



Direcção-Geral do Orçamento

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas

Março 2010

DIRC

Índice

INTRODUÇÃO	1
PARTE I – ATRIBUIÇÕES DA ENTIDADE, ORGANOGRAMA E IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.	2
1.1. MISSÃO, VISÃO E VALORES.....	2
1.2. ATRIBUIÇÕES.....	3
1.3. ESTRUTURA ORGÂNICA.....	5
1.4. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	6
1.4.1. Gabinete do Director-Geral	6
1.4.2. Serviços Centrais.....	6
1.4.3. Delegações.....	7
PARTE II – IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS	8
2.1. ÁREAS SUSCEPTÍVEIS DE COMPORTAREM RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS.....	8
PARTE III – MEDIDAS PREVENTIVAS DOS RISCOS.....	11
3.1. MEDIDAS JÁ ADOPTADAS	11
3.2. IDENTIFICAÇÃO DE PROCESSOS ESPECÍFICOS	13
3.3. SITUAÇÕES QUE POTENCIAM O RISCO DE CORRUPÇÃO E MEDIDAS DE PREVENÇÃO APLICÁVEIS	13
PARTE IV – ESTRATÉGIAS DE AFERIÇÃO DA EFECTIVIDADE, UTILIDADE, EFICÁCIA E EVENTUAL CORRECÇÃO DAS MEDIDAS PROPOSTAS	14
4.1. CRONOGRAMA E RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS.....	14
4.2. PROGRAMA DE MONITORIZAÇÃO.....	15
ANEXO: CÓDIGO DE CONDUTA DA DGO	

Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas

Introdução

O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) foi criado através da Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro, como entidade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas, para desenvolver uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas.

Por Deliberação do CPC de 4 de Março de 2009, foi aprovado um questionário sobre a “Avaliação da gestão de riscos de corrupção e infracções conexas”, com vista ao levantamento desses riscos nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos. O questionário foi dirigido aos serviços e organismos da Administração Pública Central e Regional, directa e indirecta, bem como a todos os Municípios, incluindo o sector empresarial local, constando os resultados apurados do “Relatório-Síntese” de 1 de Julho de 2009. Face à análise das respostas ao questionário é emitida uma **Recomendação**, nessa mesma data, onde se estipula o prazo de 90 dias¹ para a elaboração de planos de prevenção de riscos de corrupção e infracções conexas e se recomenda a utilização do questionário como guia.

Em Setembro de 2009 o CPC divulga um **Guião**, onde se estabelece uma estrutura padrão para a elaboração daqueles planos, e que serviu de base ao documento presente. Nele se pretende identificar as situações potenciadoras de riscos de corrupção e infracções conexas, elencar medidas preventivas e correctivas, que possibilitem a eliminação do risco ou minimizem a probabilidade da sua ocorrência, e também definir a metodologia de adopção e monitorização dessas medidas, com identificação dos responsáveis por estas acções.

A elaboração do presente plano foi condicionada pelo calendário atípico do processo orçamental do OE-2010, face às eleições legislativas de Setembro de 2009, e em que a DGO está fortemente envolvida desde o seu início ao seu término, situação que impediu o cumprimento do prazo recomendado pelo CPC.

De facto, durante o segundo semestre de 2009, a DGO esteve envolvida na elaboração do Orçamento Rectificativo, do Orçamento Transitório e da proposta de Orçamento do Estado para 2010. Este volume acrescido de trabalho surge num contexto em que a DGO enfrenta sérias carências de Recursos Humanos, fundamentalmente em resultado de saídas para aposentação. Só em 2009 a DGO perdeu 45 colaboradores. Nos primeiros três meses de 2010 o número de saídas confirmadas atinge já os 39 colaboradores.

¹ Por Deliberação de 21 de Outubro de 2009 este prazo é prorrogado até 31 de Dezembro do mesmo ano.

Parte I – Atribuições da entidade, organograma e identificação dos responsáveis.

1.1. Missão, Visão e Valores

Nos termos do art.º 2.º da sua Lei Orgânica (Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março) “A DGO tem por missão *superintender na elaboração e execução do Orçamento do Estado, na contabilidade do Estado, no controlo da legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado, e assegurar a participação do MFAP no quadro de negociação do orçamento e da programação financeira plurianual das Comunidades Europeias e gestão do PIDDAC.*”

O processo orçamental corresponde ao conjunto de normas e procedimentos (formais e informais) que regem a elaboração, aprovação, execução e controlo do orçamento, culminando na prestação de contas. Deste modo, a **Missão** da DGO, tal como definida na sua Lei Orgânica, pode resumir-se numa frase simples:

“Zelar pela qualidade do processo orçamental”

É hoje amplamente reconhecido que a qualidade do processo orçamental afecta os resultados alcançados. Embora não garantindo por si só a disciplina das contas públicas, um processo orçamental bem estruturado e que tenha em conta os incentivos individuais, contribui de forma importante para determinar as causas de ineficiência na utilização de recursos públicos, para focar as medidas correctivas e para promover a eficácia das políticas públicas.

Neste contexto, inúmeros países têm realizado profundas reformas dos seus processos orçamentais. As reformas empreendidas configuram uma alteração de paradigma, já que procuram reforçar a ênfase no desempenho, ou seja, nos resultados alcançados, em contraste com o paradigma tradicional, centrado nos recursos utilizados.

As reformas do processo orçamental realizadas nos diversos países têm sido guiadas por três princípios fundamentais:

- Adopção de uma perspectiva de médio prazo;
- *Transparência* sobre as actividades do sector público;
- Autonomia de gestão e *responsabilização* pelos resultados.

