

## Homologação / Despacho

Remeta-se, para conhecimento, a Sua Exas. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

Remeta-se igualmente ao Senhor Presidente do Conselho de Administração do Mecanismo Nacional Anticorrupção, sendo de salientar que, como se refere no documento, que, quer o tratamento dos dados relativos à documentação remetida à IGF em 2025 (ponto 2), quer os resultados apurados no âmbito das 38 auditorias em que esta temática foi abordada no período 2022-2025 (ponto 3), evidenciam que subsistem fragilidades estruturais e transversais no cumprimento do RGPC no subsetor da administração local, que condicionam a efetiva mitigação dos riscos de corrupção e infrações conexas, comprometendo a adequada operacionalização do regime.

## Despacho

## Parecer

O objetivo desta ação de controlo consistiu no apuramento do grau de cumprimento dos deveres de reporte das entidades da Administração Local à IGF, constantes do Regime Geral de Prevenção de Corrupção, e na subsequente análise substantiva dos documentos recebidos, com enfoque no seu conteúdo (Cfr. ponto 2.). Esta informação evidencia também os resultados detalhados de 38 auditorias que, não tendo por objeto principal o controlo da aplicação do RGPC, incluíram verificações específicas do seu cumprimento nas áreas temáticas selecionadas. (cfr. ponto 3.).

À consideração do Senhor Inspetor-Geral, com o meu acordo.

## Parecer

Concordo com a presente informação, nomeadamente com as conclusões e as propostas, destacando o reduzido grau de cumprimento das obrigações de reporte à IGF previsto no RGPC, em especial ao nível das empresas locais, tendo apenas cinco enviado pelo menos um dos elementos previstos no quadro legal, e das Comunidades Intermunicipais, das Áreas Metropolitanas e das Freguesias que não remeteram qualquer documento.

De facto, apenas 17 municípios (3% das entidades da Administração Local abrangidas) asseguraram o cumprimento do dever de envio à IGF de todos os elementos que integram aquele Regime.

À consideração superior.

## LISTA DE SIGLAS

---

|              |                                                      |
|--------------|------------------------------------------------------|
| <b>DL</b>    | Decreto-Lei                                          |
| <b>IGF</b>   | Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria |
| <b>MENAC</b> | Mecanismo Nacional Anticorrupção                     |
| <b>PCN</b>   | Programa de Cumprimento Normativo                    |
| <b>PPR</b>   | Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção            |
| <b>RGPC</b>  | Regime Geral de Prevenção da Corrupção               |

---

**INFORMAÇÃO: N.º 155/2026**

**Proc. N.º 2025/309/A14/99**

**ASSUNTO: Controlo e acompanhamento dos deveres de reporte de entidades da Administração Local – Regime Geral de Prevenção da Corrupção**

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1. Fundamento**

**1.1.1.** Em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria (IGF), foi realizada uma ação de controlo, de âmbito nacional, tendo por finalidade concluir sobre o grau de cumprimento dos deveres de reporte das entidades da Administração Local à IGF expressamente previstos no Regime Geral de Prevenção de Corrupção (RGPC)<sup>1</sup>.

Face à finalidade da ação e à análise preliminar realizada, foram identificados, como principais fatores de risco, os seguintes:

- a) Desconhecimento por parte das entidades abrangidas pelo RGPC das obrigações de reporte legalmente previstas;
- b) Não adoção de todos ou de alguns dos principais instrumentos que integram os Planos de Cumprimento Normativo (PCN), criados no âmbito do RGPC;
- c) Incumprimento das obrigações de reporte à IGF previstas no RGPC.

**1.1.2.** O RGPC é *“aplicável aos serviços e às pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que empreguem 50 ou mais trabalhadores”*<sup>2</sup>. As restantes entidades devem adotar *“instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas adequados à sua dimensão e natureza, incluindo os que promovam a transparência administrativa e a prevenção de conflitos de interesses”*<sup>3</sup>.

Este regime prevê a implementação de um conjunto de medidas para a prevenção da corrupção, nomeadamente a criação de um PCN, que inclua, pelo menos, os seguintes instrumentos:

- ✓ A designação de um responsável pelo cumprimento normativo;
- ✓ Um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPR);
- ✓ Um Código de Conduta e Ética<sup>4</sup>;
- ✓ Canais de denúncia interno e externo;
- ✓ Um programa de formação interna que inclua matérias que possibilitem aos seus dirigentes e trabalhadores conhecer e compreender as políticas e procedimentos de prevenção da

---

<sup>1</sup> Aprovado em anexo ao Decreto-Lei (DL) n.º 109-E/2021, de 09/12.

<sup>2</sup> Cfr. n.º 2, do artigo 2º, do RGPC.

<sup>3</sup> Cfr. n.º 5, do artigo 2º, do RGPC.

<sup>4</sup> Também imposto pelo artigo 19º do Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, aprovado pela Lei nº 52/2019, de 31/07.

corrupção e infrações conexas implementados em cada entidade.

**1.1.3.** As entidades públicas abrangidas pela aplicação do RGPC devem comunicar aos membros do Governo responsáveis pela respetiva direção, superintendência ou tutela, para conhecimento, aos serviços de inspeção da respetiva área governativa e ao Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC)<sup>5</sup>, “o PPR, respetivos relatórios” de avaliação<sup>6</sup> e “o código de conduta”<sup>7</sup>, no prazo de 10 dias contados desde a sua implementação e respetivas revisões<sup>8</sup> ou elaboração.

**1.1.4.** Adicionalmente, o DL n.º 109-E/2021, de 9/12, estabelece um conjunto de disposições aplicáveis às entidades públicas que visam reforçar a integridade e a prevenção da corrupção, designadamente nos domínios da transparência administrativa, da prevenção e gestão de conflitos de interesses, da regulação da acumulação de funções, do reforço dos sistemas de controlo interno e da promoção da concorrência na contratação pública, enquanto instrumentos essenciais para a mitigação de riscos de corrupção e infrações conexas.

