadeiras auditorias externas independentes das autarquias que fiscalizam.

No POCAL, o ponto 2.9 descreve todas as normas relativas ao SCI, nomeadamente, o conteúdo e aprovação; objetivos das funções de controlo e nomeação dos responsáveis; os métodos e procedimentos de controlo estabelecidos como obrigatórios. Este ponto apresenta, ainda, todas as considerações no que respeita ao CI, assim como, a necessidade dos municípios aplicarem os respetivos procedimentos de controlo para que sejam mais uniformes e homogéneos.

Alguns estudos de Gomes (2009) referem que a avaliação do CI deve compreender a determinação de erros e irregularidades que poderiam acontecer, a verificação em relação ao facto do CI implementado detetar esses erros e irregularidades com eficácia, a análise das deficiências existentes e a emissão do relatório, com sugestões para o melhorar, apontam como procedimentos de avaliação do CI os seguintes:

1. A conferência da exatidão dos registos;
2. A manutenção das conciliações;
3. As rotinas de validação do controlo de contas e balancetes de verificação;
4. A aprovação e controlo de documentos;
5. A comparação com fontes externas de informação;
6. O confronto das contagens de caixa, títulos e existências com os registos contabilísticos;
7. A limitação do acesso físico direto aos ativos e registos;
8. As comparações dos elementos finais obtidos com os orçamentos.

Marçal e Marques (2011) referem que a avaliação do CI deve ser efetuada com o objetivo de avaliar o grau de confiança. Para efetuar essa avaliação devem ser consultados e avaliados os seguintes documentos:

1. Normas de CI (se há respeito pelos princípios de segregação de funções, controlo de operações, definição de autoridade e responsabilidade, pessoal qualificado, responsável e competente e registo metódico dos factos);
2. Regulamentos de inventário, fundos de maneo e informático;
3. Manuais de procedimentos de todos os setores.

Cumprido, no entanto, referir que o conhecimento e levantamento dos SCI podem ser realizados através de (Carvalho *et al.*, 2006):

1. **Narrações descritivas** - onde devem constar descrições detalhadas dos procedimentos e medidas de CI que existem em cada uma das áreas das organizações;
2. **Questionários padronizados (checklist)** - contêm vários procedimentos contabilísticos e de medidas do CI que se espera que estejam em funcionamento numa determinada organização. Estes documentos devem cobrir todas as áreas das organizações;
3. **Fluxogramas** - conjunto de informação gráfica relacionada com os procedimentos de CI existentes. O fluxograma permite a recolha sintética de informação em relação ao sistema de controlo implementado, podendo ter uma apresentação horizontal ou vertical;
4. **Entrevistas;**
5. **Análise dos manuais** de procedimentos e descrição de funções e estudo de **organigramas**.

Segundo os mesmos autores, o relatório da avaliação exprime a validade, adequação e eficácia do sistema, demonstrando os seus pontos fracos. Contudo, é necessário certificar se este está a funcionar de forma adequada, ou indicará o seu funcionamento como imperfeito. Estes procedimentos realizam-se através de testes de conformidade.

Relativamente à avaliação do CI, uma entidade organizada e de sucesso e não se compadece com ocorrências inesperadas. Como tal, é necessário identificar e fazer o acompanhamento dos objetivos, avaliando o CI.

Na mesma linha de pensamento, Martins e Morais (2007) alegam que, para a elaboração de um programa eficiente de auditoria, é importante efetuar a avaliação do CI. Aliás, é com base na primeira avaliação do controlo que se definem os procedimentos de atuação, o alcance e a profundidade dos testes a realizar. O auditor deve conhecer, rever e avaliar o SCI para determinar o grau de fiabilidade dos registos contabilísticos, com o objetivo de determinar:

1. A natureza ou seleção dos procedimentos de auditoria a aplicar;
2. O período de aplicação;
3. O alcance ou extensão dos procedimentos de auditoria.

As principais etapas levadas a cabo pelo auditor na avaliação do CI são, segundo Martins e Morais (2007):

1. Descrição do SCI, a fim de verificar a sua eficiência e se realmente existem procedimentos de controlo apropriados;
2. Verificação da descrição do SCI, que consiste na obtenção da prova

de que o sistema descrito pelo auditado reflete o que na realidade existe,

3. Execução de teste de conformidade, que consiste na avaliação preliminar da existência efetiva do CI estabelecido em cada um dos subsistemas;
4. Execução de testes substantivos com o objetivo de obter um grau de confiança razoável, que os procedimentos de controlo estão a ser aplicados conforme o pré-estabelecido.

Ainda a propósito deste assunto, convém mencionar que o CI é avaliado por auditores internos e externos. No caso de as entidades possuírem comissão de auditoria, compete a esta avaliar o CI, da melhor forma.

2.5 A importância do SCI e perfil do seu responsável

O CI adquire maior importância na administração pública pelo facto desse organismo não dispor de mecanismos naturais de correção de desvios, contrariamente ao setor privado, onde a competição e o lucro funcionam como eficazes instrumentos para reduzir desperdícios, melhorar o desempenho e alocar os recursos de forma mais eficiente (Li & Wei, 2008).

A fim de promover toda a envolvimento do CI nas organizações, será essencial obedecer aos seguintes requisitos, com o propósito de conseguir os resultados desejados (Martins & Morais, 2007):

1. Objetivos e planos bem definidos, seguindo a filosofia de gestão;
2. Estrutura organizativa sólida, consubstanciada na segregação de funções, na facilidade do fluxo da informação e numa estrutura orgânica adequada;
3. Procedimentos efetivos e bem documentados: controlo de operações diárias e forma de assumir riscos, bem como reação quanto à existência de falhas de controlo ou fraudes;
4. Organização nos sistemas de autorização e registo, definindo os limites de autoridade e responsabilidades associadas ao controlo e estabelecendo níveis de relatórios;
5. Compromisso de qualidade e competência, efetuando recrutamento com base na competência e honestidade, definindo, adequadamente, as tarefas, formação e a supervisão;
6. Órgão de supervisão e vigilância que oriente e questione os responsáveis pelos planos;

7. Integridade e divulgação de valores éticos, penalizando comportamentos indevidos, após a adequada divulgação do código de conduta e reação a comportamentos antiéticos;
8. Incentivos e tentações, incluindo metas incentivadoras, bem como pressões para atuações menos corretas ou comportamentos desonestos;
9. Políticas e práticas do pessoal, incluindo planos de sucessão, avaliações formais e política de remunerações associados ao processo de avaliação.

Deste modo, um SCI deve definir a área a controlar (em termos de orçamento, programa da atividade ou projeto); definir as informações que devem ser prestadas (semanal/mensal), definir quem informa, ou seja, o nível hierárquico que deve prestar informações e o que deve recebê-las, analisá-las e providenciar medidas e, por fim, definir o que deve ser informado, ou seja, o objetivo de informação. De acordo com o POCAL, o nível de controlo do SCI traduz-se no poder e dever que o órgão executivo, dirigentes e chefias têm para controlar as atividades da autarquia.

Em 2006, o documento³ *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards* incrementa a necessidade de um SCI para limitar qualquer tipo de risco. Este documento fomenta ainda a importância do *Reporting* e o papel da auditoria interna e externa como supervisoras do SCI e da gestão de risco, considerando-as como o pilar do *Corporate Governance*.

Ainda no âmbito desta temática, o Banco de Portugal procedeu ao Aviso nº 3/2006⁴ onde considera que todas as instituições, sociedades e grupos financeiros devem possuir um SCI adequado à dimensão, natureza e risco das atividades exercidas.

Também a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM)⁵ emanou a Recomendação⁶ n.º 3 relativa ao CI, a qual mencionava que a sociedade deve criar um SCI para a deteção eficaz de riscos ligados à atividade da empresa, em salvaguarda do seu património e em benefício da transparên-

³ *Basel Committee on Banking Supervision, Internal Control Systems, Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations, September 1998*

⁴ Intitulado Instituições de crédito, sociedades e grupos financeiros - SCI

⁵ Que em Portugal regula o mercado mobiliário.

⁶ Recomendações da CMVM sobre o governo das sociedades cotadas, fevereiro de 2006.

cia do seu governo societário. Na senda deste pensamento, algumas organizações como, por exemplo, o COSO defendem a elaboração de um relatório anual do SCI (focando fraquezas, controlos efetuados, erros detetados, entre outras informações) simultaneamente com o relatório e contas.

O acompanhamento do SCI é das tarefas mais importantes do órgão de gestão. O responsável pelo SCI deve seguir uma metodologia assente do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, cuja função é verificar a conformidade dos procedimentos e controlos. Outra entidade internacional de importância para a conduta do responsável pelo SCI é o IIA.

O trabalho do responsável pelo SCI tem assistido à mudança da própria sociedade que, cada vez mais convicto das suas necessidades, começa a adoptar uma posição mais vocacionada para o controlo e garantia da qualidade dos serviços prestados.

Compete ao responsável pelo SCI estar presente não só no controlo da execução dos processos e contratos, principalmente no acompanhamento e na realização dos respetivos contratos, de forma a garantir a sustentabilidade dos projetos (COSO, 2004).

Segundo Pinheiro (2010), ser responsável pelo SCI é responder às preocupações da organização, observando, fazendo o diagnóstico da situação e, por fim, apresentando as melhores conclusões.

De acordo com Rogelio *et al.* (2011), o responsável pelo SCI deve possuir qualificação técnica. Como tal, deve estar atualizado no que se refere às normas, procedimentos e técnicas, devendo, ainda, adaptar-se, constantemente, às novas exigências dos serviços. Além disso, este profissional deve gozar de um conjunto de noções técnicas, experiência e aptidão para a realização de tarefas,

Nesta linha, Mahdavi e Houshmand (2012) afirmam que os aspetos mais importantes da competência da prestação de serviço no controlo da gestão, não são as normas de controlo, mas sim as características pessoais dos responsáveis pelo serviço (como o nível de formação e os padrões éticos). Na mesma linha de pensamento, Mugarura (2010) destaca que a qualidade dos serviços de controlo nas organizações está dependente da capacidade técnica e isenção do profissional pois só, deste modo, este transmitirá um parecer mais imparcial e objetivo. Analogamente, Knechel (2007) refere que o controlo das operações depende da avaliação do responsável que as supervisiona, que, por sua vez, a qualidade da avaliação do responsável

pelo serviço depende das características que ele possui.

Em síntese, o profissional da área de CI deve possuir determinadas qualidades, das quais se destacam a competência, a integridade, a capacidade de compreensão do meio e das condicionantes, o espírito crítico e, por fim, saber estimular o diálogo entre os vários intervenientes da gestão.

2.6 Limitações do SCI

O CI, por mais adequado que seja, não dá uma garantia absoluta, havendo sempre possibilidade de falhar. Aliás, de acordo com Costa (2010), o facto de existir e ser atuante um bom SCI não significa que a entidade esteja completamente imune à ocorrência de erros, irregularidades e fraudes. Analogamente, Coopers e Lybrand (1997) afirmam que nem todos os controlos reduzem o risco de erros e irregularidades, na medida em que há certas limitações inerentes à confiança que pode ser depositada no SCI.

As deficiências do CI ocorrem, na perspetiva do IFAC (2010), quando um controlo é implementado ou executado de forma a não conseguir evitar-se, detetar, ou mesmo, corrigir atempadamente os erros nas demonstrações financeiras.

Tal como foi referido, o CI não proporciona uma garantia absoluta, dado que tal como afirma Costa (2010) existem fatores que podem restringir toda a orgânica do CI, tais como:

- 1. Desinteresse por parte da administração/gerência** em manter um bom SCI. Tal ocorre quando não há interesse em manter a confiança, integridade e veracidade da informação para não ter de cumprir com as suas obrigações;
- 2. Dimensão da entidade**, a segregação de funções é mais difícil de atingir onde há pouco pessoal, o que pode levar à acumulação de funções;
- 3. Relação custo/benefício**, uma outra limitação ao nível do CI está relacionada com a relação custo/benefício, na medida em que a implementação de um SCI obriga a gastos que vão aumentando em função da complexidade do mesmo. Por essa razão, é fundamental que haja uma avaliação dos benefícios que o SCI poderá proporcionar de modo a que os custos com a sua implementação não sejam superiores aos benefícios. (Russel 2009; e Marçal e Marques 2011). Sendo assim, é necessário verificar se o custo não é mais elevado do

que o benefício que se espera obter dele. A estrutura do CI é definida pela gestão, tendo sempre como objetivo que o custo associado ao CI não exceda o benefício respetivo.

4. **Existência de erros humanos, fraudes e conspirações** podem decorrer essencialmente, da falta de cuidado, distração, erros ou falha de capacidade de julgamento, falta de formação dos recursos humanos, pouca integridade moral ou falha na compreensão das instruções dadas pela entidade limitando a eficácia do CI. A alteração a nível de pessoal da administração, gestão e mesmo dos colaboradores pode levar a um mau funcionamento do CI, pelo facto de o desconhecem, por não concordarem com os procedimentos adotados, entre outros fatores (DRA 410);
5. **Incidência sobre transações pouco usuais**, o SCI é desenhado e implementado para dar resposta às transações correntes, incide normalmente sobre as operações de rotina, resultantes de sistemas, não abrangendo habitualmente as operações não rotineiras, pois é nas primeiras que se poderá obter maior ganho;
6. **Utilização da informática** dá a possibilidade de acesso direto a ficheiros e bases de dados. Por conseguinte, o sistema informático é, cada vez mais, um meio de acesso fácil a informação confidencial, tornando necessário a adequação dos CI também nesta área;
7. **Costume, cultura e sistema de governo das sociedades** podem ser inibidores das irregularidades da gestão, mas não impedem que estas não aconteçam, ou seja, as características de um país, o seu povo a sua cultura e o seu governo poderão influenciar a dimensão das irregularidades na gestão das empresas, dos institutos e outros organismos. Por exemplo, a cultura e a sociedade de vários países da América Latina influenciam os hábitos da gestão. Como tal, não há uma tendência de rigor, exatidão, totalidade, *accountability* como, por exemplo, nos países anglo-saxónicos.

De acordo com Cavalheiros e Flores (2007), o CI não pode ser considerado como a salvação da organização, ou seja, não significa que a entidade terá sucesso ao possuir um bom controlo. Porém, é provável que tenhamos um caso de insucesso se não mantivermos os controlos adequados. Podemos identificar alguns riscos do SCI como:

1. **Obsolescência do SCI** – Mesmo um bom SCI deteriora-se sem melhorias constantes, seja por alterações em legislações, seja por

melhores práticas, evolução tecnológica, logo, o risco é sempre presente e o antídoto é a revisão periódica.

2. **Crença em sistemas perfeitos** – Não existe SCI isento de falhas, até porque a manutenção dos sistemas é feita por pessoas e estas estão sujeitas a falhas.
3. **Rotina** – A ação rotineira das pessoas quanto aos controlos pode impedir que se preste atenção em determinadas atividades que se afastam das melhores práticas, devido à fadiga, ao mau julgamento, à distração.
4. **Má-fé** - Os mais perfeitos controlos podem ser estudados, no sentido de encontrar falhas por deliberação das pessoas que fazem parte ou supervisionam os controlos, para a satisfação de interesses pessoais.
5. **Conluio** – Duas ou mais pessoas, agindo deliberadamente para fraudar, é o maior inimigo de qualquer SCI. O conluio pode envolver pessoas de dentro e de fora da organização, ou seja, internas e externas;
6. **Custo/benefício dos controlos** – O benefício advindo do controlo deve ser maior que o custo do controlo, sob pena de o inviabilizar no ponto de vista económico.

Para além destas limitações, existem algumas áreas difíceis de controlar, nomeadamente, os ativos, os inventários, as compras, as vendas, os meios líquidos financeiros e os registos administrativos (Marçal & Marques, 2011).

