

Planos de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas nas Instituições de Ensino Superior Portuguesas

JOANA SÁ RODRIGUES

INSTITUTO POLITÉCNICO DA GUARDA

RUTE ABREU

INSTITUTO POLITÉCNICO DA GUARDA

CECILIA FONSECA

INSTITUTO POLITÉCNICO DA GUARDA

Agradecimento à orgão de fomento:

A segunda autora tem financiamento por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, IP no âmbito do financiamento plurianual UIDB/04043/2020

PLANOS DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PORTUGUESAS

INTRODUÇÃO

Atualmente, a temática da corrupção é uma das problemáticas mundiais mais preocupantes (Campos & Pradhan, 2007; Gray et al., 1997), dadas as consequências nefastas que dela resultam (Hansen, 2011), tanto a nível económico como social (CPC, 2014; EU, 2014). Os comportamentos e atitudes desviantes, fruto destes fenómenos corruptivos (Ferreira & Baptista, 1993; Maia 2008), provocam um enorme impacto na democracia (Aidt et al., 2007), traduzindo-se num enfraquecimento da credibilidade e confiança dos cidadãos nas instituições uma vez que afeta os seus princípios de transparência e de integridade que, por sua vez, comprometem o desenvolvimento social e económico, incentivam à desigualdade, restringem os níveis de investimento (Klitgaard, 1988; Johnston, 2005). Todavia, a conjugação de todos os fatores supramencionados dificulta o funcionamento da economia e fragiliza as finanças públicas (Graycar & Prenzler, 2013; PCM, 2021).

Esta investigação centra-se em Portugal, sendo notável o conjunto de medidas de prevenção, deteção e repreensão de prática de atos corruptivos que têm vindo a ser estabelecidas, nomeadamente, ao nível da atualização do quadro legal e respetiva aplicabilidade. Sem dúvida que foi fundamental a criação do Conselho de Prevenção de Corrupção (CPC), o qual tem um papel decisivo na elaboração e atualização dos Planos de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), para todas as entidades gestoras de dinheiro, valores e património públicos (Barbosa, 2017; PCM, 2021). Desde 2008, o CPC obriga os serviços da Administração Pública a apresentarem um PGRIC que, para além de ser um fator de gestão fundamental, também tem como finalidade contribuir para a melhoria dos Sistemas de Controlo Interno das Instituições (Saraiva, 2010; COSO 2017).

Dada a importância da gestão de risco associada à corrupção e riscos conexos na atual crise pandémica (CPC, 2021), e sabendo que a investigação na área (Thomas, 2010; Wittemyer et al., 2014) tem vindo a reforçar a importância do combate à corrupção ao nível das entidades gestoras de dinheiros públicos, esta investigação incide nas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas portuguesas. Assim, o objetivo desta investigação será discutir o a aplicação da regulamentação legal na área da gestão do risco, em geral, e dos PGRIC, em particular. As questões da investigação são:

QI 01 - A implementação e a monitorização dos PGRIC cumprem com a Recomendação do CPC n.º 1/2009, de 1 de julho (CPC, 2009)?

QI 02- O relatório de execução/monitorização dos PGRIC é elaborado, anualmente, e divulgado nos sites das IES?

QI03 - As IES dispõem de Departamentos e de uma equipa responsável pelo processo de planeamento, execução, verificação e monitorização dos PGRIC?

Metodologicamente, esta investigação apoia-se em duas fases complementares. A primeira, que é a análise teórica, visa proceder à revisão da literatura de modo a permitir o enquadramento teórico do contexto investigado, introduzindo o quadro normativo, legal e regulamentar da área da gestão do risco (Beck, 1992; Power, 2009; Webler & Tuler, 2018), em geral, e com especial destaque para os PGRIC (Ferreira, 2018). A segunda fase corresponde à análise empírica, que se baseia num estudo qualitativo utilizando uma aproximação indutiva, geral e descritiva (Thomas, 2003) e tal como Strauss e Corbins (1998, 12) detalham, o investigador iniciou a sua área de investigação da qual emergiu a teoria dos dados que a fundamentam. Assim, os dados

obtidos são resultado da pesquisa documental e da análise de conteúdos (Krippendorff, 1980; Neuendorf, 2002) aos PGRIC divulgados pelas IES públicas portuguesas nos seus *websites*, nomeadamente no que se refere ao seu planeamento, execução, verificação e monitorização, bem como a identificação das áreas potencialmente criadoras do risco.

A população objeto de estudo é constituída por 1300 entidades do setor público gestoras de dinheiro, valores ou património públicos que, até ao momento, remeteram ao CPC os seus PGRIC. E a amostra corresponde a todas as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas portuguesas que ascendem a 27. A taxa de representatividade ascende a 2% do total da população, porém representa 100% das IES em Portugal.

Em termos de estrutura, inicia-se com a introdução e é seguido de uma seção dedicada ao contexto investigado permitindo perceber a Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas. Na terceira seção será apresentado um diagnóstico da situação – problema face à área dos PGRIC e, por fim, a discussão dos resultados da investigação desenvolvida, bem como as principais limitações e futuras propostas de investigação.