## 1.2. Questão-chave

**1.2.1.** Numa perspetiva de criação de valor, este trabalho corporiza a análise e a sistematização da informação obrigatória reportada à IGF pelas entidades sujeitas ao RGPC e que estão integradas no subsetor da administração local, com o objetivo de reforçar a colaboração com o MENAC, nos termos do n.º 1 do artigo 34º do RGPC, e de robustecer o processo de planeamento da atividade da IGF, em particular no que respeita à sua intervenção no subsetor local autárquico, com enfoque nas especiais obrigações decorrentes da RCM n.º 33/2025.

**1.2.2.** Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, pretende-se responder à seguinte questão-chave:

***As entidades do subsetor da administração local cumpriram os deveres de reporte à IGF e implementaram um programa de cumprimento normativo em conformidade com o RGPC?***

## 1.3. Metodologia

**1.3.1.** Ao longo do ano de 2025, o centro de Controlo da Administração Local Autárquica (CALA) foi responsável pela conceção e execução dos seguintes procedimentos:

- a) Registo dos documentos remetidos à IGF pelos municípios, serviços municipais, freguesias, entidades intermunicipais e empresas locais;
- b) Identificação dos instrumentos criados/adotados por cada entidade;
- c) Análise do âmbito e conteúdo dos documentos reportados;

---

<sup>5</sup> Criado através do DL n.º 109-E/2021, de 09/12.

<sup>6</sup> Relatório intercalar, no mês de outubro, nas situações identificadas de risco elevado ou máximo e relatório anual, no mês de abril do ano seguinte a que respeita a execução, contendo “a quantificação do grau de implementação das medidas preventivas e corretivas identificadas, bem como a previsão da sua plena implementação” (cfr. n.º 4, do artigo 6º, do RGPC).

<sup>7</sup> Cfr. n.º 7, do artigo 6º e n.º 6, do artigo 7º, ambos do RGPC.

<sup>8</sup> Devem ser efetuadas as revisões necessárias a cada três anos (cfr. n.º 5, do artigo 6º e n.º 4, do artigo 7º, do RGPC).

- d) Verificação do cumprimento dos prazos legalmente estabelecidos para o reporte à IGF;
- e) Apreciação da conformidade formal e substancial dos instrumentos remetidos, atendendo às exigências previstas no RGPC, designadamente quanto à existência e aprovação, bem como a respetiva atualização e publicitação;
- f) Sistematização e tratamento estatístico da informação recolhida, com vista à identificação de padrões de in/cumprimento e de fragilidades recorrentes;
- g) Identificação de situações de incumprimento ou de cumprimento parcial dos deveres de reporte.

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Documentos remetidos à IGF no ano de 2025

**2.1.1.** Durante o ano de 2025, apenas 96 entidades das 561 que compõem o subsector da administração local sujeitas ao RGPC<sup>9</sup> efetuaram o reporte, total ou parcial, de documentos à IGF, conforme figura infra:

**Figura 1 – Documentos enviados à IGF por tipologia de entidade**

| Entidades                                     |            |              |            | Instrumentos reportados |                 |                      |                   |           |
|-----------------------------------------------|------------|--------------|------------|-------------------------|-----------------|----------------------|-------------------|-----------|
| Tipologia                                     | Universo   | Com reportes | %          | PPR                     | Relatório anual | Relatório intercalar | Código de Conduta | Outros    |
| Municípios                                    | 308        | 87           | 28%        | 25                      | 56              | 52                   | 12                | 11        |
| Serviços Municipalizados/Intermunicipalizados | 26         | 4            | 15%        | 0                       | 3               | 3                    | 0                 | 0         |
| Freguesias                                    | 49         | 0            | 0%         | 0                       | 0               | 0                    | 0                 | 0         |
| Empresas Locais                               | 155        | 5            | 3%         | 3                       | 1               | 3                    | 0                 | 1         |
| Comunidades Intermunicipais                   | 21         | 0            | 0%         | 0                       | 0               | 0                    | 0                 | 0         |
| Áreas Metropolitanas                          | 2          | 0            | 0%         | 0                       | 0               | 0                    | 0                 | 0         |
| <b>Total</b>                                  | <b>561</b> | <b>96</b>    | <b>17%</b> | <b>28</b>               | <b>60</b>       | <b>58</b>            | <b>12</b>         | <b>12</b> |

Fonte: Reportes efetuados pelas entidades e análise da IGF

Anexos 1 e 2

O nível de reporte efetuado pelas referidas entidades é heterogéneo quanto ao tipo de elementos enviados, sendo que a maioria não remete todos os documentos obrigatórios<sup>10</sup>. De facto, o grau de cumprimento desta obrigação ainda é muito incipiente, pois apenas:

- ✓ 28 entidades enviaram o PPR (5% do universo do subsector local considerado na figura supra);
- ✓ 12 entidades remeteram o Código de Conduta, incluindo, em alguns casos, o de Ética (2% do universo);
- ✓ 58 entidades reportaram o relatório de avaliação intercalar (10% do universo);

<sup>9</sup> Mais seis entidades do que no ano anterior.

<sup>10</sup> Todas as entidades que efetuaram reporte durante o ano de 2025 tinham mais de 50 trabalhadores em 31/12/2024, o que determina a sua sujeição obrigatória ao RGPC, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 2º do RGPC.

- ✓ 60 entidades enviaram o relatório de avaliação anual (11% do universo).

Para além destes documentos, sete municípios<sup>11</sup> enviaram outros elementos cujo reporte obrigatório não se encontra previsto no normativo, embora esteja integrado no respetivo âmbito, designadamente, seis “Normas de controlo interno” e um “Código de Conduta de prevenção do assédio”.

Quatro municípios<sup>12</sup> remeteram, ainda, documentos onde enumeram as infrações que deram origem a processos disciplinares decorrentes de situações de incumprimento dos respetivos Códigos de Conduta, com indicação das respetivas sanções.

Uma empresa local<sup>13</sup> informou a IGF que tinha remetido ao MENAC o Código de Conduta revisto em 2025, sem ter, contudo, enviado este documento à IGF.