Na prática, a concretização dos três princípios enunciados tem frequentemente passado pela adopção em paralelo de um *quadro orçamental plurianual*, no âmbito do qual são estabelecidos limites para o crescimento da despesa pública para um conjunto de anos, e de uma estrutura de *Orçamento por Programas*, que complementa a tradicional classificação orgânica e funcional da despesa com uma classificação centrada nos objectivos das políticas e nos resultados a alcançar.

A DGO pretende ser reconhecida pelos cidadãos e pelos organismos da Administração Pública como uma referência em matéria de boas práticas orçamentais. A nossa **Visão** é, assim,

“Uma referência para as boas práticas orçamentais”

Na prossecução da sua Missão e Visão, a DGO pauta a sua acção por um conjunto de **Valores**, em que se destacam o rigor, a transparência, a cooperação, a responsabilidade e a capacidade estratégica.

Por **Rigor** entendemos um elevado grau de integridade, imparcialidade e competência técnica em todas as tarefas desenvolvidas.

A **Transparência** implica clareza sobre o que fazemos e como fazemos. Trata-se de disponibilizar e garantir o acesso fácil e generalizado à informação relevante, em particular no que respeita às contas públicas e ao funcionamento do processo orçamental.

Uma atitude de **Cooperação** significa ter capacidade para ouvir e interagir, mostrando abertura às críticas e aos pontos de vista alheios, bem como assumir uma postura construtiva na resolução de problemas quer a nível interno, na DGO, quer perante os outros organismos da Administração Pública, os órgãos de soberania, ou o público em geral.

A **Responsabilidade** traduz-se no compromisso firme de prestação de um serviço público caracterizado por uma elevada qualidade técnica, tempestividade e conformidade com a lei e no dever de responder pelas acções e omissões no âmbito do cumprimento da missão pública.

A **Capacidade Estratégica** exige um permanente sentido crítico e capacidade para antecipar, planear e influenciar o futuro. Trata-se de assumir uma postura activa, que contribua para promover e moldar as mudanças que se afigurem desejáveis no âmbito da missão da DGO.

1.2. Atribuições

O n.º 2 do artigo 2.º da Lei Orgânica da DGO elenca o conjunto vasto das suas atribuições. Assim, compete à Direcção-Geral:

- ✓ Preparar o Orçamento do Estado;
- ✓ Elaborar a Conta Geral do Estado e colaborar na elaboração das contas nacionais das administrações públicas;
- ✓ Analisar, acompanhar e controlar a execução orçamental, propor orientações para melhorar o desempenho da política orçamental;

-
- ✓ Produzir e difundir a informação respeitante à execução orçamental e às matérias relativas às finanças públicas;
 - ✓ Propor orientações para melhorar o desempenho da política orçamental;
 - ✓ Assegurar a eficiência e complementaridade dos controlos da administração financeira do Estado, designadamente através da colaboração com a IGF na execução das auditorias orçamentais;
 - ✓ Prestar apoio técnico aos controladores financeiros;
 - ✓ Superintender na elaboração e divulgação de normas de contabilização de receitas e despesas públicas;
 - ✓ Centralizar e coordenar a escrituração e a contabilização das receitas e despesas públicas, das operações do Tesouro e das transferências de fundos;
 - ✓ Coordenar o sistema de gestão e informação orçamental;
 - ✓ Colaborar na definição das regras e procedimentos necessários à elaboração do balanço do Estado;
 - ✓ Elaborar o quadro plurianual do Orçamento do Estado e manter actualizado um quadro previsional da evolução das contas orçamentais do sector público administrativo;
 - ✓ Preparar os projectos de diploma de execução orçamental e instruções para o seu cumprimento;
 - ✓ Elaborar pareceres jurídicos e orçamentais sobre os projectos de diploma que impliquem despesas públicas;
 - ✓ Assegurar, em articulação com o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI), a participação do MFAP no quadro da aprovação do orçamento e da programação financeira plurianual das Comunidades Europeias;
 - ✓ Preparar e elaborar a proposta técnica do PIDDAC e proceder ao acompanhamento e avaliação da sua execução financeira, articulando, com as entidades responsáveis pela coordenação dos fundos comunitários, designadamente com o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I. P., no que se refere ao investimento co-financiado;
 - ✓ Colaborar com as entidades prestadoras de serviços partilhados nas áreas da actividade financeira do Estado, pronunciando-se quanto à normalização contabilística e de processos no âmbito da aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) bem como proceder ao acompanhamento, evolução e manutenção da respectiva solução informática.

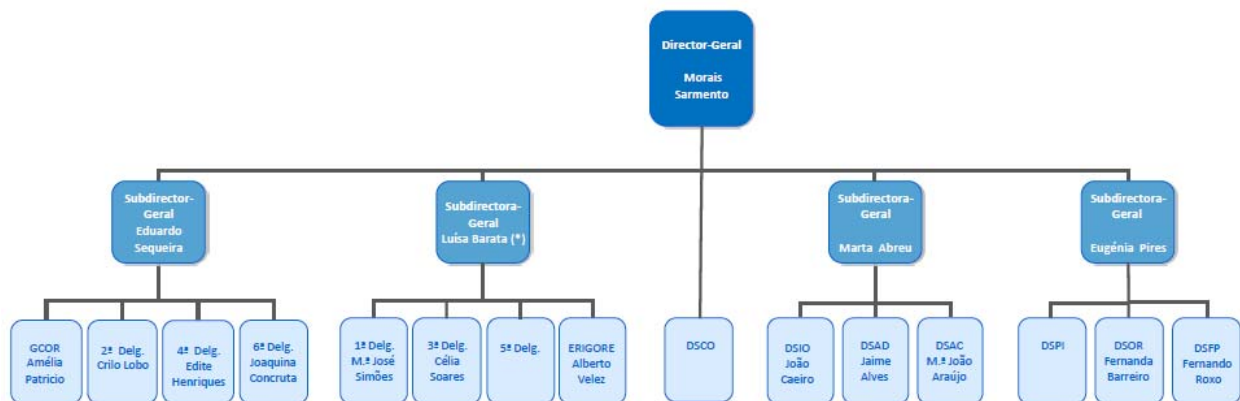
1.3. Estrutura orgânica

No seguimento do Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março (Lei Orgânica), que definiu a missão, atribuições e tipo de organização interna da Direcção-Geral do Orçamento, a Portaria n.º 346/2007, de 30 de Março, vem determinar a estrutura nuclear dos serviços e as competências das respectivas unidades orgânicas.

