Plano de prevenção dos riscos de corrupção e infracções conexas

INSTITUTO CAMÕES, I.P.

FICHA TÉCNICA

Instituto Camões, I.P.
Av. da Liberdade, nº 270
1250-149 Lisboa

www.instituto-camoes.pt
icgeral@instituto-camoes.pt

Índice

I. Introdução 3

II. Caracterização do Instituto Camões, I.P 6

1. Missão 6
2. Visão 6
3. Estrutura orgânica 7

III. Identificação dos riscos 9

IV. Medidas preventivas dos riscos 15

V. Estratégias de aferição da efectividade, utilidade, eficácia e eventual correcção das medidas propostas 16

I. Introdução

Na sequência da Recomendação nº1/2009, de 1 de Julho, do Conselho de Prevenção da Corrupção, foi elaborado o plano de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas, respeitante ao Instituto Camões, I.P. (IC, I.P.) que agora se apresenta.

Nos termos desta Recomendação, os planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas devem conter, nomeadamente, os seguintes elementos:

- Identificação, relativamente a cada área ou departamento, dos riscos de corrupção e infracções conexas;
- Com base na referida identificação de riscos, indicação das medidas adoptadas que previnam a sua ocorrência (por ex., mecanismos de controlo interno; segregação de funções, definição prévia de critérios gerais e abstractos, designadamente na concessão de benefícios públicos e no recurso a especialistas externos, nomeação de júris diferenciados para cada concurso, programação de acções de formação adequada, etc.);
- Definição e identificação dos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano, sob a direcção do órgão dirigente máximo;
- Elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano.

A actividade de gestão e administração de dinheiros, valores e património públicos, seja qual for a natureza da entidade gestora — de direito público ou de direito privado, administrativa ou empresarial — deve, nos termos da Constituição da República e da lei, pautar -se por princípios de interesse geral, nomeadamente, da prossecução do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da transparência, da justiça, da imparcialidade, da boa fé e da boa administração.

Para o IC, I.P. o plano de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas é um importante instrumento de gestão que ganha redobrada pertinência no actual contexto da redefinição da missão e das novas competências do Instituto, resultantes

da política do governo para a promoção da língua e da cultura portuguesas, enquadrada por um conjunto de novas medidas legislativas (Decretos-Lei nºs 165-A/2009, 165-B/2009 e 165-C/2009, todos de 28 de Julho).

Com efeito, a partir de 2010, o IC, I.P. retoma o estatuto de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, o que por si só lhe confere maiores níveis de responsabilidade na gestão dos dinheiros públicos e, simultaneamente, lhe exige deveres acrescidos na transparência e na prestação de contas.

Também a partir de 2010 o IC, I.P. alarga a sua área de actuação, passando a integrar nas suas competências o ensino do português no estrangeiro em todos os níveis desde a educação pré-escolar, ensinos básico e secundário até ao ensino universitário.

Finalmente, no âmbito das atribuições do IC, I.P. encontra-se em fase de regulamentação as remunerações e subsídios do pessoal da sua rede externa nomeadamente dos docentes, directores e trabalhadores dos centros culturais portugueses no estrangeiro e dos coordenadores do ensino português no estrangeiro.

Neste contexto, o levantamento da situação feito no actual quadro do plano de prevenção dos riscos de corrupção centrou-se, nos termos das orientações da Recomendação em apreço, em duas áreas entendidas como áreas de maior criticidade: i) área da contratação pública e ii) área da concessão de benefícios públicos.

Trata-se, de facto, das duas áreas mais sensíveis e mais críticas de actuação do IC,I.P. no âmbito do plano de prevenção dos riscos de corrupção.

Áreas mais sensíveis porque nelas se concentra boa parte das actividades e da intervenção do IC, I.P.

Mas igualmente áreas mais críticas dada a inexistência, até agora, de um manual de procedimentos que identifique os valores, sistematize os procedimentos e clarifique as responsabilidades de cada um, e de todos, no cumprimento da sua missão.

Esta situação, é tanto mais crítica quanto o IC, I.P. tem a responsabilidade não só de assegurar a gestão interna na sua sede, como também tem a responsabilidade de coordenar a sua vasta rede externa que desenvolve actividade em 69 países e envolve 1.142 docentes.