**2.1.2.** No âmbito das obrigações de reporte previstas no RGPC, dos 308 municípios portugueses<sup>14</sup>, apenas 87 (28%) enviaram, pelo menos, um dos elementos integrantes do PCN e destes, 25 remeteram o PPR, 12 o Código de Conduta, 56 o relatório de avaliação anual e 52 o relatório de avaliação intercalar.

Porém, atendendo a que, a partir de novembro de 2024, o MENAC passou a ter disponível a Plataforma RGPC<sup>15</sup>, à qual a IGF não tem acesso, e que *“As comunicações previstas (...) são feitas através de plataforma eletrónica a criar para o efeito, gerida pelo MENAC”*<sup>16</sup>, não foi possível identificar o grau de cumprimento, pelos municípios, das referidas obrigações de reporte.

Do universo de 26 serviços municipalizados e intermunicipalizados, apenas quatro entidades (15%) reportaram os respetivos relatórios de acompanhamento da execução do PPR (três relatórios de avaliação anual e três relatórios de avaliação intercalar), não tendo sido remetido qualquer PPR ou Código de Conduta.

Considerando os reportes dos PPR e Códigos de Conduta efetuados no(s) ano(s) anterior(es)<sup>17</sup>, constatamos um menor nível de cumprimento das obrigações legais, como se evidencia na figura seguinte:

---

<sup>11</sup> Municípios de Albufeira, Borba, Carregal do Sal, Góis, Pombal, Porto e Santo Tirso.

<sup>12</sup> Municípios de Barcelos, Cascais, Paços de Ferreira e Pombal.

<sup>13</sup> AS - Empresa das Águas de Santarém – EM, SA.

<sup>14</sup> De acordo com a Lei n.º 22/2012, de 30/05, que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, em Portugal existem 308 municípios, distribuídos da seguinte forma: 278 no Continente, 11 na Região Autónoma da Madeira e 19 na Região Autónoma dos Açores.

<sup>15</sup> Acessível através do link: <https://entidade.mec-anticorruptao.pt>.

<sup>16</sup> Cfr. n.º 9, do artigo 6º, e n.º 8, do artigo 7º, do RGPC.

<sup>17</sup> Documentos que devem ser revistos a cada três anos, por força do n.º 5, do artigo 6º, e do n.º 4, do artigo 7º, do RGPC, e enviados no prazo de 10 dias, por força do n.º 4, do artigo 6º, e do n.º 7, do artigo 7º, do RGPC, e, por isso, não têm de ser reportados todos os anos.

**Figura 2 - PPR e Códigos de Conduta reportados pelos Municípios e Serviços Municipalizados/Intermunicipalizados desde a entrada em vigor do RGPC**

| Reportes          | PPR       |              | Código de Conduta |              | Total      |              |
|-------------------|-----------|--------------|-------------------|--------------|------------|--------------|
| Até final de 2023 | 33        | 9,9%         | 28                | 8,4%         | 61         | 18,3%        |
| Em 2024           | 36        | 10,8%        | 19                | 5,7%         | 55         | 16,5%        |
| Em 2025           | 25        | 7,5%         | 12                | 3,6%         | 37         | 11,1%        |
| <b>Total</b>      | <b>94</b> | <b>28,1%</b> | <b>59</b>         | <b>17,7%</b> | <b>153</b> | <b>45,8%</b> |

Fonte: Reportes efetuados pelas entidades e análise da IGF

**2.1.3.** Nas empresas locais, a ação de controlo da IGF evidenciou que o nível de cumprimento dos deveres de reporte ao abrigo do RGPC é muito residual, pois apenas cinco entidades (3% de um universo de 155 empresas municipais<sup>18</sup>) enviaram à IGF três PPR, um relatório de avaliação anual e três relatórios de avaliação intercalar, não tendo sido remetido qualquer Código de Conduta.

Considerando os reportes dos PPR e Códigos de Conduta efetuados no(s) ano(s) anterior(es), o nível de reporte é, também, menor, conforme decorre da figura seguinte:

**Figura 3 - PPR e Códigos de Conduta reportados pelas Empresas Locais desde a entrada em vigor do RGPC**

| Reportes          | PPR      |             | Código de Conduta |             | Total     |             |
|-------------------|----------|-------------|-------------------|-------------|-----------|-------------|
| Até final de 2023 | 1        | 0,6%        | 0                 | 0,0%        | 1         | 0,6%        |
| Em 2024           | 5        | 3,2%        | 1                 | 0,6%        | 6         | 3,9%        |
| Em 2025           | 3        | 1,9%        | 0                 | 0,0%        | 3         | 1,9%        |
| <b>Total</b>      | <b>9</b> | <b>5,8%</b> | <b>1</b>          | <b>0,6%</b> | <b>10</b> | <b>6,5%</b> |

Fonte: Reportes efetuados pelas entidades e análise da IGF

É de realçar que a ínfima percentagem de cumprimento das obrigações de reporte não decorre do desconhecimento que estas entidades possam ter do atual regime legal. Com efeito, a IGF, no primeiro trimestre de 2024, enviou um questionário específico para avaliação do grau de cumprimento do RGPC dirigido ao universo das empresas locais<sup>19</sup>, com o objetivo de, numa perspetiva pedagógica, as sensibilizar para a necessidade de cumprimento do quadro legal e de aferir o nível de cumprimento do regime aplicável, o qual foi dado conhecimento ao MENAC<sup>20</sup>.

**2.1.4.** Acresce que, em 2025, nenhuma das 21 Comunidades Intermunicipais<sup>21</sup> nem as 2 Áreas

<sup>18</sup> O universo das empresas locais teve por base os resultados da auditoria refletidos no Relatório n.º 122/2023 (Proc. n.º 2022/310/E13/330), homologado pela Senhora Secretária de Estado do Orçamento, em 27/03/2024.

<sup>19</sup> Relatório da IGF n.º 44/2024 (Proc. n.º 2024/310/A14/155), homologado pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e pelo Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território em, respetivamente, 9/08/2024 e 25/10/2024, com objetivos semelhantes ao efetuado no decurso do ano de 2023, com a execução de um questionário dirigido aos 308 municípios (Proc. n.º 2023/324/M8/216), homologado pela Senhora Secretária de Estado do Orçamento em 7/03/2024.

