

## PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

maio 2015





---

**Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas****Índice**

INTRODUÇÃO .....	2
PARTE I – ATRIBUIÇÕES DA ENTIDADE, ORGANOGRAMA E RECURSOS .....	3
MISSÃO.....	3
VISÃO.....	3
VALORES.....	3
ESTRUTURA ORGÂNICA.....	4
FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES .....	5
PARTE II – IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS.....	6
CONCEITO DE RISCO E DE GESTÃO DO RISCO.....	6
ÁREAS DE RISCO .....	7
CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DO RISCO.....	7
PARTE III – IDENTIFICAÇÃO DAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO DE RISCOS.....	8
TABELA DE PREVISÃO / AÇÃO .....	8
ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E ATUALIZAÇÃO DO PLANO .....	9
ESTRATÉGIAS DE CORREÇÃO DE MEDIDAS.....	9
SIGLAS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS UTILIZADAS .....	9
ANEXO 1 – FICHA DE CONTROLO SEMESTRAL.....	9



---

## Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

### INTRODUÇÃO

---

O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), criado pela Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, é uma entidade administrativa independente, que funciona junto do Tribunal de Contas (TC), e desenvolve uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

Por deliberação do CPC de 4 de março de 2009, foi aprovado um questionário sobre *“Avaliação da gestão de riscos de corrupção e infrações 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, direta e indireta, bem como a todos os Municípios, incluindo o setor empresarial local, constando os resultados apurados do *“Relatório Síntese”* de 1 de julho de 2009.

Face à análise das respostas ao questionário, o CPC aprovou uma recomendação, em 1 de julho de 2009, sobre *“Planos de Gestão em Riscos de Corrupção e Infrações”*, nos termos da qual *«Os órgãos máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, seja qual for a sua natureza, devem elaborar planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas.»*

Em março de 2010 a DGO procedeu à divulgação do seu Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

O presente manual procede à revisão e atualização daquele, mantendo a matriz orientadora da primeira versão, onde se pretendeu identificar as situações potenciadoras de riscos de corrupção e infrações conexas, elencar medidas preventivas e corretivas, que possibilitem a eliminação do risco ou minimizem a probabilidade da sua ocorrência.

---

## Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

### PARTE I – ATRIBUIÇÕES DA ENTIDADE, ORGANOGRAMA E RECURSOS

#### MISSÃO

---

Nos termos do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 191/2012, de 23 de agosto que procede à reorganização interna da estrutura orgânica da Direção-Geral do Orçamento (DGO), em consonância com o disposto na Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, *“a DGO tem por missão superintender na elaboração e execução do Orçamento de Estado, na Contabilidade do Estado, no controlo da legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado, e assegurar a participação do Ministério das Finanças no quadro da negociação do orçamento e da programação financeira plurianual da União Europeia.”*

#### VISÃO

---

A DGO é reconhecida como a entidade que assegura de forma eficiente e transparente a estabilidade e a sustentabilidade das finanças públicas

#### VALORES

---

A DGO pauta a sua ação por um conjunto de valores, onde 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 boa 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, quer perante 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 ações e omissões, no âmbito do cumprimento da missão pública;

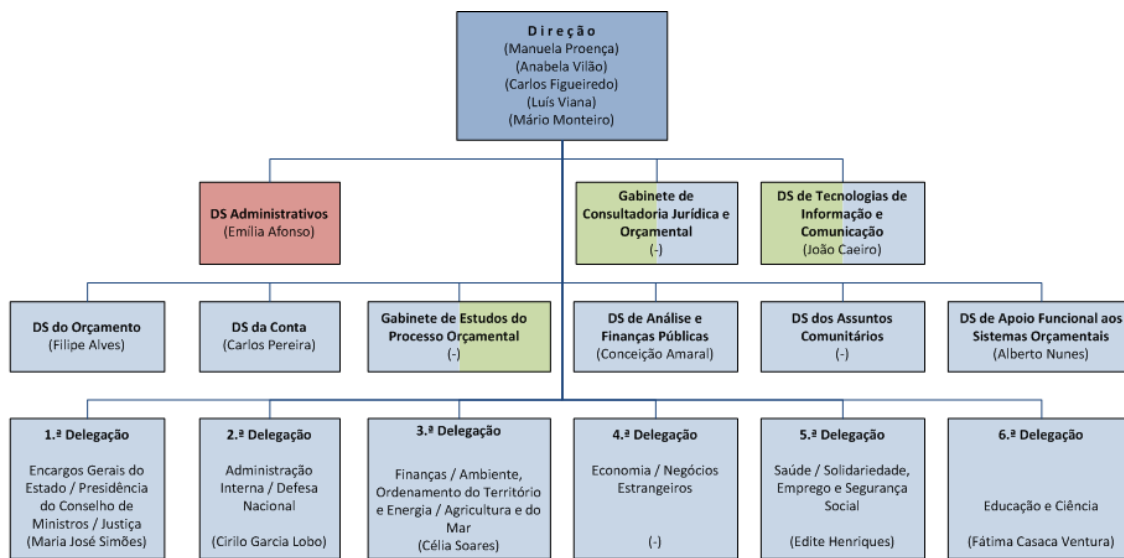
A capacidade estratégica exige um permanente sentido crítico e capacidade para antecipar, planejar e influenciar o futuro. Trata-se de assumir uma postura ativa, que contribua para promover e moldar as mudanças que se afigurem desejáveis no âmbito da missão da DGO.

## Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

### ESTRUTURA ORGÂNICA

A estrutura organizacional da DGO foi objeto de alterações em 2013<sup>1</sup>, e consequentemente o modelo organizacional da DGO também foi ajustado, procurando criar-se condições favoráveis aos principais desafios com que se confronta, designadamente: um acréscimo de funções; novas Entidades Públicas a integrarem o perímetro do Orçamento do Estado e a participação ativa na Reforma do Processo Orçamental.

A figura abaixo, apresenta o organograma da DGO:



#### Legenda:



DS - Direção de Serviços

Acresce referir que a DGO integra o modelo organizacional do Ministério das Finanças (MF) desde 2013. A centralização de atribuições nas áreas de gestão de recursos humanos, gestão orçamental e gestão de instalações e equipamentos, atualmente previstas no art.º 27.º da Lei do Orçamento de Estado para 2015 implica também a alteração ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, aprovado em março de 2010.

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 191/2012, de 23 de agosto (aprova a orgânica da DGO); Portaria n.º 432-C/2012, de 31 de dezembro (fixou a estrutura nuclear e as competências de cada uma das Unidades Orgânicas); Despacho n.º 2386/2013, de 3 de janeiro (estabeleceu a arquitetura e competências das unidades flexíveis, bem como o ordenamento das seis Delegações da DGO).

## Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

### FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES

O Plano de Gestão de Riscos contém indicações claras e precisas não só sobre a função e as responsabilidades de cada interveniente ou grupo de intervenientes, mas também sobre os recursos necessários e disponíveis e as formas adequadas de comunicação interna.

O quadro seguinte identifica os intervenientes e as respetivas funções e responsabilidades.

<b>GESTÃO DE RISCOS</b>	
<b>DECISOR</b>	<b>FUNÇÃO E RESPONSABILIDADES</b>
<b>Diretora Geral</b>	É a gestora do Plano. Estabelece a arquitetura e os critérios da gestão de risco, cuidando da sua revisão quando necessário. Recebe e comunica os riscos, tomando as medidas inseridas na sua competência
<b>Diretores de Serviço e Chefes de Divisão</b>	São os responsáveis pela organização, aplicação e acompanhamento do Plano na área respetiva. Identificam, recolhem e comunicam à DG qualquer ocorrência de risco com provável gravidade maior. Responsabilizam-se pela eficácia das medidas de controlo do risco na sua esfera de atuação
<b>Direção de Serviços Administrativos</b>	Acompanha a execução das medidas previstas no Plano e elabora o respetivo Relatório Anual. Apoia a consolidação da revisão e atualização do Plano, a partir dos contributos recebidos



---

## Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

### PARTE II – IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS

---

#### CONCEITO DE RISCO E DE GESTÃO DO RISCO

---

Pode definir-se **risco** como o evento, situação ou circunstância futura com probabilidade de ocorrência e potencial consequência positiva ou negativa na consecução dos objetivos de uma unidade organizacional.

A **gestão do risco** é o processo através do qual as organizações analisam metodicamente os riscos inerentes às respetivas atividades, com o objetivo de atingirem uma vantagem sustentada em cada atividade individual e no conjunto de todas as atividades.<sup>2</sup>

A gestão do risco deve ser organizada e levada a cabo ao nível dos programas, projetos e atividades principais ou ao nível de funções e direção de serviços, dependendo do projeto ou da natureza funcional da atividade.

A análise e o tratamento dos riscos encontrar-se-á facilitada por uma adequada quantificação dos objetivos. Com esta quantificação poder-se-á avaliar com rigor se os objetivos são ultrapassados, atingidos, parcialmente atingidos, porventura não atingidos e portanto até que ponto são, positiva ou negativamente, influenciados pela ocorrência do(s) risco(s).

A elaboração de planos de gestão de riscos, a par com a existência de manuais de procedimentos, as atividades de controlo, a divulgação da informação relevante sobre os vários tipos de risco e respetivas medidas de minimização, bem como o acompanhamento da eficácia destas medidas constituem alguns dos fatores que fazem diminuir a ocorrência dos riscos, em geral, e a prática de corrupção ou infrações conexas, em particular.

---

<sup>2</sup> In Norma de gestão de riscos, FERMA 2003

## Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

### ÁREAS DE RISCO

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”*.

Atenta a centralização de atribuições comuns na Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, por força do disposto no art.º 27.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro que aprova o Orçamento do Estado para 2015, reduz-se substancialmente o elenco de situações potenciadoras de risco na DGO.

Considerando 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, e atento o risco diminuto na DGO, em resultado da centralização de atribuições, adota-se aqui a tabela apresentada pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) no seu Plano, que elenca de forma genérica exemplos de situações potenciadoras de risco, bem como as respetivas medidas de prevenção.

São pois estas duas áreas que o CPC identifica como as mais suscetíveis 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.

### CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DO RISCO

Probabilidade da Ocorrência (PO)	Baixa(PO1)	Média(PO2)	ALTA(PO3)
Fatores de Gradação	Possibilidade de ocorrência mas com hipóteses de obviar o evento com o controlo existente para o tratar	Possibilidade de ocorrência mas com hipótese de obviar o evento através de decisões e ações adicionais	Forte possibilidade da ocorrência e escassez de hipóteses de obviar o evento mesmo com decisões e ações adicionais essenciais
Gravidade da Consequência (GC)	Baixa(GC1)	Média(GC2)	ALTA(GC3)
Fatores de Gradação	Dano da otimização do desempenho organizacional, exigindo a recalendarização das atividades ou projetos	Perda na gestão das operações requerendo a redistribuição de recursos em tempo e em custos	Prejuízo na imagem e reputação de integridade institucional, bem como na eficácia e desempenho da sua missão

## Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

### PARTE III – IDENTIFICAÇÃO DAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO DE RISCOS

#### TABELA DE PREVISÃO / AÇÃO

PREVISÃO				AÇÃO	
SITUAÇÃO DE RISCO		PO	GC	MEDIDA DE PREVENÇÃO	
Fase pré-contratual	As necessidades de contratação não se encontram devidamente justificadas	1	2	➔	A necessidade de contratar deverá ser justificada através de relatório/informação, com indicação expressa da necessidade de substituição, reforço ou novo recurso
	Não foi verificada a existência de soluções internas como alternativa à contratação	1	2	➔	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 são desadequadas/desnecessárias	1	2	➔	A proposta de aquisição deve fundamentar a necessidade daquelas quantidades
	Falta de definição prévia das características e especificações do objeto a contratar	1	2	➔	Todas as características do objeto são claramente definidas e explicitadas antes do procedimento, sem haver intervenção de qualquer possível fornecedor
	Indicação imediata do fornecedor com o qual se pretende contratar	2	3	➔	Quem avalia as necessidades e propõe a contratação, não deverá indicar qualquer fornecedor. Em caso de absoluta necessidade de indicação de fornecedor, deverão ser indicados, 3 fornecedores, no mínimo. A indicação de apenas um fornecedor deve ser especialmente fundamentada.
	Não previsão de prazos razoáveis para execução	1	1	➔	Fazer previsão realista dos prazos de execução, os quais, havendo variações, podem ter impacto nos custos
	Falta de independência dos técnicos envolvidos no procedimento	1	3	➔	Verificar a independência dos técnicos envolvidos no procedimento e o eventual conflito de interesses
	Não existe segregação de funções nas diversas fases do procedimento	2	2	➔	Assegurar que existe segregação de funções; o técnico que intervém numa fase do procedimento, não deverá intervir na seguinte
	Falta de verificação sobre a existência de oferta no mercado e comparação dos preços entre fornecedores	1	1	➔	Deve ser feita uma análise de mercado com vista a determinar a oferta disponível e os preços praticados
As especificações do produto estão dirigidas a um determinado fornecedor	1	2	➔	Deverá ser evitada qualquer especificação que favoreça um determinado produto ou serviço, designadamente no que se refere a marcas ou denominações comerciais. Quando tal acontece, deve ser especialmente fundamentado o pedido.	
Execução do Contrato	Não está previsto o acompanhamento da execução do contrato	1	3	➔	O organismo deve possuir um controlo interno eficaz, que permita acompanhar toda a execução, devendo elaborar relatórios/informação.
	Pagamentos realizados sem verificação de serviço prestado/objeto fornecido.	1	3	➔	Os pagamentos estão sujeitos à verificação da conformidade da execução do contrato.
	Aceitação, sem reservas, do bem/serviço/obra	1	3	➔	A aceitação do objeto do contrato deve considerar-se provisória, e fica condicionada à verificação da sua conformidade, aferida nos termos fixados no contrato e na lei aplicável.

---

## Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

### ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E ATUALIZAÇÃO DO PLANO

---

A Diretora-Geral procede ao controlo periódico no sentido de verificar se está a ser assegurado o cumprimento das regras do Plano e os seus efeitos práticos.

Até 30 de maio e 30 de novembro de cada ano, a Direção de Serviços Administrativos informa aquele órgão máximo, do grau de cumprimento das medidas identificadas para a prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, a partir dos dados inscritos pela D.S.A. e DSTIC na Ficha de Controlo Semestral, em anexo.

Para além da periodicidade acima indicada, cabe aos dirigentes informar a Diretora Geral, sempre que surjam riscos elevados que importa prevenir.

### ESTRATÉGIAS DE CORREÇÃO DE MEDIDAS

---

A revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, far-se-á sempre que tal se revele necessário, tendo em conta o grau de cumprimento e/ou desvio de medidas, evidenciados na aludida ficha de controlo.

### SIGLAS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS UTILIZADAS

---

CPC - Conselho de Prevenção da Corrupção;  
DGO - Direção-Geral do Orçamento;  
IGF - Inspeção-Geral de Finanças;  
MF - Ministério das Finanças;  
TC - Tribunal de Contas.

### ANEXO 1 – FICHA DE CONTROLO SEMESTRAL

---

Aplicação de Medidas de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas		[D.S.A. / DSTIC]	
		CUMPRE	
FICHA DE CONTROLO SEMESTRAL - Data ___/___/___		Parcial <sup>1</sup>	TOTAL <input checked="" type="checkbox"/>
1	A necessidade de contratar está justificada através de relatório/informação, com indicação expressa da necessidade de substituição, reforço ou novo recurso		
2	Está verificada a inexistência de soluções alternativas dentro da organização		
3	A proposta de aquisição fundamenta a necessidade daquelas quantidades		
4	Todas as características do objeto são claramente definidas e explicitadas antes do procedimento, sem haver intervenção de qualquer possível fornecedor		
5	Quem avalia as necessidades e propõe a contratação, não indica qualquer fornecedor. A indicação de apenas um fornecedor está especialmente fundamentada.		
6	Os prazos foram previstos com rigor		
7	Verificada a independência dos técnicos envolvidos no procedimento e o eventual conflito de interesses		
8	Está assegurada a segregação de funções		
9	Foi feita uma análise de mercado com vista a determinar a oferta disponível e os preços praticados		
10	Foi evitada qualquer especificação que favoreça um determinado produto ou serviço, designadamente no que se refere a marcas ou denominações comerciais		
11	O organismo possui um controlo interno eficaz, que permite acompanhar toda a execução		
12	Os pagamentos estão sujeitos à verificação da conformidade da execução do contrato		
13	A aceitação do objeto do contrato considerar-se provisória, e fica condicionada à verificação da sua conformidade, aferida nos termos fixados no contrato e na lei aplicável		
<b><sup>1</sup> (justificar desvios e cumprimento parcial)</b>			

O Responsável pelo Preenchimento,

\_\_\_\_\_