

Plano de Formação
para a integridade, a transparência e a prevenção
da corrupção 2024 - 2025

FICHA TÉCNICA

Título: Plano de Formação para a integridade, a transparência e a prevenção da corrupção 2024-2025.

Aprovado por despacho do Presidente do MENAC de 5 de junho de 2024.

Edição: Mecanismo Nacional Anticorrupção – junho de 2024.

I. APRESENTAÇÃO

1. A corrupção prejudica a democracia e os seus princípios fundamentais, designadamente os da igualdade, transparência, livre concorrência, imparcialidade, legalidade, integridade e a justa redistribuição de riqueza, e o desenvolvimento económico e social.

A Estratégia Nacional Anticorrupção 2020 -2024 (ENAC 2020-2024), nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril, estabelece, com o mesmo grau de importância e necessidade, a prevenção, a deteção e a repressão da corrupção.

Identifica, assim, erige sete prioridades:

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

2. Mais concretamente, a Estratégia sugere *«a criação de um programa sustentado para o ensino básico e secundário, ajustado a cada ciclo, que concretize a centralidade que esta temática justifica [...] integrada nos domínios de Educação para a Cidadania e trabalhada por todos os alunos na disciplina de Cidadania e Desenvolvimento, no âmbito do 1.º grupo, devendo ser produzidos, para o efeito, documentos que possam constituir-se como referenciais para as escolas.»*.

A aposta na formação precoce e na aquisição de competências cognitivas, pessoais, sociais e emocionais, que incutam às crianças e jovens os valores da boa governança democrática e aumentem o seu conhecimento e sentido crítico sobre a natureza e extensão do fenómeno da corrupção e os seus efeitos nos planos social, económico, e institucional, tem por fim último reduzir as margens de tolerância social da corrupção e neutralizar a possibilidade de reprodução de práticas e comportamentos corruptivos.

Pretende, assim, dar-se um contributo de apoio aos professores, na compreensão do sentido e alcance do que é a corrupção e as infrações conexas, ajustado para a realização de uma cidadania ativa, plena, informada e capaz, condição indispensável para a realização e materialização de um Estado de direito democrático justo, promovendo

fundamentalmente uma reflexão ética, para a transparência e a integridade na sociedade com os alunos na escolaridade obrigatória.

3. O Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção.

Entre as suas atribuições, o MENAC deve desenvolver, em articulação com os membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública, do ensino superior e da educação, a adoção de programas e iniciativas tendentes à criação de uma cultura de integridade e transparência, abrangendo todas as áreas da gestão pública e todos os níveis de ensino.

O MENAC deverá também desenvolver, incentivar ou patrocinar, por si ou em colaboração com outras entidades ações de formação e outras iniciativas semelhantes.

4. A União Europeia estima que a corrupção custa à nossa economia comum 120 mil milhões de euros por ano. No mundo empresarial, a corrupção cria incerteza e impõe custos adicionais. Desta feita, a corrupção torna um país menos atrativo e, portanto, reduz o investimento e a competitividade e não permite que a economia realize o seu pleno potencial. Por outro lado, os recursos desviados pela corrupção prejudicam a proteção social e os serviços públicos, uma vez que comprometem o orçamento disponível. O verdadeiro custo social da corrupção não pode ser medido apenas pelo valor dos subornos pagos ou pelo valor de desvios de fundos públicos, mas também, e fundamentalmente, pela perda de produção devido à má alocação de recursos, à distorção da concorrência e a outras ineficiências causadas pelo fenómeno corruptivo.

Assumindo o princípio de que a intervenção penal se deve prefigurar como ultima ratio e que a repressão nunca será uma solução eficaz e definitiva se não houver uma intervenção a montante que enfrente as raízes do problema, importa que nos concentremos prioritariamente na prevenção dos fenómenos corruptivos.

A educação e a formação são pilares do garante da aquisição de competências e de ferramentas institucionais que limitem ou neutralizem as condições e os ambientes em que podem proliferar as práticas corruptivas.

Devem, assim, definir-se como prioridades a melhoria dos conhecimentos, da formação e das práticas institucionais nas organizações em matéria de transparência e integridade, considerando que o ensino e o conhecimento são elementos centrais no processo de alteração dos paradigmas e da elevada perceção dos fenómenos corruptivos.

5. A Administração Pública e o setor privado devem, pois, cultivar a integridade como elemento chave e desenvolve-la como competência essencial dos seus trabalhadores. Uma Administração Pública formada por agentes dotados de elevados padrões deontológicos é condição sine qua non para a redução dos riscos de corrupção. Empresas dotadas de elevados padrões de investimento na transparência e na integridade,

e, por consequência, na sua reputação, materializa-se num reforço de confiança do mercado e de significativas vantagens competitivas, e na criação de valor.

