

CIRCULAR NORMATIVA

N.º: 23/UC-UAC/2016

DATA: 10 / 10 / 2016

DIVULGAÇÃO:

INTERNA
 PÚBLICA

N.º PÁGINAS:

8

N.º ANEXOS:

-

ASSUNTO: Orientações aos beneficiários em matéria de ética, conduta e integridade

1. Enquadramento

De acordo com o n.º 2 do artigo 59.º do Regulamento (UE) n.º 966/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro, os Estados Membros devem tomar todas as medidas necessárias, incluindo medidas legislativas, regulamentares e administrativas, para proteger os interesses financeiros da União Europeia, nomeadamente através da prevenção, deteção e correção de irregularidades e fraudes.

Por outro lado, e para além do estabelecido na alínea h) do artigo 28.º do Regulamento (UE) n.º 223/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, os sistemas de gestão e controlo dos programas devem assegurar a prevenção, deteção e correção de irregularidades, incluindo fraudes, e a recuperação de montantes indevidamente pagos –, a alínea c) do n.º 4 do artigo 32.º do mesmo regulamento institui que as Autoridades de Gestão devem estabelecer medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em consideração os riscos identificados.

Nesse quadro legal, a Autoridade de Gestão do PO APMC, doravante designada por AG, definiu os pilares da sua estratégia antifraude e do processo de gestão de risco de fraude, escorada nas orientações emanadas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. e pela Comissão Europeia.

Esta estratégia encontra suporte, por um lado, na sua Carta de Missão e Valores, através da qual a AG expressa a sua vontade em alcançar um elevado nível ético, e, por outro, na sua Declaração de Política Antifraude, na qual manifesta a sua cultura antifraude, com base no princípio da “tolerância zero” no que respeita a práticas fraudulentas, e na aplicação dos princípios de cultura ética por parte de todos os seus dirigentes e colaboradores.

A estratégia antifraude da AG estabelece, assim, o seu posicionamento em relação à fraude, assim como os procedimentos a serem seguidos relativamente a este tema, nos domínios da prevenção, deteção e correção da fraude.



Nível de Segurança da Informação: _____

1 / 8

Nessa sequência, a AG do PO APMC emite a presente Circular Normativa com o objetivo de:

- Transmitir aos beneficiários a importância de assumirem um compromisso de combate à fraude e à corrupção e sensibilizá-los para a existência de controlos nos domínios da prevenção e da deteção, nomeadamente no que respeita aos conflitos de interesses;
- Divulgar um conjunto de recomendações e boas práticas em matéria de ética, conduta e integridade, de entre as quais se destaca a adoção de um “Código de Ética e de Conduta” e de uma “Declaração de Conflitos de Interesse”;
- Potenciar o alinhamento entre a AG e os beneficiários dos apoios em matéria de ética e integridade e fomentar as melhores práticas nestes domínios, com vista à prevenção da ocorrência de fraude na aplicação dos fundos públicos e possíveis sanções financeiras e/ou penais que daí possam advir.

2. Conflitos de Interesse

No âmbito do desenvolvimento de uma política em matéria de ética e integridade e de adoção de medidas internas suscetíveis de prevenir a fraude e a corrupção, adquire particular importância a temática dos conflitos de interesse.

Com efeito, o conceito dos conflitos de interesses tem vindo a merecer crescente enfoque em todos os processos que envolvem a utilização de recursos públicos, designadamente, devido à importância atribuída aos princípios da transparência, igualdade de tratamento e não discriminação plasmados nas diretivas comunitárias relativas à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

Importa ter presente o disposto nos seguintes normativos:

- N.º 2 do artigo 57.º do Regulamento (EU) n.º 966/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro: “(...) existe conflito de interesses sempre que o exercício imparcial e objetivo das funções de um interveniente financeiro ou de outra pessoa, a que se refere o n.º 1, se encontre comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro motivo de comunhão de interesses com o destinatário”;
- 2.º parágrafo do artigo 24.º da Diretiva n.º 2014/24/UE, de 26 de fevereiro, “(o) conceito de conflito de interesses engloba, no mínimo, qualquer situação em que os membros do pessoal da autoridade adjudicante ou de um prestador de serviços que age em nome da autoridade adjudicante, que participem na condução do procedimento de contratação ou que possam influenciar os resultados do mesmo, têm direta ou indiretamente um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência no contexto do procedimento de adjudicação.”



Nível de Segurança da Informação: _____

2 / 8

Neste sentido, os conflitos de interesse surgem e existem quando um colaborador coloca os seus interesses privados à frente dos seus deveres funcionais, defraudando os objetivos subjacentes à atribuição desses deveres, comprometendo, com isso, a transparência e a imparcialidade exigíveis.