Podemos concluir que a implementação do SCI, não garante, por si só, a operacionalidade do mesmo, existem erros humanos, conspiração da corrupção e fraude, que agrupados são possivelmente a sua maior limitação. Assim sendo, por mais aprimorado que seja o SCI, a sua eficiência será sempre posta em causa, se em orientações de maior responsabilidade não estiverem pessoas habilitadas e moralmente incorruptíveis.

2.7 O Controlo Interno e a Corrupção

Pimenta (2011) refere que, nos últimos vinte anos, as fraudes/corrupções têm vindo a aumentar e a ter uma influência cada vez maior na economia do país. Estas ocorrem quer no setor privado quer no setor público. De acordo com o supracitado autor, nenhuma área escapa à fraude/corrupção

e qualquer cidadão está sujeito a monopolizar e utilizar indevidamente os recursos à corrupção, bem como a fuga ao fisco, às transações de branqueamento de capitais, à manipulação dos registos contabilísticos, à utilização de cheques e documentos de identificação falsos. Podemos constatar, então, que existe uma lista infinita de ilegalidades e ilegitimidades que os humanos têm dificuldade de gerir.

O setor público é composto, principalmente, por organizações sem fins lucrativas e o controlo de gestão, no seu contexto mais amplo, é o meio pelo qual uma organização realiza os seus objetivos de forma eficaz e eficiente. A gestão do setor público pode ser, geralmente, distinguida como tendo estruturas hierárquicas compostas de responsabilidades centrais, unidades, seções, departamentos e divisões (Emmanuel *et al.*, 2013).

Face ao exposto, há consciência geral em todo o mundo da necessidade de prestar maior atenção à melhoria da gestão do setor público. A razão é óbvia, o Governo constitui a maior entidade empresarial (Emmanuel *et al.*, 2013). Porém, a falta de dados confiáveis manteve corrupção fora da agenda da pesquisa empírica economista, o que permitiu especular sobre questões básicas como, por exemplo, se a corrupção é benéfica ou maléfica para o crescimento, ou se a corrupção é determinada pelas forças económicas ou culturais (Ades & Tella, 1999).

De acordo com Cunha *et al.* (2011), a corrupção, sobretudo no setor público, tem consequências prejudiciais no desenvolvimento económico e social de qualquer sociedade, pois, para além de responsabilizar o seu funcionamento independente, lesa o património público e conduz à perda de credibilidade no sistema político administrativo.

No que diz respeito à relação entre o SCI e a prevenção da corrupção, os PGRIC assumem um papel fundamental na eficácia deste combate, desde que implementados, monitorizados e avaliados periodicamente por todos - organismos públicos e privados (OEI - CPLP, 2011).

Os OEI e outras entidades de CI e externo têm também um papel decisivo na implementação, monitorização, controlo e avaliação dos PGRIC de todas as entidades públicas ou que recebam dinheiros públicos. Neste contexto, constitui também para todos os organismos de CI e externo um desafio e uma responsabilidade fundamental para que, no exercício da sua missão, todos os serviços da administração pública desenvolvam mecanismos de prevenção e de combate à corrupção eficazes e contribuam para uma sociedade mais justa, transparente, democrática e onde os

valores da ética sejam assumidos como valores fundamentais da vida em sociedade (OECEI – CPLP, 2011). Por conseguinte, todos os organismos de CI devem recomendar/ incentivar a criação de PGRIC, caso não existam, e, existindo, controlar, monitorizar e avaliar a sua adequação, utilizando técnicas e metodologias próprias, através da adoção de *checklist* para a avaliação desses mesmos planos e respetivos resultados, bem como de uma matriz que assinalará os principais riscos de corrupção dos organismos/serviços/atividades e das medidas de prevenção que deverão ser tomadas relativamente a cada um desses riscos (OECEI – CPLP, 2011).

O CI é uma componente essencial para a gestão do risco, funcionando como salvaguarda da retidão do processo de tomada de decisões, uma vez que previne e deteta situações anormais. Os serviços públicos são estruturas onde, também, se verificam riscos de gestão, de todo o tipo, e particularmente riscos de corrupção e infrações conexas (Câmara Municipal de Barcelos, 2009).

O combate à corrupção e o CI são duas atividades diferentes, mas que podem encaminhar-se na medida em que sejam realizadas pelo mesmo órgão, ou que a auditoria verifique irregularidades suscetíveis de serem enquadradas como ilícitas, ou seja, como atos de corrupção (Health, 2009)

Em suma, podemos dizer que o CI é uma componente essencial da gestão do risco. Como tal este deve ser sujeito a uma ação periódica de revisão e de atualização, para que sejam adicionadas medidas ajustadas aos novos riscos, especialmente riscos de corrupção e infrações conexas. Como sabemos, a corrupção constitui-se como um obstáculo fundamental ao normal funcionamento das instituições, tendo um papel eficaz na sua eliminação ou redução. Portanto, o responsável pelo CI não deve descuidar o combate à corrupção, devendo realizar periodicamente auditorias financeiras e de fiscalização da legalidade das operações realizadas. Embora se acredite que os responsáveis pelo SCI não podem quantificar a corrupção, podem, pelo menos, ajudar na sua prevenção, apontando as áreas onde existem ensejos para a corrupção.

PARTE II

ESTUDO EMPÍRICO

CAPÍTULO 3

METODOLOGIA

O móbil deste capítulo é dar a conhecer o enquadramento metodológico do presente trabalho. Para o efeito, serão apresentados os objetivos do estudo, bem como as questões e as respetivas hipóteses de investigação. Neste ponto abordaremos, ainda, a temática da recolha e tratamento dos dados.

3.1 Enquadramento metodológico

O sentido e aplicação de uma metodologia em qualquer trabalho de investigação são indispensáveis, pois só assim podemos garantir que o trabalho é realizado com rigor e método. Além disso, só assim se assegura que os resultados obtidos são credíveis (Minayo, 2003). Assim sendo, um trabalho de pesquisa científica deve ter uma base metodológica, de forma a possibilitar a apreciação crítica das práticas de investigação, contudo, a mesma não deve ser limitada a um conjunto de métodos e técnicas. A pesquisa científica deverá, então, permitir ampliar o campo de conhecimentos e facilitar a sua evolução.

A metodologia indica-nos os métodos que se vão utilizar ao longo do trabalho com o intuito de garantir a credibilidade dos resultados. Como tal, segundo Fortin (2003), na fase metodológica deve operacionalizar-se o estudo, ou seja, explicar o tipo de estudo, definir as variáveis e o universo do estudo e, se for o caso, a respetiva amostra.

Para alcançar os objetivos propostos para a presente investigação, utilizou-se uma metodologia quantitativa, consubstanciada num inquérito por questionário, que foi aplicado a todos os municípios portugueses (308).

Segundo Quivy & Campenhoudt (2008) e Hill & Hill (2012), uma das vantagens inerentes ao método de inquérito por questionário é o seu carácter impessoal, visto que este garante aos inquiridos o anonimato das

respostas, permitindo que expressem mais livremente as suas opiniões. Outra vantagem deste método é a forma comprimida dos resultados e, cumulativamente, a maior facilidade de análise dos mesmos (Sousa & Baptista, 2011; Hill & Hill, 2012).

Face ao exposto, neste ponto apresentaremos, de seguida, toda a metodologia de investigação, tendo como suporte o enquadramento teórico, desenvolvido na parte I, respetivamente, nos capítulos 1, 2 e 3.

3.2 Objetivos e hipóteses de investigação

Considerando que uma hipótese¹ de investigação é um enunciado formal das relações previstas entre duas ou mais variáveis (variáveis independentes e variáveis dependentes), procuramos combinar as hipóteses de investigação, a seguir enunciadas, com os objetivos deste estudo, com o móbil de obter numa predição ou explicação dos resultados obtidos.

O principal objetivo deste trabalho consiste em procurar entender de que forma é que o SCI, implementado nos municípios, pode contribuir para a prevenção e deteção da corrupção. No seguimento da ideia patenteada, podemos referir os seguintes objetivos específicos:

1. Avaliar a importância do SCI para os municípios;
2. Apurar dados sobre a implementação e monitorização do SCI;
3. Determinar se a existência de SCI no município é importante para a prevenção da corrupção;
4. Apurar a ligação que existe entre o manual de CI e o PGRIC;
5. Avaliar a importância do PGRIC para os municípios;
6. Apurar dados sobre a implementação e monitorização do PGRIC

Para alcançar os objetivos definidos recorreremos à análise univariada, porém, a análise bivariada permitirá obter informações mais completas, nomeadamente, se existem fatores que condicionam a implementação e monitorização do SCI e do PGRIC. Face ao exposto, quisemos saber as características do município influenciavam a implementação e monitorização do SCI e do PGRIC, dado que se pressupõe, pelo senso comum, que os municípios maiores, pela maior quantidade de fluxo de informação e

¹ A hipótese é um exposto oficial da relação prevista entre duas ou mais variáveis. É uma forma de conciliar o dilema com o objetivo explicando de forma mais clara os resultados previstos do estudo (Fortin, 2003)

recursos humanos e financeiros, terão maior propensão para possuírem e monitorizarem o SCI e o PGRIC. Face ao exposto, formulamos as seguintes hipóteses de investigação:

H1: A existência de um SCI está positivamente relacionada com a dimensão do município.

H2: A existência de um PGRIC está positivamente relacionada com a dimensão do município.

H3: A monitorização do PGRIC está positivamente relacionada com a dimensão do município.

Tal como referimos, um dos objetivos deste estudo é apurar a ligação que existe entre o manual de CI e o PGRIC. Como tal, pretendemos saber se existe uma relação entre o período da implementação do SCI e de elaboração do PGRIC. De acordo com a revisão da literatura, o SCI visa prevenir e detetar erros e irregularidades, logo, se o PGRIC tem um intento semelhante, será de esperar que quanto mais cedo for implementado o SCI, mais cedo seja elaborado o PGRIC. Do exposto, formulou-se a seguinte hipótese de investigação:

H4: Os municípios que implementaram mais cedo o SCI são os municípios que elaboraram mais cedo o PGRIC.

Na mesma linha de pensamento, quisemos analisar a periodicidade da revisão do manual do SCI e a frequência de monitorização do PGRIC. Por outras palavras, pretendemos apurar se existe alguma relação entre os referidos controlos, fazendo com que a revisão de um documento envolva a revisão do outro. Com base neste pensamento, formulou-se a seguinte hipótese de investigação:

H5: Quanto maior a frequência de revisão do manual do SCI maior a frequência de monitorização do PGRIC.

Relativamente às supracitadas questões, convém mencionar que a sua elaboração não foi efetuada com base na literatura, dada a sua inexistência, mas sim tendo em conta a intuição e o conhecimento alcançado ao longo desta dissertação.

3.3 Recolha e tratamento dos dados

De acordo com Fortin (2003), os dados podem ser recolhidos de diversas formas, competindo ao investigador escolher o instrumento de medida que melhor se adequa às questões de investigação e às hipóteses que pretende

formular, bem como ao respetivo objeto de estudo.

A fonte de recolha de informação neste estudo centra-se na elaboração de um inquérito por questionário (Apêndice 1²), composto essencialmente por questões fechadas, dado que estas facilitam o tratamento e análise dos dados (Sousa & Baptista, 2011; Hill & Hill, 2012). Adicionalmente, foram incluídas algumas questões abertas. A inclusão de algumas questões abertas tem como objetivo valorizar a análise, apesar do seu difícil tratamento (Hill & Hill, 2012).

A elaboração do questionário é uma parte importante do estudo empírico, uma vez que este permitirá testar as hipóteses de investigação que se querem formular e, desta forma, alcançar os objetivos outrora fixados. Na mesma linha de pensamento, Quivy e Campenhought (2008) referem que o inquérito por questionário é uma técnica de pesquisa ordenada e o mais rigorosa possível, de dados consideráveis, a partir de hipóteses formuladas, com o objetivo de conceder esclarecimentos com os resultados.

De acordo com Dillman (2007), as condutas de utilização do questionário influenciam, significativamente, a taxa de resposta. Deste modo, antes de procedermos ao envio do questionário, foram contactados telefonicamente, os 308 municípios. O contato foi efetuado, essencialmente, para divulgar o objetivo e o interesse do presente estudo empírico, bem como apelar à compreensão e disponibilidade dos inquiridos. Desta forma, foi-nos possível, ainda, confirmar os endereços de *e-mail*, e também a quem deveríamos enviar o questionário. Outro dos objetivos do contato foi fazer com que se torna-se mais personalizado, de certa forma, tentar aumentar a taxa de resposta, pois falamos diretamente com a pessoa responsável.

Assim, optamos por administrar o questionário pela *web* através do website do Google, concretamente, do docs.google.com (drive). Esta prática permite, ao inquirido, uma maior confidencialidade do seu questionário, uma vez que a partir do momento, em que o inquirido responde, o investigador deixa de ter acesso à sua identidade, minimizando-se o risco deste ser identificado. Este processo permite, assim, que os inquiridos se sintam mais seguros relativamente ao anonimato das respostas e, por este motivo, manifestem mais livremente a sua opinião. Além disso, esta prática facilita o tratamento dos dados, uma vez que os mesmos são exportados em formato *Excel* para o SPSS.

² Ver apêndice 1.

Após criado e testado, o *link*, referente ao questionário foi enviado por *e-mail*, para os destinatários anteriormente contactados. O *e-mail* enviado continha toda a informação necessária sobre o investigador e a universidade onde está a ser elaborada a presente dissertação de mestrado, nomeadamente, a sua identificação contactos telefónicos e de *e-mail* para esclarecimentos adicionais; data limite de preenchimento do questionário; *link* de acesso ao questionário, bem como o pedido de colaboração dos inquiridos e garantia do seu anonimato, apresentando-se, ainda, um breve resumo do estudo empírico.

O referido questionário encontra-se dividido da seguinte forma:

Grupo 1 - Caracterização do município: neste grupo pretendemos saber qual a dimensão do município e se este possui TOC, ROC, assim como uma divisão de auditoria interna.

Grupo 2 - Caracterização do SCI do município: neste bloco de questões (questões 4 a 12) pretende-se aferir se o município dispõe de um SCI, e em caso afirmativo, de quem é a responsabilidade do mesmo, bem como quando foi criado. Pretende-se, ainda, avaliar se os municípios possuem manual do SCI e, em caso afirmativo, quais as áreas contempladas no mesmo e qual a frequência da sua revisão. Neste segundo grupo é, também, objetivo averiguar a sua importância do SCI.

Grupo 3 - Corrupção e SCI: neste conjunto de questões (questões 13 à 30) pretende-se avaliar a importância do SCI para a deteção de corrupção. Neste grupo faz-se, também, uma avaliação da importância do PGRIC.

Segundo Carvalho, Fernandes e Teixeira (2006) os 308 municípios podem ser categorizados em três dimensões:

Tabela 1 - Amostra do estudo

Dimensão	Amostra	
	Freq.	%
Pequeno - até 20.000 habitantes	180	58%
Médio - entre 20.000 e 100.000 habitantes	105	34%
Grande - mais de 100.000 habitantes	23	7%
Total	308	100%

Na elaboração do questionário foi utilizada uma escala de medida, com

o intuito de permitir analisar as várias alternativas de resposta e, deste modo, facilitar a aplicação de técnicas estatísticas. Desta forma, para um conjunto de respostas qualitativamente diferentes e reciprocamente exclusivas, utilizamos uma escala nominal do tipo *Visual Analogue Scales* (VAS)³. Para os conjuntos de respostas alternativas, em que se estabelece uma relação de ordem entre elas, aplicamos uma escala ordinal, do tipo *Likert*, em que é feita uma distribuição numérica das várias alternativas de resposta (Cruz, 2004). A escala VAS é um tipo de escala baseada numa linha horizontal, apresentando duas proposições contrárias: “Sim” ou “Não”. A escala *Likert* é um tipo de escala que decorre da escala VAS, apresentado os mesmos objetivos mas uma configuração diferente. A escala *Likert* apresenta, neste caso, uma série de 5 categorias, das quais o inquirido deve selecionar uma, sendo estas, “DT – Discordo Totalmente”, “D – Discordo”, “ND/NC – Nem Discordo Nem Concordo”, “C – Concordo” e “CT – Concordo Totalmente”; “N – Nenhum”, “P – Pouco”, “M – Médio”, “B – Bastante”, “M – Muito” e, ainda, “NU – Nunca”, “R – Raramente”, “AV – Às Vezes”, “MV – Muitas Vezes”, “S – Sempre”. Este tipo de escala pretende medir o grau de importância relativamente às proposições de opinião.