As unidades orgânicas nucleares da DGO compreendem oito Serviços Centrais e seis Delegações, tendo sido fixada em três a dotação máxima de chefes de equipas multidisciplinares. As Delegações são direcções de serviços com competência nas áreas abrangidas pelos ministérios, incluindo os serviços e fundos autónomos sob a sua tutela.

A estrutura da DGO é hierarquizada, de acordo com as relações evidenciadas no organograma apresentado a seguir e determinadas pelo Despacho n.º 4/DGO/2009, de 13 de Julho.

Organograma da DGO



Legenda:

DSOR - Direcção de Serviços do Orçamento

DSCO - Direcção de Serviços da Conta

DSAD - Direcção de Serviços Administrativos

DSAC - Direcção de Serviços dos Assuntos Comunitários

DSFP - Direcção de Serviços de Análise e Finanças Públicas

DSIO - Direcção de Serviços de Informática e de Gestão da Informação Orçamental

DSPI - Direcção de Serviços do PIDDAC

GCOR - Gabinete de Consultadoria Orçamental

ERIGORE - Equipa de projecto RIGORE

1.ª Delg. - 1.ª Delegação

2.ª Delg. - 2.ª Delegação

3.ª Delg. - 3.ª Delegação

4.ª Delg. - 4.ª Delegação

5.ª Delg. - 5.ª Delegação

6.ª Delg. - 6.ª Delegação

O modelo de estrutura matricial é adoptado nas áreas de projectos orçamentais, no quadro da orçamentação plurianual e de reavaliação orçamental.

1.4. Identificação dos responsáveis

A DGO é dirigida por um director-geral, coadjuvado por quatro subdirectores-gerais. O director-geral exerce as competências que lhe sejam cometidas por lei e que nele sejam delegadas ou subdelegadas. Os subdirectores-gerais exercem as competências que lhe sejam delegadas ou subdelegadas pelo director-geral, devendo este identificar a quem compete substituí-lo nas suas faltas e impedimentos.

Em 31 de Dezembro de 2009 existiam na Direcção-Geral, em efectividade de funções, 5 dirigentes em cargos de direcção superior e 36 dirigentes em cargos de direcção intermédia, distribuídos como se evidencia a seguir.

1.4.1. Gabinete do Director-Geral

Director-Geral – Luís Filipe Bruno da Costa de Moraes Sarmento

Subdirector-Geral I – Eduardo Dias Sequeira

Subdirector-Geral II – Maria Luísa Barata da Silva Carrondo Alexandre

Subdirector-Geral III – Maria Eugénia Melo de Almeida Pires

Subdirector-Geral IV – Marta Sofia Fonseca Carvalho David de Abreu

1.4.2. Serviços Centrais

Unidade Orgânica	Director de Serviços	Chefes de Divisão
DSOR - Direcção de Serviços do Orçamento	Maria Fernanda Sousa Barreiro	Mário Manuel Leal Monteiro
DSCO - Direcção de Serviços da Conta	(não preenchido)	Carlos Augusto dos Santos Pereira Jorge Manuel Ribeiro Henriques
DSAD - Direcção de Serviços Administrativos	Vitor Jaime Pereira Alves	Luís José Gonçalves Antunes
DSAC - Direcção de Serviços dos Assuntos Comunitários	Maria João Dias Pessoa de Araújo	José Joaquim de Campos Duarte Lourenço
DSFP - Direcção de Serviços de Análise e Finanças Públicas	Fernando Manuel Roxo Ferreira	Anabela Nabais Rodrigues Jorge Manuel Ribeiro Teixeira da Trindade Garrido
DSIO - Direcção de Serviços de Informática e de Gestão da Informação Orçamental	João Alberto Amaral Caeiro	Francelina Maria Guimarães Martins Ana Maria Rodrigues Guerra Fernandes Luís Manuel Marques Paiva
DSPI - Direcção de Serviços do PIDDAC	(não preenchido)	Anabela Ferreira Pedro Vilão Anabela Ferreira Pedro Vilão Maria de Fátima Coutinho Casaca Ventura
GCOR - Gabinete de Consultadoria Orçamental	Amélia Casimira de Almeida Alves Patrício	Kátia Ruth Rodrigues e Aragão Ferreira
ERIGORE - Equipa de projecto RIGORE	Alberto Rodrigo Velez Nunes	Ana Paula Rodrigues Serralheiro