À falta de um manual de procedimentos, há ainda que acrescentar, como ponto de maior fragilidade no quadro de uma melhor gestão e mais adequada prevenção dos riscos de corrupção, a igual inexistência de um sistema integrado de informação que, com base numa plataforma, filtre, articule e produza informação e indicadores de suporte à tomada de decisão. Esta debilidade levou a que fizessem parte da definição do QUAR 2010 do IC, I.P. nomeadamente objectivos estratégicos e indicadores de eficácia que visam dar resposta a esta situação.

É neste quadro, que o plano de gestão de riscos de corrupção do IC, I.P. se assume, pois, como um instrumento de gestão da maior relevância, que se quer dinâmico e aberto aos ajustamentos que se vierem a revelar necessários e cuja implementação passa por uma estratégia que assenta, essencialmente, na produção de um manual de procedimentos que abranja todas as unidades orgânicas de forma a assegurar a articulação das actividades e a coerência dos procedimentos em linha com as orientações e princípios éticos definidos para a Administração Pública.

Assim, de acordo com o proposto na Recomendação nº 1/2009, de 1 de Julho, e tendo como base o guião disponibilizado no site do Conselho de Prevenção da Corrupção (www.cpc.tcontas.pt), apresenta-se na Parte II a caracterização do IC, I.P., na Parte III a identificação dos riscos, na Parte IV as medidas preventivas de combate aos riscos e, por último, na Parte V as estratégias de aferição da efectividade, utilidade, eficácia e eventual correcção das medidas propostas.

II. Caracterização do Instituto Camões, I.P

O IC, I.P. é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, conforme o determinado na sua Lei Orgânica, o Decreto-Lei nº 119/2007, de 27 de Abril, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 165-A/2009, de 28 de Julho.

O IC, I.P. é tutelado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e integra, para além da sua sede em Lisboa, uma rede externa que compreende a rede do ensino português no estrangeiro e os centros culturais portugueses no estrangeiro.

1. Missão

O IC, I.P. tem como missão propor e executar a política de ensino e divulgação da língua e cultura portuguesas no estrangeiro, através da rede externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros, dos centros culturais portugueses e da rede de ensino português no estrangeiro, em coordenação com outros departamentos governamentais, em particular os Ministérios da Educação, da Cultura, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

2. Visão

O IC, I.P. pretende ser o organismo de referência na projecção da língua e cultura portuguesas no estrangeiro, assumindo o papel de organismo coordenador na concretização da política do governo para este domínio, aumentando o reconhecimento das suas actividades, por meio da associação à marca *Portugal*.

3. Estrutura orgânica

O IC, I.P. é, nos termos da sua lei orgânica, dirigido por um presidente e dois vice-presidentes. Para além do conselho consultivo e do conselho estratégico, o IC,I.P. dispõe, ao nível dos serviços centrais, de uma estrutura nuclear (constituída por três direcções de serviços) e de uma estrutura flexível (constituída por seis divisões) compreendendo um total de 64 colaboradores.

No seguimento do DL nº 165-A/2009, de 28 de Julho, foram apresentadas propostas, que aguardam decisão superior, para o regulamento interno e estatutos do IC, I.P. assentes numa lógica de partilha de objectivos que prevêem a reformulação, nomeadamente das unidades da estrutura flexível.

O conselho consultivo e o conselho estratégico são dois órgãos de apoio ao Instituto quer na definição das suas linhas de actuação quer na articulação interdepartamental, nomeadamente entre os Ministérios dos Negócios Estrangeiros, Educação, Cultura, Ciência e Ensino Superior.