No início do processo do estudo empírico, o questionário deve ser submetido a testes introdutórios, com o móbil de verificar a clareza das questões, a sua compreensibilidade, simplicidade e tempo de resposta, fundamentalmente, podermos aferir os objetivos propostos no estudo e corrigir lacunas (Quivy & Campenhoudt, 2008; Sousa & Baptista, 2011; Hill & Hill, 2012). Aliás, para Marconi e Lakatos (2003), um pré-teste pode identificar erros, duplicidades e indecisões permitindo a adaptação do questionário final.

No dia 4 de junho de 2013 foi efetuado o pré-teste a doze responsáveis pela divisão financeira do município. O objetivo deste pré-teste era, essencialmente, verificar a estrutura, relevância e compreensão do questionário, avaliar a clareza e simplicidade das questões, bem como estimar o tempo de preenchimento. Pretendia-mos, ainda, recolher propostas de melhoria. Para o efeito, aos inquiridos, depois de responderem à primeira versão do questionário, foram-lhes colocadas as seguintes questões:

³ É uma escala de resposta psicométrica, um instrumento de medição para características subjetivas ou atitudes que não podem ser medidos diretamente. Existem evidências de que as escalas analógicas visuais têm características métricas de qualidade superior do que as escalas discretas, assim, uma maior variedade de métodos estatísticos podem ser aplicadas para as medições.

1. As instruções e as questões presentes no questionário são claras?
2. As questões presentes no questionário são relevantes?
3. A estrutura do questionário é adequada?
4. O questionário é muito extenso?
5. Eliminaría alguma questão do questionário? Se sim, refira qual?
6. Acrescentaria alguma questão questionário? Se sim, refira qual?
7. Foi omitido algum tópico relevante no questionário? Se sim, refira qual?

Das respostas obtidas apenas dois dos municípios deixaram uma nota, um disse que era um pouco extenso, o outro, sugeriu que o questionário fosse elaborado em duas vertentes, uma para os técnicos do quadro e outra para os eleitos locais (presidente e vice-presidente, por exemplo.). Ainda relativamente ao pré-teste, todos os inquiridos consideraram as questões claras e relevantes, mencionaram, ainda, que a estrutura do questionário era adequada e não eliminavam nenhuma questão do mesmo.

O envio dos questionários iniciou-se em 29 de julho de 2013, tendo-se obtido, nesse mesmo dia 20 respostas, como se pode verificar no quadro a seguir apresentado. Nos *e-mails* enviados foi feita referência à data limite de preenchimento do supracitado questionário, a qual se estipulou de 16 de agosto. A tabela seguinte evidencia o número de respostas alcançadas por data de envio, nas diversas tentativas (via *web* através do *website* do Google) ao longo do período entre o dia 29 de julho e 30 de novembro de 2013, data que demos por terminada a recolha de dados.

Tabela 2 - Datas de envios e respetivas respostas

Nº de envios	Data	Nº de respostas Obtidas	% de respostas Obtidas	% de respostas face Amostra (308)
1º	7/29/2013	20	14%	6%
2º	8/7/2013	32	23%	10%
3º	8/16/2013	26	19%	8%
4º	9/9/2013	34	24%	11%
5º	10/7/2013	28	20%	9%
Total		140	100%	45%

O presente estudo empírico incidiu sobre todo o universo de municípios portugueses. Como tal, foram elaborados e enviados questionários para os 308 municípios portugueses. Porém, o número de respostas obtidas foi de 140, representando uma taxa de resposta de 45,45%.

Para o tratamento dos dados utilizou-se o *software* SPSS para *windows* versão 19.0. O referido *software* permitirá tratar os dados, criar tabelas e gráficos de forma a obtermos a informação necessária para a interpretação e discussão dos dados recolhidos. Para realizar o referido tratamento dos dados iremos proceder à análise univariada e, seguidamente, à análise bivariada, que nos permitirá testar as hipóteses formuladas. Para o efeito, optámos por utilizar testes estatísticos não paramétricos, concretamente, o Coeficiente de correlação de *Spearman*, dado que as respostas são maioritariamente nominais.

O quadro que se segue sintetiza os dados referentes à investigação.

Quadro 1 - Caracterização da investigação

Localização	Nacional
Período temporal	29 de julho 2013 - 30 de novembro 2013
Inquiridos	Colaboradores dos municípios
Método de recolha de dados	Questionário
Tratamento de dados	SPSS v.19.0

CAPÍTULO 4

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

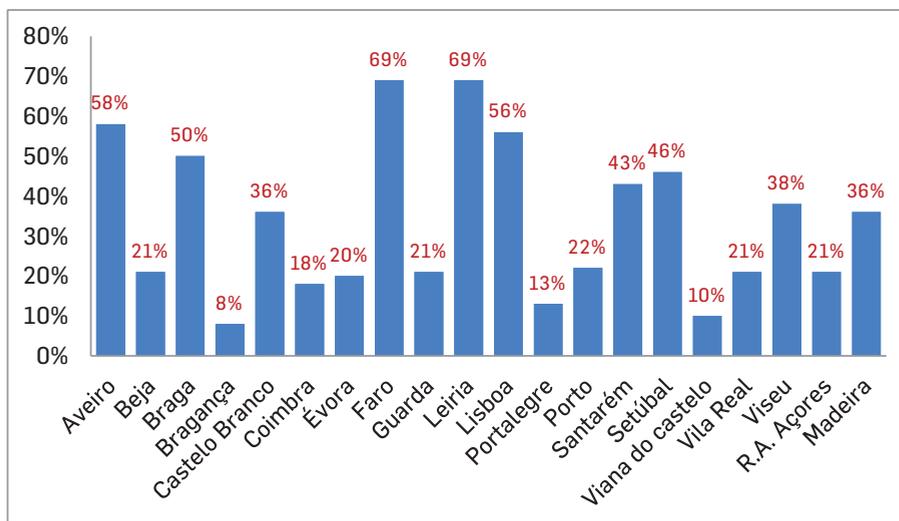
No presente capítulo pretende-se dar a conhecer os resultados obtidos, relativamente a toda a informação recolhida. Inicialmente procederemos à análise descritiva dos resultados, seguindo-se passamos o teste de hipóteses, interpretação e discussão desses mesmos resultados, tendo em consideração os fundamentos teóricos do presente trabalho.

4.1 Análise descritiva dos resultados

Após apurar a amostra, convém caracteriza-la. Para o efeito, foram colocadas as três primeiras perguntas do questionário (ver apêndice 1).

Como já foi referido, o universo em estudo é composto pelos 308 municí-

Gráfico 1 - Percentagem de municípios que colaboraram no trabalho

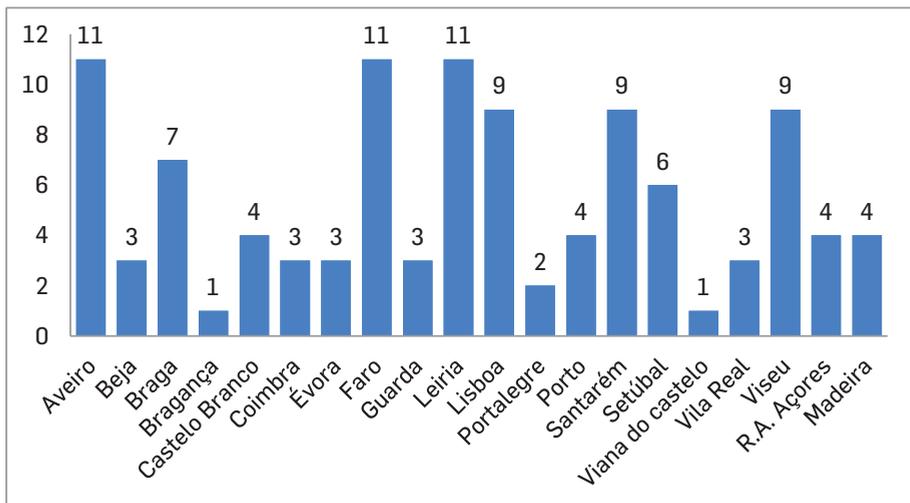


pios Português, relativos aos 18 distritos e Região Autónoma dos Açores e da Madeira. A figura seguinte revela a percentagem dos distritos que colaboraram no presente estudo, evidenciando uma maior percentagem nos distritos de Faro e Leiria, ambos com 69%, seguido de Aveiro com 58%, Lisboa 56%, Braga 50%, Setúbal 46%, Santarém 43%, Castelo Branco e Região Autónoma da Madeira ambos com 36%, Viseu 38%, Porto 22%, Vila Real, Guarda, Vila Real e Região Autónoma Açores ambos com 21%, Évora 20%, Coimbra 18%, Portalegre 13%, Viana do Castelo 10%, Bragança 8%.

O gráfico n.º 2 permite-nos verificar o n.º de questionários obtidos por cada distrito.

Apesar de considerarmos uma taxa de resposta boa (45,45%) para o estudo, é de referir, que uma grande parte dos municípios (54,55%) não respondeu ao questionário. Assim sendo, sem a colaboração por parte dos inquiridos tornasse difícil uma análise mais definida.

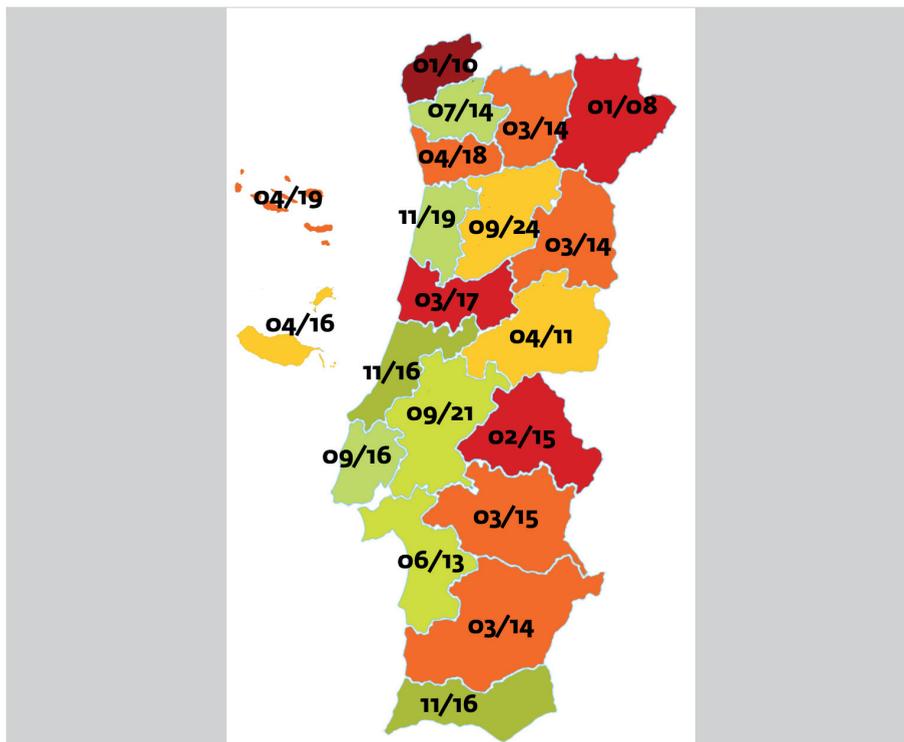
Gráfico 2 - Número de respostas de município por distrito



A figura n.º 6 permite-nos visualizar o n.º de municípios que cada distrito contém, comparativamente com o n.º de respostas obtidas de cada distrito. Como se pode verificar, o distrito de Bragança é composto por oito municípios, todavia, só obtivemos a resposta de um. Identicamente, Viana do Castelo é constituído por dez municípios e obtivemos o mesmo

n.º de respostas (1) ao questionário. O distrito que mais respostas efetuaram, proporcionalmente ao n.º de municípios que detém foi Aveiro (têm 19 municípios e obtivemos 11 respostas).

Figura 6 - N.º de respostas de municípios por distrito vs n.º de municípios por distrito



Os dados obtidos, tal como se pode constatar na tabela n.º. 3, indicam que os municípios mais pequenos apresentam maior taxa de resposta, ao passo que os municípios grandes têm a menor taxa de resposta.

Tal como referimos, anteriormente, o questionário foi enviado a toda a população (308 municípios), porém foram obtidas 140 respostas, que representa a nossa amostra¹, o que totaliza uma taxa de resposta de 45,45%, tal como se pode verificar na tabela seguinte. Apesar de considerarmos

¹ A amostra é um subgrupo de uma determinada população ou de um grupo de pessoas que fazem parte da mesma população (Fortin, 2003)

uma taxa de resposta boa (45,45%) para o estudo, é de referir, que uma grande parte dos municípios (54,55%) não respondeu ao questionário.

Tabela 3 - Taxa de resposta ao questionário vs dimensão do município

Dimensão	Questionários enviados	Questionários recebidos	Taxa de respostas %
Pequeno - (até 20.000 habitantes)	180	73	23,70%
Médio - (entre 20.000 e 10.0000 habitantes)	105	56	18,18%
Grande - (mais de 10.0000 habitantes)	23	11	3,75%
Total	308	140	45,45%

Posteriormente, foi questionado se os municípios tinham TOC, ROC e Serviço de Auditoria Interna. Como indica a tabela seguinte, 65,71% dos municípios têm ROC mas apenas 37,14% têm TOC e 30,00% o serviço de auditoria interna.

Face aos dados expostos na tabela anterior, é curioso o número de respostas que incidem sobre a opção “Não sabe/Não responde” relativamente à existência de TOC, ROC e Serviço de Auditoria Interna. Esta situação poderá ser reveladora do desconhecimento dos serviços ou da própria organização.

Outra ilação que é possível extrair, está associada ao facto de o número de municípios que têm ROC ser superior aos que têm TOC. De acordo com o artigo n.º 48 da Lei 2/2007 de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais), apenas é obrigatória a auditoria externa das contas dos municípios para os que detenham capital em fundações ou outras entidades do setor empresarial local. Deste modo, poderemos concluir que grande parte dos municípios que responderam ao inquérito são municípios que se enquadram nessa situação legislativa e, como tal, têm o serviço de auditoria externa (ROC).

Quanto à existência de TOC nos municípios, não existe qualquer legislação que estipule a sua obrigatoriedade sendo este muitas vezes substituído pelo responsável financeiro. No entanto, existem municípios que têm colaboradores que são TOC, contudo, dado que não possuem essa função na organização não se identificam como tal.

Tabela 4 - Existência de TOC, ROC e Serviço de Auditoria Interna no município

	TOC		ROC		Serviço de Auditoria Interna	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Não sabe/Não responde	18	12,86%	5	3,58%	13	9,29%
Sim	52	37,14%	92	65,71%	42	30,00%
Não	70	50,00%	43	30,71%	85	60,71%
Total	140	100,00%	140	100,00%	140	100,00%

Na segunda parte do questionário pretendemos caracterizar o SCI dos municípios, ou seja, saber se estes possuem SCI, de quem é a sua responsabilidade, se têm manual de SCI e, em caso afirmativo, quais as áreas consideradas no referido manual.