1.4.3. Delegações

Unidade Orgânica	Director de Serviços	Chefes de Divisão
1.ª Delegação	Maria José Loureiro Simões (EGE, PCM)	Helder Jorge Costa Nunes (MNE) Pedro Miguel Campos Moreira (MJ) (1 não preenchido)
2.ª Delegação	Cirilo Garcia Lobo (MDN)	Maria da Graça Antunes Ferreira Gonçalves Grilo (MAI)
3.ª Delegação	Célia Maria Mendes Soares (MEID, MADRP)	Helena de Fátima Assunção Perfeito (MFAP) (2 não preenchidos)
4.ª Delegação	Maria Edite Rocha Henriques	Sandra Maria Carriceiro Baiá (MOTC) Filipe Jorge Dores Lopes Alves (MAOT)
5.ª Delegação	(não preenchido)	Maria Romana Cipriano Ramalho (MTSS) Laurinda da Silva Pinto Santos Ferreira (MS)
6.ª Delegação	Maria Joaquina Isidoro dos Santos Concruta (MCUL)	Maria Amélia Pires Mendes dos Santos (MEDU) Maria Isabel Cezar Lobato de Faria Rijo (MCTES) (1 não preenchido)

Legenda:

EGE	Encargos Gerais do Estado
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MJ	Ministério da Justiça
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MAI	Ministério da Administração Interna
MFAP	Ministério das Finanças e Administração Pública
MEID	Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MAOT	Ministério do Ambiente, e do Ordenamento do Território
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
MS	Ministério da Saúde
MEDU	Ministério da Educação
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MCUL	Ministério da Cultura

Parte II – Identificação dos riscos de corrupção e infracções conexas

2.1. Áreas susceptíveis de comportarem riscos de corrupção e infracções conexas

Na sua Recomendação de 1 de Julho de 2009, o CPC conclui, face à análise às respostas ao questionário já referido, que *“as áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos contêm riscos elevados de corrupção que importa prevenir através de planos adequados de prevenção”*.

São pois estas duas áreas que o CPC identifica como as mais susceptíveis de comportarem risco de existência de situações violadoras dos princípios da prossecução do interesse público, da igualdade de tratamento, da proporcionalidade, da transparência, da justiça, da imparcialidade, da boa fé e da boa administração.

As preocupações com o risco de corrupção no sector público inserem-se nos trabalhos que têm sido desenvolvidos ao nível da OCDE no que respeita à “gestão da integridade” ou “gestão ética” neste sector. Neste contexto, tem sido considerado que para uma gestão livre de corrupção dos recursos públicos a contratação pública é um instrumento central.

Como a DGO não é uma entidade concedente de subvenções públicas, a área de concessão de benefícios públicos não é objecto do presente plano, pelo que a identificação de situações de risco concentrou-se na área da contratação pública. Nesta área a maioria dos processos ainda são realizados fora da Unidade Ministerial de Compras (UMC), mas os valores envolvidos com os processos realizados através da UMC são muito superiores.

Uma vez que as situações de risco que podem ser encontradas na área da contratação pública são comuns às diversas entidades que a ela têm que recorrer, adopta-se aqui a tabela apresentada pela IGF no seu Plano, que elenca de forma genérica exemplos de situações potenciadoras de risco, bem como as respectivas medidas de prevenção.

Reproduz-se, pois, a identificação das vulnerabilidades a hipotéticos desvios de recursos, bem como a possível influência de interesses indevidos, nas diferentes fases do processo que culmina com a contratação pública de bens e serviços, já que a vertente das empreitadas de obras públicas também não tem expressão significativa no caso da DGO.

Nesta tabela, são identificados os pontos críticos, nos quais são desencadeadas acções e tomadas decisões que podem alterar o significado ou o andamento de determinado processo e que, por esse motivo, se tornam passíveis de comportarem fenómenos de corrupção.

Situação potenciadora de risco	Medida de prevenção
1. Fase pré-contratual	
1.1. Avaliação das necessidades	
As necessidades de contratação não se encontrarem devidamente justificadas.	A necessidade de contratar deverá ser claramente justificada através de um relatório, indicando se é para substituição ou reforço dos recursos existentes ou se é para atender a uma nova exigência.
Não ser verificada a existência de soluções internas como alternativa à contratação.	Deve ser verificada e indicada a inexistência de soluções alternativas dentro da organização, ou o reforço das capacidades existentes através do aumento da eficiência.
As quantidades requeridas serem desadequadas ou desnecessárias.	A proposta de aquisição deverá sustentar porque é que as quantidades propostas para contratar são realmente as mais adequadas às necessidades.
Indicação imediata do fornecedor com quem se pretende contratar.	Quem avalia as necessidades e propõe a contratação não deverá indicar qualquer fornecedor.
Não apresentação de estudos e pareceres técnicos.	A informação da necessidade de contratar deverá ser acompanhada dos respectivos estudos técnicos.
1.2. Planeamento e orçamentação	
Estimativa incorrecta de custos.	Deverá ser fornecida uma estimativa correcta de custos, verificada a disponibilidade orçamental e proposta a sua aprovação atempadamente.
Não previsão de prazos razoáveis para execução.	Preparar uma estimativa realista dos prazos de execução, os quais, havendo variações, podem ter impacto nos custos.
Não previsão de todas as fases e possíveis vicissitudes do procedimento.	Preparar cuidadosamente todas as fases do procedimento e identificar os funcionários que irão intervir em cada fase.
Falta de independência dos técnicos envolvidos no procedimento.	Verificar a independência dos funcionários intervenientes e os eventuais conflitos de interesses.
Não existência de segregação de funções nas diversas fases do procedimento.	Assegurar que existe segregação de funções, isto é, o funcionário que intervém numa fase não deve participar na fase seguinte.
1.3. Definição de especificações	
Falta de definição prévia das características e das especificações do produto a contratar.	Todas as características do objecto da contratação deverão ser claramente definidas e explicitadas antes do procedimento sem haver a intervenção de qualquer possível fornecedor.
Falta de verificação sobre a existência de oferta do produto no mercado e comparação dos preços entre fornecedores.	Deve haver uma análise do mercado com vista a determinar a oferta que existe bem como os diversos preços disponíveis, para o objecto da contratação ou similar.
Não ser dada relevância às normas de certificação do produto, nem às regras de segurança e manutenção.	Deverá ser definido que o objecto da contratação necessita de certificação, bem como de regras de segurança e de manutenção.
As especificações do produto estarem dirigidas a um determinado fornecedor.	Deverá ser evitada qualquer tipo de especificação que favoreça um determinado produto ou serviço, designadamente no que se refere a marcas ou denominações comerciais.
Não serem identificadas todas as componentes necessárias à funcionalidade do produto, o que faz baixar artificialmente o valor da proposta.	Deverão ser previstas exaustivamente todas as componentes da contratação de forma a evitar futuros ajustes por negociação, sem qualquer concorrência.