CONTEXTO INVESTIGADO

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem vindo a desenvolver, ao longo das últimas décadas, estudos sobre a prevenção e erradicação da corrupção (Babu, 2006). Um exemplo desse esforço foi a elaboração da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU, 2004). A Convenção é um tratado internacional anticorrupção adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas e visa dar uma resposta global a um problema global - a corrupção (Lambsdorff, 2006; Peltier-Rivest, 2018).

Em Portugal, e através da Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, foi aprovada a Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 (AR, 2007, 6697), a qual foi posteriormente ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro (PR, 2007, 6697). No preâmbulo da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, é notável a preocupação dos Estados face *“à gravidade dos problemas e das ameaças que a corrupção coloca à estabilidade e segurança das sociedades, na medida em que mina as instituições e os valores da democracia, os valores éticos e a justiça e na medida em que compromete o desenvolvimento sustentável e o Estado de direito”* (AR, 2007, 6717).

Assim, a Convenção visa, nos termos das alíneas a), b) e c), do artigo 1.º

“promover e reforçar medidas que visam prevenir e combater de forma eficaz a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos; assim como promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos” (AR, 2007, 6718).

No entanto, e tal como refere Cardoso (2013), a aplicação da resolução ter-se-á revelado ineficiente, sobretudo no que respeita ao incumprimento do seu artigo 6.º, o qual alerta para a existência de um ou mais órgão(s) que se encarreguem de prevenir e lutar contra a corrupção. Em 2008, foi criado o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), através da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro (AR, 2008). De acordo com o artigo 1.º da Lei n.º 54/2008 (AR, 2008), o CPC caracteriza-se por ser uma entidade administrativa independente, que desenvolve o seu trabalho

em conjunto com o Tribunal de Contas, e que detém como principal finalidade desenvolver atividades no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

Quanto à atividade exercida pelo CPC, e tendo por base as alíneas a), b) e c), do n.º 1, do artigo 2.º, da Lei n.º 54/2008 (AR, 2008), é possível afirmar que esta é exclusivamente direcionada para a prevenção da corrupção, detendo como principais responsabilidades: a recolha e organização da informação relativas à prevenção da ocorrência de atos corruptivos; a aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas; e, assim como, emitir parecer relativamente à elaboração ou aprovação de instrumentos normativos, interno ou internacionais, acerca da prevenção e combate da corrupção e infrações conexas na Administração Pública.

Ao longo dos anos, e no que respeita às suas competências, o CPC tem vindo a produzir e divulgar, um conjunto de recomendações por forma a orientar e facilitar o processo de gestão e prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas. O ponto de partida para o surgimento das recomendações do CPC, teve por base um questionário aplicado aos Serviços e Organismos da Administração Pública Central, Regional e Local, - entidades gestoras de dinheiro, valores ou património públicos -, com o intuito de proceder ao levantamento dos riscos de corrupção e infrações conexas com especial incidência nas áreas da contratação pública e concessão de benefícios públicos (CPC, 2009). Após a análise da amostra das 700 entidades públicas, concluiu-se que as áreas de contratação pública e concessão de benefícios públicos revelaram riscos elevados de corrupção, resultados estes que levaram o CPC a proceder à elaboração da Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho, sobre Planos de Gestão de Risco e Infrações Conexas (PGRIC), mediante a qual

“... os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, seja qual for a natureza, devem, no prazo de 90 dias, elaborar planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas...” (CPC, 2009)

contendo a seguinte informação: 1) a identificação dos riscos de corrupção e/ou de infrações conexas por área ou departamento; 2) após a identificação dos riscos, apresentar as medidas de prevenção e correção adotadas para a sua mitigação; 3) a constituição e identificação de uma equipa de elementos responsáveis pela execução deste processo, sob a direção do órgão dirigente máximo; e 4) a elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano (CPC, 2009). Salientar ainda a importância de tanto os planos como os relatórios de execução/monitorização das referidas entidades terem que ser remetidos ao CPC, o qual, posteriormente, solicita a todos os organismos de inspeção, controlo e auditoria que averiguem se a disposição e aplicação dos respetivos planos exigidos se encontram em conformidade com os princípios supramencionados (CPC, 2009).

Os PGRIC, de acordo com o CPC (2009) devem ser elaborados pelas próprias entidades e organismos públicos, pois só eles são conhecedores da realidade das atividades que desenvolvem diariamente. Assim, os PGRIC representam um instrumento de gestão muito importante para as entidades, uma vez que, a partir do mesmo, é possível aprofundar o conhecimento das suas atividades, tomar decisões e melhorar o sistema de controlo interno. Um ano depois, em 2010, e como complemento da Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho, o CPC aprovou a Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril de 2010, sobre a Publicidade Planos de Gestão de Risco e Infrações Conexas, através da qual os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos devem publicar no sítio da respetiva entidade, na Internet, o PGRIC (CPC, 2010). Decorridos cinco anos após as primeiras recomendações, o CPC procedeu à realização de um novo questionário, com o intuito de aferir a aplicação e o grau de eficácia das anteriores recomendações e, com base nos

resultados obtidos, perceber como as entidades procederam à elaboração e execução dos PGRIC. O feedback obtido revelou que as entidades estavam a adotar os PGRIC, reconhecendo mesmo

“ são instrumentos úteis para uma boa gestão pública, com potencial para a promoção de uma cultura de prevenção de riscos, para a sistematização de procedimentos, para o incremento da transparência e do rigor, bem como para a promoção da qualidade no setor público ” (CPC, 2015).