No âmbito de procedimentos de contratação pública, a existência de relações especiais assume particular relevância por ser passível de consubstanciar uma situação geradora de conflitos de interesse.

O n.º 4 do artigo 63.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC) contém uma definição do conceito de relações especiais, estabelecendo que:

"Considera-se que existem relações especiais entre duas entidades nos situações em que uma tem o poder de exercer, direta ou indiretamente, uma influência significativa nas decisões de gestão da outra, o que se considera verificado, designadamente, entre:

- a) Uma entidade e os titulares do respetivo capital, ou os cônjuges, ascendentes ou descendentes destes, que detenham, direta ou indiretamente, uma participação não inferior a 20 % do capital ou dos direitos de voto;*
- b) Entidades em que os mesmos titulares do capital, respetivos cônjuges, ascendentes ou descendentes detenham, direta ou indiretamente, uma participação não inferior a 20 % do capital ou dos direitos de voto;*
- c) Uma entidade e os membros dos seus órgãos sociais, ou de quaisquer órgãos de administração, direção, gerência ou fiscalização, e respetivos cônjuges, ascendentes e descendentes;*
- d) Entidades em que a maioria dos membros dos órgãos sociais, ou dos membros de quaisquer órgãos de administração, direção, gerência ou fiscalização, sejam as mesmas pessoas ou, sendo pessoas diferentes, estejam ligadas entre si por casamento, união de facto legalmente reconhecido ou parentesco em linha reta;*
- e) Entidades ligadas por contrato de subordinação, de grupo paritário ou outro de efeito equivalente;*
- f) Empresas que se encontrem em relação de domínio, nos termos do artigo 486.º do Código das Sociedades Comerciais;*
- g) Entidades cujo relacionamento jurídico possibilita, pelos seus termos e condições, que uma condicione as decisões de gestão da outra, em função de factos ou circunstâncias alheios à própria relação comercial ou profissional;*
- h) Uma entidade residente ou não residente com estabelecimento estável situado em território português e uma entidade sujeita a um regime fiscal claramente mais favorável residente em país, território ou região constante da lista aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças".*

A existência de relações especiais entre empresas ou empresas e os seus sócios ou gerentes constitui um fator potenciador de uma situação de conflito de interesses, mas não implica, por si só, uma irregularidade.



Nível de Segurança da Informação: _____

3 / 8

A existência de sanções e consequentes correções financeiras assentes em tal factualidade têm lugar quando, comprovadamente, se verifique que, no âmbito de um procedimento, as entidades em questão ou os seus responsáveis obtiveram algum tipo de vantagem pessoal, direta ou indireta, decorrente da preterição das obrigações que sobre si impendiam por força do seu envolvimento no referido procedimento.

3. Verificações de Gestão

No sentido de cumprir com as responsabilidades impostas pelo Regulamento (UE) n.º 223/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, a AG e os Organismos Intermédios, quando aplicável, procedem à realização de verificações que incidem sobre os aspetos administrativos, financeiros, técnicos e físicos das operações.

Realça-se ainda que, nos termos do artigo 29.º da Portaria n.º 190-B/2015 de 26 de junho, que remete para a alínea k) do n.º 1 do artigo 24.º do Decreto-lei n.º 159/2014, de 24 de outubro, os beneficiários ficam obrigados a adotar comportamentos que respeitem os princípios da transparência, da concorrência e da boa gestão dos dinheiros públicos, de modo a prevenir situações suscetíveis de configurar conflito de interesses, designadamente nas relações estabelecidas com os seus fornecedores ou prestadores de serviços.

Especificamente em matéria de contratos públicos, através da Decisão da Comissão C (2013) 9527 final, de 19 de dezembro, foram aprovadas as orientações para a determinação das correções financeiras a aplicar no caso de incumprimento das regras de contratação pública, nos termos do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho.

Estas orientações respondem também à necessidade de corrigir avaliações de propostas afetadas por conflitos de interesse, dispondo a decisão, em anexo, de uma tabela de correções financeiras, designada por tabela COCOF, que prevê uma correção financeira de 100% sobre a despesa que seja associada a irregularidades de contratação pública referente aos conflitos de interesse (irregularidade n.º 21).

Considerando que os conflitos de interesse não se circunscrevem aos contratos públicos, é determinante que o beneficiário adote, igualmente, medidas que assegurem transparência, isenção e cumprimento do princípio da boa gestão financeira, mesmo que não esteja sujeito ao cumprimento das regras de contratação pública nos termos do CCP (por não reunir os requisitos para ser considerado entidade adjudicante), devendo reunir evidências de que a sua atuação é pautada no respeito pelos princípios da integridade, equidade e imparcialidade.