6. A formação deve incorporar conteúdos com uma forte componente de preparação para a probidade e de prevenção de práticas corruptivas. Para o efeito, deve privilegiar -se o envolvimento institucional de entidades com responsabilidades na formação de dirigentes e funcionários públicos, como o Instituto Nacional de Administração, I. P. (INA, I. P.), a Direção -Geral da Administração e do Emprego Público e outras entidades com capacidade para o exercício de atividades formativas, como a Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais ou o Instituto de Gestão e Administração Pública, bem como estruturas equivalentes existentes nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

7. Os cursos e programas previstos na Portaria n.º 146/2011, de 7 de abril, designadamente o Curso Avançado de Gestão Pública, o Programa de Formação em Gestão Pública e o Curso de Alta Direção em Administração Pública deverão ser incrementados com a inclusão de conteúdos orientados para a prevenção e a deteção da corrupção.

8. Tendo em vista a implementação dos programas de cumprimento normativo, deve igualmente promover -se a realização periódica de ações de formação que capacitem os dirigentes e funcionários para detetarem fenómenos de corrupção e para perante eles reagir, bem como ações que contribuam para a interiorização dos planos de prevenção ou gestão de riscos e do código de ética ou de conduta. A formação, para além de permitir a interiorização dos instrumentos vigentes no serviço ou organismo em que se insere o dirigente ou funcionário, é também um meio para representar os dilemas típicos do agente público que é sujeito a uma proposta corruptiva ou a um possível conflito de interesses. A reflexão sobre este tipo de situações, em abstrato, pode favorecer a tomada de decisões éticas em casos concretos e contribuir para o reforço de uma cultura organizacional mais comprometida com a ética pública. A promoção da formação de formadores no domínio da ética e das boas práticas em serviços públicos reveste -se também de grande importância, considerando -se central, também aqui, a intervenção do INA, I. P.

9. O aumento da disponibilidade de formadores permitirá realizar mais ações de formação, reforçando os valores organizacionais, a assimilação dos códigos de ética e de conduta, a identificação das situações de conflitos de interesses e o mapeamento de riscos. Sem prejuízo de uma intervenção mais centralizada a que se aludiu supra, os serviços e organismos da Administração Pública devem criar estruturas internas capazes de desenvolver ações formativas próprias, que tenham em conta as especificidades da sua atividade.

10. Pelo exposto, o presente Plano de Formação foi elaborado de acordo com as atribuições do MENAC previstas nas alíneas *a)* e *q)* do n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro e visa executar o disposto no ponto n.º 1 do objetivo 3 do Plano de Atividades para 2024, aprovado por despacho do Presidente do MENAC, de

19 de dezembro de 2023. O Plano tem um horizonte plurianual apenas para os anos de 2024 e 2025, porque para os anos seguintes deve ser elaborado novo Plano de Formação em consonância com o Plano Estratégico para os anos 2026-2028.

11. Este Plano de Formação dirige-se à sociedade portuguesa e não integra os programas de formação interna dirigidos a todos os dirigentes e trabalhadores do MENAC e que constituem um instrumento de cumprimento normativo previsto no artigo 9.º do RGPC.

II. OBJETIVOS DA FORMAÇÃO

Objetivo 1	Compreender a transparência e integridade como princípios éticos essenciais à boa governança.
Objetivo 2	compreender a natureza, incidência e extensão do fenómeno da corrupção em sociedade.
Objetivo 3	compreender as causas e os múltiplos efeitos da corrupção nos direitos e bem-estar das pessoas, nas organizações e no funcionamento e desenvolvimento das sociedades.
Objetivo 4	compreender os elementos centrais dos sistemas de integridade e dos programas governamentais e não-governamentais de prevenção e combate à corrupção.
Objetivo 5	formar juízos de valor para avaliar, defender e agir de forma consistente sobre situações concretas ou potenciais de corrupção.
Objetivo 6	conhecer o quadro legal vigente sobre prevenção da corrupção e proteção de denunciante.

Objetivo 1: Compreender a transparência e integridade como princípios éticos essenciais à boa governança

- Identificar os princípios éticos essenciais à boa governança.
- Definir os princípios éticos essenciais à boa governança.
- Entender o significado de transparência e integridade, bem como dos demais princípios éticos associados: participação, legalidade, responsividade, equidade e inclusão, imparcialidade, prestação de contas e responsabilidade, eficácia e eficiência.

- Compreender a importância destes princípios éticos para o desenvolvimento pessoal, profissional e social e o modo como determinam as suas escolhas, práticas e comportamentos em sociedade.
- Compreender como as escolhas e ações individuais não alinhadas com estes valores podem ter consequências negativas para o próprio, para terceiros e para a comunidade em geral.
- Compreender a importância destes princípios éticos para uma governança democrática da sociedade, nomeadamente para a efetivação de direitos humanos, a realização do estado de direito e a concretização de uma democracia inclusiva, participativa, transparente e responsável.
- Contextualizar a importância destes princípios éticos para uma governança democrática da sociedade, nomeadamente para a efetivação de direitos humanos, a realização do estado de direito e a concretização de uma democracia inclusiva, participativa, transparente e responsável.
- Reconhecer a corrupção como uma prática ou comportamento desviante dos valores democráticos.
- Compreender os efeitos nocivos da corrupção para a qualidade da governança ao nível do desenvolvimento económico, social e cultural, da justiça social, da qualidade de vida das pessoas, da autoridade e legitimidade das instituições, da confiança interpessoal e institucional e da satisfação com a democracia.
- Entender o combate à corrupção como necessário à boa governança.
- Conhecer as entidades com competência e relevância neste domínio.
- Compreender qual o papel que compete ao aluno-cidadão no desenvolvimento de ações e iniciativas que protejam e promovam os princípios éticos da boa governança na escola, na família e na comunidade.
- Desenvolver aplicações práticas e didáticas no contexto da sala de aula.

Objetivo 2: compreender a natureza, incidência e extensão do fenómeno da corrupção em sociedade

- Conhecer as definições de múltiplos conceitos – corrupção, transparência, integridade.
- Identificar vários tipos de corrupção.
- Compreender como se processa a corrupção (atores, mecanismos, recursos, contextos).

- Reconhecer os setores de atividade com maior risco de práticas de corrupção e suas vulnerabilidades.
- Compreender as diferentes formas de medição do fenómeno, através da utilização de indicadores subjetivos e objetivos.
- Relacionar níveis de corrupção e padrões de confiança institucional e satisfação com a democracia entre países.
- Analisar a corrupção à luz dos direitos humanos, dos padrões de ética em regimes democráticos e dos objetivos de desenvolvimento sustentável.
- Formar posições de valor sobre a corrupção.
- Expressar opiniões sobre atos corruptos.

Objetivo 3: compreender as causas e os múltiplos efeitos da corrupção nos direitos e bem-estar das pessoas, nas organizações e no funcionamento e desenvolvimento das sociedades.

- Identificar as causas e efeitos da corrupção a nível individual, organizacional e da sociedade em geral.
- Avaliar as causas e efeitos da corrupção a nível individual, organizacional e da sociedade em geral.
- Compreender a tolerância e resiliência da corrupção nas sociedades.
- Compreender os efeitos sociais, económicos e institucionais dos riscos de integridade e situações de corrupção.
- Explicar os mecanismos que podem levar à falta de confiança interpessoal e institucional.

Objetivo 4: compreender os elementos centrais dos sistemas de integridade e dos programas governamentais e não-governamentais de prevenção e combate à corrupção.

- Reconhecer o conjunto de medidas (legislativas, regulatórias, organizacionais e procedimentais) de prevenção e combate à corrupção.
- Compreender o conjunto de medidas (legislativas, regulatórias, organizacionais e procedimentais) de prevenção e combate à corrupção.
- Identificar a missão, atribuições e composição das entidades nacionais, regionais e internacionais com competências em matéria de prevenção e combate à corrupção.

- Conhecer a missão, atribuições e composição das entidades nacionais, regionais e internacionais com competências em matéria de prevenção e combate à corrupção.
- Explicar os objetivos e a função das políticas de prevenção e combate à corrupção.
- Analisar de forma crítica os resultados obtidos através das políticas de prevenção e combate à corrupção.
- Reconhecer o papel do cidadão e das organizações da sociedade civil na prevenção e combate à corrupção.
- Identificar de forma crítica tendências futuras de prevenção e combate à corrupção.
- Discutir de forma crítica tendências futuras de prevenção e combate à corrupção.

Objetivo 5: formar juízos de valor para avaliar, defender e agir de forma consistente sobre situações concretas de corrupção.

- Identificar práticas e comportamentos corruptos de forma fundamentada e consistente.
- Avaliar práticas e comportamentos corruptos de forma fundamentada e consistente.
- Identificar valores e situações vivenciadas pelos seus pares.
- Identificar os comportamentos que se opõem aos valores da boa governança democrática.
- Descrever os comportamentos que se opõem aos valores da boa governança democrática.
- Desenvolver um sentido crítico sobre a cobertura mediática de casos de corrupção e do debate público em torno do fenómeno e das medidas de prevenção e combate à corrupção.
- Compreender o conceito de proteção dos denunciantes.
- Explicar por que razão os denunciantes necessitam de proteção.
- Desenvolver ações positivas direcionadas para a comunidade que visem aumentar o conhecimento sobre o fenómeno, no seu significado de violação de valores da democracia e nos seus efeitos nos planos social, económico, e institucional e que valorizem e incutam o sentido de integridade nos cidadãos.