Situação potenciadora de risco	Medida de prevenção
1.4. Escolha dos procedimentos	
Não se encontrar justificada a escolha do procedimento adoptado.	A escolha do procedimento deverá ser justificada, principalmente quando se optam por procedimentos não concorrenciais.
Faltar a fundamentação para a escolha do procedimento de ajuste directo.	Deverá sempre ser bem fundamentada junto do dirigente máximo a utilização do ajuste directo, tanto em termos de legalidade como de benefício para a entidade.
Repartição da contratação e do respectivo valor para evitar o concurso público.	O total da contratação deverá ser posta a concurso. A divisão é propícia a práticas não concorrenciais e susceptíveis de maiores riscos de corrupção.
O convite à apresentação de propostas ser formulado a empresas do mesmo grupo.	Analisar os concorrentes, de forma a evitar a existência de propostas fictícias.
Os esclarecimentos prestados não serem divulgados por todos os concorrentes.	Todos os pedidos de esclarecimentos deverão ser disponibilizados aos concorrentes e as respostas partilhadas por todos, respeitando os princípios da igualdade e da transparência.
2. Adjudicação do contrato	
Não serem antecipadamente divulgados os critérios e subcritérios de adjudicação.	Todos os critérios e subcritérios para avaliação das propostas deverão ser antecipadamente divulgados.
Não ser efectuada uma análise clara de todos os critérios e subcritérios no relatório de avaliação.	O relatório de avaliação das propostas deverá conter de forma clara a análise realizada em cada critério e subcritério.
Não se encontrarem claramente identificados no relatório de avaliação os pontos fortes e fracos de cada concorrente.	O relatório de avaliação das propostas deverá conter obrigatoriamente os pontos fortes e fracos de cada proposta e concorrente.
A decisão de adjudicação não ser comunicada a todos os concorrentes.	Obrigatoriamente deverá existir o direito de audiência prévia, comunicando a todos os concorrentes o projecto de decisão de adjudicação, acolhendo o relatório final os eventuais comentários produzidos por cada concorrente.
A minuta do contrato ser formulada em desconformidade com o conteúdo da proposta vencedora.	A minuta do contrato deverá reflectir o conteúdo da proposta vencedora, não podendo incluir prestações que não foram colocadas no objecto da contratação.
3. Execução do contrato	
Não serem estabelecidas limitações a modificações do contrato nem regras à execução de trabalhos a mais.	O contrato deverá ser definitivo. Só por razões muito excepcionais poderão surgir adendas ou modificações, bem como a previsão dos trabalhos a mais ou complementares.
Não serem fixadas penalidades para o não cumprimento ou para o cumprimento defeituoso.	O contrato deverá conter cláusulas sobre penalidades para o não cumprimento, cumprimento defeituoso ou atrasos na execução.
Não se encontrar previsto o acompanhamento da obra/serviço ou fornecimento do produto pelo controlo interno.	O organismo deverá possuir um controlo interno eficaz com possibilidade de acompanhar toda a execução e de verificação das eventuais anomalias, devendo elaborar relatórios periódicos.
Pagamentos efectuados sem autos de medição ou a verificação do serviço prestado, de acordo com as condições contratadas.	Todos os pagamentos deverão ser efectuados mediante a apresentação dos autos de medição ou de execução, certificados e aprovados pelos órgãos competentes.
Aceitação sem reservas da obra, produto ou serviço.	A aceitação da obra, produto ou serviço deverá ser sempre provisória e condicionada à análise da sua funcionalidade, de acordo com os objectivos definidos.

Parte III – Medidas preventivas dos riscos

3.1. Medidas já adoptadas

Na senda das preocupações manifestadas pelo CPC e que estiveram na sua origem, a DGO tem vindo a desenvolver diversos instrumentos, que contribuem para uma boa “gestão da integridade”, tal como abordado em documentos da OCDE².

Neste sentido, foi aprovado em 29 de Dezembro de 2009, o Regulamento Interno da DGO, considerado no QUAR para o mesmo ano, e que inclui no seu primeiro capítulo o *Código de Conduta* para todos os trabalhadores ao serviço da Direcção-Geral. O Código estabelece as linhas de orientação em matéria de ética profissional e constitui igualmente uma referência para o público no que respeita ao padrão de conduta exigível à DGO no seu relacionamento com terceiros (artigo 1.º, n.º 1). Assim, este Código contém as normas éticas a que se considera ser devida obediência e os padrões de referência a utilizar para a apreciação do grau de cumprimento de obrigações assumidas por parte dos seus trabalhadores, sem prejuízo de outras normas de conduta decorrentes da lei (artigo 1.º, n.º 2). O Código de Conduta da DGO consta de anexo ao presente Plano.