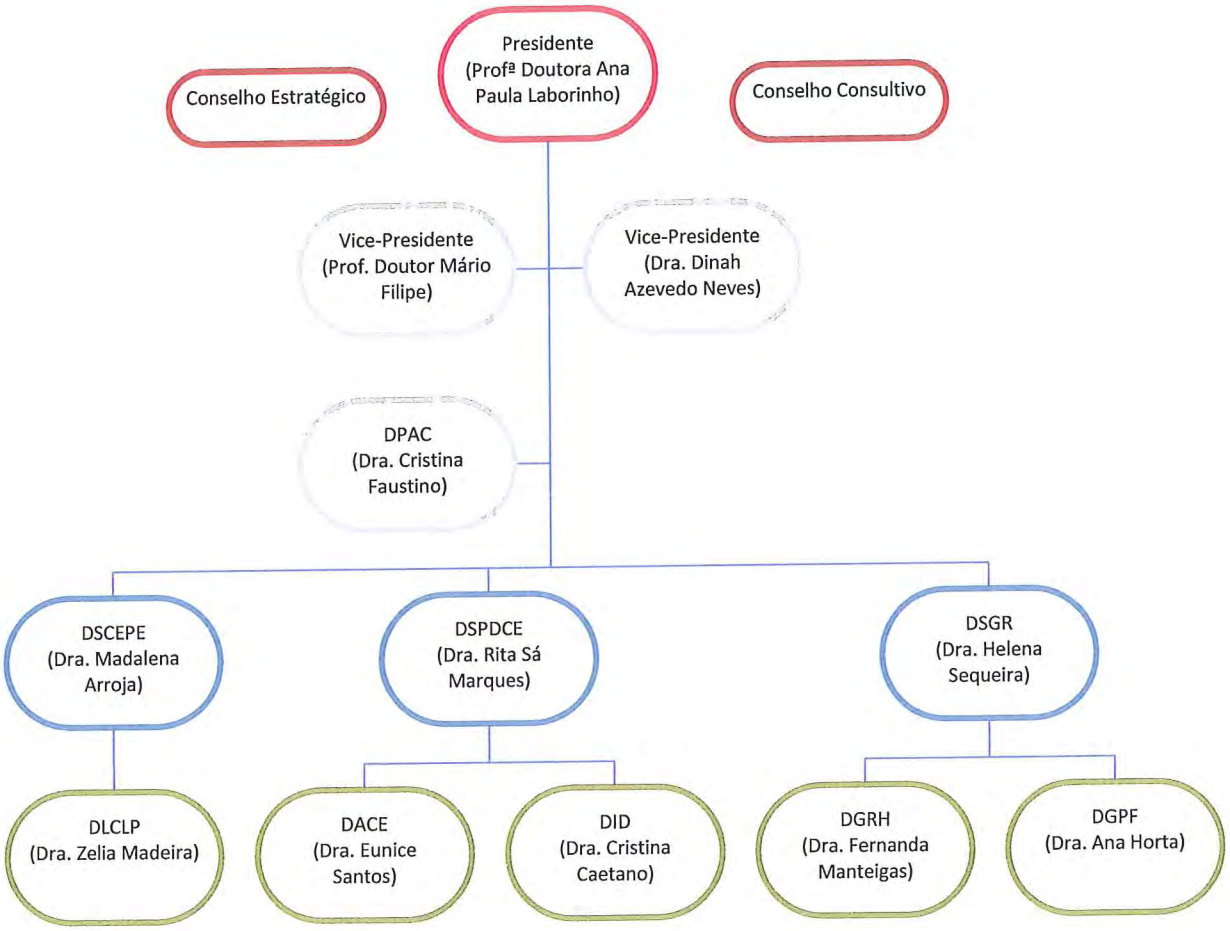
A estrutura nuclear é constituída pelas seguintes Direcções de Serviço:

- Direcção de Serviços de Coordenação do Ensino Português no Estrangeiro (DSCEPE);
- Direcção de Serviços de Promoção e Divulgação Cultural Externa (DSPDCE);
- Direcção de Serviços de Gestão de Recursos (DSGR).

A estrutura orgânica flexível é constituída pelas seguintes Divisões:

- Divisão de Leitorados e Centros de Língua Portuguesa (DLCLP);
- Divisão de Acção Cultural Externa (DACE);
- Divisão de Informação e Documentação (DID);
- Divisão de Gestão de Recursos Humanos (DGRH);
- Divisão de Gestão Patrimonial e Financeira (DGPF);

- Divisão de Programas e Acordos Culturais (DPAC).



Com atrás se referiu, o IC, I.P., para além da sua sede em Lisboa, desenvolve a sua acção no exterior através da rede externa que compreende a rede do ensino português no estrangeiro e os centros culturais portugueses no estrangeiro.