Objetivo 6: conhecer o quadro legal vigente sobre prevenção da corrupção e proteção de denunciantes

- Conhecer o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC) aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.
- Explicar os instrumentos de cumprimento normativo.
- Explicar o regime contraordenacional previsto no RGPC.
- Dar a conhecer a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que estabelece o regime geral de proteção de denunciantes de infrações (RGPDI), transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.
- Explicar o que são canais de denúncia e quais os tipos de canais de denúncia.
- Como efetuar a proteção dos denunciantes.
- Qual o quadro sancionatório em matéria de proteção dos denunciantes.

III. PILARES DE EXECUÇÃO DO PLANO DE FORMAÇÃO

A visão do presente Plano é a de promover a formação sustentada em 4 pilares de execução:

1. Uma escolha prioritária de públicos-alvo;
2. Formação desenvolvida na base de parcerias com entidades públicas e privadas;
3. Adoção das melhores e mais recentes práticas internacionais;
4. Aposta no digital.

Reforçar parcerias revela-se essencial para alargar a atuação do Plano a todos os públicos.

A aposta em meios de comunicação à distância e da formação através de canais digitais permite assegurar uma maior disseminação e capilaridade nas iniciativas realizadas.

O Plano deve, também, reforçar a sua presença nas redes sociais, para melhor difundir conteúdos de informação e formação para um público mais vasto, ganhar escala e transmitir mensagens de formação financeira a públicos mais amplos.

As redes sociais são, cada vez mais, o canal a privilegiar para se atingirem públicos jovens.

A comunicação social deve ser considerada um parceiro estratégico na divulgação da formação.

IV. LINHAS DE AÇÃO DO PLANO DE FORMAÇÃO

1. Educação nas escolas
2. Intensificar o programa de formação de professores, apoiando os docentes na abordagem dos novos temas do Referencial de Educação para a Transparência e Integridade – Educação Pré-Escolar, Ensino Básico e Ensino Secundário
3. Formação no local de trabalho
4. Estabelecer parcerias para alargar progressivamente, a um maior número de entidades do setor público, o projeto de formação e a entidades do setor privado.
5. Formação através das autarquias locais através de parcerias com a ANMP e a ANAFRE.
6. Promover campanhas de educação para os jovens através dos canais digitais e, em particular, das redes sociais, tendo em vista chegar rapidamente e com eficiência de meios a um grupo muito alargado de jovens, que são um público especialmente receptivo a este tipo de comunicação.
7. Reforçar a presença do Plano nos meios de comunicação tradicionais

V. CONTEÚDOS TÉCNICOS DE SUPORTE À FORMAÇÃO

Numa primeira fase o MENAC disponibiliza conteúdos técnicos de suporte à formação repartidos pelos seguintes módulos:

Módulo 1 - Definição de conceitos

- Corrupção e Infrações conexas
- Ética e Integridade
- Conflitos de interesses
- Lobbying
- A corrupção em Portugal e no mundo, da perceção à realidade

Módulo 2 - Legislação relevante de prevenção da corrupção

- O regime geral de prevenção da corrupção.
- A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024
- O MENAC
- Programa de cumprimento normativo e responsável pelo cumprimento normativo
- Obrigações legais e medidas preventivas
 - Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

- Código de conduta
- Canais de denúncias
- Formação
- Comunicação e redes sociais
- Procedimentos de controlo interno
- Procedimentos de avaliação prévia
- Gestão de conflitos de interesses

Módulo 3 - Formação em Integridade no Desporto

- o O regime jurídico da integridade do desporto e do combate aos comportamentos antidessportivos.
- o Integridade desportiva, idoneidade e transparência
- o A lei antidopagem no desporto
- o As apostas desportivas e o Desporto - obrigações legais e medidas preventivas

VI. AVALIAÇÃO DO PLANO

As metas a atingir com as iniciativas constantes deste Plano de Formação são de difícil quantificação porque estão condicionadas pela realização das parcerias efetuadas pelo MENAC com instituições públicas, privadas e outras entidades da sociedade civil.

A quantificação dos objetivos será efetuada numa base anual, constando do Plano de Atividades Anual do MENAC.

O acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo Plano de Formação deverá ser assegurado através da monitorização das iniciativas efetuada através da recolha de informação sobre o nível de participação, objetivos e nível de satisfação dos destinatários.

Entendemos que o aperfeiçoamento de metodologias de monitorização e avaliação por todos os parceiros e a partilha dos seus resultados é fundamental para assegurar o êxito da execução do Plano.