Por outro lado, com vista a actualizar o Manual de Procedimentos da DGO de 21/03/2007, foram elaborados durante 2009 os *Manuais de Procedimentos* de diversas unidades orgânicas, onde foram identificados os processos e descritas as diversas actividades que os compõem, evidenciando os procedimentos em causa em cada uma delas, sempre que necessário complementados por check-lists mais pormenorizadas. Durante 2010-2011 pretende-se elaborar os Manuais de Procedimentos das unidades orgânicas que ainda não dispõem de um manual e promover a harmonização e consistência global dos diversos Manuais de Procedimentos, com vista à sua integração no novo Manual de Procedimentos da DGO. Pretende-se também garantir envolvimento de todos os trabalhadores na sua aplicação.

Importa ainda referir que em Junho de 2007 foi concluído, pela Deloitte, o "Redesenho e caracterização detalhada de processos para posterior implementação de um sistema de gestão documental" na DGO, que teve por base o Manual de Procedimentos então existente. Em Julho de 2008, entrou em produção o *Sistema de Gestão Documental e de fluxos de trabalho da DGO* (SGD), tendo sido implementados 44 processos de negócio.

O SGD veio estabelecer uma plataforma de trabalho única para regular as actividades da DGO e desmaterializar documentos e processos, contribuindo para harmonizar procedimentos e medir o desempenho, com ganhos muito significativos de eficiência e de transparência na actuação da DGO. Estes ganhos foram extensíveis aos restantes Organismos da Administração Central já em 2009. Com

² Ver por exemplo as págs. 9 e 22 do documento GOV/PGC/GF(2009)1, do Global Forum on Public Governance: “Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation” (4-5 Maio de 2009).

efeito, e na concretização do Programa *Simplex* e do QUAR da DGO para 2009, os Organismos públicos passaram a submeter a partir de 1 de Junho de 2009, através da *webpage* da DGO, os pedidos e comunicações de alteração orçamental (única via a partir dessa data) e os Pedidos de Libertação de Créditos (única via a partir de 1 de Julho de 2009).

O SGD, sendo uma ferramenta de acesso universal, permitiu ganhos de transparência e de autocontrolo, pois, salvo os processos que por natureza são confidenciais, todos os outros podem ser consultados pelos colaboradores da DGO.

Os procedimentos descritos nos manuais das unidades orgânicas já incluem os que são realizados através do SGD.

Foi aprovado em 04/03/2010 o [Regulamento do Fundo de Maneio da DGO](#), o qual será incorporado no Regulamento Interno da Direcção-Geral. Presidiu à elaboração deste regulamento a preocupação de “*por razões de boa gestão orçamental, de transparência e de controlo interno estabelecer regras claras que presidam à criação e gestão do fundo de maneio*”, visto que o mesmo é constituído anualmente nesta Direcção-Geral, nos limites do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92 e do decreto-lei de execução orçamental em vigor.

Importa referir que se encontra em fase de aprovação o [Regulamento do Sistema de Controlo Interno](#) da DGO, o qual tem como escopo essencial contribuir de uma forma segura para o desenvolvimento das actividades contabilística e financeira, isto é, que estas sejam desenvolvidas de forma ordenada e eficiente, isentas de ilegalidade, fraude e erro, e que a informação disponibilizada seja íntegra, fiável e oportuna.

De salientar ainda que, no sentido de reforçar a componente de planeamento e controlo de gestão da DGO, será criada na dependência da Direcção uma nova unidade orgânica (a partir de Abril de 2010), que apoiará a mesma nessas vertentes. A criação do NAPC - Núcleo de Apoio ao Planeamento e Controlo insere-se na aposta estratégica da DGO na melhoria da qualidade dos seus processos de gestão e de negócio.

Entre outras atribuições, caberá ao NAPC o apoio a futuras revisões do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da DGO e a análise do relatório de execução pelos responsáveis pela aplicação das medidas previstas. Estará também a seu cargo a coordenação e apoio aos trabalhos relativos à elaboração de Manuais de Procedimentos das UO, colaboração na elaboração de check-lists que complementem os mesmos e promoção da harmonização e consistência global dos diversos Manuais de Procedimentos.

3.2. Identificação de processos específicos

No âmbito da actividade da DGO relacionada com a área da contratação pública, consideram-se relevantes para a análise dos riscos de corrupção e infracções conexas os processos de aquisição a seguir indicados, desenvolvidos pela Direcção-Geral:

- Aquisição de serviços de manutenção e reparação;
- Aquisição de equipamento e software informático;
- Aquisição de serviços de consultoria.

As aquisições são realizadas através da Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP) no caso de se tratar de serviços de manutenção e reparação de bens de informática e em todas as aquisições de equipamento e software informático. As restantes aquisições são efectuadas sem recurso à ANCP.

3.3. Situações que potenciam o risco de corrupção e medidas de prevenção aplicáveis

Os riscos específicos que a DGO enfrenta quanto a possíveis incumprimentos nos procedimentos de contratação pública, que possam conduzir à prática de actos que se configurem como corrupção, foram identificados tendo por base o contexto estabelecido nos pontos anteriores e considerando:

- Os pontos críticos do processo de contratação pública e os riscos que genericamente lhe podem estar associados;
- Os processos aquisitivos da DGO mais relevantes no âmbito da avaliação em causa;
- O levantamento dos circuitos que estão associados a esses processos aquisitivos;
- Análises documentais.