Documentar todo o processo de contratação e justificar todas as decisões é um requisito fundamental para garantir a regularidade das despesas em sede de verificação de gestão ou auditoria, pelo que, no caso de



Nível de Segurança da Informação: _____

4 / 8

existirem conflitos de interesse/relações especiais, o beneficiário deve demonstrar que o procedimento se realizou em condições idênticas às que seriam praticadas entre entidades independentes.

Assim, e sendo os conflitos de interesse uma das áreas alvo das verificações de gestão, a AG destaca a importância deste tema no sentido de definir uma abordagem comum e evitar os incumprimentos e, por conseguinte, as sanções financeiras daí decorrentes.

4. Recomendações

No sentido de fomentar as melhores práticas em matéria de ética e de integridade e com vista à prevenção da ocorrência de fraude na aplicação dos fundos públicos, a AG do PO APMC recomenda aos beneficiários a adoção de uma **forte cultura ética**, considerada fundamental para dissuadir potenciais infratores e maximizar o compromisso de combate à fraude no seio da entidade beneficiária.

Esta cultura ética pode ser criada através de políticas antifraude específicas, mas também através da exploração de mecanismos e comportamentos mais gerais, tais como:

Código de Ética e de Conduta

Recomenda-se a adoção de um Código de Ética e de Conduta, que estabeleça um conjunto de princípios e regras em matéria de ética e de comportamento profissional, a observar pelos colaboradores no exercício das suas funções, nas relações entre si e com terceiros.

Os principais objetivos de um Código de Ética e de Conduta são:

- Garantir e clarificar a harmonização dos padrões de referência e de atuação no exercício da atividade, auxiliando a tomada de decisão face a dilemas éticos;
- Formalizar e divulgar os valores, princípios, normas e regras de conduta que norteiam o relacionamento interpessoal e com outras entidades;
- Contribuir para a promoção de uma cultura organizacional e individual de conformidade com os valores e princípios adotados, bem como para o desenvolvimento das melhores práticas de conduta ética;
- Informar o público da conduta e atitude que pode esperar dos colaboradores nas relações que com estes estabelece, reforçando a confiança pública na qualidade do desempenho individual dos colaboradores e, conseqüentemente, da entidade como um todo.

Este Código de Ética e de Conduta deve ser claro e inequívoco quanto ao nível ético esperado dos colaboradores, bem como quanto aos valores e princípios a respeitar, abrangendo, nomeadamente, os seguintes aspetos:



Nível de Segurança da Informação: _____

5 / 8

- ✓ Conflitos de interesse - explicação, requisitos e procedimentos para a declaração de conflitos de interesses;
- ✓ Presentes e convites pessoais - explicação e responsabilidade para a atuação dos colaboradores no que respeita à aceitação de presentes e convites pessoais;
- ✓ Confidencialidade de informação – explicação e responsabilidade dos colaboradores no que respeita à confidencialidade da informação na entidade;
- ✓ Meios para reporte de suspeitas de fraude por parte dos colaboradores.

No que que respeita aos mecanismos de reporte de suspeitas de fraude, é importante que o Código de Ética e de Conduta refira expressamente:

- ✓ Que todos os colaboradores têm o dever legal de denunciar qualquer caso de suspeita de fraude de que tenham conhecimento e logo que se verifique a sua ocorrência;
- ✓ Quais os mecanismos previstos para o efeito;
- ✓ A existência de consequências e/ou sanções a aplicar aos colaboradores, no caso de desrespeito pelo Código de Ética e de Conduta;
- ✓ Que os colaboradores que denunciem casos de suspeita de fraude não serão objeto de represálias, de tratamento discriminatório ou não equitativo ou de eventuais sanções, por parte dos demais colaboradores da entidade, independentemente da sua posição hierárquica.

Ao nível da implementação do Código de Ética e de Conduta, recomenda-se que:

- ✓ Seja divulgado no âmbito de uma sessão dirigida a todos os colaboradores e disponibilizado através de canais internos de comunicação (*intranet* e *e-mail*), bem como através da afixação de cartazes nas instalações da entidade;
- ✓ Seja assinado por todos os colaboradores, independentemente da sua função, vínculo ou posição hierárquica;
- ✓ Os colaboradores declarem anualmente a sua adesão ao Código;
- ✓ Seja nomeado um responsável pelo seu cumprimento, que aconselha os colaboradores, monitoriza o seu cumprimento e recebe informações sobre as atividades que não estejam em conformidade com o mesmo;
- ✓ Sejam comunicadas as sanções pelo seu incumprimento a todos os colaboradores;
- ✓ Seja divulgado aos novos colaboradores;
- ✓ Seja objeto de publicitação no *site* da entidade, de forma a assegurar a devida visibilidade para o exterior.