Podemos constatar na tabela nº. 5 que, dos 140 municípios inquiridos, apenas 116 reponderam afirmativamente, ou seja, 82,90% dos municípios possui SCI. Todavia, apesar de termos obtido 140 respostas, é de salientar que as restantes questões apenas vão incidir sobre as respostas de 116 municípios, uma vez que 24 municípios referiram que não possuíam SCI, logo o questionário terminou aqui para esses inquiridos.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de dezembro, que aprovou o novo sistema contabilístico das autarquias locais que entrou em vigor em 1 de janeiro do ano 2002, ou seja, o SCI é obrigatório para todas as autarquias desde do dia 1 de janeiro.

Tabela 5 - Município que possui SCI

Possui SCI	Resultados	
	Freq.	%
Não sabe/Não responde	0	0%
Sim	116	82,90%
Não	24	17,10%
Total	140	100,00%

Lamentavelmente e apesar da obrigatoriedade legal prevista no artigo

11.º do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, 24 municípios que representam 17,10% da amostra não possuem SCI.

Posteriormente, foi questionado aos inquiridos sobre quem recaía a responsabilidade do SCI. A resposta com maior representatividade incidu sobre o órgão executivo (55,17%), seguindo-se a divisão administrativa e financeira (26,72%), já 6,90% acha que a responsabilidade do SCI é de outro organismo, mas não fez referência a qual é, tal como consta da tabela nº 6.

Como estipula o ponto 2.9.3 do POCAL, o SCI deve ser aprovado pelo órgão executivo. No entanto, os regulamentos com eficácia externa e as propostas de alteração ao plano de organização da autarquia devem ser objeto de aprovação pelo órgão deliberativo (assembleia municipal, assembleia de freguesia...) conforme estipula a alínea a) e a n) do n.º 2 do artigo 53.º da lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

Tabela 6 - Responsabilidade do SCI

Variável	Categoria	Resultados	
		Freq.	%
Responsabilidade do SCI	Órgão Executivo	64	55,17%
	Div. Administrativa e Financeira	31	26,72%
	Outro	8	6,90%
	OE e DAF	8	6,90%
	OE e Outro	2	1,72%
	Não sabe/Não responde	3	2,59%
Total		116	100,00%

No seguimento da questão anterior, consideramos pertinente perguntar aos inquiridos quando foi criado o SCI. Face a esta questão, 56% dos municípios responderam que o SCI foi criado devido à implementação do POCAL, 37,90% referiram que foi criado depois da implementação do POCAL e apenas 3,40% criaram o SCI antes da implementação do POCAL, os restantes 2,60% selecionaram a opção de resposta "Não sabe/Não responde".

Relativamente à questão inerente à existência do manual de SCI, que

foi colocada de seguida, 80 municípios (68,97%) responderam que possuem manual SCI, 30 municípios (25,86%) responderam que não possuíam SCI e 6 municípios (5,17%) assinalaram a opção de resposta “Não sabe/não responde”. Tal como referido na análise da tabela n.º 5, esta situação é lastimável, quer pela representatividade das respostas que mencionam não possuírem manual de SCI, quer pelas situações que revelam o desconhecimento, conforme se pode verificar na tabela seguinte:

Tabela 7 - Possui manual de SCI

Possui manual SCI	Resultados	
	Freq.	%
Não sabe/Não responde	6	5,17%
Sim	80	68,97%
Não	30	25,86%
Total	116	100,00%

Igualmente, por considerarmos pertinente, foi questionado quando é que o manual de SCI foi criado no município e com que frequência é revisto. A informação obtida revela que, do total dos municípios inquiridos, 50 municípios, o equivalente a 55,60%, criaram o manual do SCI aquando implementação do POCAL, 30 municípios (33,30%) criaram o referido manual depois da implementação do POCAL, somente 2 municípios (2,20%) criaram o referido manual antes da implementação do POCAL e extraordinariamente 7 municípios (7,80%) respondeu “Não sabe/Não responde”.

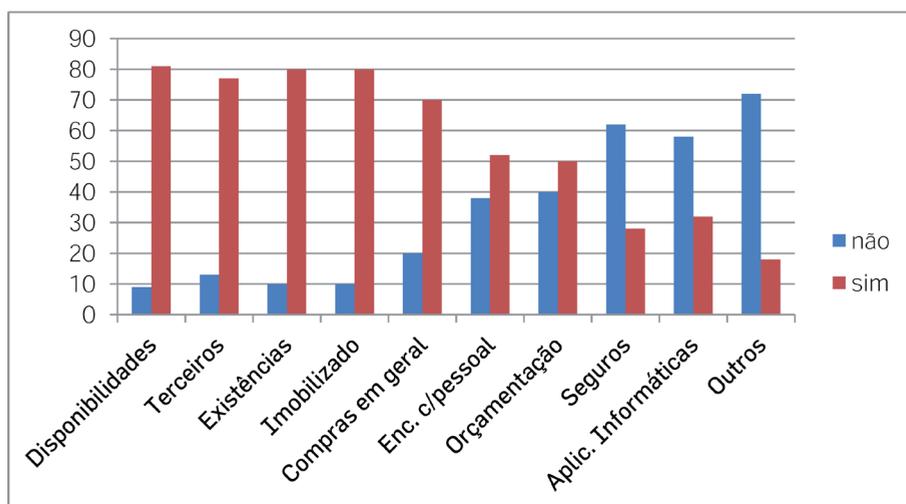
Em relação à frequência da revisão do manual de SCI, 16 municípios (17,80%) responderam que “Não sabe/Não responde”. Por sua vez, 15 municípios (16,70%) responderam que veem o manual de SCI de quatro em quatro anos, 7 dos municípios (7,80%) referiram que a revisão é feita de dois em dois anos, os restantes 7 municípios (7,80%) mencionaram como resposta, que a revisão é feita anualmente.

Os pressupostos subjacentes na DRA 410, revelam que o SCI integra cinco componentes, uma delas é a monitorização, que consiste na avaliação da qualidade e do desempenho do SCI ao longo do tempo. O CI necessita ser periodicamente avaliado, no sentido de verificar o seu grau de funcionalidade. Esta avaliação deve ser efetuada pela estrutura hierárquica superior da organização, exercendo a sua supervisão sobre todas as componentes,

podendo também, ser executada por pessoas estranhas à própria organização (auditoria interna ou externa), com a periodicidade adequada, que não deveria ser a superior a um ano, bem diferente dos resultados obtidos no inquérito, onde apenas sete municípios realizam revisões anuais.

Relativamente à questão “Quais as áreas consideradas no manual do SCI?”, constatamos, através do gráfico n.º3, que todas as áreas mencionadas na opção de resposta foram assinaladas. Cumpre ainda referir que, apesar de alguns dos municípios inquiridos terem respondido “não”, impera a opção de resposta “sim”, com a exceção da área de seguros e aplicações informáticas. Nos casos supracitados, os municípios responderam maioritariamente que estas áreas não são parte integrante do manual. Esta situação poderá significar que a maioria dos municípios apenas se limitaram a refletir no manual de SCI as áreas que estão consideradas no ponto 2.9.10 do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, não contemplando outras que são de extrema importância para a organização como as aplicações informáticas (definição de acessos, *back-ups*, monitorização etc) e seguros (sobre os ativos do município e outros).

Gráfico 3 - Áreas consideradas no manual de SCI



Os resultados obtidos na tabela n.º 8 espelham as respostas à questão n.º 2.8 do inquérito por questionário (Ver apêndice n.º 1). Como se pode

verificar pelas respostas obtidas, para 64,70% dos municípios a existência do SCI melhora a qualidade dos serviços prestados pelo município e promove o cumprimento das leis e regulamentos. Por sua vez, 64,40% dos municípios consideram que a existência do SCI permite definir as funções do controlo do município, já 61,20% dos municípios referem que a existência do SCI contribui para a obtenção dos objetivos do município. Por fim, 56% dos municípios pensam também que o SCI contribui para a deteção da corrupção.

O CI tem sido abordado, ao longo dos últimos anos, como um elemento fundamental em qualquer organização. Segundo Marçal e Marques (2011), o sucesso de uma organização poderá depender da implementação de um bom SCI, garantindo uma segurança razoável na prevenção, limitação e deteção de erros e irregularidades.

Conforme o manual de auditoria (2012), as características básicas de um bom e eficiente SCI são: Plano de organização/procedimentos de salvaguarda de bens; sistema de autorização e procedimentos e manutenção destes; pessoal profissionalmente e tecnicamente qualificado. Ainda nesta linha de pensamento, o POCAL exige a adoção de um SCI cujo conteúdo deverá abranger os seguintes aspetos: Norma de CI; plano de organização, nomeadamente, da área contabilística e financeira que vise; regulamentos e manuais de procedimentos. Criação e avaliação modelos de CI é, não só, uma questão urgente dos municípios, mas também é uma importante medida de execução com o propósito de alcançar o desenvolvimento (Li & Wei, 2008).

Segundo, Oliveiri (2011) o combate à corrupção e o CI são duas atividades diferentes, mas que podem complementar-se na medida em sejam realizadas pelo mesmo órgão, ou que a auditoria verifique irregularidades suscetíveis de serem enquadradas como ilícitas (atos de corrupção).

A resposta a esta situação poderá ser reveladora de que os inquiridos comungam da ideia de que a corrupção é um facto, e que existe no interior das organizações municipais. Adicionalmente, significa que o SCI contribui para a deteção da maioria das situações passíveis de corrupção de acordo com a opinião de 56% dos inquiridos, bem como as restantes respostas obtidas numa pequena percentagem (4,30%) não considera que o SCI contribui para a prevenção da corrupção no município. Significa isto, que o SCI é um instrumento relevante e necessário para a contribuição da deteção e prevenção da corrupção nos municípios.

Tabela 8 - Contributo da existência do SCI

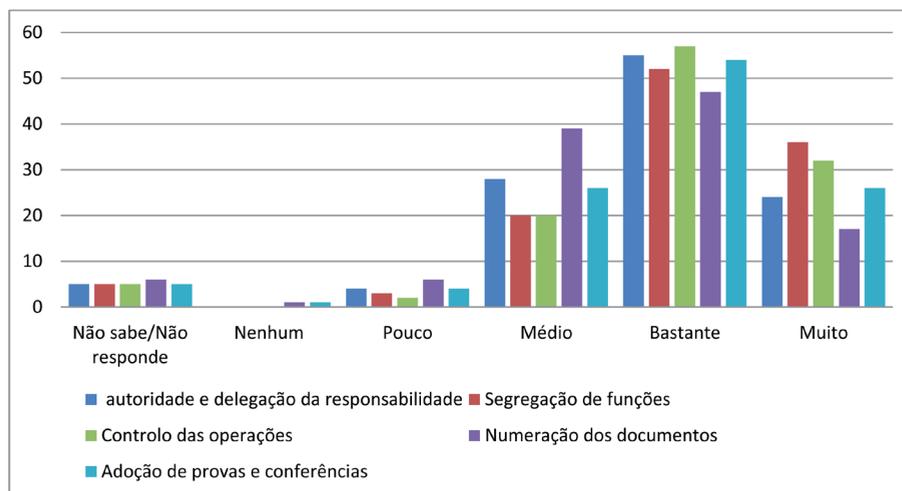
A existência de SCI	NS/NR		DT		D		ND/NC		C		CT	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Aumenta a eficiência do trabalho dos funcionários do município	4	3,40	3	2,60	6	5,20	27	23,30	61	52,60	15	12,90
Aumenta a burocracia do município	4	3,40	9	7,80	48	41,40	34	29,30	18	15,50	3	2,60
Melhora a qualidade dos serviços prestados pelo município	5	4,30	0	0,00	7	6,00	15	12,90	75	64,70	14	12,10
Contribui para a obtenção dos objetivos do município	5	4,30	2	1,70	5	4,30	19	16,40	71	61,20	14	12,10
Aumenta a transparência da prestação de contas do município	4	3,40	0	0,00	5	4,30	16	13,80	58	50,00	33	28,40
É apenas a agregação de algumas regras existentes no município	4	3,40	1	0,90	50	43,10	21	18,10	34	29,30	6	5,20
Permite definir as funções de controlo do município	7	6,00	0	0,00	0	0,00	11	9,50	77	64,40	21	18,10
Promove o cumprimento das leis e regulamentos no município	6	5,20	0	0,00	2	1,70	9	7,80	75	64,70	24	20,70
Promove o cumprimento das deliberações dos órgãos e das decisões dos titulares do município	6	5,20	0	0,00	4	3,40	24	20,70	68	58,60	14	12,10
Promove a utilização eficiente dos recursos económicos e materiais do município	6	5,20	0	0,00	5	4,30	32	27,60	63	54,30	10	8,60
Salvaguarda o património do município	5	4,30	0	0,00	3	2,60	24	20,70	69	59,50	15	12,90
Garante a exatidão dos registos contabilísticos	5	4,30	0	0,00	3	2,60	28	24,10	66	56,90	14	12,10
Contribui para a deteção da corrupção no município	5	4,30	0	0,00	5	4,30	25	21,60	65	56,00	16	13,80

NS/NR – Não sabe/Não responde DT- Discordo Totalmente D – Discordo ND/NC – Não Concordo nem Discordo C - Concordo CT – Concordo Totalmente

Quanto ao grau de importância dos elementos do SCI, como demonstrados no gráfico n.º 4, a grande maioria das respostas incidiu sobre a opção “bastante”. Relativamente a esta questão, podemos concluir, ainda, que a maioria dos inquiridos considera que a autoridade e delegação de responsabilidade, o controlo das operações, a adoção e conferência de provas, a segregação de funções, bem como a numeração de documentos são elementos de grande importância para o SCI. A opção de resposta “médio” e “muito” foram identicamente consideradas importantes para os

referidos elementos. Estes resultados vão de encontro ao preconizado por Morais e Martins (2007) que alude que com a finalidade de diligenciar toda a envolvência do CI nas organizações, será premente cumprir aos seguintes requisitos: Objetivos e planos bem definidos, seguindo a filosofia de gestão; estrutura organizativa sólida, existindo a segregação de funções, facilitando o fluxo da informação, com uma estrutura orgânica adequada para um controlo efetivo; procedimentos efetivos e bem documentados: controlo de operações diárias e forma de assumir riscos, bem como reação quanto à existência de falhas de controlo ou frades; organização nos sistemas de autorização e registo, definindo os limites de autoridade e responsabilidades associadas ao controlo e estabelecendo níveis de relatórios.

Gráfico 4 - Grau de importância dos elementos do SCI



Na terceira e última parte do questionário foram abordadas questões sobre a corrupção e o SCI. Nas primeiras questões deste grupo foi perguntado aos inquiridos: "Se tivessem conhecimento de um caso de corrupção, se o denunciariam? Se não, porque não o fariam?" Na tabela nº 9 podemos verificar que 99 dos respondentes (85,34%) não hesitavam em denunciar um caso de corrupção, enquanto 13 dos respondentes (11,21%) disseram que não sabiam ou não respondiam e, apenas, 4 dos respondentes (3,45%) referiram que não denunciariam qualquer caso de corrupção que tivessem conhecimento.

Segundo o Barómetro da Qualidade da Democracia (2013), os portugueses, teoricamente, mostram-se predeterminados a denunciar a corrupção, mas na prática, poucos são os que conseguem o fazer. As penas e sanções previstas na lei são mecanismos importantes no combate da corrupção. Aliás, Ferreira e Batista (1997) concluíram que a quantidade de queixas é quase inexistente e desproporcional ao conhecimento das ocorrências.

Tabela 9 - Denúncia de corrupção

Se tivesse conhecimento de um caso de corrupção no seu município denunciava?	Resultados	
	Freq.	%
Não sabe / Não responde	13	11,21%
Sim	99	85,34%
Não	4	3,45%
TOTAL	116	100,00%

Em relação à questão “Qual o motivo pelo qual não denunciariam uma situação de corrupção?”, dos 17 inquiridos que responderam “não” denunciaria, “não sabe/não responde”, 36,80% responderam que não denunciariam uma situação de corrupção porque acham que nada seria feito, 31,60% respondeu que não o faria porque receiava sofrer represálias, 10,60% apontaram outro motivo, embora não mencionando qual.