No quadro seguinte são apresentadas as medidas de prevenção a adoptar, as quais foram estabelecidas visando evitar o risco, eliminando a sua causa, ou preveni-lo, procurando minimizar a probabilidade da sua ocorrência ou do seu impacto negativo:

Unidade Orgânica	Situações que potenciam riscos de corrupção	Medidas de prevenção de riscos a adoptar
DSAD	O Manual Procedimentos Administrativos da DGO não está actualizado de modo a acomodar as alterações decorrentes da entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, da utilização do GeRFIP/RIGORE e do SGD	Proceder à actualização do Manual Procedimentos Administrativos da DGO, adaptando-o às normas legais que actualmente regem esta matéria e aos novos sistemas contabilísticos e de gestão documental.
DSAD	Nas aquisições realizadas por ajuste directo, ao abrigo da alínea a) do art.º 20º do CCP, em alguns casos é apenas convidada uma entidade, situação prevista no art.º 112º do CCP.	Sem prejuízo de não constituir uma obrigatoriedade legal, estabelecer que sejam dirigidos convites a mais de uma entidade, sempre que o mercado o permita, nos procedimentos de ajuste directo ao abrigo da alínea a) do art.º 20º do CCP.

Unidade Orgânica	Situações que potenciam riscos de corrupção	Medidas de prevenção de riscos a adoptar
DSAD	Os colaboradores envolvidos nos processos de contratação não estão sujeitos à apresentação de declarações de interesses.	Instituir a obrigatoriedade de apresentação de declarações de interesses privados dos colaboradores intervenientes no processo de contratação, de modo a assegurar a sua independência (concretização da aplicação do artigo 10.º do Código de Conduta da DGO).
DSAD	O reduzido número de colaboradores no sector de aprovisionamento (dois), conduz em alguns casos a que tenham intervenção em mais de uma fase dos processos aquisitivos.	Definir e delimitar, dentro do possível, as funções e tarefas dos colaboradores do aprovisionamento, de modo a evitar a sua participação em mais do que uma fase do mesmo procedimento.
DSAD	Os colaboradores que integram a área de aprovisionamento exercem estas funções, por regra, em vários anos consecutivos.	Proceder à rotação periódica do pessoal da área de aprovisionamento, procurando evitar a participação sistemática dos mesmos colaboradores nos procedimentos de contratação.

Parte IV – Estratégias de aferição da efectividade, utilidade, eficácia e eventual correcção das medidas propostas

4.1. Cronograma e responsáveis pela aplicação das medidas previstas

A adopção das medidas identificadas no ponto 3.3 deste plano deverá seguir a calendarização a seguir estabelecida e assegurada pelos responsáveis aí indicados.

Medidas	Mês												UO	Responsável	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
Proceder à actualização do Manual Procedimentos Administrativos da DGO, adaptando-o às normas legais que actualmente regem esta matéria e aos novos sistemas contabilísticos e de gestão documental.														DSAD	Dr. Jaime Alves
Sem prejuízo de não constituir uma obrigatoriedade legal, estabelecer que sejam dirigidos convites a mais de uma entidade, sempre que o mercado o permita, nos procedimentos de ajuste directo ao abrigo da alínea a) do art.º 20º do CCP.														DSAD	Dr. Jaime Alves
Instituir a obrigatoriedade de apresentação de declarações de interesses privados dos colaboradores intervenientes no processo de contratação, de modo a assegurar a sua independência (concretização da aplicação do artigo 10.º do Código de Conduta da DGO).														DSAD	Dr. Jaime Alves
Definir e delimitar, dentro do possível, as funções e tarefas dos colaboradores do aprovisionamento, de modo a evitar a sua participação em mais do que uma fase do mesmo procedimento.														DSAD	Dr. Jaime Alves
Proceder à rotação periódica do pessoal da área de aprovisionamento, procurando evitar a participação sistemática dos mesmos colaboradores nos procedimentos de contratação.														DSAD	Dr. Jaime Alves

4.2. Programa de monitorização

O acompanhamento da aplicação das medidas enunciadas é da responsabilidade da DSAD, que deverá apresentar anualmente um ponto de situação ao Director-Geral. Os resultados da análise serão divulgados no Relatório Anual de Actividades da DGO.

Nesse sentido, a DSAD ficará responsável pela elaboração de um relatório de execução, que contemple, nomeadamente:

- A identificação das medidas adoptadas e das medidas por adoptar;
- A descrição dos riscos eliminados ou cujo impacto foi reduzido e daqueles que se mantêm;
- Os riscos identificados ao longo do ano que não foram considerados no plano inicial.

Como elementos de suporte ao relatório de execução, deverão ser preenchidos os seguintes mapas:

Medidas adoptadas	Resultados Obtidos	Evidência

Medidas por adoptar	Nova calendarização

Novos riscos identificados		
Processo	Unidade orgânica	Situação



Anexo

I - Código de conduta da DGO



Artigo 1.º

Âmbito de aplicação

1 - O presente Código de Conduta, a seguir designado por «Código», estabelece as linhas de orientação em matéria de ética profissional para todos os trabalhadores ao serviço da DGO, constituindo igualmente uma referência para o público no que respeita ao padrão de conduta exigível à DGO no seu relacionamento com terceiros.

2 – O Código contém as normas éticas a que se considera ser devida obediência e os padrões de referência a utilizar para a apreciação do grau de cumprimento de obrigações assumidas por parte dos seus trabalhadores, sem prejuízo de outras normas de conduta decorrentes da lei.

Artigo 2.º

Princípios Gerais

1 - A actuação dos trabalhadores deve pautar-se pelos Valores de rigor, imparcialidade, transparência, cooperação, responsabilidade e capacidade estratégica assumidos pela Direcção-Geral.

2 - Os trabalhadores devem igualmente aderir a padrões elevados de ética profissional e evitar situações susceptíveis de originar conflitos de interesses.

Artigo 3.º

Igualdade de tratamento e não discriminação

1 - Os trabalhadores não podem praticar qualquer tipo de discriminação, em especial, com base na raça, sexo, idade, incapacidade física, preferência sexual, opiniões políticas, ideias filosóficas ou convicções religiosas.