Porém, algumas respostas revelaram que, em determinadas situações,

“ os Planos existentes não são exaustivos na identificação dos riscos, nem se encontram desenhados de modo a cobrir os riscos relativos a todas as unidades da estrutura orgânica das entidades a que respeitam, carecendo de maior aprofundamento quanto à adoção e execução das medidas preventivas correspondentes aos riscos identificados (CPC, 2015). “

Sob este contexto, o CPC aprovou uma nova recomendação, a Recomendação de 1 de julho de 2015 através da qual se sugere às entidades a execução de um processo de análise e reflexão interna, com o objetivo de identificar de modo exaustivo os riscos de gestão, incluindo os de corrupção, relativamente às funções, ações e procedimentos realizados por todas as unidades da estrutura orgânica; a atribuição de um capítulo do plano para designação da equipa responsável pela execução e monitorização do PGRIC (responsáveis setoriais e um responsável geral), assim como da elaboração dos relatórios anuais; complementarmente as entidades devem realizar ações de formação, de divulgação, reflexão e esclarecimento dos PGRIC junto dos seus trabalhadores e trabalhadoras por forma a potenciar o seu envolvimento na prevenção de riscos; uma vez mais foi reforçada a importância da divulgação dos PGRIC nos websites das entidades a que respeitam; e, por fim, reiterado o pedido de colaboração do Tribunal de Contas e de todos os organismos de Controlo Interno do Setor Público, para que sejam agentes ativos na verificação da existência e aplicação dos PGRIC, inclusive os relatórios anuais de execução.

Recentemente foi publicada a Recomendação n.º 2/2020, de 14 de maio, alusiva à prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da COVID-19, fruto do quadro pandémico que atravessamos e que trouxe inúmeras consequências socioeconómicas à escala mundial. Para além do árduo combate contra a corrupção, surge agora a necessidade de se adotarem medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica da COVID-19 (CPC, 2020). O surto pandémico COVID-19, veio favorecer o desenvolvimento de atos corruptivos que requerem um cuidado redobrado e atuação prévia de modo que não se comprometa o normal funcionamento das instituições.

Perante este cenário o CPC, ao abrigo do art.º 2.º, da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro (AR, 2008), elaborou a referida recomendação, dirigida a todos os órgãos e entidades públicas e a todas as demais entidades, independentemente da sua natureza, que intervenham na gestão ou controlo de dinheiros e outros valores públicos, para que sejam evitados conflitos de interesses; reforçados os meios e instrumentos necessários para garantir a transparência, imparcialidade e integridade na atribuição de auxílios públicos e de prestações sociais; e criados instrumentos de monitorização e de avaliação concomitante da aplicação dos auxílios públicos.

Para além de toda a componente técnica associada ao CPC, importa salientar o seu papel enquanto promotor de iniciativas e Projetos Educativos para as crianças e jovens do ensino

básico e secundário, relembrando o papel preponderante que a escola tem em termos de aquisição de conhecimentos, de aprendizagens, ao nível da temática da corrupção. Exemplo disso são os projetos “Imagens contra a corrupção” com a 8.ª Edição e, ainda, o “Mais vale prevenir” na 2.ª Edição (PCM, 2021). Para além das iniciativas desenvolvidas para os mais jovens, seria importante o CPC apostar na inserção de unidades curriculares no Ensino Superior, que foquem a temática da corrupção transversal a todas as áreas de conhecimento, uma vez que também a corrupção é um fenómeno que traz graves prejuízos não só para a economia, mas também para a sociedade, em geral.

DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Ao longo dos anos, têm vindo a ser diagnosticadas várias discrepâncias em torno da divulgação, estrutura, conteúdo e monitorização dos PGRIC das IES (Ferreira, 2018). Complementarmente, a gestão do risco também tem vindo a ser identificada como problemática uma vez que estes planos se encontram pouco desenvolvidos no que respeita à identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos.

No processo de planeamento desta investigação foi possível observar, como abordagem inicial o levantamento do número de Instituições de Ensino Superior públicas. Posteriormente, com as IES devidamente identificadas, procedeu-se à realização de uma análise documental, nos respetivos *websites* de cada IES, por forma a detetar a existência de PGRIC e conhecer a realidade de cada instituição. Do conjunto das IES analisadas, todas apresentaram diversas discrepâncias sobretudo no que respeita à uniformização da estrutura do documento PGRIC, à quantidade de conteúdo (número de páginas), elaboração do relatório anual de execução e/ou monitorização dos riscos – que deveriam ter especial enfoque para o período em que surgiu a crise pandémica COVID-19 e os riscos a si associados, assim como a falta de departamento/gabinete com uma equipa responsável pelo planeamento, implementação, monitorização e avaliação dos riscos.

Face ao exposto, justifica-se a necessidade desta investigação, bem como pela ausência de outras na mesma temática que permitisse a sua comparabilidade e, concordando com Martins (2011: 6), quando afirma que

“ os planos não são estáticos mas dinâmicos, constituindo instrumentos activos de auxílio à gestão e à boa governança. “

Assim, justifica-se a Recomendação nº 2/2020 de 6 de maio de 2020, do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC, 2020) sobre prevenção de riscos de corrupção infrações conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da COVID-19. Neste contexto, não se pode deixar de fazer referência às entidades internacionais preocupadas com a temática e das quais o CPC destaca: Corruption Risks and Useful Legal Reference in the context of COVID-19 da GRECO (2020); Key OECD anti-corruption documents pela OCDE (2021); IMF Special Series on COVID-19-Keeping the Receipts pelo Fundo Monetário Internacional (FMI, 2021), Corruption and the coronavirus pela Transparência Internacional (TI, 2021), Global Risk Meeting pelo Fórum Económico Mundial (FEM, 2021). No que respeita à implementação dos PGRIC e à sua adequação às entidades públicas e privadas muito há ainda para fazer, sendo que as IES têm responsabilidade na medida em que formam profissionais que irão desenvolver tais processos de gestão nas referidas entidades.

INTERVENÇÃO PROPOSTA

A intervenção proposta será apresentada através das diversas fases de investigação. Na primeira fase - planeamento, a análise das IES envolveu toda população constante da Direção Geral do Ensino Superior (DGES, 2021) que corresponde a 27 IES. Contudo, quando a população objeto de estudo, a mesma é constituída por 1300 entidades do setor público gestoras de dinheiro, valores ou património públicos que, até ao momento, remeteram ao CPC os seus PGRIC. Neste caso as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas portuguesas (27), correspondem a uma taxa de representatividade ascende a 2% do total da população de entidades abrangidas pelo PGRIC.

Na segunda fase – recolha e tratamento de dados e análise dos PGRIC, foi tido em linha de conta as datas mais recentes, dos *websites*, e da informação contemplada em cada um desses planos, procedeu-se à sua análise e à elaboração de um quadro resumo que contempla as não conformidades que até hoje prevalecem. Esta análise será focada nos seguintes elementos: o PGRIC, a data mais recente da sua publicação, a extensão do documento em n.º de páginas; a divulgação do relatório anual de execução e monitorização dos PGRIC, existência de uma equipa inteiramente responsável pelo desenvolvimento e acompanhamento dos planos e, ainda, as áreas de intervenção identificadas como potenciadoras de riscos.

Na terceira fase – da análise dos PGRIC foi possível confirmar que as estruturas dos mesmos não são uniformes. Alguns PGRIC não foram publicados ou são de difícil acesso. Por um lado, existem IES com planos publicados desde 2009, não tendo sido alvo de alterações/atualizações. E, por outro lado, há outras IES que mostram que o último plano foi elaborado em 2018, não contemplando o conjunto de riscos que a crise pandémica (COVID-19) trouxe a si associados e que devem ser tidos em atenção procurando o normal funcionamento dos serviços.

Todavia, a extensão dos planos e a estrutura do seu conteúdo também foi um aspeto que revelou diferenças, havendo planos que chegam às 100 páginas e outros que nem sequer atingem as 30 páginas. Complementarmente, a recomendação n.º 1/2009 exige que devem ser efetuados relatórios de execução anuais (o que não acontece na sua grande maioria), de modo a monitorizar se os riscos identificados para um dado período conseguiram ser reduzidos, mitigados ou até mesmo eliminados e, inclusive, surgiram novos riscos que devem ser identificados no âmbito da pandemia COVID.

Neste sentido, identificaram um conjunto de oportunidades de melhoria que devem ser trabalhadas e aplicadas transversalmente a todas as IES, nomeadamente:

- a elaboração, integração e divulgação dos riscos associados à crise pandémica COVID-19;
- criação de um Departamento/Gabinete de Controlo Interno;
- a eleição de uma Comissão de Acompanhamento e/ou de uma equipa que tenha como principal função assegurar o acompanhamento e monitorização anual dos PGRIC;
- a criação de uma estrutura base que seja divulgada, de modo que as estruturas dos planos sejam o mais uniformizadas possível e sigam a filosofia do Ciclo de Deming;
- uma maior colaboração e presença dos órgãos fiscalizadores, uma vez que no caso da elaboração dos relatórios anuais estes devem ser elaborados e enviados para o CPC e Tribunal de Contas.

Com esta investigação também se procura responder às seguintes questões: O que acontece às instituições que não entregam um PGRIC atualizado desde a sua entrada em vigor em 2009? Como é feito o controlo? Que consequências têm? Quais as conclusões a retirar da comparação

entre os acontecimentos ligados à corrupção e infrações conexas antes e depois da implementação dos PGRIC? e questionário que não se cinja unicamente às áreas da contratação pública e concessão de benefícios públicos, mas que inclua de igual modo.

RESULTADOS OBTIDOS

A investigação integra 27 IES, de entre os quais oito Universidades, 15 Institutos Politécnicos e cinco correspondem a Escolas Superiores Não Integradas em Universidades e/ou Institutos Politécnicos (Quadro 1).

Quadro 1 - Lista de Instituições de Ensino Superior Público em Portugal

Universidades	Institutos Politécnicos	Escolas Superiores Não Integradas em Politécnico ou Universidade
Algarve	Beja	Enfermagem Coimbra
Aveiro	Bragança	Enfermagem Lisboa
Açores	Castelo Branco	Enfermagem Porto
Beira Interior	Cávado e do Ave	Hotelaria e Turismo Estoril
Évora	Coimbra	Náutica Infante D. Henrique
Madeira	Guarda	
Minho	Leiria	
Trás-os-Montes e Alto Douro	Lisboa	
	Portalegre	
	Porto	
	Santarém	
	Setúbal	
	Tomar	
	Viana do Castelo	
	Viseu	

Fonte: DGES (2021)

A análise efetuada aos PGRIC emitidos pelas IES demonstra que dos 15 Institutos Politécnicos em estudo, apenas não se conseguiu proceder ao levantamento dos PGRIC dos Institutos Politécnicos de Bragança e de Tomar (Quadro 2). No que respeita às datas de divulgação, torna-se importante salientar que se focou a atenção nas datas mais recentes dos planos. Da pesquisa realizada observou-se que os Institutos Politécnicos de Leiria e de Setúbal desenvolveram PGRIC bianuais e não anuais, tal como previsto na recomendação n.º 1/2009, do CPC (CPC, 2009).

Relativamente à questão de investigação: “A implementação e monitorização dos PGRIC cumpre com a Recomendação do CPC n.º 1/2009, de 1 de julho?” é possível concluir que, para além da existência de informação sobre o risco e a transparência da informação, é notável a existência de casos em que não existe qualquer divulgação sobre o risco e os PGRIC que supostamente deveriam ser alvos de uma monitorização anual. Salienta-se -que ainda existirem IES que não atualizam, nem divulgam os seus PGRIC, após um período de 12 anos.

Quadro 2 - Análise aos PGRIC dos Institutos Politécnicos

Estabelecimentos de Ensino Superior Público Politécnico Integrados em Institutos Politécnicos	PGRCIC Publicado	Data	N.º Páginas	Relatório Anual de Execução / Monitorização	Equipa Responsável Monitorização	Áreas de Intervenção
Beja	Sim	2011	34	n.i.	n.i.	6
Bragança	n.d.	-	-	-	-	-
Castelo Branco	Sim	2017	28	n.i.	n.i.	5
Cávado e do Ave	Sim	2020	35	Sim	Sim	7
Coimbra	Sim	2020	118	n.i.	Sim	8
Guarda	Sim	2009	29	n.i.	n.i.	6
Leiria	Sim	2019/2020	39	Sim	Sim	7
Lisboa	Sim	2009	28	n.i.	n.i.	7
Portalegre	Sim	2019	25	n.i.	n.i.	7
Porto	Sim	2010	55	n.i.	Sim	8
Santarém	Sim	2011	55	n.i.	Sim	7
Setúbal	Sim	2018/2019	59	n.i.	Sim	6
Tomar	n.i.	-	-	-	-	-
Viana do Castelo	Sim	2009	29	n.i.	n.i.	6
Viseu	Sim	2019	38	n.i.	Sim	7
n.d. - não disponível						
n.i. - não identificado						

Relativamente à questão “As IES dispõem de Departamentos assim como de uma equipa responsável pelo processo de planeamento, execução, verificação e monitorização dos PGRCIC?”, mostra que dos quinze Institutos Politécnicos identificados, apenas sete possuem uma equipa responsável pelos PGRCIC, dois não possuem essa informação disponível e seis não foi possível identificar (Quadro 2). Ao nível das sete universidades analisadas, três possuem uma equipa responsável, sendo que as restantes quatro não dispõem de uma equipa (Quadro 3). Por fim, das cinco Escolas Superiores analisadas, uma das escolas não têm uma equipa (Estoril), em duas não foi possível obter informação (Porto e Náutica Infante D. Henrique), sendo que as restantes duas (Coimbra e Lisboa) dispõem de uma equipa (Quadro 4).

Quadro 3 - Análise aos PGRCIC em Universidades

Estabelecimentos de Ensino Superior Público Politécnico Integrados em Universidades	PGRCIC Publicado	Data	N.º Páginas	Relatório Anual de Execução / Monitorização	Equipa Responsável Monitorização	Áreas de Intervenção
Açores	Sim	2017	25	n.i.	n.i.	6
Algarve	Sim	2010	38	n.i.	n.i.	8
Aveiro	Sim	2019	60	n.i.	Sim	6
Évora	Sim	2021	45	n.d.	n.i.	10
Madeira	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
Minho	Sim	2020	69	n.i.	Sim	7
Trás-os-Montes e Alto Douro	Sim	2016	24	n.i.	Sim	4
n.d. - não disponível						
n.i. - não identificado						

No que respeita à questão “O relatório de execução/monitorização dos PGRCIC são elaborados anualmente e divulgados nos sites das IES?”, verificou-se que a maioria das IES não elabora qualquer relatório de execução e/ou, no caso de elaborarem, este não se encontra divulgado nos *websites*, por exemplo, nos casos dos Institutos Politécnicos de Bragança e de Tomar, os restantes não foi possível identificar, à exceção do Instituto Politécnico de Cavado e do Ave e

de Leiria (Quadro 2). Também a Universidade de Évora não divulgou o relatório, as restantes universidades não foram possíveis de identificar (Quadro 3). Saliente-se que a Escola Superior de Enfermagem de Coimbra é a única que possui os relatórios anuais divulgados. No sentido contrário, a Escola Superior de Enfermagem do Porto (só tem disponível os relatórios anuais de 2017, 2018 e 2019) e de Lisboa (apenas se encontra disponibilizado o relatório anual de 2018), o mesmo não acontecendo com a Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril (não se encontra identificado) e a Escola Náutica Infante D. Pedro que não foi possível identificar a existência de relatórios anuais (Quadro 4).

Quadro 4 - Análise aos PGRIC dos Estabelecimentos de Ensino Superior Público Não Integrados em Politécnico ou Universidade

Estabelecimentos de Ensino Superior Público Politécnico Não Integrados em Politécnico ou Universidade	PGRIC Publicado	Data	N.º Páginas	Relatório Anual de Execução / Monitorização	Equipa Responsável Monitorização	Áreas de Intervenção
Escola Superior de Enfermagem de Coimbra	Sim	2016	28	Sim	Sim	12
Escola Superior de Enfermagem de Lisboa	Sim	2016	61	n.d.	Sim	7
Escola Superior de Enfermagem do Porto	Sim	2017	21	n.d.	n.i.	6
Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril	n.i.	-	-	-	-	-
Escola Superior Náutica Infante D. Henrique	Sim	n.i.	20	n.i.	n.i.	5
n.d. - não disponível						
n.i. - não identificado						

Perante esta informação, conclui-se que as IES não têm os PGRIC e as respetivas auditorias de verificação em conformidade, conforme o que se encontra definido na Recomendação do CPC n.º 1/2009 (CPC, 2009), mais precisamente no ponto 1.1. da alínea b), isto é,

“Com base na referida identificação de riscos, indicação das medidas adoptadas que previnam a sua ocorrência (por ex., mecanismos de controlo interno; segregação de funções, definição prévia de critérios gerais e abstractos, designadamente na concessão de benefícios públicos e no recurso a especialistas externos, nomeação de júris diferenciados para cada concurso, programação de acções de formação adequada.),” bem como da alínea d) “Elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano”,

os quais alertam para a necessidade de ter que ser elaborado um relatório anual sobre a execução do plano. O não cumprimento destes pontos leva à existência de um grau nulo de divulgação de risco, assim como a um desconhecimento do acompanhamento e monitorização efetuado aos planos, por parte do público externo.

CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA-SOCIAL

A principal contribuição desta investigação é descrever a situação das IES relativamente à implementação e monitorização do PGRIC, com a perspetiva de elevar o grau e a qualidade da divulgação dos PGRIC. Uma vez que este documento se traduz num instrumento de prevenção de riscos e, principalmente, da gestão dos riscos de corrupção e infrações conexas (CPC, 2009). Para tal, a Recomendação n.º 1/2009 refere que deve ser elaborado e entregue, anualmente, um relatório sobre a execução do PGRIC.

O artigo n.º 268 da Constituição da República Portuguesa (AR, 1976) garante o direito que assiste a todos os cidadãos de

“ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas” e, ainda,

“o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”.

Assim, torna-se claro que os a documentação em análise deve ser publica e estar ao alcance dos cidadãos. Além disso, a presente investigação pretende ainda contribuir para aferir a qualidade da divulgação de informação dos IES, ao nível da boa governança, sobretudo no que respeita a procedimentos orientadores da divulgação de informação, assim como sensibilizar para a importância da elaboração dos PGRIC, sobretudo a necessidade da sua atualização anual.

A principal limitação associada à presente investigação é o facto de existirem poucas investigações sobre gestão do risco, em particular dos PGRIC, e o facto de a grande maioria das IES não possuem o PGRIC atualizado. Associada a esta limitação está também a falta de monitorização e divulgação dos relatórios de algumas IES agravada pelo facto de a recolha se basear no acesso à informação via *website* público, para agilizar a obtenção da informação. O grande desfasamento temporal entre os planos também foi uma limitação, porque não permitiu efetuar uma análise aos riscos detetados no ano 2019 e 2020 com a crise pandémica COVID-19. Se tal se tivesse feito, então seria possível conhecer as políticas de controlo e combate à corrupção e riscos conexos associados à crise pandémica COVID-19.

Relativamente ao desenvolvimento da presente investigação perspetiva-se uma análise comparativa dos PGRIC antes e depois da pandemia COVID-19, com o objetivo de perceber o processo de decisão (Lu et al., 2012), bem como as ligações e interações ao nível operacional de modo a reforçar a confiança no sucesso da IES ao nível da sua eficácia e eficiência.

Um outro caminho de alargamento deste estudo será no âmbito do 2º ponto da Recomendação n.º 1/2015, de 13 de janeiro (CPC, 2015), refere que deverá ser

“incentivada a existência de recursos humanos com formação adequada para a elaboração e aplicação das peças procedimentais respetivas, em especial, do convite a contratar, do programa do concurso e do caderno de encargo”,

pelo que esta investigação faz parte de um projeto de mestrado em Sistemas Integrados de Gestão (Ambiente, Qualidade, Segurança e Responsabilidade Social), sabendo que o plano curricular contém a unidade curricular de Gestão do Risco, onde é extensivamente trabalhada a ISO 31000 (ISO, 2018). De salientar, que se assume como uma primeira investigação para o projeto aplicado que será discutido e apresentado para conclusão do referido grau.

Por último, destacar que o conceito do risco é transversal a todas as áreas e não se encontra associado apenas à temática da corrupção. Como tal, não se pode deixar de reforçar como desenvolvimento futuro, o incentivo pela área da gestão do risco, em geral, e da corrupção e riscos conexos, em particular, permitindo destacar o papel da auditoria interna na luta contra estas estratégias que tanto afetam a responsabilidade social de todos os stakeholders envolvidos, e, ainda, a necessidade de implementar um sistema de controlo interno de modo a combatê-la.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aidt, T., Dutta, J., & Sena, V. (2007). Governance regimes, corruption, and growth: Theory and evidence. *Journal of Comparative Economics*, 36 (2), 195–220.
- Assembleia da República (AR, 1976). Constituição da República Portuguesa. Diário da República, 10.04, I Série, 1-97.

- Assembleia da República (AR, 2007). Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, aprova a Convenção contra a Corrupção, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de Outubro de 2003. Diário da República, 21.09, I Série, pp. 6697-6738.
- Assembleia da República (AR, 2008). Lei n.º 54/2008, cria o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC). Diário da República, 04.09, I Série, 6189-6190.
- Assembleia da República (AR, 2021). Resolução da Assembleia da República n.º 4/2021, recomenda ao Governo a prevenção de riscos de corrupção durante a pandemia em 18 de setembro de 2020. Diário da República, nº 16, I Série, 25 de janeiro, 4.
- Babu, R. R. (2006). *The United Nations Convention Against Corruption: A Critical Overview*. Asian African Legal Consultative Organization. New Delhi.
- Barbosa, S. N. (2017). *Conceção de um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Estudo de Caso - Universidade do Porto. Porto: Instituto Politécnico do Porto, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publications Inc.
- Campos, J. E. & Pradhan, S. (Eds.). (2007). *The many faces of corruption: tracking vulnerabilities at the sector level*. Washington, D. C: The World Bank.
- Cardoso, C. I. (2013). *Planos de Prevenção de Riscos de Gestão: Transparência dos Institutos Politécnicos Portugueses*. Dissertação de Mestrado. Setúbal: Instituto Politécnico de Setúbal, Escola Superior de Ciências Empresariais.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO, 2017). *Enterprise risk management: integrated framework*. New York: COSO.
- Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC, 2009). Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho, sobre planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas. Diário da República, nº 140, IIª série, 28912-28913
- Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC, 2009). Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril, sobre publicidade dos planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas.
- Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC, 2014). *Um balanço (2008 a 2013)*. Disponível em [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/balanco_2008-2013.pd]
- Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC, 2015). Recomendação n.º 3/2015, de 1 de julho. Diário da República, nº 132, IIª série, 18448-18448
- Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC, 2020). Recomendação n.º 2/2020, de 6 de maio. Diário da República, nº 94, IIª série, 14.05, 40-41
- Corbins, J. & Strauss, A. (2015). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Direção Geral do Ensino Superior (DGES, 2021). *Instituições de Ensino Superior em Portugal*. Lisboa: DGES. Disponível em [www.dges.gov.pt]
- Escola Superior de Enfermagem de Coimbra (ESEC, 2016). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Coimbra: ESEC
- Escola Superior de Enfermagem de Lisboa (ESEL, 2016). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Lisboa: ESEL
- Escola Superior de Enfermagem do Porto (ESEP, 2017). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Porto: ESEP
- Escola Superior de Náutica Infante D. Henrique (ESNIH, 2009). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Oeiras: ESNIH
- European Commission. (2014). *Report from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Anti-Corruption Report*. Retrieved from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf
- Ferreira, E. & Baptista, L. (1993). *Práticas de Corrupção na Sociedade Portuguesa Contemporânea*. *Polícia e Justiça*, 3-4 (2), 75–105.

- Ferreira, E. (2018). The Genesis and Impact of Anti-corruption Policies in Portugal: A Preliminary Assessment of Corruption Risk Management Plans. *Journal of Criminal Justice and Security*, 18 (2), 160–174
- Forum Económico Mundial (FEM, 2021). Global Risk Meeting. New York: WEF
- Frederickson, H. G. (1991). Toward a theory of the public for public administration. *Administration & Society*, 22 (4), 395–417.
- Fundo Monetário Internacional (FMI, 2021). Special Series on COVID-19. Disponível em [https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes]
- Gray, R., Dey, C., Owen, D., Evans, R., & Zadek, S. (1997). Struggling with the praxis of social accounting: stakeholders, accountability, audits, and procedures. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 10 (3), 325–364.
- Graycar, A., & Prenzler, T. (2013). Understanding and preventing corruption. Cham: Springer.
- GRECO (2020). Corruption Risks and Useful Legal Reference in the context of COVID-19. Strasbourg: GRECO
- Hansen, H. K. (2011). Managing corruption risks. *Review of International Political Economy*, 18 (2), 251–275.
- Instituto Politécnico da Guarda (IPG, 2009). Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Guarda: IPG
- Instituto Politécnico de Beja (IPB, 2011). Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Beja: IPB
- Instituto Politécnico de Castelo Branco (IPCB, 2017). Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Castelo Branco: IPCB
- Instituto Politécnico de Cávado e do Ave (IPCA, 2020). Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Barcelos: IPCA
- Instituto Politécnico de Coimbra (IPC, 2020). Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Coimbra: IPC
- Instituto Politécnico de Leiria (IPL, 2019) Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Leiria: IPL
- Instituto Politécnico de Lisboa (IPL, 2009). Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Lisboa: IPL
- Instituto Politécnico de Portalegre (IPP, 2019). Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Portalegre: IPP
- Instituto Politécnico de Porto (IPP, 2010). Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Porto: IPP
- Instituto Politécnico de Santarém (IPS, 2011). Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Santarém: IPS
- Instituto Politécnico de Setúbal (IPS, 2018). Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Setúbal: IPS
- Instituto Politécnico de Viana do Castelo (IPVC, 2009). Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Viana do Castelo: IPVC
- Instituto Politécnico de Viseu (IPV, 2019). Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Viseu: IPV
- International Organization for Standardization (ISO, 2018). ISO 31000 risk management: risk management—Guidelines. Geneva: ISO
- Johnston, M. (2005). Civil society and corruption: Mobilizing for reform. Lanham: University Press of America.
- Klitgaard, R. (1988). Controlling corruption. Berkeley; Los Angeles: University of California Press.
- Krippendorff, K. (1980). Content analysis: An introduction to its methodology. London: Sage Publications.

- Lambsdorff, J. G. (2006). Measuring corruption – the validity and precision of subjective indicators (CPI). In C. Sampford, A. Shacklock, & C. Connors (Eds.), *Measuring corruption* (pp. 81–99). Hampshire: Ashgate.
- Lu, J., Jain, L. C., & Zhang, G. (2012). Risk management in decision making. In J. Lu, L. C. Jain, & G. Zhang (Eds.), *Handbook on decision making*. Intelligent systems reference library (Vol. 33). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Maia, A. (2008). *Corrupção: Realidade e Percepções – o papel da imprensa*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Neuendorf, K. A. (2002). *The content analysis guidebook*. New York: Sage Publications.
- OECD (2021). *Key OECD anti-corruption documents*. Paris: OECD.
- Organização das Nações Unidas (ONU, 2004). *United Nations Convention against Corruption (UNCAC)*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime. Disponível em [https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf]
- Peltier-Rivest, D. (2018). A model for preventing corruption. *Journal of Financial Crime*, 25 (2), 545-561.
- Power, M. (2009). The risk management of nothing. *Accounting, Organizations and Society*, 34 (6–7), 849–855.
- Presidência da República (2007). Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, ratifica a Convenção contra a Corrupção, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de Outubro de 2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 19 de Julho de 2007, com declarações. *Diário da República*, 21.09, I Série, pp. 6697-6697.
- Presidência do Conselho de Ministros (2021). Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024. *Diário da República*, 06.04, I Série, pp. 8-49.
- Saraiva, E. C. (2010). *A Auditoria Interna em Instituições de Ensino Superior - O Caso do Ensino Público Politécnico*. Viseu: Instituto Politécnico de Viseu.
- Thomas, D. (2003). A general inductive approach for qualitative data analysis. *American Journal of Evaluation*, 27, 237–246.
- Thomas, M. (2010). What do the worldwide governance indicators measure? *European Journal of Development Research*, 22(1), 31–54
- Transparency International (TI, 2021). *Corruption and the Coronavirus Perceptions Index*. Disponível em [<http://www.transparency.org/>]
- Universidade da Madeira (UM, 2010). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Funchal: UM
- Universidade de Aveiro (UA, 2019). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Aveiro: UA
- Universidade do Algarve (UA, 2010). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Faro: UA
- Universidade do Minho (UM, 2020). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Braga: UM
- Universidade dos Açores (UA, 2017). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. São Miguel: UA
- Universidade dos Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD, 2016). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Vila Real: UTAD.
- Webler, T. & Tuler, S. (2018). Four decades of public participation in risk decision making. *Risk Analysis*, 41 (3), 503-518.
- Wittemyer, R., Bailur, S., Anand, N., Park, K-R., & Gigler, B-S. (2014). New routes to Governance: A review of cases in participation, transparency, and accountability. In B.

Gigler, & S. Bailur (Eds.), Closing the feedback loop: Can technology bridge the accountability gap?. Washington: The World Bank, 43-71