Quanto à questão se a corrupção é um problema legal ou ético, 55,20% dos municípios consideram que a corrupção é um problema ético, enquanto 37,10% dos municípios julgam que é um problema legal, os restantes inquiridos selecionaram a opção de resposta “não sabem/não responde”. Do exposto, se conclui que a maior parte dos inquiridos consideram a corrupção como um problema ético. Esta opinião é corroborada por Braga (2012), que refere que, de facto, a corrupção é um problema ético, que só posteriormente se torna num problema económico ou político.

Procuramos saber, também, na opinião dos inquiridos, de quem era a responsabilidade da prevenção da corrupção nos municípios (ver tabela n.º 10). Relativamente a esta questão, 55,20% dos inquiridos mencionaram como responsável pela prevenção da corrupção nos municípios o órgão executivo, seguido dos funcionários (53,40%) e do serviço de auditoria interna do município (50,00%), dos cidadãos (48,30%), da IGF (43,10%),

do responsável pelo SCI do município (41,40%), do Tribunal de Contas (44,00%), da IGAT (39,70%), do CPC (40,50%), da auditoria externa do município (37,90%), da DGAL (36,20%)

Tabela 10 - Responsabilidade da prevenção de corrupção nos municípios

Responsabilidade da prevenção da corrupção nos municípios:	NS/NR		DT		D		ND/NC		C		CT	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Da auditoria externa do município	8	6,90	5	4,30	28	24,10	23	19,80	44	37,90	8	6,90
Da auditoria interna do município	7	6,00	1	0,90	12	10,30	15	12,90	58	50,00	23	19,80
Do responsável pelo SCI do município	7	6,00	2	1,70	15	12,90	30	25,90	48	41,40	14	12,10
Dos funcionários do município	7	6,00	1	1,90	4	3,40	12	10,30	62	53,40	30	25,90
Do órgão executivo do município	7	6,00	0	0,00	1	1,90	9	7,80	64	55,20	35	30,20
Da DGAL (Direção-Geral das Autarquias Locais)	9	7,80	5	4,30	17	14,70	34	29,30	43	36,20	9	7,80
Da Inspeção Geral de Finanças	9	7,80	5	4,30	15	12,90	25	21,70	50	43,10	12	10,30
Da IGAT (Inspeção-Geral da Administração Local)	13	11,20	5	4,30	15	12,90	26	22,40	46	39,70	11	9,50
Do Tribunal de Contas	9	7,80	4	3,40	13	11,20	25	21,60	51	44,00	14	12,10
Do Conselho de Prevenção da Corrupção	10	8,60	4	3,40	12	10,30	28	24,10	47	40,50	15	12,90
Dos cidadãos	6	5,20	3	2,60	8	6,90	17	14,70	56	48,30	26	22,40

NS/NR – Não sabe/Não responde DT- Discordo Totalmente D – Discordo ND/NC – Não Concordo nem Discordo C - Concordo CT – Concordo Totalmente

Foi também questionado aos respondentes se para a deteção de atos de corrupção utilizavam alguns dos seguintes métodos: sistema de denúncias, procedimentos de auditoria, *software* especializado, entrevistas e inquéritos aos colaboradores.

A 41,40% dos inquiridos referiram que quase nunca ou raramente são utilizados estes tipos de métodos e 40,50% dos mesmos mencionaram serem efetuados procedimentos de auditoria. No que concerne à utilização de *software* especializado, 39,70% dos inquiridos afirmaram que este nunca é usado, já 36,20% aludiram que não são usadas técnicas de entrevistas e inquéritos aos colaboradores. Esta situação é reveladora de que a maioria dos municípios apenas efetua os normais procedimentos de auditoria não utilizando outras metodologias específicas de deteção de atos de corrupção.

Relativamente à questão “O município possui o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas?”, como se verifica no quadro seguinte, 85,30% dos inquiridos respondeu afirmativamente, 9,50% dos inquiridos responderam que não tem PGRIC e, finalmente, 5,20% dos inquiridos assinalaram a opção de resposta “Não sabe/não responde”. Estes resultados indicam que ainda há municípios que não estão a cumprir o estipulado na Recomendação n.º 1/2009. Cumpre, também, referir que a falta de entrega dos PGRIC ao CPC dá origem a responsabilidade agravada, consequentemente, o incumprimento injustificado do dever de colaboração com o CPC deverá ser comunicado aos órgãos de tutela para efeitos sancionatórios, disciplinares ou gestionários (artigo 9.º da Lei nº 54/2008).

Tabela 11 - Existência de PGRIC

O município possui plano de gestão de riscos e corrupção e infrações conexas	Resultados	
	Freq.	%
Não sabe / Não responde	6	5,20%
Sim	99	85,30%
Não	11	9,50%
TOTAL	116	100,00%

No seguimento da questão anterior, consideramos relevante aferir o momento da elaboração do PGRIC. Os dados obtidos permitiram-nos concluir que o ano de 2010 foi o mais indicado 40%, sucedendo-se a opção antes de 31 de dezembro de 2009 com 37,10% e seguido do ano de 2011 com 15,20%, por fim, a opção menos escolhida recaiu no ano de 2012 com 1,90%.

A Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, criou o CPC, que funciona junto do Tribunal de Contas, tendo por missão o desenvolvimento de atividades no âmbito da prevenção da corrupção e infrações conexas.

Na sequência da deliberação, do CPC de 1 de julho de 2009, sobre Planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, “os Órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, devem, no prazo de 90 dias, elaborar o PGRIC”. Considerando os dados obtidos através do inquérito conclui-se

que apenas 37,10% dos municípios cumpriu com a recomendação estabelecida, tendo a maioria violado o preceito legal.

Neste bloco de questões foi perguntado, também, a quem é que o PGRIC foi remetido, para além do CPC. 36,40% dos municípios referiram que para além do CPC, o PGRIC foi remetido ao órgão político com tutela ou superintendência da entidade, 71,20% ao TC, 56,70% à IGF, 42,30% ao órgão de controlo da respetiva área governamental/inspeção setorial. Nesta questão foram, ainda, mencionados pelos inquiridos outros locais para onde foi remetido o PGRIC, tais como 7% Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC), Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).

Seguidamente, perguntou-se aos municípios onde é que o PGRIC foi divulgado, 56,20% dos municípios responderam na página *web* do município, seguido da publicação interna, por outros meios com 48,60%, a intranet do município foi mencionada por 35,20% e, por último, 9,50% dos municípios responderam externamente, por outros meios. Assim, pelos resultados obtidos, depreende-se que na grande maioria os municípios respeitam a obrigatoriedade de publicitação do PGRIC através dos diferentes meios de publicitação.

Salienta-se que as entidades que compõem a estrutura da administração pública devem prestar contas à sociedade da gestão de recursos públicos (Tribunal de contas), diretamente ou por meio das entidades instituídas para este fim, atendendo ao princípio da publicidade.

No final de todo o processo de prestação de contas, os resultados deverão ser publicados, com vista a garantir a publicidade e a transparência das contas públicas (OECI – CPLP, 2011).

Através dos dados da tabela seguinte, pode verificar-se que a maioria dos inquiridos respondeu que o colaborador responsável pelo SCI participou na elaboração do PGRIC 79,05%. Analogamente à elaboração do PGRIC 59,05% responderam que o manual do SCI foi analisado e em simultâneo de acordo com 66,67% das respostas foi revisto aos inquiridos se a implementação do PGRIC conduziu à revisão do manual SCI, 66,67% respondeu que não, apenas 17,14% respondeu que sim.

Uma vez que 11 municípios não possuíam PGRIC, as questões que se seguem serão respondidas, apenas, por 105 municípios.

Tabela 12 – Na elaboração do PGRIC participou o responsável pelo SCI, foi analisado e revisto o manual de SCI

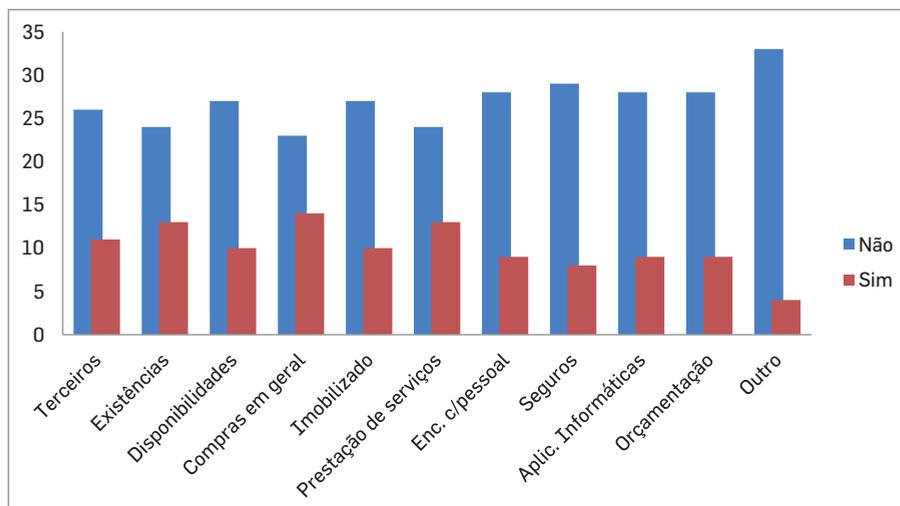
	Categoria	Resultados	
		Freq.	%
Na elaboração do PGRIC participou algum colaborador responsável pelo SCI	Não sabe / Não responde	13	12,38
	Sim	83	79,05
	Não	9	8,57
	TOTAL	105	100,00
Na elaboração do PGRIC foi analisado o manual do SCI	Não sabe / Não responde	21	20,00
	Sim	62	59,05
	Não	22	20,95
	TOTAL	105	100,00
A implementação do PGRIC conduziu à revisão do manual do SCI	Não sabe / Não responde	17	16,19
	Sim	18	17,14
	Não	70	66,67
	TOTAL	105	100,00

Para aferir a relação entre o PGRIC e o SCI, foi questionado em que áreas a implementação do PGRIC conduziram à revisão do manual do SCI? A maioria dos municípios respondeu que as áreas referidas não foram revistas e, apenas, uma pequena percentagem respondeu que efetuou revisão das áreas referidas (ver gráfico n.º 5).

Na sequência da pergunta anterior, questionamos os respondentes, se a implementação do PGRIC tinha introduzido melhorias significativas no SCI. Os dados permitiram aferir que em 36,20% dos municípios a implementação do PGRIC não introduziu melhorias significativas no SCI, porém em 27,60% dos municípios introduziu algumas melhorias no SCI, em 23,80% dos municípios introduziu poucas melhorias significativas no SCI e, por último, em 2,90% dos municípios introduziu muitas melhorias no SCI. Face aos dados expostos podemos retirar duas ilações: Ou o SCI já implementado estava devidamente elaborado e concebido, pelo que não havia necessidade de realizar melhorias, ou a organização municipal desperdiçou uma oportunidade para reformular o SCI existente.

Posteriormente, perguntou-se aos inquiridos que características devem

Gráfico 5 - Áreas do manual do SCI revistas com a implementação do PGRIC



possuir os responsáveis pelo SCI para melhorar a sua perceção relativamente à deteção e prevenção da corrupção no município. Dos 105 respondentes, a maioria considerou muito importantes as características mencionadas como, por exemplo, conhecimento da regulamentação legal aplicável ao município (53,30%), colaboração com o auditor em simultâneo com independência (52,40%), conhecimento das normas éticas (45,70%), competência e zelo profissional (43,80%). Adicionalmente, foram consideradas bastante importantes as seguintes características, colaboração com o auditor (52,40%), seguido de conhecimento na área de contabilidade, auditoria e finanças (46,70%), conhecimento das normas e metodologias de SCI (46,60%), conhecimento na área das tecnologias da informação (41,90%), ceticismo profissional foi considerado por 40% dos inquiridos de média importância.

Considerando os resultados apresentados e corroborando com os autores Mahdavi e Houshmand (2012), referem que os fatores mais importantes para a prestação de serviço no controlo da gestão, não são as normas de controlo, mas sim as características pessoais dos responsáveis pelo serviço (como o nível de formação e os padrões éticos). Na mesma linha de pensamento Mugarura (2010) destaca que a qualidade dos serviços de controlo nas organizações está dependente da capacidade

técnica e isenção do auditor para, desta forma, permite-lhe transmitir um parecer mais imparcial e objetivo. Da mesma forma, Knechel (2007) refere que o controlo das operações depende da avaliação do responsável que as supervisiona, que, por sua vez, a qualidade da avaliação do responsável pelo serviço depende das características que ele possui.

Desta forma, podemos dizer que as características, assim como, as qualidades pessoais dos colaboradores e do responsável pelo serviço de SCI, que integram as equipas de trabalho, em conjunto com a formação, são fatores primários que determinam a qualidade do serviço prestado.

Tabela 13 - Característica dos responsáveis pelo SCI

Características que devem possuir os responsáveis pelo SCI para melhorar a sua perceção relativamente à deteção e prevenção da corrupção no município:	NS/NR		NENHUMA		POUCA		MÉDIA		BASTANTE		MUITA	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Ceticismo profissional	14	13,30	11	10,50	11	10,50	42	40,00	18	17,10	9	8,60
Colaboração com o Auditor	11	10,50	0	0,00	0	0,00	18	17,10	55	52,40	21	20,00
Competência e zelo profissional	10	9,50	0	0,00	0	0,00	6	5,70	43	41,00	46	43,80
Independência	11	10,50	0	0,00	0	0,00	8	7,60	31	29,50	55	52,40
Conhecimento da regulamentação legal aplicável ao município	10	9,50	0	0,00	0	0,00	4	3,80	35	33,30	56	53,30
Conhecimento das normas éticas	12	11,40	0	0,00	0	0,00	10	9,50	35	33,30	48	45,70
Conhecimento na área de contabilidade, auditoria e finanças	11	10,50	0	0,00	0	0,00	18	17,10	49	46,70	27	25,70
Conhecimentos na área das tecnologias da informação	12	11,40	0	0,00	1	1,00	31	29,50	44	41,90	17	16,20
Conhecimento das normas e metodologias de sistema de controlo interno	10	9,50	0	0,00	0	0,00	8	7,60	50	46,60	37	35,20

Os dados relativos à questão sobre a monitorização do PGRIC, permitiram saber que 35,20% dos municípios não fazem qualquer monitorização, porém, 59% dos municípios fazem a referida monitorização, os restantes 5,70% diz que “não sabe/não responde”. Relativamente à frequência com que fazem a monitorização, 64,70% dos respondentes efetuam-na anualmente, 8,80% semestralmente, 10,30% trimestralmente, a mesma taxa de resposta incidiu sobre a opção “não sabe/não responde”, os restantes municípios (5,90%) indicaram a opção “outra”, porém, não referem qual a frequência com que é feita a monitorização do PGRIC.

Os referidos resultados revelam que grande parte dos municípios cumpre a recomendação n.º 1/2009 que indica que a monitorização do PGRIC deve ser efetuada periodicamente durante todo o ano, devendo ser emitido um relatório anual.

Por último, interrogamos os respondentes sobre qual a atitude que tem sido adotada aquando da análise dos riscos de corrupção existentes no município. A opção de resposta “prevenir os riscos de corrupção minimizando a ocorrência” foi selecionada por 55,24% municípios, seguida da opção de resposta “evitar os riscos de corrupção eliminando as causas” que foi dada por 32,38% municípios, a resposta “aceitar os riscos de corrupção acolhendo as consequências” foi dada por 1,90% dos municípios, os restantes 10,48% selecionaram como opção de resposta “não sabe/não responde”.