A rede do ensino português no estrangeiro integra as estruturas de coordenação e o corpo de docentes de educação pré-escolar e dos ensinos básico, secundário e superior.

As estruturas de coordenação e os centros culturais portugueses são unidades dotadas de autonomia administrativa criadas junto das missões diplomáticas portuguesas ou postos consulares. As estruturas da rede externa articulam -se no estrangeiro com a rede diplomática e consular, de acordo com a orientação estratégica do IC, I. P.

Actualmente, o IC, I.P. conta com 19 Centros e Pólos Culturais e coordena 57 Centros de Língua Portuguesa. No total existem 716 colaboradores efectivos nas estruturas da rede externa do IC, I.P., dos quais 90% pertencem à rede do ensino português no estrangeiro e 10% aos centros culturais portugueses.

III. Identificação dos riscos

O Código Penal identifica como corrupção passiva para acto ilícito o crime cometido por funcionário que por si, ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para um qualquer acto ou omissão contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação.

Por outro lado, a corrupção activa consiste no crime praticado por quem por si, ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro com conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial que ao funcionário não seja devida.

Associados a estes crimes existem outros designadamente o crime de peculato, a participação económica em negócio e os crimes de abuso de autoridade.

Tendo presente as atribuições do IC, I.P. identificam-se duas áreas onde a probabilidade de ocorrência de riscos é maior:

- Contratação Pública;
- Atribuição de subsídios e apoios financeiros no âmbito:
  - da edição;
  - da internacionalização de artistas portugueses;
  - de bolsas de investigação.

No ano de 2009, o IC. I.P. efectuou as seguintes despesas nestas duas áreas:

Quadro I

Área		Valor em euros
Contratação Pública	Aquisição de bens e serviços	564.880,38
Atribuição de subsídios	Apoio à edição	41.035,00
	Apoio à internacionalização	159.198,57
	Bolsas de investigação	503.285,32
	Total	**1.268.399,27**

De acordo com o guião disponibilizado no site do Conselho de Prevenção da Corrupção, os riscos devem ser identificados e caracterizados por unidade orgânica devendo os mesmos ser classificados em função do grau de probabilidade de ocorrência de acordo com a seguinte escala:

Quadro II

Grau de probabilidade	Grau de risco
Elevado	Risco elevado
Moderado	Risco moderado
Fraco	Risco fraco

Assim, listam-se de forma detalhada os riscos identificados e caracterizados por unidade orgânica, apontando-se as correspondentes medidas a adoptar no sentido da sua prevenção e gestão. Note-se que, prioritariamente se identifica a Direcção de Serviços e Coordenação do Ensino Português no Estrangeiro (DSCEPE) e a Direcção de Serviços de Promoção e Divulgação Cultural Externa (DSPDCE) por serem as unidades orgânicas que de forma mais directa, e em primeiro lugar, intervêm na apresentação de propostas e na tomada de decisão na esfera das actividades integradas nas áreas mais críticas atrás identificadas.

No que diz respeito à Direcção de Serviços de Gestão de Recursos (DSGR) estão já em curso estratégias e medidas que constituem eficazes instrumentos de controlo e gestão de risco quer para a área financeira e orçamental quer para a área de aprovisionamento.

É o caso da implementação em curso da plataforma GeRFiP (Gestão de Recursos Financeiros Partilhada na Administração Pública), que consubstancia a implementação do POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública) e que cria as condições para a integração dos diferentes aspectos da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, apresentando-se assim, como um instrumento essencial à melhor gestão e à fundamentada tomada de decisão.

Encontra-se também em curso o processo de implementação de uma plataforma electrónica para a aquisição de bens e serviços superiores a 5.000 €.