Recomenda-se ainda que exista uma clara atribuição de responsabilidades no seio da entidade beneficiária, com o objetivo de garantir que todos os intervenientes compreendem plenamente as suas responsabilidades e obrigações e de comunicar a todos os que com ela se relacionam, tanto a nível interno como externo, que possui uma política em matéria de ética, conduta e integridade.



Nível de Segurança da Informação: _____

6 / 8

Declaração de Conflitos de Interesse

Recomenda-se a assinatura de uma Declaração de Conflitos de Interesse por parte de todos os colaboradores da entidade beneficiária, independentemente do seu vínculo, função ou posição hierárquica, em que os mesmos declarem a sua situação em matéria de conflitos de interesse. O modelo de Declaração de Conflitos de Interesse adotado pela AG do PO APMC integra o Código de Ética e de Conduta e poderá ser consultado no *site* do PO APMC (PO APMC/Estratégia Antifraude/Instrumentos desenvolvidos pela AG nesta matéria/Código de Ética e de Conduta).

Esta declaração deve estar expressamente prevista no Código de Ética e Conduta e permanentemente disponível, possibilitando a sua atualização por parte dos colaboradores sempre que se revele necessário. Considerando que os conflitos de interesses evoluem com o tempo, é importante que os colaboradores estejam sensibilizados para a necessidade de declarar imediatamente quaisquer conflitos de interesse ao seu superior hierárquico.

A entidade deve esclarecer os colaboradores que a declaração de conflitos de interesse é um instrumento de prevenção de conflitos de interesse destinado a:

- ✓ Sensibilizá-los para o risco de conflitos de interesse;
- ✓ Protegê-los de serem acusados de não divulgação de conflitos de interesse numa fase posterior e,
- ✓ Prevenir a ocorrência de irregularidades, nomeadamente no âmbito de operações cofinanciadas e de processos de adjudicação.

A entidade deverá garantir total confidencialidade no tratamento destas declarações e estabelecer procedimentos para a sua conservação e monitorização, bem como designar uma pessoa, ou mais dependendo da estrutura organizativa da entidade beneficiária, independente, para monitorizar o procedimento referente às declarações e assegurar a manutenção de registos atualizados.

Ações de Formação e Sensibilização

Recomenda-se a realização de ações de formação e sensibilização destinadas a todos os colaboradores, com o objetivo de criar uma maior consciência sobre a fraude e as suas implicações, de os sensibilizar para a cultura antifraude da entidade e de os ajudar a identificar e dar resposta aos casos de suspeita de fraude.

Esta formação pode abordar, em pormenor, a política antifraude da entidade, as responsabilidades específicas nesta matéria e os mecanismos de comunicação e reporte.



Deste modo, as entidades beneficiárias devem procurar incluir no seu plano de formação anual ações de sensibilização e de formação sobre a matéria da ética e da fraude, destinadas a todos os colaboradores, as quais devem ser concebidas de modo a:

- ✓ Promover uma cultura antifraude transversal a toda a entidade;
- ✓ Sensibilizar todos os colaboradores sobre as questões de ética, conduta e integridade, bem como das consequências da participação em atividades que possam colocar em causa a sua integridade;
- ✓ Dotar os colaboradores das ferramentas necessárias que permitam identificar os sinais de alerta de fraude;
- ✓ Assegurar que os colaboradores estão conscientes dos mecanismos de comunicação e reporte de fraude.

A sensibilização pode também ser efetuada por vias menos formais, tais como boletins informativos, cartazes e *intranet*, ou através da inclusão na ordem do dia das reuniões de trabalho.

Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações

Em conformidade com as Recomendações aprovadas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), criado pela Lei nº 54/2008, de 4 de setembro, as entidades públicas, organismos, serviços e agentes da administração central, regional e local, bem como entidades do sector público empresarial, devem deter um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações.

O CPC desenvolve uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas, tendo aprovado, em 1 de julho de 2009, a Recomendação n.º 01/2009, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 140, de 22 de julho, sobre planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas. Nesta recomendação ficou estabelecido que os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, independentemente da sua natureza, deveriam elaborar planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, identificando os riscos, indicando as medidas adotadas para a prevenção da sua ocorrência, e identificando os responsáveis envolvidos na gestão do plano, o qual deveria ser remetido ao CPC, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

Um combate eficaz contra a fraude e a corrupção exige um espírito de responsabilidade e de cooperação entre as autoridades de gestão dos programas operacionais e as entidades beneficiárias que asseguram a execução das operações financiadas. Nesse contexto, e pretendendo a AG do PO APMC ser, no exercício das suas funções, um agente ativo no combate à fraude e à corrupção, convida todos os seus colaboradores, organismos intermédios e entidades beneficiárias a partilharem deste firme compromisso, adotando as medidas necessárias para proteger os interesses financeiros da União Europeia e de Portugal.

Per' A Comissão Diretiva


Nível de Segurança da Informação: _____

8 / 8