2 - Os trabalhadores devem demonstrar sensibilidade e respeito mútuo e abster-se de qualquer comportamento tido como ofensivo por outra pessoa, assim que esta se manifestar nesse sentido.

Artigo 4.º

Diligência, eficiência e responsabilidade

1 – Os trabalhadores devem cumprir sempre com zelo, eficiência e competência as responsabilidades e deveres que lhes sejam cometidos no âmbito da DGO.

2 – Os trabalhadores devem estar conscientes da importância dos respectivos deveres e responsabilidades e ter em conta as expectativas do público relativamente à sua conduta, dentro de padrões genérica e socialmente aceites, comportando-se de modo a manter e reforçar a confiança do público na DGO e a contribuir para o eficaz funcionamento e a boa imagem da Direcção-Geral.

Artigo 5.º

Lealdade e cooperação

1 - Para os trabalhadores, a lealdade implica não só o adequado desempenho das tarefas que lhes são atribuídas pelos seus superiores, o cumprimento das instruções destes últimos e o respeito pelos canais hierárquicos apropriados, mas também a transparência e a abertura no trato pessoal com superiores e colegas, no âmbito das disposições normativas aplicáveis.

2 - Os trabalhadores devem, designadamente, manter outros colegas intervenientes no mesmo assunto ao corrente dos trabalhos em curso e permitir-lhes dar o respectivo contributo.

3 - São contrárias ao tipo de lealdade que se espera dos trabalhadores a não revelação a superiores e colegas de informações que possam afectar o andamento dos trabalhos, sobretudo com o intuito de obter vantagens pessoais, o fornecimento de informações falsas, inexactas ou exageradas, a recusa em colaborar com os colegas e a demonstração de uma atitude de obstrução.

4 - Os trabalhadores que desempenhem funções de direcção, coordenação e chefia devem instruir os que com eles trabalhem de uma forma clara e compreensível, oralmente ou por escrito.

Artigo 6.º

Segredo profissional

Os trabalhadores não podem divulgar ou usar informações confidenciais obtidas no desempenho das suas funções, ou em virtude desse desempenho.

Artigo 7.º

Utilização abusiva de informação privilegiada

Os trabalhadores devem abster-se da utilização abusiva da informação a que tenham acesso no desempenho das suas funções ou por virtude desse desempenho, nos termos da legislação aplicável e das orientações da Direcção.

Artigo 8.º

Relacionamento com outras entidades

- 1- No relacionamento com entidades públicas e privadas, os trabalhadores devem observar as orientações e posições da DGO.
- 2- Os trabalhadores devem fomentar e assegurar um bom relacionamento com essas entidades, garantindo uma adequada observância dos direitos e deveres associados às diversas funções da responsabilidade da DGO.
- 3- Sem prejuízo, sempre que for o caso, do dever de confidencialidade, os trabalhadores devem assegurar-se de que os clientes dos serviços prestados pela DGO obtêm as informações que

solicitam, ou que lhes são comunicadas, de forma clara e compreensível, as eventuais razões para o não fornecimento dessas informações.

- 4- As decisões que admitam recurso, nos termos da lei, devem ser especialmente fundamentadas e conter todos os elementos indispensáveis para a sua eventual impugnação.

Artigo 9.º

Contactos com os meios de comunicação social

1 - Em matéria que se prenda com a actividade e imagem pública da DGO, os trabalhadores não podem conceder entrevistas ou fornecer informações que não estejam ao dispor do público em geral, por iniciativa própria ou a pedido dos meios de comunicação social, sem que, para qualquer dos casos, tenham obtido autorização prévia da Direcção.

2 - Nos seus contactos com membros dos meios de comunicação social, os trabalhadores devem usar da máxima discrição.

Artigo 10.º

Prevenção de potenciais conflitos de interesses

1 - Os trabalhadores devem evitar qualquer situação susceptível de originar, directa ou indirectamente, conflitos de interesses.

2 - Existe conflito de interesses sempre que os trabalhadores tenham um interesse pessoal ou privado em determinada matéria que possa influenciar o desempenho imparcial e objectivo das suas funções.

3 - Por interesse pessoal ou privado entende-se qualquer potencial vantagem para o próprio, para os seus familiares e afins.

Artigo 11.º

Informações sobre concursos no âmbito do fornecimento de bens e prestação de serviços ou dos Recursos Humanos

Durante os procedimentos de concurso para fornecimento de bens e prestação de serviços, ou dos procedimentos de concurso no âmbito do recrutamento ou carreiras de Recursos Humanos, os trabalhadores devem comunicar apenas através dos canais oficiais e evitar a prestação verbal de informações.

Artigo 12.º

Utilização dos recursos da DGO

1 – Os trabalhadores devem respeitar e proteger o património da DGO e não permitir a utilização abusiva por terceiros dos serviços e/ou das instalações. Todo o equipamento e instalações, independentemente da sua natureza, apenas podem ser utilizados para uso oficial.

2 – Os trabalhadores devem também, no exercício da sua actividade, adoptar todas as medidas adequadas e justificadas no sentido de limitar os custos e despesas da DGO, a fim de permitir o uso mais eficiente dos recursos disponíveis.

Artigo 13.º

Papel dos trabalhadores na aplicação deste Código

A adequada aplicação do presente Código depende, acima de tudo, do profissionalismo, consciência e capacidade de discernimento dos trabalhadores. Em particular, os trabalhadores investidos em cargos dirigentes devem ter uma actuação exemplar no tocante à adesão aos princípios e critérios estabelecidos no presente Código, bem como assegurar o seu cumprimento.