Quadro III

Unidade orgânica	Principais actividades	Identificação dos riscos	Risco		Medidas a adoptar	
			PO	GR		
DSCEPE	- Responsável pela coordenação do ensino português no estrangeiro; - Executa os procedimentos relacionados com a aquisição de bens e serviços relacionados com projectos no âmbito da língua, designadamente no âmbito da formação; - Responsável pela concessão de bolsas de investigação.	Inexistência de procedimentos internos de contratação que abranja as diversas áreas: - Protocolos com Universidades; - Aquisição de serviços no âmbito de projectos relacionados com a divulgação da língua portuguesa; - Serviços no âmbito da formação	M	M	**1**	Elaboração de manual de procedimentos
		Inexistência de regras relativas à atribuição de bolsas	M	M	**2**	Elaboração de regulamento de atribuição de bolsas
		Inexistência de declaração de interesses	F	F	**3**	Subscrever declaração de interesses

Quadro III

Unidade orgânica	Principais actividades	Identificação dos riscos	Risco		Medidas a adoptar	
			PO	GR		
DSPDCE	- Responsável pela programação e divulgação cultural externa; - Executa os procedimentos relacionados com a aquisição de bens e serviços relacionados com projectos no âmbito da cultura e distribuição de bens pelos serviços externos (livros e audiovisuais); - Responsável pela concessão de subsídios e apoios à internacionalização de artistas portugueses e à edição de obras portuguesas no estrangeiro.	Inexistência de procedimentos internos de contratação	M	M	4	Elaboração de manual de procedimentos
		Inexistência de regras relativas à atribuição de subsídios e de apoios	M	M	5	Elaboração de regulamento de atribuição de subsídios à internacionalizaçã o e de apoios à edição
		Inexistência de declaração de interesses	F	F	6	Subscrever declaração de interesses

Quadro III

Unidade orgânica	Principais actividades	Identificação dos riscos	Risco		Medidas a adoptar	
			PO	GR		
DSGR	- Executa os procedimentos relacionados com a aquisição de bens e serviços destinados ao aprovisionamento; Assegura a gestão orçamental	Inexistência de procedimentos internos de contratação de bens e serviços	F	F	7	Elaboração de um manual de procedimentos
		Inexistência de um sistema integrado de gestão	F	F	8	Implementação de um sistema de gestão documental
		O nº reduzido de trabalhadores implica a sua intervenção em todos os processos	M	M	9	Efectuar o recrutamento de novos trabalhadores para o aprovisionamento de forma a possibilitar a sua rotatividade
		Inexistência de segregação de funções	M	M	10	Efectuar o recrutamento de novos trabalhadores para a divisão de gestão financeira de forma a possibilitar a sua rotatividade

Legenda:
PO – Probabilidade de ocorrência
GR – Grau de Risco
E – Elevado
M – Moderado
F – Fraco

IV. Medidas preventivas dos riscos

No campo das medidas de prevenção dos riscos a estratégia do IC, I.P. assenta em dois instrumentos chave: i) elaboração de um manual de procedimentos e ii) implementação de um sistema integrado de informação.

A elaboração de um manual de procedimentos considera-se, como atrás sublinhado, de importância fundamental devendo abranger toda a área de contratação pública de forma a garantir o cumprimento dos seus princípios orientadores designadamente os princípios da transparência e da igualdade.

A operacionalização de um sistema integrado de informação que reforce a coordenação da rede interna e externa, é também uma medida prioritária na prevenção do risco e na redução da probabilidade da sua ocorrência.

A racionalização dos recursos financeiros mediante a afectação do orçamento por centros de custo, a par da implementação de um plano destinado à desmaterialização dos processos, constitui uma importante medida para o reforço da responsabilização e prestação de contas por parte dos responsáveis dos serviços.

Ao mesmo tempo, será aprofundado um plano de formação que desenvolva as competências e motivações dos recursos humanos de forma a imprimir às suas actividades e desempenho as qualidades de inovação e excelência.

Saliente-se neste âmbito o actual processo de implementação da solução informática GeRFiP em curso, conduzido pela GeRAP (Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE).

Finalmente, a intervenção dos mesmos trabalhadores em todos os processos de aquisição resulta da escassez de recursos humanos, situação que poderá ser resolvida no âmbito de uma política de recrutamento que reforce as áreas do aprovisionamento.

Em matéria de concessão de subsídios e de apoios, os dirigentes do IC, I.P. e todos os trabalhadores têm a obrigação de agir no interesse público, devendo este prevalecer sobre os interesses particulares. Neste âmbito, é possível que surjam conflitos de interesses, tal como se encontra previsto no artigo 30º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

Assim, todos os trabalhadores e dirigentes do IC, I.P. devem ser obrigados a declarar os seus interesses e ligações familiares, devendo recusar quaisquer ofertas, para si ou para terceiros, que possam ser consideradas ou interpretadas como uma tentativa de influenciar a tomada de decisão quanto à concessão de apoios e subsídios.