Após análise dos resultados podemos afirmar que a maioria dos municípios está a adotar o procedimento adequado, que passa pela prevenção dos riscos com o intuito de minorar a sua ocorrência.

Tabela 14 – Após a análise dos riscos de corrupção qual procedimento adotado

Variável	Categoria	Resultados	
		Freq.	%
Após a análise dos riscos de corrupção existentes no município, qual a atitude que tem sido adotada face aos mesmos	Não sabe/Não responde	11	10,48%
	Evitar os riscos de corrupção eliminando as suas causas	34	32,38%
	Prevenir os riscos de corrupção minimizando a ocorrência	58	55,24%
	Aceitar os riscos de corrupção acolhendo as consequências	2	1,90%
	Transferir os riscos de corrupção imputando-os a terceiros	0	0,00%
TOTAL		105	100,00%

As autarquias locais desempenham em Portugal uma função fundamental na satisfação das necessidades coletivas das suas populações. Ao longo dos anos, as suas atribuições e competências têm vindo a aumentar, sendo previsível que esta tendência se acentue no futuro mais próximo. Como consequência desta evolução, as proporções de fluxos financeiros públicos

a ser gerida pelos autarcas é cada vez maior, sendo estes responsáveis pela devida afetação dos recursos públicos. Assim, importa salvaguardar o particular interesse das componentes do SCI da legalidade/regularidade e no controlo da gestão dos dinheiros públicos numa perspetiva de economia, eficiência e eficácia.

4.2. Teste de hipóteses

No presente ponto, pretendemos dar a conhecer os resultados obtidos mediante a aplicação das técnicas estatísticas utilizadas para testar as hipóteses de investigação formuladas. A interpretação e discussão dos resultados serão efetuadas com base nos fundamentos teóricos deste trabalho. Cumpre ainda referir que, para a apresentação e interpretação dos resultados, seguimos a estrutura do questionário.

Seguidamente serão apresentados as análises hipótese de investigação:

H1: A existência de um PGRIC está positivamente relacionada com a dimensão do município.

Tabela 15 - Correlação entre dimensão do município e município com Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC)

			Dimensão do Município	Município com (PGRIC)
Spearman's rho	Dimensão do Município	Coefficiente de Correlação	1	0,19
		Significância. (2-tailed)	.	0,04
		N	140	116
	Município com Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC)	Coefficiente de Correlação	0,19	1
		Significância. (2-tailed)	0,04	.
		N	116	116

A tabela 15 mostra que o coeficiente de correlação *Spearman* apresenta valores positivos, com um nível de significância de 0,039, revelando uma associação entre as variáveis. Como tal, e tal como previsto, quanto maior é o município, maior é a probabilidade deste possuir um PGRIC. Tal como na

nossa opinião, esta constatação deve-se ao facto dos municípios de maior dimensão terem uma estrutura organizacional mais complexa e realizarem um maior número de operações, implicando, portanto, mais despesas e receitas.

Após a realização do teste podemos concluir, então, que a hipótese 1 é válida.

H2: A monitorização do PGRIC está positivamente relacionada com a dimensão do município.

Como se pode verificar na tabela 16, o coeficiente de *Spearman* apresenta uma correlação positiva entre a dimensão e a monitorização do PGRIC. Aqui o teste apresenta um coeficiente de correlação de 0,212 e um nível de significância de 0,03, pelo que há relação entre as duas variáveis, já que a estatística do teste supera o valor de referência. No seguimento da hipótese de investigação anterior, podemos atestar que quanto maior é o município, maior é a probabilidade dele efetuar a monitorização do PGRIC. Mais uma vez se comprova que, de facto, os municípios de maior dimensão são os que estão mais preocupados com a prevenção da corrupção.

Após os resultados patenteados podemos conferir que a **Hipótese 2 é válida**, pois, para o nível de significância considerado, esta hipótese é corroborada, confirmando-se a relação positiva entre as variáveis “dimensão” e “existência de monitorização do PGRIC”.

Tabela 16 - Correlação entre dimensão do município e monitorização do PGRIC

			Dimensão do Município	Municípios a fazerem a monitorização do PGRIC
Spearman's rho	Dimensão do Município	Coeficiente de Correlação	1	0,21
		Significância. (2-tailed)	.	0,03
		N	140	105
	Municípios a fazerem a monitorização do PGRIC	Coeficiente de Correlação	0,21	1
		Significância. (2-tailed)	0,03	.
		N	105	105

H3: A existência de um SCI está positivamente relacionada com a dimensão do município.

Após a análise à tabela 17, através do teste de coeficiente de *Spearman* verificamos que existe uma correlação significativa entre a dimensão e a existência de um SCI no município. Aqui o teste apresenta um coeficiente de correlação de 0,321 e um nível de significância de 0,0, ou seja, estamos perante uma correlação perfeita, portanto há relação entre as duas variáveis. Podemos demonstrar que quanto maior é o município, maior é a probabilidade de possuir SCI. De facto, a experiência demonstra que os municípios maiores possuem estruturas organizacionais mais completas e, como tal, há um maior fluxo de informação e de meios humanos e financeiros, logo há uma maior necessidade de controlar os mesmos.

Face ao exposto pode afirmar-se que a **Hipótese 3 é válida**, pois, para o nível de significância considerado, esta hipótese é provada, confirmando-se a relação positiva entre as variáveis “dimensão” e “existência de SCI”.

Tabela 17 - Correlação entre dimensão do município e município com SCI

			Dimensão do Município	Município com SCI
Spearman's rho	Dimensão do Município	Coefficiente de Correlação	1	0,32
		Significância. (2-tailed)	.	0
		N	140	140
Spearman's rho	Município com SCI	Coefficiente de Correlação	0,32	1
		Significância. (2-tailed)	0	.
		N	140	140

H4: Os municípios que implementaram mais cedo o SCI são os municípios que elaboraram mais cedo o PGRCC.

A tabela 18 indica-nos que o coeficiente de *Spearman* apresenta um valor positivo muito próximo de zero, apresentando assim uma correlação bastante fraca, conseqüentemente, denunciando também que as variáveis SCI e PGRCC não estão associadas. Em conclusão, podemos afirmar que a **hipótese 4 é rejeitada** dado que, ainda que com um grau de confiança mais reduzido, as variáveis SCI e PGRCC tendem a ser independentes. Como

tal, pelos resultados adquiridos não se pode demonstrar que os municípios que implementam mais cedo são os municípios que elaboram mais cedo o PGRIC.

Tabela 18 - Correlação entre timing da criação do SCI e do PGRIC

			Timing da criação do SCI	Timing da criação do PGRIC
Spearman's rho	Timing da criação do SCI	Coeficiente de Correlação	1	0,03
		Significância. (2-tailed)	.	0,76
		N	116	105
Spearman's rho	Timing da criação do PGRIC	Coeficiente de Correlação	0,03	1
		Significância. (2-tailed)	0,76	.
		N	105	105

H5: Quanto maior a frequência de revisão do manual do SCI maior a frequência de monitorização do PGRIC.

Tabela 19 - Correlação entre frequência de revisão do manual de SCI e a frequência da monitorização do PGRIC

			Frequência de revisão do manual de SCI	Frequência da monitorização do PGRIC
Spearman's rho	Frequência de revisão do manual de SCI	Coeficiente de Correlação	1	0,08
		Significância. (2-tailed)	.	0,56
		N	90	54
Spearman's rho	Frequência da monitorização do PGRIC	Coeficiente de Correlação	0,08	1
		Significância. (2-tailed)	0,56	.
		N	54	68

Os resultados indiciam como podemos confirmar na tabela 19, que as variáveis tendem a estar dissociadas, aceitando-se a hipótese nula da

independência, ou seja, não há relação entre a revisão do manual do SCI e a frequência da monitorização do PGRIC. Todavia, dado que o nível de significância é maior que 0,05, a confiança nesta conclusão é mais reduzida, pelo que a hipótese não pode ser atestada. Perante o exposto estamos em condições de afirmar que a **Hipótese 5 não é válida**, ou seja, não existe relação entre as variáveis a frequência de revisão do manual do SCI e a frequência de monitorização do PGRIC.

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

CONCLUSÃO

Portugal, à semelhança dos demais países, não é imune à corrupção, aliás de 2000 para 2013 desceu dez lugares no *ranking* da transparência mundial. Este agravamento é fruto, essencialmente, da crise económico-financeira e da morosidade com que são conhecidos e tratados os casos da corrupção¹.

Cientes dos efeitos avassaladores da corrupção, vários organismos internacionais têm tentado prevenir e combater este fenómeno, emitindo vastos diplomas legais e programas estratégicos. Todavia, para além de uma capacidade repressiva eficaz, o combate à corrupção exige uma cultura de confiança e transparência (Ampratwum, 2008). De facto, se cada um de nós for capaz de denunciar e não tomar por corrente uma prática ilegal, tudo será mais fácil. Além disso, se os responsáveis, em cada nível, forem capazes de assumir na sua plenitude os deveres que lhes cabem, teremos uma sociedade e uma administração pública mais sensível a este fenómeno. Por conseguinte, é importante colocar ao dispor dos cidadãos informação acessível e clara que lhes permita participar adequadamente na luta contra a corrupção e criminalidade conexas (Scanlan, 2004). Entender o que é a corrupção, que procedimentos de prevenção e que meios de denúncia e proteção estão ao dispor de todos é um passo para afastar do universo do crime situações, comportamentos e atitudes, reduzindo a vulnerabilidade ao risco (Osei-tutu, Badu & Owusu-Manu, 2010). Por tudo isto, é necessário inculcar na educação dos jovens valores da ética e da integridade, pois tal como refere Braga (2012), o problema da corrupção é ético, só posterior-

¹ Como, por exemplo, os casos do Banco Português de Negócios (BPN), as parcerias público privadas (PPP), os *Swap*, entre outros.

mente se torna um problema económico ou político.

Apesar de ser extremamente importante a mudança de comportamento de cada cidadão, a luta pela corrupção deverá começar dentro de cada entidade e o mecanismo para o fazer é o SCI. De facto, no decorrer deste trabalho focamos algumas das vantagens da implementação de um SCI, porém uma das mais importantes é a deteção e prevenção da corrupção (Angeline & Sithole, 2013, Doig, 2012, Escalares *et al.*, 2010).

Face ao exposto, o objetivo principal deste trabalho é determinar qual o contributo do CI para a prevenção da corrupção. Para cumprir este intento foi adotada a metodologia de recolha de dados do inquérito por questionário. O supracitado questionário foi aplicado via web aos 308 municípios portugueses, obtendo-se 140 respostas, o que corresponde a uma taxa de resposta de 45,45%.

Após a análise dos resultados concluímos que à semelhança do que aponta a revisão da literatura, os municípios consideram que SCI contribui para a deteção da maioria das situações passíveis de corrupção. Tal como o esperado, a análise univariada também revelou uma ligação entre o SCI e o PGRIC. Por conseguinte, constatou-se que a maioria dos responsáveis pelo SCI participou na elaboração do PGRIC. Além disso, a elaboração do PGRIC conduziu, na maior parte dos casos, à revisão do manual SCI. Embora, se tenha apurado que a implementação do PGRIC não introduziu melhorias significativas no SCI. Face aos resultados patenteados podemos retirar duas conclusões, o SCI já implementado estava devidamente elaborado e concebido, pelo que não havia necessidade de realizar melhorias, ou a organização municipal desperdiçou uma oportunidade para reformular o SCI existente de forma a obter melhorias. Não obstante, a hipótese de investigação 4 evidenciou que os municípios que implementam mais cedo o SCI não são, necessariamente, os que elaboram mais cedo o PGRIC. Identicamente à implementação do SCI também foi possível apurar que onze dos cento e dezasseis municípios inquiridos não possuem PGRIC. De modo semelhante, na hipótese de investigação 5 não se verificou uma relação entre as variáveis: frequência de revisão do manual de SCI e frequência da monitorização do PGRIC.

Neste estudo empírico ficou, também, provado que as características dos municípios têm influência na implementação do PGRIC e o SCI. De facto, a hipótese de investigação 1 revelou que quanto maior é o município maior é a probabilidade deste possuir o PGRIC. Analogamente, a hipótese de investi-

gação 2 demonstrou que quanto maior é o município, maior é a probabilidade deste efetuar a monitorização do PGRIC, corroborando-se a relação existente entre a monitorização do PGRIC e a dimensão do município.

Também a hipótese 3 foi validada, confirmando a existência de uma correlação perfeita, dado que se verificou um nível de significância de 0,0 entre os municípios com SCI e a sua dimensão. Tal significa que quanto maior é o município maior é a propensão para possuir SCI. Ainda assim, constatou-se que vinte e quatro municípios não possuem SCI.

Dado que a corrupção no setor público é uma realidade inegável, a sua prevenção deverá encontrar-se no centro dos municípios. Como tal, as estruturas necessitam ser desenvolvidas para garantir os mais altos padrões de conformidade na prestação de serviços públicos. Na senda deste pensamento, os dados revelaram que os municípios incitam a prevenção dos riscos de corrupção tentando minimizar a sua ocorrência e eliminar as suas causas.

Por fim, cumpre referir que julgamos que este estudo será uma mais-valia para os responsáveis pelo SCI e pelo PGRIC, ajudando-os a compreender a sua importância, bem como a necessidade da coordenação e interligação entre estes dois instrumentos de controlo.

LIMITAÇÕES E SUGESTÕES

Após apresentadas as principais conclusões do presente estudo, é imprescindível referir as suas limitações e fragilidades, principalmente para que estas possam ser tidas em consideração em estudos futuros.

Ainda que a prática do questionário fosse a mais apropriada e rápida para a recolha de dados, esta apresenta algumas debilidades, sendo uma das principais, de acordo com Hill e Hill (2008), o facto dos inquiridos poderem fazer uma interpretação errada das questões. Porém, Dillman (2007) diz que se o questionário for bem elaborado, apresentado e aplicado, fornecerá dados credíveis. Desta forma, tentamos seguir todas as normas e condutas essenciais para a elaboração do questionário. Como tal, os questionários foram organizados com perguntas fechadas, de modo a evitar interpretações duvidosas.

Uma limitação que o questionário, também, nos colocou foi o facto de obtermos uma percentagem significativa de respostas "Não sabe/não responde". Outra sentida no âmbito de tratamento dos dados foi a falta de

algumas respostas por parte dos destinatários do questionário. Tal facto pode explicar-se, talvez, por estarmos a trabalhar com um tema de extrema sensibilidade, visto pelos inquiridos com algum ceticismo.

Apesar de existirem diversos artigos internacionais sobre a corrupção, não existe nenhum que verse sobre o tema em questão. Como tal, o questionário e as hipóteses de investigação não foram criadas com base na literatura, mas tendo em conta a percepção e o conhecimento alcançado ao longo desta dissertação, bem como a minha experiência profissional.

Porém, apesar das limitações apresentadas, considera-se que a presente investigação é de grande pertinência, dando um tributo muito importante para o estudo deste tema, uma vez que se verte sobre uma área pouco explorada e estudada, mas de extrema importância para o desenvolvimento económico dos municípios do país.

Dado que esta temática ainda está pouco explorada, deixamos, de seguida, algumas pistas para investigação futura. Uma possível investigação passaria pela análise da adaptação dos conceitos desenvolvidos pela *framework* COSO para a conjuntura do CI nos municípios; ou ainda, a análise do tipo de ferramentas técnicas que possam melhorar a relação entre os municípios e os diversos munícipes com o objetivo de definir estratégias de investimento otimizado.

Foi possível verificar que os municípios de maior dimensão têm mais tendência para a aplicação das normas e dos procedimentos. Deste modo, julgamos que seria interessante realizar um novo estudo utilizando como amostra isoladamente, os grandes municípios, médios municípios e outro para pequenos, tendo em vista aferir a análise destacada nas diferenças da importância do SCI na prevenção da corrupção em função da dimensão do município.

Além disso, outros estudos poderão ser realizados, para melhor perceber este fenómeno, nomeadamente: a avaliação da quantidade e qualidade de informação oriunda do SCI utilizada pelos responsáveis independentes do município; a identificação das primordiais atuações utilizadas pelos responsáveis pelo SCI na validação e certificação dos resultados; a apreciação da importância do CI e externo nos municípios, aos principais responsáveis pelo CI e externo, tentando perceber se ele é mais importante em algum sector específico e quais as razões. De facto, diversos estudos podem ser feitos, pois trata-se de um tema pouco investigado, mas de enorme importância para o setor municipal.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Al-Shuaibi, A. (2008). AMAN's Commissioner for Combating Corruption. The Annual Corruption Report. Presented at *AMAN 5th Annual Conference 2009 Ramallah*.
- Abreu, C., Graycar, A., Barrientos, A., Alexandre, C., Castro, C., Gadigk, C., (2011). *A Economia da Corrupção nas Sociedades Desenvolvidas Contemporâneas*. Porto: Fronteira do Caos Editores Lda., CEPESE e Autores.
- Ades, A. e Tella, R. (1999). Rents, Competition and Corruption, *American Economic Review*, 89 (4), 982-993.
- Ajao, O., Evans, O & Samuel, D. (2013). Public sector accounting and developing economies: A comparative review and analysis of Ghana and Nigeria. *Unique Journal of Business Management Research*. 1(3), 034-041.
- Alatas, S. (1990). *Corruption: its nature, causes and functions*. Aldershot: Avebury.
- Agatiello, O. (2010). Corruption not an end. *Management Decision*, 48 (10), 1456-1468.
- Alexandre, J. (2010), Seminário sobre Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas - Referências Jurídicas de Enquadramento. IGAP: 15 de Junho
- Allen, F. & Qian, J. (2007). *Corruption and Competition*. Boston College: Finance Departement.
- Almeida, J. (2003). La gestión del riesgo y su auditoria. *Técnica contable*. 652, 17-24
- Ampratwum, E. (2008). The fight against corruption and its implications for development in developing and transition economies. *Journal of*

- Money Laundering Control*, 11 (1), 76-87.
- ANMP (2009). *Plano-tipo de Prevenção de Riscos de Gestão: incluindo os de corrupção e infrações conexas*. Lisboa: Associação Nacional de Municípios Portugueses.
- Angeline & Sithole (2013). Corruption in Zimbabwean urban local authorities: A case of gweru city council. *Asian journal of social sciences & humanitie*. 2 (3), 26-33.
- Argandoña, A. (2001). Corruption: the corporate perspective. *Business Ethics: A European Review* 10 (2), 163–175
- Arens, A., Elder, R. & Beasley, M. (2006). *Auditing and assurance services: An integrated approach*. 11ª edição: Prentice Hall.
- Ashley, A. (2001). *Ética e Responsabilidade Social nos Negócios*. São Paulo: Saraiva.
- Auditoria (2012) acedido em <http://www.portaldeauditoria.com.br/auditoria-interna/carateristicas-do-controle-interno.htm>. Consultado em maio 2013.
- Barómetro da Qualidade da Democracia (2013) acedido em http://issuu.com/transparenciapt/docs/relato__rio_gcb_2013_pt_final/6 consultado em abril de 2013.
- Beauchamp, T. (2003). The nature of applied ethics. In: A companion to applied ethics, R.G Frey and Christopher Heath Wellman (eds). Oxford: Blackwell Publishing.
- Blackburn, K., Bose, N. & Haque, E. (2010). Endogenous corruption in economic development. *Journal of Economic Studies*, 37 (1), 4-25.
- Braga, O. (2012). O problema da corrupção é ético, antes de ser político e económico. Corruption: Paralyzing vice or invencie social self-defense?. *The Brussels jornal*.
- Branco, M. (2010). *Empresas responsabilidade social e corrupção*. Observatório da economia e gestão de fraude: Edições húmus.
- Brunetti, A. & Weder, B. (2001), A Free Press is Bad News for Corruption, in *Journal of Public Economics*. 87, 1801-1824.
- Calado, A. (2013). Corrupção processada em Portugal. *Cifras Negras. Edições Húmus*. Observatório de Economia e Gestão da Fraude, *Papers* 25/2013, 1-11.
- Câmara Municipal de Barcelos (2009). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Barcelos: Câmara Municipal de Barcelos

- Campos, J., Lien, D. & Pradhan, S. (1999). The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters. *World Development*. 27 (6),1059-1067.
- Carvalho, J., Fernandes, M., & Teixeira, A. (2006). *POCAL Comentado*. 2ª Edição Lisboa: Editora Rei dos Livros.
- Cavalheiro, B., Flores, C. (2007). *Organização do Sistema de Controlo Interno Municipal*. 4ª edição. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande de Sul: Porto Alegre-RS.
- Coopers & Lybrand. (1997). Los nuevos conceptos del control interno: (informe COSO). 1ª Edição. Madrid: Ediciones Diaz de Santos
- Costa, C. (2010). *Auditoria Financeira: Teoria & Pratica*. 9.ª Edição. Lisboa: Editora Reis dos Livros.
- Costa, A. , Pereira, J. e Blanco, S. (2006). Auditoria do setor público no contexto da nova gestão pública. *Revista de Estudos Politécnicos*, 3 (5/6), 201-225.
- Costa, J., Fazenda, L., Honório, C., Louçã, F. e Rosas, F. (2010), *Os Donos de Portugal - Cem Anos de Poder Económico (1910-2010)*, Porto: Afrontamento.
- Costa, L. & Santos, M. (2006).Corrupção versus Desenvolvimento, a esquizofrenia do Combate. Working paper, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Cuéllar, A., Preza, J., Morales, Y., Rogelio, J., (2011). *Diseño de un sistema de control interno con enfoque coso-erm para el área de inventarios de las empresas distribuidoras de cosméticos por catálogo de la zona metropolitana de San Salvado*. Universidad de el Salvador: Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Contaduría Pública.
- Cruz, Júlio (2004). Método de Likert de las Tasaciones Sumada. Consultado em: http://psic-social.uniandes.edu.co/investigacion_psicosocial/LIKERT.HTM. Acedido em março de 2014.
- Chirac, A. (2012), Unde ne clasează corupția? Consultado em: http://transparency.org.ro/stiri/comunicate_de_presa/2012/5decembrie1/index.html. Acedido em dezembro 2013
- Dion, M. (2010) What is Corruption Corrupting? A Philosophical Viewpoint, *Journal of Money Laundering Control*. 13, 45-54.
- Dillman, D. (2007). *Mail and Internet Surveys: The Tailored Design Method*. 2ª edição. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Doh, J., Rodrigues; P., Uhlenbruck, K., Collins, J. & Eden, L. (2003),

- Coping With corruption in foreign markets. *Academy of Management Executive*. 17 (3), 114-127.
- Doig, A. (2012). The Forgotten Dimension of Anti-Corruption Strategies: Toward a Prevention Strategy. IACSA - International Anti-Corruption Summer Academy, 1-12
- Escalares, M.; Lin, S. & Rehister, C. (2010) Freedom of Information Acts and Public Sector Corruption. *Public Choice*, 245, pp. 435-460.
- Ferreira, E. e Batista, M. (1997). Práticas de Corrupção na Sociedade Portuguesa Contemporânea. *Revista policia e justiça*, 2, 3-4.
- Fernandes, A. & Sá, B. (2012). *Conceito e importância do controlo interno*. Barcelos: Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. Acedido em: <https://woc.ipca.pt/esg/getFile.do?tipo=2&id=10304>. Consultado em junho de 2013.
- Fitzsimons, V. (2009). A Troubled Relationship: Corruption and Reform of the Public Sector in Development, *Journal of Management Development*. 26 (6), 513-521.
- Fortin, M. F. (2003). *O processo de investigação: da concepção à realização*. Loures: Lusociência – Edições Técnicas e Científicas Lda.
- Foster, B. & Shastri, T. (2013) Material Internal Control Weaknesses And Earnings Management In The Post-SOX Environment. *The Journal of Applied Business Research*. 29 (1), 183 – 194
- Gardiner, J. (2002). "Defining corruption. In A. J. Heidenheimer e M. Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3.^a edição. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação do Ministério da Justiça (2007). *Prevenir a corrupção: um guia explicativo sobre a corrupção e crimes conexos*. Lisboa: GRIEC.
- Guerreiro, M. e Pegado, E. (2006). *Os Jovens e o Mercado de Trabalho, Caracterização, Estrangulamentos à Integração Efectiva na Vida Activa e a Eficácia das Políticas*. Lisboa: DGEEP/MTSS.
- NPF - Pesquisa e Formação. (2004). *Guia Prático: Implementação de um Sistema de Controlo Interno*. Sintra.
- Haq, N. & Sahay, R. (1996). Do Government Wages Cuts Close Budget Deficits? Costs of Corruption. *International Monetary Fund*. 43, 754-778.
- Health, S. (2009). Fraud and Corruption Control Plan. *SA Health Directive*. October, 1-10

- Heidenheimer, A. (2002). "Perspectives on the perception of corruption". In A. J. Heidenheimer e M. Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3.^a edição. New Brunswick: Transaction Publishers.
- HESSEL, S., & MORIN, E. (2011). *O Caminho da Esperança*. Lisboa: Planeta Manuscrito.
- Hill, M. & Hill, A. (2012). *Investigação por questionário*. 2.^a Edição. Lisboa: Edições Sílabo.
- IFAC (2001). *Governance in Public Sector: a governing body perspective. International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) n.º 6*, emitida pela IFAC em 2001
- IFAC (2010). International Federation of Accountants, 2010. *Manual das normas internacionais de controlo de qualidade, auditoria, revisão, outros trabalhos de garantia de fiabilidade e serviços relacionados*. Ordem dos Revisores Oficiais de Contas.
- JAIN, A. (2001). Corruption: a Review. *Journal of Economics Surveys*, vol.15, n.º1
- Khan, M. (2006). Role of audit in fighting corruption. Comunicação apresentada na Conferência: Ethics, Integrity, and Accountability: In the Public Sector: Re-building Public Trust in Government through the Implementation of the UN Convention against Corruption: Russia.
- Knack, S. & P. Keefer (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*. 7,207-227.
- Knechel, R. (2007). The business risk audit: Origins, Obstacles and Opportunities. *Accounting, Organizations and Society*. 32 (4), 383-408.
- Lambsdorff, J. (2005). *Consequences and Causes of Corruption – What do We Know from a Cross – Section of Countries?* University of Passou.
- Li, J., & Wei, X. (2008). Design and Evaluation to Internal Control of Shaanxi Textile Enterprises. *International Business Research*, 1(4), 157-161.
- Lima, F. (2010). Combate à corrupção e ao crime económico - precisamos de uma nova abordagem? *Revista crónica visão electronica: Observatório de Economia e Gestão da Fraude*, *Papers* 57/2010, 1-2
- Lindbeck, A. (1998), *Swedish Lessons for Post-Socialist Countries*. Working paper. Stockholm: Institute for International Economic Studies.

- Lipset, S., & Lenz, G. (2000). *Corruption, Culture, and Markets, in Culture Matters, Lawrence E. Harrison, and Samuel P. Huntington*. New York: Basic Book.
- Lopes, J. M. (2011). *O Espectro da Corrupção*. Coimbra: Almedina.
- Maia, A. (2011). O discurso social sobre o problema da corrupção em Portugal. *Revista crónica visão electrónica: Observatório de Economia e Gestão da Fraude, Papers 7/2011*, 1-39
- Mahdavi, G. e Houshmand, A. (2012). The impact of national auditing standards on the quality of auditor's opinions: Iranian experience. *African Journal of Business Management*. 6 (29), 8620-8629.
- Marçal, N. & Marques, F. (2011). *Manual de Auditoria e Controlo Interno no Setor Público*. Lisboa. Edições Sílabo.
- Martins, I. & Morais, G. (2007). *Auditoria Interna: Função e Processo*. 3ª Edição Lisboa: Áreas Editora.
- Mauro, P. (1997). *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis*. Corruption and the Global Economy. Washington D.C.: Institute for International Economics. 83-107.
- Marconi, M., & Lakatos, E. (2003). *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas.
- Mihaiu, M & Opreana, A. (2013). The public sector efficiency from perspective of the corruption phenomenon mihaiu. *Revista Economica*. 65 (1), 38-49.
- Miller, S. (2005), "Corruption. In E. N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Consultado em: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2005/entries/corruption/>. Acedido em Maio de 2013.
- Minayo, M. (2003). *Pesquisa social: Teoria, método e criatividade*. 22ª edição . Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- Morgado, M. & Vegar, J. (2003). *Fraude e corrupção em Portugal*. Lisboa: Dom Quixote.
- Mugarura, N. (2010). The effect of corruption factor in harnessing global anti-money laundering regimes. *Journal of Money Laundering Control*, 13 (3), 272-281.
- Ng, D. (2006). The impact of corruption on financial markets. *Managerial Finance*, 32 (10), 822-836.
- OECD – CPLP, Organismos Estratégicos do Controlo Interno da CPLP,

- (2011), guião de boas práticas para a prevenção e o combate à corrupção na administração pública.
- Oliveiri, C. (2011). A lógica política do controlo interno – o monitoramento das políticas públicas. *São Paulo: Annablume*, 99-109.
- Olías, B. (2001). *La Nueva Gestion Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- Osei-Tutu, E., Badu, E. & Owusu-Manu, D. (2010). Exploring corruption practices in public procurement of infrastructural projects in Ghana. *International Journal of Managing Projects in Business*, 3 (2), 236-256.
- Otalor, J.& Eiya, O.(2013). Combating Corruption in Nigeria: The Role of the Public Sector Auditor. *Research Journal of Finance and Accounting*. 4 (4).
- Emmanuel, O., Ajanya, M. & Audu, F. (2013). An Assessment of Internal Control Audit on the Efficacy of Public Sector in Kogi State Nigeria. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 4 (11) 717 – 726.
- Patrinós, H. & Kagia R. (2007). Maximizing the Performance of Education Systems the Case of Teacher Absenteeism. The Many Faces of Corruption: Tracking vulnerability at the sector level. *World Bank*, 69
- Pereira, V., & Silva, A. (2008). *Código Penal Anotado e Comentado: Legislação conexa e complementar*. Lisboa: Quid Juris — Sociedade Editora Lda.
- Petrovits, C., Shakespeare, C., Shih, A., (2011). The Causes and Consequences of Internal Control Problems in Nonprofit Organizations. *The Accounting Review*.
- Pimenta, C. (2011). Enriquecimento ilícito. De que estamos a falar? *Crónica Visão Electrónica*. 140, 1 – 8
- Pimenta, C. (2011). Revolução e Corrupção. *Crónica Visão Electrónica*. 111, Pag: 1 – 3
- Pinheiro, J., (2010). Auditoria Interna: manual prático para auditores internos: uma abordagem proativa e a evolução necessária. Lisboa: Rei dos Livros.
- Pillay, S. (2004). Corruption – The Challenge to Good Governance: a South African Perspective, *The International Journal of Public Sector Management*. 17, 586-605.
- Pickett, K. (2007). *Manual básico de Auditoria Interna: De la Teoria a la*

- Practica Profesional*. Barcelona: Gestio 2000.
- Poeschl, G. & Ribeiro, R. (2012) *Everyday opinions on grand and petty corruption: A Portuguese study*. Observatório da economia e gestão de fraude.
- Procurador - Geral da República (2011), <http://segurancaedefesa.blogs.sapo.pt/12535.html> consultado em janeiro de 2014.
- PricewaterhouseCoopers (2005). Governação e controlo e a Sarbanes-Oxley Act. Consultado em: <http://jmmsroc.pt/downloads/10anos/11.pdf>. Acedido em janeiro de 2013.
- Quivy, R. e Campenhoudt, L. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Editor: Gradiva Publicações.
- Raymond & Wellman. (2005) Christopher Heath (Org.): *A Companion to Applied Ethics*. MA Cambridge: Blackwell Publishing
- Rose-Ackerman, S. (2002). Grand corruption and the ethics of global business. *Journal of banking and Finance*. 26, 1889-1918
- Rothstein, B. (2005) *social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: C.P.U
- Russel, M. (2009). *Small business audits: Best practices including risk assessment and internal control*. Lewisville: AICPA.
- Salifu, A. (2008). Can Corruption and Economic Crime be Controlled in Developing Economies – And if so, is the Cost Worth It?. *Journal of Money Laundering Control*. 11, 273-283.
- Santander (2008) *Modelo de Controlo Interno (MCI)*. Grupo Santander em Portugal
- Santos, F. *Da inteligência astuciosa (métis) à astúcia da razão (der List der Vernunft): notas sobre a história e o refinamento do conceito da inteligência empresarial*. Anais do 23º. ENANPAD Seminário: A Emergência da Modernidade. Petrópolis: Vozes, 1990
- SCI - elementos e conceitos as características básicas (2011) acedido em <http://fraudescorporativas.wordpress.com/2011/01/21/sistema-de-controle-interno-elementos-e-conceitos/> consultado em novembro de 2012.
- Serra, S., Cunha, R. & Costa, M. (2011). *A corrupção em Portugal: Os Planos de Prevenção da Corrupção nos Municípios*. Artigo apresentado no IV congresso Català de Comptabilitat i Direcció, Barcelona.
- Sawalqa, F. & Qtish, A. (2012). *Internal Control and Audit Program*

- Effectiveness: Empirical Evidence from. *Jordan Canadian Center of Science and Education*. 5 (9), 128-137.
- Scanlan, G. (2004). The control of corruption. *Journal of Financial Crime*. 11 (4), 316-321.
- Seyf, A. (2001). "Corruption and development: a study of conflict". *Development in Practice*, 11, 597-605.
- Sen, A. (2009) *The Idea of Justice*, Cambridge, *The Belknap Press*, 179.
- Simser, J. (2013). *Recovering the stolen sweets of fraud and corruption*. Observatório da economia e gestão de fraude: Edições húmus. Paper in the International Conference Interdisciplinary Insights on Fraud and Corruption. 1 - 37
- Sousa, L. e Triães, J., Dores, A., Jalali, C., e Magone, J. (2008). *Corrupção e os Portugueses: Atitudes-Praticas-Valores*. Edições Rui Costa Pinto.
- Sousa, L. (2009), *Intervenção na reunião do Conselho de Prevenção da Corrupção*, a 4 de Março, Lisboa. Acedido em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/intervencao_cpc_20090304_luis_de_sousa.pdf. Consultado em novembro de 2013.
- Sousa, L. (2011). *Corrupção*. Lisboa: Relógio D'Água Editores.
- Sousa, M. e Baptista, C. (2011). *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios – Segundo Bolonha*. 3ª edição. Lisboa: Edições Factor.
- Shelly, K. (2013). Corruption: it's silent penetration into the Indian education system. *Journal of Education and Practice*. 4 (1) 30 – 35.
- Tanzi, V. e Davoodi, H. (1997). *Corruption, Public Investment and Growth*. Consultado em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>. Acedido em janeiro de 2013.
- TI – Transparency International, (2013). Consultado em: http://www.transparencia.org.es/BAROMETRO_GLOBAL/Bar%C3%B3metro_Global_2013/Global_Corruption_Barometer_2013.pdf. Acedido em setembro 2013.
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*. 76 (3), 399-457.
- Tuckman (2002). *Manual de Investigação em Educação*. 2ª Edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Uslancer, E. (2004). *Trust and Corruption* in Lambsdorff, J. Schramm, M. e Taube, M. *The New Institutional Economics of Corruption: Norms, Trust, and Reciprocity*, Londres: Routledge.

- Vieira, S. A. (2007). A auditoria e os sistemas de controlo internos no Brasil: antecedentes e evolução. Revista de economia Mackenzie.
- Ziegler, J. (2006). *Os Novos Senhores do Mundo e os Seus Opositores*. Lisboa: Terramar - Editores, Distribuidores e Livreiros, Lda.

LEGISLAÇÃO

Código Penal

- Decreto-Lei nº 28/84, de 20 de Janeiro – Regula a criminalização e punição das atividades delituosas contra a economia nacional.
- Decreto-Lei nº 390/91, de 10 de Outubro – Qualifica como crime comportamentos que afectem a verdade e a lealdade da competição desportiva
- Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de Setembro – Plano Oficial de Contas Publicas.
- Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de Setembro – Plano Oficial de Contas Publicas.
- Decreto-Lei nº 166/98 de 25 de Junho – Estrutura do Sistema Nacional do Controlo Interno (SCI).
- Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais.
- O Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro - Aprova o Código dos Contratos Públicos.
- Decreto – Lei nº 127/2012, de 21 de Junho – Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA).
- DRA 410 - Diretriz de revisão/auditoria
- Lei n.º 34/87, de 16 de julho - Determina os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos.
- Lei n.º 36/94, de 29 de setembro - Define medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira.
- Lei n.º 93/99, de 14 de julho - Regula a aplicação de medidas para proteção de testemunhas em processo penal.
- Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro - Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), definindo-se os princípios orçamentais e contabilísticos

e os de controlo interno, as regras previsionais, os critérios de valorimetria, o balanço, a demonstração de resultados, bem assim os documentos previsionais e os de prestação de contas.

- Lei n.º 15/2001, de 5 de junho - Aprova o regime geral das infrações tributárias.
- Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto - Aprova o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal.
- Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro - Primeira alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.
- Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto - Estabelece um novo regime de responsabilidade penal por comportamentos suscetíveis de afetar a verdade.
- Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril - Aprova medidas de combate à corrupção – Lei Geral Tributária – Criminalidade organizada e económico-financeira.
- Lei n.º 20/2008, de 21 de abril - Cria o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no setor privado.
- Lei n.º 30/2008, de 10 de Julho - Estatuto do Representante da República nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.
- Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto - Aprova a orgânica da Polícia Judiciária.
- Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto - Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal.
- Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro: – Cria o Conselho de Prevenção da Corrupção;
- Lei n.º 162/99, de 14 de setembro - Primeira alteração, do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.
- Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro - Proceda à 25.ª alteração ao Código Penal.
- Lei 41/2010 de 03 de setembro - Corrupção ativa.
- Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro - Estabelece novas medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira.
- Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto - Memorando de acordo entre o Governo de Portugal e a Associação Nacional de Municípios Portugueses – Programa de Apoio à Economia Local (PAEL).

Lei n.º 4/2013, de 14 de Janeiro – Crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos (4.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho).

Recomendação n.º 1/2009 de 01/07 - - Recomendação do CPC, de 1 de Julho de 2009 sobre planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas.

Recomendação n.º 1/2010 de 13/04 - Consolidação sobre planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas.

Recomendação n.º 5/2012, de 7 de novembro, D.R. (II série) de 13 de novembro Conselho de Prevenção da Corrupção – Gestão de conflitos de interesses no setor público.

Regulamento n.º 238/2009, de 3 de Junho, D.R. (II série) de 9 de Junho – Torna público o Regulamento do Serviço de Apoio do Conselho de Prevenção da Corrupção.

Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de Janeiro.

Resolução da Assembleia da República n.º 18/2010, de 1 de Março, medidas de combate à corrupção.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2010, de 10 de Setembro.

Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de Agosto.

APENDICE: QUESTIONÁRIO

“O contributo do controlo interno para a prevenção da corrupção: estudo dos municípios portugueses”

O presente questionário tem como principal objetivo analisar o contributo do controlo interno para a prevenção da corrupção nos municípios portugueses.

Todos os dados recolhidos são confidenciais e anónimos, sendo utilizados unicamente para fins académicos. A sua colaboração é fundamental para o sucesso do nosso estudo, pelo que agradecemos a sua cooperação. O questionário é de fácil resposta e não excederá 10 minutos.

I - CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

1.1. Distrito: _____

1.2. Qual a dimensão do município?

Pequeno (até 20.000 habitantes)

Médio (entre 20.000 e 100.000 habitantes)

Grande (mais do que 100.000 habitantes)

1.3. O município tem nos seus quadros ou prestadores de serviços:

	Sim	Não
Técnico Oficial de Contas (TOC)		

Revisor Oficial de Contas (ROC)		
Uma divisão/serviço de auditoria interna		

II. CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI) DO MUNICÍPIO

2.1. O município dispõe de SCI?

Sim	Não

(Se a esta questão respondeu **Não**, o seu questionário termina aqui)

2.2. O SCI é da responsabilidade:

	Sim	Não
Do órgão executivo		
Da divisão de administrativa e financeira		
Outra. Qual? _____		

2.3. O SCI foi criado:

Antes da implementação do POCAL	
Depois da implementação do POCAL	
Devido à implementação do POCAL	
Outra. Qual?	

2.4. O município possui manual do SCI?

Não	Sim

(Caso tenha respondido "**Não**", avance para a questão 2.8)

2.5. O manual do SCI foi criado:

Antes da implementação do POCAL	
Depois da implementação do POCAL	
Devido à implementação do POCAL	
Outra. Qual?	

2.6. Com que frequência é revisto o manual do SCI?

Anualmente	
De dois em dois anos	
De quatro em quatro anos	
Outra. Qual? _____	

2.7. Quais as áreas consideradas no manual do SCI:

	Sim	Não
Disponibilidades		
Terceiros		
Existências		
Imobilizado		
Prestação de serviços		
Compras em geral		
Recursos humanos		
Orçamento		
Seguros		
Aplicações informáticas		

Contencioso		
Coimas		
Outras. Quais? _____		

2.8. Na sua opinião, a existência do SCI no município:

	Discordo Totalmente	Discordo	Não concordo nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
Aumenta a eficiência do trabalho dos funcionários do município					
Aumenta a burocracia no município					
Melhora a qualidade dos serviços prestados pelo município					
Contribui para a obtenção dos objetivos do município					
Aumenta a transparência da prestação de contas do município					
É apenas a agregação de algumas regras existentes no município					
Permite definir as funções de controlo do município					
Promove o cumprimento das leis e regulamentos no município					
Promove o cumprimento das deliberações dos órgãos e das decisões dos titulares do município					
Promove a utilização eficiente dos recursos económicos e materiais do município					

Salvaguarda o património do município					
Garante a exatidão dos registos contabilísticos					
Contribui para a prevenção da corrupção no município					
Contribui para a deteção da corrupção no município					

2.9. Quando se estabelece um SCI, qual o grau de importância que atribui as seguintes elementos?

	Nenhum	Pouco	Médio	Bastante	Muito
A definição da autoridade e delegação da responsabilidade					
A segregação, separação ou divisão de funções					
O controlo das operações					
A numeração dos documentos					
A adoção de provas e conferências					

III. CORRUPÇÃO E SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

3.1. Se tivesse conhecimento de um caso de corrupção no seu município denunciava?

Sim	Não	Não Sabe

(Caso tenha respondido “**Sim**” avance para a questão **3.3**)

3.2. Por que motivo não denunciaria uma situação de corrupção?

Porque receio sofrer represálias	
Porque não sei a quem recorrer para efetuar a denúncia	
Porque nada seria feito	
Porque nada pode ser feito	
Porque não gosto de acusar ninguém	
Porque todos beneficiamos dos atos de corrupção	
Outro. Qual? _____	

3.3. Corrupção é:

	Discordo Totalmente	Discordo	Não concordo nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
Um problema legal?					
Um problema ético?					

3.4. Na sua opinião, a prevenção da corrupção nos municípios é da responsabilidade:

	Discordo Totalmente	Discordo	Não concordo nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
Da auditoria externa do município					
Da auditoria interna do município					
Do responsável pelo SCI do município					
Dos funcionários do município					
Do órgão executivo do município					
Da DGAL (Direção-Geral das Autarquias Locais)					
Da (IGF) Inspeção Geral de Finanças					
Da IGAT (Inspeção-Geral da Administração Local)					
Do (TC) Tribunal de Contas					
Do Conselho de Prevenção da Corrupção					
Dos cidadãos					

3.5. O município utiliza os seguintes métodos de deteção de corrupção?

	Nunca	Raramente	Às vezes	Muitas vezes	Sempre
Sistema de denúncias					
Procedimentos de auditoria					
Softwar especializado					
Entrevistas aos colaboradores					
Inquéritos aos colaboradores					
Outros. Qual? _____					

3.6 O município possui o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC)?

Não	Sim	Não sabe

(Se respondeu a esta questão **Não**, o seu questionário termina aqui)

3.7. O seu município elaborou o PGRCIC:

Antes de 31 de Dezembro de 2009	
Em 2010	
Em 2011	
Em 2012	

3.8. Para além do Conselho de Prevenção da Corrupção, o PGRICIC foi remetido:

	Sim	Não
Ao órgão político com a tutela ou superintendência da entidade		
À (IGF) Inspeção Geral de Finanças		
Ao (TC) Tribunal de Contas		
Ao Órgão de Controlo da respetiva área governamental/ Inspeção setorial (DGAL)		
Outras entidades. Quais? _____ _____		

3.9. O PGRICIC foi divulgado:

	Sim	Não
Na intranet do município		
Internamente, por outros meios. Quais? _____		
Na página web do município		
Externamente, por outros meios. Quais? _____		

3.10. Na elaboração do PGRICIC participou algum colaborador responsável pelo SCI?

Sim	Não	Não sabe

3.11. Na elaboração do PGRIC foi analisado o manual do SCI?

Sim	Não	Não sabe

3.12. A implementação do PGRIC conduziu à revisão do manual do SCI.

Sim	Não	Não sabe

(Caso tenha respondido “**Não**” avance para a questão 3.14)

3.13. A implementação do PGRIC conduziu à revisão do manual do SCI, em que áreas? (pode seleccionar mais que uma opção de resposta)

Disponibilidades	
Terceiros	
Existências	
Imobilizado	
Prestação de serviços	
Compras em geral	
Recursos humanos	
Orçamento	
Seguros	
Aplicações informáticas	
Outra. Qual? _____	

3.14. A implementação do PGRIC?

Não introduziu melhorias significativas no SCI	
--	--

Introduziu poucas melhorias significativas no SCI	
Introduziu algumas melhorias significativas no SCI	
Introduziu muitas melhorias significativas no SCI	

3.15 Que características devem possuir os responsáveis pelo SCI para melhorar a sua perceção relativamente à deteção e prevenção da corrupção no município. (Classifique por grau de importância):

	Nenhuma	Pouca	Média	Bastante	Muita
Ceticismo profissional					
Colaboração com o Auditor					
Competência e zelo profissional					
Independência					
Conhecimento da regulamentação legal aplicável ao município					
Conhecimento das normas éticas					
Conhecimento na área de contabilidade, auditoria e finanças					
Conhecimentos na área das tecnologias da informação					
Conhecimento das normas e metodologias de sistema de controlo interno					
Outra. Qual? _____ _____					

3.16. O seu município está a fazer a monitorização do PGRIC?

Sim	Não

(Caso tenha respondido "Não" avance para a questão 3.18)

3.17 Com que frequência está a fazer a monitorização do PGRIC?

Trimestralmente	
Semestralmente	
Anualmente	
Outra. Qual? _____	

3.18. Após a análise dos riscos de corrupção existentes no município, qual a atitude que tem sido adotada face aos mesmos:

Evitar os riscos de corrupção eliminando as suas causas	
Prevenir os riscos de corrupção minimizando a ocorrência	
Aceitar os riscos de corrupção acolhendo as consequências	
Transferir os riscos de corrupção imputando-os a terceiros	

Caso pretenda o envio dos resultados finais do estudo, por favor, indique o seu e-mail