<sup>20</sup> Através do ofício n.º 4146/2024.

<sup>21</sup> Cfr. <https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/entidades-locais/comunidades-intermunicipais/>.

Metropolitanas<sup>22</sup> efetuou qualquer reporte à IGF neste âmbito.

**2.1.5.** Apesar de existirem freguesias que empregam<sup>23</sup> mais de 50 trabalhadores, o que determina a sua sujeição aos deveres de reporte previstos no RGPC, não foi efetuado qualquer reporte à IGF neste âmbito.

**2.1.6.** Comparando com o ano anterior, verificamos que o número de elementos do PCN enviados à IGF é manifestamente inferior, em linha com a já referida redução do número de entidades que efetuaram o reporte em 2025.

**Figura 4 – Comparação dos reportes efetuados nos anos 2024 e 2025**

| Entidade                                        | Ano  | PPR | Relatório anual | Relatório intercalar | Código de Conduta |
|-------------------------------------------------|------|-----|-----------------|----------------------|-------------------|
| Municípios                                      | 2025 | 25  | 56              | 52                   | 12                |
|                                                 | 2024 | 35  | 55              | 48                   | 19                |
| Serviços Municipalizados / Intermunicipalizados | 2025 | 0   | 3               | 3                    | 0                 |
|                                                 | 2024 | 1   | 1               | 1                    | 0                 |
| Freguesias                                      | 2025 | 0   | 0               | 0                    | 0                 |
|                                                 | 2024 | 0   | 0               | 0                    | 0                 |
| Empresas Locais                                 | 2025 | 3   | 1               | 3                    | 0                 |
|                                                 | 2024 | 5   | 4               | 2                    | 1                 |
| Comunidades Intermunicipais                     | 2025 | 0   | 0               | 0                    | 0                 |
|                                                 | 2024 | 0   | 0               | 0                    | 0                 |
| Áreas Metropolitanas                            | 2025 | 0   | 0               | 0                    | 0                 |
|                                                 | 2024 | 0   | 0               | 0                    | 0                 |

Fonte: Reportes efetuados pelas entidades e análise da IGF

**2.1.7.** Da análise do quadro supra, incluindo os reportes efetuados no(s) ano(s) anterior(es) dos PPR e Código de Conduta, verifica-se que apenas 17 municípios (representam 3% do universo) enviaram todos os documentos elaborados ao abrigo do RGPC, conforme figura seguinte:

**Figura 5 – Entidades que cumpriram integralmente os deveres de reporte à IGF previstos no RGPC**

| Entidade                      | PPR        | Relatório Anual | Relatório Intercalar | Código de Conduta |
|-------------------------------|------------|-----------------|----------------------|-------------------|
| Município Abrantes            | 18/12/2024 | 29/04/2025      | 28/11/2025           | 18/12/2024        |
| Município Aljô                | 12/08/2024 | 22/04/2025      | 03/11/2025           | 15/05/2023        |
| Município Entroncamento       | 09/10/2025 | 30/04/2025      | 27/11/2025           | 22/09/2023        |
| Município Felgueiras          | 09/07/2024 | 22/04/2025      | 10/10/2025           | 25/09/2023        |
| Município Figueiró dos Vinhos | 15/10/2025 | 10/04/2025      | 15/10/2025           | 21/10/2025        |
| Município Guimarães           | 07/06/2024 | 08/05/2025      | 27/11/2025           | 07/06/2024        |
| Município Lisboa              | 17/02/2025 | 07/05/2025      | 22/10/2025           | 20/09/2023        |
| Município Madico              | 02/10/2023 | 29/04/2025      | 04/11/2025           | 02/10/2023        |
| Município Murtosa             | 01/10/2024 | 07/04/2025      | 01/10/2025           | 13/01/2023        |
| Município Odemira             | 06/10/2023 | 07/05/2025      | 13/11/2025           | 20/10/2023        |
| Município Oeiras              | 03/10/2023 | 30/05/2025      | 14/11/2025           | 04/12/2025        |
| Município Oliveira do Bairro  | 07/07/2023 | 29/04/2025      | 13/10/2025           | 07/07/2023        |
| Município Paços de Ferreira   | 21/03/2024 | 07/04/2025      | 03/11/2025           | 21/03/2024        |
| Município Palmela             | 24/10/2023 | 30/04/2025      | 31/10/2025           | 24/10/2023        |
| Município Sintra              | 10/07/2025 | 09/05/2025      | 06/11/2025           | 12/12/2025        |
| Município Trofa               | 13/01/2025 | 25/06/2025      | 03/12/2025           | 03/05/2024        |
| Município Valpaços            | 14/12/2023 | 15/05/2025      | 15/05/2025           | 14/12/2023        |

Fonte: Reportes efetuados pelas entidades e análise da IGF

<sup>22</sup> Em 2024, a Área Metropolitana do Porto tinha 70 trabalhadores ([https://cdn.bndlyr.com/stlplqtzpxcsfeb/\\_assets/mapa-pessoal-amp-2024.pdf](https://cdn.bndlyr.com/stlplqtzpxcsfeb/_assets/mapa-pessoal-amp-2024.pdf)) e a Área Metropolitana de Lisboa 54 trabalhadores ([https://documentacao.aml.pt/wp-content/uploads/2024/02/PlanoAcao\\_Orcamento\\_2024\\_VF\\_assin.pdf](https://documentacao.aml.pt/wp-content/uploads/2024/02/PlanoAcao_Orcamento_2024_VF_assin.pdf)).

<sup>23</sup> De acordo com os dados obtidos no Sistema de Informação da Organização do Estado, reportados a 30/09/2023, 49 freguesias empregavam mais de 50 trabalhadores.

Se apenas considerarmos os PPR e Códigos de Conduta, constata-se que é continua a ser muito diminuto o número de entidades (43 entidades - 7%) que promoveu os respetivos reportes à IGF, cumprindo, assim a obrigação legal prevista no RGPC.

**2.1.8.** Comparando as datas de elaboração ou da última revisão dos elementos do PCN remetidos em 2025, verifica-se que metade das entidades efetuou o reporte do PPR de forma extemporânea face ao prazo previsto no normativo<sup>24</sup>, como se evidencia:

**Figura 6 – Instrumentos do PCN enviados dentro do prazo legal**

| Tipologia                                     | PPR       |            | Código de Conduta |            | Relatório Anual |            | Relatório intercalar |            |
|-----------------------------------------------|-----------|------------|-------------------|------------|-----------------|------------|----------------------|------------|
| Municípios                                    | 13        | 52%        | 4                 | 33%        | 39              | 70%        | 37                   | 71%        |
| Serviços Municipalizados/Intermunicipalizados | 0         | 0%         | 0                 | 0%         | 2               | 67%        | 2                    | 67%        |
| Freguesias                                    | 0         | 0%         | 0                 | 0%         | 0               | 0%         | 0                    | 0%         |
| Empresas Locais                               | 1         | 33%        | 0                 | 0%         | 1               | 100%       | 3                    | 100%       |
| Comunidades Intermunicipais                   | 0         | 0%         | 0                 | 0%         | 0               | 0%         | 0                    | 0%         |
| Áreas Metropolitanas                          | 0         | 0%         | 0                 | 0%         | 0               | 0%         | 0                    | 0%         |
| <b>Total</b>                                  | <b>14</b> | <b>50%</b> | <b>4</b>          | <b>33%</b> | <b>42</b>       | <b>70%</b> | <b>42</b>            | <b>72%</b> |

Fonte: Reportes efetuados pelas entidades e análise da IGF

De facto, o PPR remetido pela empresa local “EAmb - Esposende Ambiente, EM - Sociedade Unipessoal, Lda” e por 52% dos municípios cumpriram o prazo legalmente previsto, o mesmo sucedendo relativamente a 33% dos Códigos de Conduta enviados pelos municípios.

Relativamente aos relatórios de avaliação do PPR, a maioria dos municípios efetuou o reporte de forma atempada (70%, relativamente aos relatórios de avaliação anual, e 71% nos relatórios de avaliação intercalar), e todas as empresas que promoveram o seu envio também o fizeram tempestivamente.

## 2.2. Análise do conteúdo dos documentos

**2.2.1.** Da análise ao conteúdo dos 28 PPR rececionados, verifica-se que a maioria se encontra devidamente enquadrada no RGPC (82%) e engloba todas as áreas de atividades da entidade (75%). A graduação de riscos está presente em 27 PPR (96%), mas apenas 21 entidades (75%) identificam riscos elevados ou máximos nas suas atividades.

Embora se admita a possibilidade da não identificação de riscos elevados ou máximos no âmbito do PPR, a sua ausência pode impelir a entidade a não adotar medidas de prevenção mais robustas que seriam exigíveis perante a sua existência, comprometendo uma maior proteção do interesse público e da eficácia dos sistemas de gestão de risco.

Quase todos (93%) os PPR reportados contêm medidas preventivas e corretivas de acordo com o risco decorrente da sua atividade. Contudo, apenas 7% preveem medidas mais exaustivas e prioritárias para as situações de risco elevado ou máximo.

<sup>24</sup> Ou seja, “10 dias contados desde a sua implementação e respetivas revisões ou elaboração” (cfr. n.º 6, do artigo 6º, do RGPC).

A designação do responsável pela execução, controlo e revisão do PPR está prevista em apenas 50% dos planos recebidos, o que fragiliza a sua monitorização e pode colocar em causa a correta e adequada execução não só do PPR como dos demais instrumentos do RGPC.

Da consulta às páginas oficiais na *internet* das 28 entidades que reportaram o PPR no ano 2025, 79% cumpriram o dever de publicitação nas suas páginas oficiais, enquanto as restantes continuam a disponibilizar versões anteriores do documento (três entidades) ou nem sequer o publicita (três entidades).

Da análise aos PPR remetidos, verifica-se que a tipologia de risco mais frequentemente considerada é a falta de transparência, abrangendo cerca de 64% das entidades, enquanto as menos referidas dizem respeito a subsídios em situações de risco e a pagamentos indevidos, incluídas apenas por um quarto das entidades, conforme se expõe:

- ✓ 18 entidades (64%) abordam situações de falta de transparência;
- ✓ 14 entidades (50%) incluem referências à não prestação de contas e ao incumprimento de obrigações contratuais;
- ✓ 10 entidades (36%) contemplam o risco de duplo financiamento;
- ✓ 9 entidades (32%) contemplam riscos de corrupção e suborno;
- ✓ 8 entidades (29%) mencionam riscos de fraude e falsas declarações;
- ✓ 7 entidades (25%) incluem as subvenções nas situações de risco;
- ✓ 7 entidades (25%) reportam o risco de não atuação quanto a valores pagos indevidamente.

Anexo 4

**2.2.2.** Os Códigos de Conduta enviados (12, exclusivamente por municípios) identificam as sanções disciplinares (100%) e criminais (83%) associadas a atos de corrupção e infrações conexas praticados nas entidades, conforme estabelecido no n.º 2, do artigo 7º, do RGPC.

Daqueles documentos, apenas dez (83%) foram publicitados nas respetivas páginas oficiais da internet, verificando-se a omissão de publicitação em duas autarquias.

Anexo 5

**2.2.3.** Da análise efetuada aos relatórios de avaliação da execução dos respetivos PPR, verifica-se que 83% (50 dos 60 relatórios de avaliação anual reportados) quantificam o grau de implementação das medidas preventivas e corretivas identificadas, e que apenas 42 (25%) apontam uma previsão para a sua plena implementação. O conteúdo dos relatórios intercalares é muito similar (79% e 36%, respetivamente), conforme se detalha na figura seguinte:

**Figura 7 – Grau de Implementação das medidas preventivas e corretivas no âmbito do RGPC**

| Tipologia                   | Relatório Anual                                            |                                                                |                                 | Relatório Intercalar                                       |                                                                |                                 |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------|
|                             | Grau de implementação das medidas preventivas e corretivas | Previsão de implementação das medidas preventivas e corretivas | Plena implementação das medidas | Grau de implementação das medidas preventivas e corretivas | Previsão de implementação das medidas preventivas e corretivas | Plena implementação das medidas |
| Municípios                  | 47                                                         | 23                                                             | 0                               | 44                                                         | 18                                                             | 2                               |
| Empresas locais             | 1                                                          | 1                                                              | 0                               | 2                                                          | 1                                                              | 0                               |
| Freguesias                  | 0                                                          | 0                                                              | 0                               | 0                                                          | 0                                                              | 0                               |
| Serviços Municipalizados    | 2                                                          | 1                                                              | 0                               | 0                                                          | 0                                                              | 0                               |
| Comunidades Intermunicipais | 0                                                          | 0                                                              | 0                               | 0                                                          | 0                                                              | 0                               |
| Áreas Metropolitanas        | 0                                                          | 0                                                              | 0                               | 0                                                          | 0                                                              | 0                               |
| <b>Total</b>                | <b>50</b>                                                  | <b>25</b>                                                      | <b>0</b>                        | <b>46</b>                                                  | <b>19</b>                                                      | <b>2</b>                        |

Fonte: Reportes efetuados pelas entidades e análise da IGF

Anexos 4 e 5

Pese embora dois municípios (3%) afirmem, nos respetivos relatórios de avaliação intercalar do PPR, que já implementaram todas as medidas previstas para a prevenção de riscos elevados ou máximos, estes resultados evidenciam fragilidades relevantes ao nível do planeamento temporal e do acompanhamento sistemático da implementação das medidas preventivas e corretivas previstas nos PPR, em particular no que respeita aos riscos classificados como elevados ou máximos.

### 3. PRINCIPAIS RESULTADOS APURADOS PELA IGF NAS AUDITORIAS REALIZADAS ENTRE 2022 E 2025

A análise dos resultados de 38 auditorias<sup>25</sup> realizadas pela IGF a entidades que integram o subsetor da administração local, desde a implementação do DL n.º 109-E/2021, de 09/12, até ao final do ano de 2025, evidencia um conjunto de fragilidades relevantes no cumprimento do RGPC, como se verifica nos pontos seguintes.

#### 3.1. Instrumentos mínimos do PCN

**3.1.1.** Dos 34 PPR analisados<sup>26</sup>, 13 (35% das entidades auditadas) não estavam devidamente enquadrados no atual RGPC, 10 (27%) não tinham designado o(s) responsável(eis) pela sua execução e 1 (3%) não previa a publicitação obrigatória na sua página oficial<sup>27</sup>, como se evidencia:

<sup>25</sup> Foram considerados 38 relatórios/informações que incidiram sobre 37 entidades (27 municípios – foram realizadas duas ações na mesma Autarquia –, 8 empresas locais e 2 comunidades intermunicipais) com diferentes objetos, designadamente, nas áreas financeira, contratação pública e urbanismo.

<sup>26</sup> Das entidades auditadas, apenas 34 dispunham de PPR aprovado.

<sup>27</sup> Sendo de destacar que os PPR da Penafiel Verde, EM e dos Municípios de Belmonte, Tabuaço, Vagos, Mangualde e Alfândega da Fé apresentavam, simultaneamente, desconformidades face ao RGPC e ausência de identificação do responsável pela respetiva execução. O PPR da INOVA, EM não previa a sua publicitação nos termos estabelecidos no normativo aplicável.

**Figura 8 – Apuramento de resultados quanto ao PPR**

| Cumprimento RGPC    | PPR                     |                    |                       |                                | Relatório de avaliação anual |                                | Relatório de avaliação intercalar |                                | Integração no Sistema de Controlo Interno |
|---------------------|-------------------------|--------------------|-----------------------|--------------------------------|------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------|
|                     | Elaboração do documento | Enquadrado no RGPC | Responsável designado | Publicitação na página oficial | Elaboração do documento      | Publicitação na página oficial | Elaboração do documento           | Publicitação na página oficial |                                           |
| <b>Sim</b>          | 30                      | 13                 | 2                     | 5                              | 9                            | 0                              | 5                                 | 0                              | 3                                         |
| <b>Não</b>          | 4                       | 13                 | 10                    | 1                              | 11                           | 4                              | 12                                | 3                              | 15                                        |
| <b>Não referido</b> | 4                       | 8                  | 22                    | 28                             | 14                           | 19                             | 17                                | 19                             | 16                                        |

Fonte: Auditorias da IGF

**3.1.2.** Os relatórios de monitorização e avaliação do PPR revelam fragilidades significativas ao nível do seu conteúdo, designadamente quanto à insuficiente identificação e graduação dos riscos, às limitações ou falta de definição das medidas preventivas e de clarificação ou nomeação dos responsáveis pela sua implementação, bem como à inexistência ou insuficiência de mecanismos adequados de monitorização, avaliação e revisão periódica.

Neste âmbito, constatou-se que 11 entidades (30%) não elaboraram os respetivos relatórios de avaliação anual e 12 (32%) não dispunham de relatórios de avaliação intercalar<sup>28</sup>. Nas restantes situações, identificou-se a ausência de publicitação dos relatórios de avaliação anual e intercalar em 4 (11%) e 3 (8%) entidades<sup>29</sup>, respetivamente. Adicionalmente, foram identificados 15 PPR (41%) que não contemplavam mecanismos de articulação com os sistemas de controlo interno.

**3.1.3.** Das entidades auditadas, 9 (24%) não dispunham de códigos de conduta e, nas restantes, foram identificadas insuficiências relevantes, designadamente a desatualização do respetivo conteúdo face às exigências do RGPC, em especial a ausência da identificação das sanções disciplinares (em duas entidades – 5%) e criminais (em três entidades – 8%)<sup>30</sup>, e fragilidades ao nível da sua publicitação.

**3.1.4.** Os canais de denúncia continuam a revelar fragilidades quanto à sua operacionalização e divulgação, o que pode comprometer a sua utilização efetiva por parte dos potenciais denunciante. Neste âmbito, verificou-se que sete (19%) das entidades não tinham canais de denúncia internos e seis (16%) não dispunham de canais de denúncia externo<sup>31</sup>.

**3.1.5.** No domínio da formação, as auditorias evidenciaram a inexistência<sup>32</sup> ou insuficiência de ações formativas específicas em matéria de prevenção da corrupção aos seus colaboradores em 14 (38%)

<sup>28</sup> Não obstante terem identificado riscos elevados ou máximos, como é o caso dos Municípios de Coimbra, Fornos de Algodres e Melgaço.

<sup>29</sup> Entre as situações identificadas, o Município de Pinhel e o de Paredes incumpriam o dever de publicitação de ambos os relatórios.

<sup>30</sup> Designadamente, a empresa AS – Águas de Santarém, EM, SA e o Município de Vila do Conde não dispunham da referência às sanções disciplinares e criminais, e a INOVA, EM não referenciava as sanções criminais.

<sup>31</sup> A ausência de qualquer canal foi identificada nos Municípios de Castro Marim, Esposende, Tabuaço, Lagoa e Reguengos de Monsaraz, bem como pela CIM do Alentejo Central.

<sup>32</sup> Designadamente, nos Municípios de Belmonte, Mangualde, Mêda e Vagos e nas empresas Penafiel Verde, EM e Casfig, EM, SA.

entidades<sup>33</sup>, o que é suscetível de condicionar a consolidação de uma cultura organizacional orientada para a integridade e para o cumprimento efetivo do RGPC.

### 3.2. Responsável pelo cumprimento normativo

A formalização de um responsável pelo cumprimento normativo revela igualmente fragilidades, já que a sua ausência foi referida em 13 ações de controlo<sup>34</sup> (35%), nas quais não foi efetuada a devida nomeação formal e/ou apresentam uma reduzida evidência de autonomia funcional e de meios adequados ao exercício das respetivas funções<sup>35</sup>.

Foram, ainda, identificadas outras desconformidades relevantes, como a não substituição do responsável pelo cumprimento normativo no Município de Alandroal após cessação do respetivo vínculo laboral.

### 3.3. Transparência administrativa

No domínio da transparência administrativa, os trabalhos de auditoria evidenciam fragilidades relacionadas com a incompletude ou desatualização da informação disponibilizada nas páginas institucionais, bem como com a inexistência de uma organização clara e sistematizada da informação relativa à prevenção da corrupção, o que dificulta o acesso à informação relevante por parte dos utilizadores da informação, em especial, os cidadãos, colocando em causa o princípio da transparência.

As principais conclusões obtidas<sup>36</sup> apontam para:

- ✓ Lacunas na publicitação de conteúdos obrigatórios e/ou essenciais, com informação frequentemente dispersa por diferentes áreas da página institucional;
- ✓ Ausência de uniformização e de critérios de estruturação que permitam uma navegação simples e intuitiva, comprometendo a rastreabilidade e a comparabilidade da informação;
- ✓ Falta de atualização regular de documentos e de registos publicados, reduzindo a fiabilidade e a utilidade pública dos conteúdos disponibilizados;
- ✓ Insuficiente visibilidade e acessibilidade da informação relativa à prevenção da corrupção e à integridade, designadamente no que respeita aos instrumentos, procedimentos e contactos relevantes.

---

<sup>33</sup> Em algumas situações o programa de formação estava em elaboração, ou aprovado sem execução ou adiado (caso dos Municípios de Vila do Conde, Guimarães, Reguengos de Monsaraz e Fornos de Algodres) e, noutras, o âmbito das formações previstas era restrita ou com conteúdos desajustados da matéria em causa (caso do Município de Pinhel e das empresas Wemob, EM, SA e INOVA, EM).

<sup>34</sup> Designadamente, nos Municípios de Belmonte, Esposende, Tabuaço, Coimbra, Vagos, Mangualde, Vila do Conde, Alfândega da Fé, Pinhel (nas duas auditorias) e Alandroal, bem como na Penafiel Verde, EM, e na Wemob, EM, SA.

<sup>35</sup> Como se verificou no Município de Coimbra e na Wemob, EM, SA.

<sup>36</sup> Em especial, nos Municípios de Coimbra, Alfândega da Fé e Pinhel, e nas empresas locais Penafiel Verde, EM, e na Wemob, EM, SA.

### **3.4. Conflitos de interesse e promoção da concorrência**

**3.4.1.** Relativamente à matéria dos conflitos de interesses, são assinaladas fragilidades decorrentes da inexistência ou insuficiente formalização de procedimentos para a identificação, declaração e gestão de conflitos de interesses, bem como da aplicação pouco consistente dos mecanismos existentes.<sup>37</sup>

De um modo geral, observou-se a ausência, insuficiência ou desatualização de normas internas claras que definam critérios de identificação e regras de atuação, bem como debilidades nos sistemas de declaração, registo e verificação, com práticas nem sempre uniformes ou devidamente documentadas, a par de inconsistências na operacionalização das medidas previstas, designadamente quanto à:

- ✓ Apreciação de situações potenciais e à definição de medidas mitigadoras dos respetivos riscos;
- ✓ Existência de lacunas ao nível da divulgação e sensibilização de trabalhadores e titulares de cargos, com reflexos na deteção precoce e no adequado tratamento de situações de conflitos de interesse.

**3.4.2.** No que respeita à promoção da concorrência, são identificadas fragilidades<sup>38</sup> associadas aos procedimentos de contratação pública, designadamente deficiências no planeamento e na fundamentação das opções procedimentais, com riscos acrescidos de restrição da concorrência ou de favorecimento, bem como uma insuficiente incorporação de medidas preventivas de riscos de corrupção nos processos pré-contratuais, designadamente:

- ✓ Insuficiência de mecanismos de controlo e segregação de funções nas fases pré-contratuais;
- ✓ Limitada integração de medidas preventivas de integridade e anticorrupção ao longo do processo.

### **3.5. Recomendações formuladas às entidades auditadas**

**3.5.1.** Em síntese, os resultados apurados evidenciam que, apesar dos progressos formais registados desde a entrada em vigor do DL n.º 109-E/2021, de 09/12, subsistem fragilidades estruturais e transversais no cumprimento do RGPC no subsetor da administração local, que comprometem a sua efetiva operacionalização. As insuficiências identificadas revelam, em muitos casos, uma abordagem predominantemente formal e pouco integrada dos vários instrumentos de prevenção da corrupção, uma limitada articulação com os sistemas de controlo interno, mecanismos de monitorização e acompanhamento pouco robustos e reduzido investimento na capacitação dos recursos humanos.

**3.5.2.** Neste contexto, impõe-se o reforço da implementação material das obrigações legais, a consolidação de mecanismos de acompanhamento e avaliação contínua e a promoção de uma cultura organizacional assente na integridade, transparência e responsabilização enquanto condições essenciais para a eficácia do sistema de prevenção da corrupção, tendo a IGF, nos seus relatórios/informações, formulado as seguintes recomendações às entidades auditadas:

---

<sup>37</sup> Designadamente nos Municípios de Coimbra, Pinhel e Alandroal e na Penafiel Verde, EM.

<sup>38</sup> Designadamente nos Municípios de Coimbra e Pinhel e Penafiel Verde, EM.

- a) A elaboração, aprovação ou revisão dos instrumentos fundamentais do PCN e a monitorização efetiva periódica do PPR, corrigindo fragilidades na avaliação e graduação de riscos;
- b) A designação formal de um responsável pelo cumprimento normativo nas entidades, assegurando a autonomia e independência de funções exigida por lei;
- c) A realização de programas de formação interna dirigidos a todos os seus dirigentes e trabalhadores, com vista a que estes conheçam, compreendam e adotem as políticas e procedimentos de prevenção da corrupção e infrações conexas implementados pelos responsáveis;
- d) A revisão e atualização das Normas de Controlo Interno das entidades, integrando as orientações e mecanismos do PCN, garantindo o respeito pelos princípios previstos no Código de Conduta e a prevenção de práticas de favorecimento ou discriminação;
- e) A implementação de canais de denúncias, internos e externos.

No âmbito dos contraditórios institucionais apresentados pelas entidades auditadas, em termos gerais, foram aceites todas as recomendações efetuadas e foram apresentadas as evidências da respetiva implementação por 21 municípios, 5 empresas locais e 1 comunidade intermunicipal.

Anexo 6

## **4. CONCLUSÕES**

**4.1.** As entidades integradas no Subsetor da Administração Local, abrangidas pelo Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), apresentam um grau de cumprimento dos deveres de reporte à IGF muito reduzido, em especial ao nível das empresas locais (apenas 5 enviaram, pelo menos, um dos elementos previstos no quadro legal), das Comunidades Intermunicipais, das Áreas Metropolitanas e das Freguesias que não remeteram qualquer documento.

(Vd. pontos 2.1.1. a 2.1.5.)

**4.2.** Em 2025, o número de instrumentos enviados pelas entidades abrangidas pelo RGPC foi similar ao do ano transato, pese embora tenha abrangido um maior número de entidades (passou de 88 para 96, representando 17% do universo).

(Vd. ponto 2.1.6.)

**4.3.** O reporte efetuado por aquelas entidades revelou-se muito heterogéneo e incompleto, apurando-se que apenas 17 municípios (3% do universo) asseguraram o cumprimento do dever de envio à IGF de todos os elementos que integram aquele Regime.

(Vd. ponto 2.1.7.)

**4.4.** Para além das omissões verificadas, persistiram os atrasos no cumprimento dos prazos de remessa dos instrumentos do Programa de Cumprimento Normativo (PCN) à IGF, particularmente no que se refere ao PPR e ao Código de Conduta, pois apenas 50% e 33% desses instrumentos, respetivamente, foram submetidos dentro do prazo legal. Os relatórios de avaliação anual e intercalar apresentaram índices mais elevados (70% e 71%, respetivamente).

(Vd. ponto 2.1.8.)

**4.5.** O conteúdo dos PPR e dos Códigos de Conduta evidenciou, de uma forma geral, o alinhamento com os requisitos estabelecidos no RGPC. Nos PPR, 75% das entidades identificaram riscos elevados ou máximos nas suas atividades, contudo apenas 7% previram medidas mais exaustivas e prioritárias para a efetiva prevenção e diminuição destas situações de risco.

(Vd. pontos 2.2.1. e 2.2.2.)

**4.6.** As obrigações relativas à publicidade e transparência não foram cumpridas, uma vez que os PPR e os Códigos de Conduta não se encontravam disponibilizados nas páginas oficiais de 21% e 17% das entidades, respetivamente.

(Vd. pontos 2.2.1. e 2.2.2.)

**4.7.** Os relatórios e informações produzidos pela IGF, entre 2022 e 2025, que abrangeram diversas áreas de atuação das entidades auditadas, na parte em que incidiram sobre as diversas componentes do RGPC, permitiram concluir que subsistiam fragilidades significativas na implementação e operacionalização dos mecanismos previstos no DL n.º 109-E/2021, de 09/12, refletindo um nível de maturidade ainda insuficiente em várias entidades auditadas e condicionando a efetiva mitigação dos riscos de corrupção e infrações conexas.

(Vd. ponto 3)

## **5. PROPOSTAS**

Em face do que antecede, propõe-se o envio da presente informação e anexos às seguintes entidades:

**5.1.** A Sua Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, para conhecimento.

**5.2.** Ao Presidente do Conselho de Administração do Mecanismo Nacional Anticorrupção atendendo às competências previstas no Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9/12, no quadro das determinações constantes da RCM n.º 33/2025, de 27/02.

À consideração superior.

## LISTA DE ANEXOS

---

|                |                                                                            |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anexo 1</b> | Reportes efetuados à IGF em cumprimento do RGPC – Triénio 2023/2025        |
| <b>Anexo 2</b> | Reportes efetuados à IGF em cumprimento do RGPC – Informação Agregada      |
| <b>Anexo 3</b> | Municípios que não efetuaram qualquer reporte à IGF em cumprimento do RGPC |
| <b>Anexo 4</b> | Detalhe dos PPR reportados à IGF em 2025                                   |
| <b>Anexo 5</b> | Detalhe dos Códigos de Conduta reportados à IGF em 2025                    |
| <b>Anexo 6</b> | Resultados apurados nas auditorias realizadas entre 2022 e 2025            |

---