Tendo como referência o mencionado artigo 30º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, será elaborado um formulário de declaração de interesses no procedimento, a ser preenchida, pelo menos, anualmente e sempre que existirem alterações à mesma. A declaração será guardada num processo próprio, sendo apenas acessível pelo mesmo (excepto se outras obrigações legais prevalecerem), e pelo dirigente máximo do IC, I.P.

Sem prejuízo da declaração de interesses, os trabalhadores e dirigentes devem comunicar ao respectivo superior hierárquico, antes de tomadas as decisões, praticados os actos ou celebrados os contratos, a existência de situações de conflito de interesses resultante de ligações familiares ou participação em sociedades.

V. Estratégias de aferição da efectividade, utilidade, eficácia e eventual correcção das medidas propostas

A implementação das medidas identificadas no Quadro III será assegurada pelos seguintes responsáveis:

Quadro IV

Unidade orgânica	Medidas	Responsável	Prazo de execução
DSGR - DGPF	1	Dra. Ana Horta	31 de Dezembro de 2010
DSCEPE	2	Dra. Zelia Madeira	31 de Dezembro de 2010
DSGR - DGRH	3	Dra. Fernanda Manteigas	31 de Dezembro de 2010
DSGR - DGPF	4	Dra. Ana Horta	31 de Dezembro de 2010
DSPDCE	5	Dra. Rita Sá Marques	31 de Dezembro de 2010
DSGR - DGRH	6	Dra. Fernanda Manteigas	31 de Dezembro de 2010
DSGR - DGPF	7	Dra. Ana Horta	31 de Dezembro de 2010
DSGR - DGRH	8	Dra. Fernanda Manteigas	31 de Dezembro de 2010
DSGR - DGRH	9	Dra. Fernanda Manteigas	31 de Dezembro de 2010
DSGR - DGRH	10	Dra. Fernanda Manteigas	31 de Dezembro de 2010

No início do ano de 2011 a Direcção de Serviços de Gestão de Recursos elaborará um relatório de execução do Plano, o qual deve contemplar:

- O balanço das medidas adoptadas e das medidas por adoptar com identificação dos factores que impediram a sua concretização;
- A identificação dos riscos que foram reduzidos e os riscos que se mantêm;
- A eventual identificação de riscos não contemplados no Plano;
- A eventual necessidade de se proceder à actualização do Plano.

Em anexo juntam-se os Princípios Éticos da Administração Pública que devem orientar o exercício de funções por parte dos trabalhadores do IC, I.P. (in www.dgaep.gov.pt).

14 de Maio de 2010

A Presidente

(Prof.ª Doutora Ana Paula Laborinho)

ANEXO

Princípios Éticos da Administração Pública

Princípio do Serviço Público

Os funcionários encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo.

Princípio da Legalidade

Os funcionários actuam em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito.

Princípio da Justiça e Imparcialidade

Os funcionários, no exercício da sua actividade, devem tratar de forma justa e imparcial todos os cidadãos, actuando segundo rigorosos princípios de neutralidade.

Princípio da Igualdade

Os funcionários não podem beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação económica ou condição social.

Princípio da Proporcionalidade

Os funcionários, no exercício da sua actividade, só podem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da actividade administrativa.

Princípio da Colaboração e Boa Fé

Os funcionários, no exercício da sua actividade, devem colaborar com os cidadãos, segundo o princípio da Boa Fé, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da actividade administrativa.

Princípio da Informação e Qualidade

Os funcionários devem prestar informações e/ou esclarecimentos de forma clara, simples, cortês e rápida.

Princípio da Lealdade

Os funcionários, no exercício da sua actividade, devem agir de forma leal, solidária e cooperante.

Princípio da Integridade

Os funcionários regem-se segundo critérios de honestidade pessoal e de integridade de carácter.

Princípio da Competência e Responsabilidade

Os funcionários agem de forma responsável e competente, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional.