

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e de Infracções Conexas

Lisboa, 22 de Outubro de 2013

Índice

Este documento contém as seguintes secções:

Secção	Página
1. ENQUADRAMENTO	3
2. MISSÃO, VISÃO, VALORES, OBJECTIVOS	4
3. ESTRUTURA ORGÂNICA E ATRIBUIÇÕES DOS O.S.	6
4. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO E ACTIVIDADES CONEXAS E DAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO	10
5. ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E ACTUALIZAÇÃO DO PLANO	20



Os actos de corrupção e as infracções conexas exercem um efeito negativo sobre a competitividade dos agentes económicos, afectando a integridade do mercado e dificultando o respectivo desenvolvimento. Além de abalar a credibilidade das instituições e dos países, a ausência de medidas de combate consistentes e adequadas a tais fenómenos também apresenta riscos para a sustentabilidade do próprio mercado e das respectivas empresas.

No seguimento dos vários instrumentos jurídicos internacionais contra a corrupção que têm surgido nos últimos anos, a Lei nº 54/2008, de 4 de Setembro, criou o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), o qual desenvolve uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas.

Seguindo a Recomendação de 1 de Julho de 2009 do CPC e acolhendo a solicitação da Inspecção-Geral das Actividades Culturais, a Fundação Centro Cultural de Belém elaborou o presente Plano, com o objectivo de identificar as potenciais situações causadoras de riscos de corrupção e infracções conexas, introduzir medidas preventivas e correctivas que possibilitem a eliminação do risco ou minimizem a probabilidade da sua ocorrência e também de definir a metodologia de adopção e monitorização das referidas medidas, com identificação dos responsáveis por tais acções.

Este trabalho permitiu uma reflexão sobre os mecanismos de controlo da Fundação, os quais, embora muito eficazes, podem sempre ser melhorados. A Fundação Centro Cultural de Belém dispõe de sistemas de controlo interno que estavam em pleno funcionamento mesmo antes da implantação do regime da contratação pública. Os estatutos da Fundação Centro Cultural de Belém, só por si, produzem órgãos dirigentes que se completam e fiscalizam, nomeadamente, o Conselho de Administração, o Conselho Directivo e o Conselho Fiscal. Por outro lado, o ROC – Revisor Oficial de Contas faz o seu controlo com as atribuições que lhe são inerentes. De salientar as auditorias externas regulares e as auditorias aleatórias da Inspecção-Geral de Finanças e da Inspecção-Geral das Actividades Culturais.

Deve ainda salientar-se que este Plano é um instrumento de gestão dinâmico que importa aperfeiçoar e completar de uma forma permanente pela constante monitorização das acções previstas e pela elaboração do necessário relatório anual de acompanhamento.



O Centro Cultural de Belém é gerido por uma Fundação de direito privado e utilidade pública, que tem por fins a promoção da cultura, desenvolvendo a criação e a difusão em todas as suas modalidades, do teatro à dança, da música clássica ao jazz, da ópera ao cinema. Como actividade complementar, o CCB oferece-se também como um centro para a realização de conferências e reuniões profissionais (**missão**).

Fundada em 1991, pelo DL nº 361/91, de 3 de Outubro, a **Fundação das Descobertas** teve como missão específica a gestão do CENTRO CULTURAL DE BELÉM. O modelo "Fundação" foi aquele que se considerou mais adequado à prossecução dos objectivos que nortearam a criação do CCB. Por um lado, iria permitir a envolvimento da sociedade civil num dos projectos culturais mais ambiciosos realizados até hoje, conjugando esforços e experiências com o Estado no seu desenvolvimento. Por outro, permitiria servir a cultura numa ótica de gestão racional, assente em princípios de autonomia, flexibilidade, estabilidade e profissionalismo (**visão**).

O nome dado, "Fundação das Descobertas", decorreu da localização do CENTRO CULTURAL DE BELÉM e do período histórico em que a mesma Fundação foi criada. O cais de Belém está directamente associado aos Descobrimentos Portugueses, e a década de 90 do século XX foi a época da comemoração dos 500 anos dos Descobrimentos (**valores**).

O CENTRO CULTURAL DE BELÉM foi construído no intuito de dotar o país com um novo equipamento cultural, um agente potenciador e difusor da criação artística e dos acontecimentos socioculturais de repercussão nacional e internacional. Paralelamente, houve, também, necessidade de rentabilizar o projecto, tendo-se concebido para o efeito áreas de lazer agregadas aos três módulos que compõem o CENTRO CULTURAL DE BELÉM, nomeadamente, o Centro de Reuniões, o Centro de Espectáculos e o Centro de Exposições que actualmente acolhe o Museu Berardo (**objectivos**).

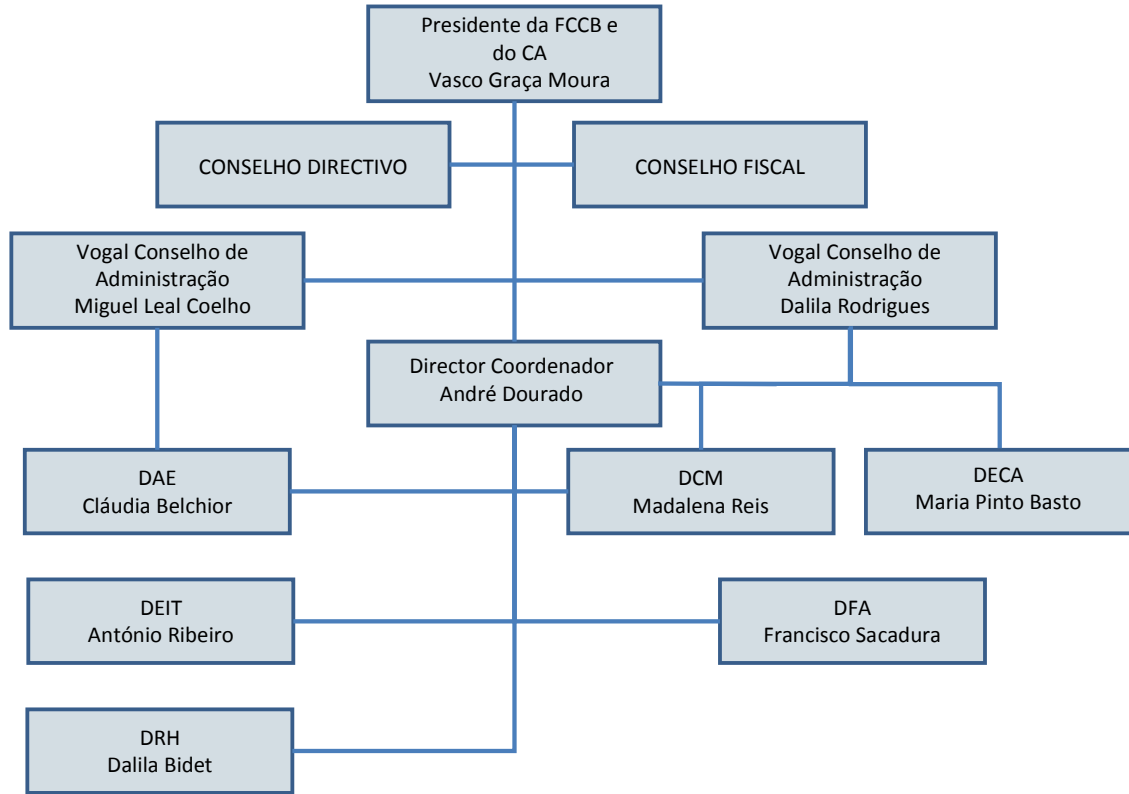
À Fundação foram conferidos personalidade jurídica e estatuto de instituição de direito privado e utilidade pública, atentos os fins que lhe foram definidos, designadamente a promoção da cultura, em particular da portuguesa, desenvolvendo a criação e a difusão, em todas as suas vertentes, bem como a conservação, administração e desenvolvimento do património designado por CENTRO CULTURAL DE BELÉM, garantindo a harmonia entre módulos que o integram e fazendo respeitar os mais elevados níveis de qualidade, assim como a vocação global e a coerência do projecto. É objectivo essencial da Fundação a promoção de uma oferta cultural diversificada, permanente e actualizada (**missão, visão, valores, objectivos**).

O nome de “Fundação das Descobertas” foi alterado, em 1999, para **Fundação Centro Cultural de Belém**, através do DL nº 391/99, de 30 de Setembro, no intuito de eliminar a associação que era feita de forma recorrente à Comissão dos Descobrimentos, uma vez que o CCB nunca desempenhou um papel particular na valorização das descobertas quinhentistas.

Apesar de o CCB gerar receitas próprias que cobrem cerca de metade das suas despesas, o projecto cultural que desenvolve, de manifesto interesse público, envolve estatutariamente o comprometimento regular do Estado. O modelo inicial assentava no pressuposto de que a Fundação se tornasse totalmente independente do Orçamento Geral do Estado. Todavia, o interesse público que lhe está consignado tem-se sobreposto ao interesse económico, pelo que o Dec.-Lei 391/99, de 30 de Setembro, veio assumir explicitamente o compromisso financeiro anual do Estado Português para com a Fundação.



Órgãos Sociais, Direcções e Dept^{os}



Legenda:

- DAE – Direcção das Artes do Espectáculo;
- DCM – Direcção de Comunicação e Marketing;
- DECA – Direcção de Exposições, Conferências, Biblioteca e Arquivos;
- DEIT – Direcção de Edifícios e Instalações Técnicas;
- DFA – Direcção Financeira e Administrativa;
- DRH – Departamento de Recursos Humanos.

São órgãos da Fundação:

- O presidente;
- O conselho directivo;
- O conselho de administração;
- O conselho fiscal.

PRESIDENTE

O presidente da Fundação é designado de acordo com o DL 391/99 (estatutos da FCCB), por despacho do Ministro da Cultura e exerce o seu mandato por um período de três anos, renovável. O presidente da Fundação é, por inerência, presidente do conselho directivo e do conselho de administração.

São atribuições do presidente da Fundação:

- a) Zelar pela correcta aplicação das decisões do Ministro da Cultura, das deliberações do conselho de administração, do conselho directivo e do conselho fiscal;
- b) Submeter à apreciação do Ministro da Cultura os assuntos que careçam dessa apreciação;
- c) Convocar reuniões conjuntas do conselho de administração e do conselho fiscal sempre que o julgar conveniente;
- d) Atribuir a cada membro do conselho de administração o pelouro ou pelouros que entenda dever competir-lhes;
- e) Representar a Fundação no plano nacional e internacional;
- f) Desempenhar as demais atribuições que lhe são cometidas na lei e nos presentes estatutos.

CONSELHO DIRECTIVO

O conselho directivo é composto por sete membros. Os vogais do conselho directivo são designados do seguinte modo:

- a) Cinco pelo Ministro da Cultura;
- b) Um pelo Ministro das Finanças.

O mandato do conselho directivo é de três anos.

São atribuições do conselho directivo:

- a) Definir e estabelecer as políticas gerais de funcionamento da Fundação;
- b) Definir as políticas e orientação de investimento da Fundação;
- c) Discutir e aprovar o orçamento e o plano anual de actividades da Fundação;
- d) Discutir e aprovar o plano trienal de actividades culturais, por proposta do conselho de administração;
- e) Discutir e aprovar o balanço anual e as contas de cada exercício, bem como o relatório do conselho de administração, obtido o parecer do conselho fiscal;
- f) Fixar a remuneração dos membros dos órgãos sociais;
- g) Decidir sobre quaisquer outras matérias que respeitem à actividade da Fundação e que, pelos presentes estatutos, não constituam competência exclusiva de outros órgãos.

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

O conselho de administração é constituído por três membros, sendo os vogais designados por despacho do Ministro da Cultura. O mandato dos membros do conselho de administração é de três anos.

São atribuições do conselho de administração:

- a) Definir a organização interna da Fundação;
- b) Administrar e dispor do património da Fundação, cabendo-lhe deliberar sobre a alienação total ou parcial, de direitos de superfície de que aquela seja titular e sobre a aquisição, alienação ou oneração de bens móveis ou imóveis, devendo, neste âmbito, decidir sobre a celebração de todo o tipo de contratos que envolvam, nomeadamente, a gestão ou a exploração parcial ou global do seu património e a construção de imóveis sobre o mesmo;
- c) Preparar e submeter à aprovação do conselho directivo e do Ministro da Cultura o orçamento e o plano de actividades anuais da Fundação;
- d) Preparar e submeter à aprovação do conselho directivo e do Ministro da Cultura o relatório anual, o balanço e as contas de cada exercício, acompanhados do parecer do conselho fiscal;
- e) Elaborar o plano trienal de actividades culturais;
- f) Contrair empréstimos e conceder garantias;
- g) Avaliar e aprovar propostas de projectos ou de actividades, aprovar a concessão de subvenções, apoios ou empréstimos a projectos específicos e quaisquer outras despesas da Fundação;
- h) Contratar e dirigir o pessoal da Fundação;
- i) Representar a Fundação, quer em juízo, activa e passivamente, quer perante terceiros, em quaisquer actos ou contratos;
- j) Instituir, manter e conservar sistemas internos de controlo contabilístico, incluindo os livros e registos respeitantes a todas as transacções e entradas e saídas de fundos, por forma a reflectirem correctamente, em cada momento, a situação patrimonial e financeira da Fundação;
- k) Providenciar para que os livros e registos contabilísticos da Fundação sejam devidamente fiscalizados, pelo menos uma vez por ano, por uma empresa independente e conceituada de auditoria;
- l) Nomear o director ou directores do museu ou museus permanentes, caso tal se justifique.

CONSELHO FISCAL

O conselho fiscal é constituído por três membros, sendo um designado pelo conselho directivo, outro pelo Ministro da Cultura e o terceiro, revisor oficial de contas que presidirá, pelo Ministro das Finanças. O mandato dos membros do conselho fiscal é por três anos.

São atribuições do conselho fiscal:

- a) Verificar se a administração da Fundação se exerce de acordo com a lei e os estatutos;
- b) Verificar a regularidade dos livros e registos contabilísticos, bem como dos documentos;
- c) Verificar, sempre que o julgue conveniente e pela forma que repute adequada, a existência dos bens ou valores pertencentes à Fundação;
- d) Verificar a exactidão das contas anuais da Fundação;
- e) Elaborar um relatório anual sobre a sua acção de fiscalização e emitir parecer sobre as contas anuais apresentadas pelo conselho de administração.

4. Identificação dos riscos de corrupção e atividades conexas e das medidas de prevenção



4.1 Conceito de risco e de gestão do risco

Segundo o Tribunal de Contas, pode definir-se como o evento, situação ou circunstância futura com probabilidade de ocorrência e potencial consequência positiva ou negativa na consecução dos objectivos de uma unidade organizacional

A gestão do risco é o processo através do qual as organizações analisam metodicamente os riscos inerentes às respectivas actividades, com o objectivo de atingirem uma vantagem sustentada em cada actividade individual e no conjunto de todas as actividades (in *Norma de gestão de riscos*, FERMA 2003).

A preparação de planos de gestão de riscos, paralelamente à existência de manuais de procedimentos, actividades de controlo, divulgação de informações relevantes relativamente aos vários tipos de risco e respectivas medidas de atenuação, bem como ao acompanhamento da eficácia de tais medidas, constituem alguns dos factores que contribuem para a redução da ocorrência de riscos, em geral, e da prática de corrupção ou infracções conexas, em particular.

O risco associado às diferentes situações identificadas pode ser graduado em função da probabilidade de ocorrência e do impacto previsível. Da conjugação das duas variáveis apresentadas resultam três níveis de risco:

Escala de Risco		Probabilidade de ocorrência		
		Alta	Média	Baixa
Impacto previsível	Alto	Elevado	Elevado	Moderado
	Médio	Elevado	Moderado	Fraco
	Baixo	Moderado	Fraco	Fraco

4.2. Funções e responsabilidades no âmbito do Plano

Gestor do plano - estabelece a arquitectura e os critérios da gestão de risco, cuidando da sua revisão quando necessário; recebe e comunica os riscos, tomando medidas inseridas na sua competência;

Directores e Coordenadores de Departamentos – são os responsáveis pela organização, aplicação e acompanhamento do Plano na parte respectiva; identificam, recolhem e comunicam ao gestor qualquer ocorrência de risco com provável gravidade maior; responsabilizam-se pela eficácia das medidas de controlo do risco na sua esfera de actuação.

4.3. Áreas de risco

Os riscos de corrupção e infracções conexas configuram factos que envolvem potenciais desvios no desenvolvimento da actividade, gerando impactos nos seus resultados.

A gestão do risco identifica e previne atempadamente as áreas de factos com potencial danoso na organização, através de uma metodologia assente em fases e etapas iterativas.

Na elaboração do presente Plano de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas tivemos em consideração o grau de exposição ao risco de corrupção que existe, transversalmente a toda a organização, por um lado, especificando o grau de risco existente em áreas de actuação concretas, por outro.

Deste modo, numa abordagem genérica e transversal considera-se fundamental a:

- Sensibilização de todos os trabalhadores para as questões relacionadas com a corrupção pelo que se realça a importância da divulgação do presente Plano de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, incluindo pela página da internet do CCB, de forma a que o mesmo seja do conhecimento de todos;
- Promover o acompanhamento da implantação do Plano através a criação de uma comissão de ética para o efeito;
- Criar canais de comunicação de irregularidades, tanto para colaboradores como para entidades externas, sendo que qualquer irregularidade deverá ser remetida por e-mail ou por via postal à Comissão de Ética;

- Estabelecer sanções para actos de corrupção ou infracções conexas, sendo que quaisquer suspeitas de corrupção ou actividades conexas serão devidamente investigadas pela Comissão de Ética. Em caso de as suspeitas serem confirmadas após investigação, os infractores serão alvo de instauração de processo disciplinar, sem prejuízo da eventual responsabilidade criminal a que haja lugar;
- Promover uma cultura de legalidade, clareza e transparência nos procedimentos, nomeadamente no que diz respeito à contratação pública;
- Definir um normativo interno que estabeleça as funções de cada unidade funcional da FCCB e estabelecendo assim mecanismos de controlo hierárquico e funcional eficazes;
- Elaborar manuais de procedimentos nas unidades funcionais consideradas críticas para o controlo dos riscos de corrupção e infracções conexas.

As áreas específicas de risco identificadas são:

- Área de recursos humanos
- Contratação pública
- Gestão financeira
- Gestão do património.

Nos quadros seguintes são detalhadas as actividades principais de cada uma das áreas identificadas, o risco potencial e a sua graduação (fraco, moderado, elevado), assim como as medidas de prevenção para cada risco.

Uma das áreas que poderá, em teoria, representar maiores riscos, em matéria de «favorecimento de candidatos ou de tráfico de influências», é o sector de Recrutamento e Selecção. A outra é, pela natureza da própria actividade, o Processamento de Vencimentos.

Quadro I - Área de recursos humanos

Principais atividades	Riscos de corrupção ou infração conexa	Escala de Risco	Medidas Preventivas
Recrutamento e Selecção	Corrupção passiva; Abuso de poder; Violação de segredo; Discricionariedade ou favorecimento de candidatos	Fraco	Utilização de critérios de recrutamento objectivos e precisos, com reduzida margem de discricionariedade; Recurso pontual a empresas de Executive Search
Avaliação de Desempenho	Abuso de poder; Discricionariedade ou favorecimento de trabalhadores	Moderado	Estabelecimento de quotas; Estabelecimento de objectivos mensuráveis; Elaboração de relatórios de avaliação
Controlo da assiduidade e pontualidade	Discricionariedade ou favorecimento de trabalhadores	Moderado	Eventual conveniência da existência de controlo de ponto biométrico
Processamento de Abonos e descontos	Corrupção; Abuso de poder	Moderado	Imparcialidade no tratamento das situações que gera o processamento de abonos/descontos; Processamento em sistema informático adequado; Verificação do processamento pela contabilidade mensalmente; Pagamento de salários com a autorização dos dirigentes máximos

Departamento de Recursos Humanos (continuação)

Principais atividades	Riscos de corrupção ou infração conexa	Escala de Risco	Medidas Preventivas
Reporte dos descontos para a Segurança Social	Abuso de poder; Discricionariedade ou favorecimento de candidatos	Fraco	Ficheiro criado através de sistema informático adequado com validação através do site da SS; Verificação dos dados pela contabilidade, mensalmente
Elaboração e controlo do mapa de férias	Abuso de poder; Discricionariedade ou favorecimento de trabalhadores	Moderado	Existência de controlo de ponto biométrico, por causa da majoração de férias em função da assiduidade
Emissão de declaração para efeitos de IRS	Abuso de poder; Falsificação de documentos	Fraco	Declarações geradas automaticamente através de sistema informático adequado
Emissão do modelo 10	Abuso de poder; Falsificação de documentos	Fraco	Ficheiro gerado através de sistema informático adequado
Controlo de despesas de refeição e transportes	Corrupção; Abuso de poder	Fraco	Imparcialidade no tratamento das situações que gera o pagamento das despesas, devidamente sustentado por norma interna

Quadro I - Área de recursos humanos (continuação)

Principais atividades	Riscos de corrupção ou infração conexa	Escala de Risco	Medidas Preventivas
Manutenção do cadastro de pessoal	Violação de segredo; Manipulação de dados	Moderado	Necessidade de controlo rigoroso da actualização de dados
Medicina do Trabalho	Abuso de poder; Discricionariedade ou favorecimento de trabalhadores; Violação de segredo; Corrupção	Moderado	Imparcialidade no tratamento das situações

Nas tabelas seguintes, são identificados os pontos críticos no âmbito da contratação pública, nos quais podem ser desencadeadas acções e tomadas decisões que podem alterar o significado ou a tramitação dos mesmos e que, por esse motivo, se tornam passíveis de comportarem fenómenos de corrupção.

Quadro II – Contratação Pública			
Principais atividades	Riscos de corrupção ou infração conexa	Escala de Risco	Medidas Preventivas
Planeamento da Contratação Pública	Repetição de procedimentos de aquisição do mesmo serviço ao longo do ano Fraccionamento da despesa	Elevado	Levantamento anual das necessidades Realizar concursos públicos anuais
Planeamento da Contratação Pública (cont.)	Indicação imediata do fornecedor com quem se pretende contratar	Moderado	Quem avalia as necessidades e propõe a contratação não deverá indicar qualquer fornecedor ou sugerir mais do que um
Procedimentos Pré-contratuais	Incumprimento dos Procedimentos de contratação	Moderado	Actualização da norma de procedimentos de contratação Pública Reforço da formação do pessoal do sector de aprovisionamento
Celebração e execução do contrato	Inexistência de processo de avaliação formal <i>a posteriori</i> do nível de qualidade do serviço prestado e do preço final dos contratos celebrados com os diversos fornecedores	Moderado	Institucionalização de procedimentos regulares e formais de avaliação <i>a posteriori</i> do nível de cumprimento dos contratos ao nível da qualidade e do preço, entre outros aspectos
Celebração e execução do contrato (cont.)	Não serem fixadas penalidades para o não cumprimento ou para o cumprimento Defeituoso	Fraco	O contrato deverá conter cláusulas sobre penalidades para o não cumprimento, cumprimento defeituoso ou atrasos na execução

Quadro II – Contratação Pública (continuação)

Principais atividades	Riscos de corrupção ou infração conexa	Escala de Risco	Medidas Preventivas
Contratação de prestadores de serviços da área cultural e marketing	A avaliação incorrecta e/ou planeamento deficiente das necessidades de recursos materiais, humanos e/ou financeiros; Favoritismos, conflitos de interesses potenciais	Moderado	Atas de processo de contratação, informação hierárquica Instituir o pedido de 3 cotações de preços, quando aplicável
Repetição de tarefas	Os colaboradores que integram a área de aprovisionamento exercem estas funções, por regra, em vários anos consecutivos, dada a reduzida dimensão da equipa	Moderado	Procurar proceder à rotação periódica do pessoal da área de aprovisionamento, procurando evitar a participação sistemática dos mesmos colaboradores nos procedimentos de contratação
Plano de Gestão de Contratos	Falha no sistema de alerta do termo dos contratos, provocando a sua renovação automática, sem possibilidade de avaliação da necessidade de renovação; Favorecimento e repetição de fornecedores; participação económica em negócio; corrupção passiva para ato ilícito; tráfico de influência.	Elevado	Elaboração e acompanhamento de grelha de data de renovação de contratos

O quadro seguinte abrange as operações críticas relacionadas com a gestão financeira da fundação. O objectivo é o cumprimento das normas financeiras, através de responsabilização dos seus intervenientes. Paralelamente, deve ser reforçado a elaboração periódica do plano de pagamentos.

Quadro III – Gestão Financeira			
Principais atividades	Riscos de corrupção ou infração conexas	Escala de Risco	Medidas Preventivas
Pagamentos	Pagamento por cheque com correspondente abate em dívidas no sistema mas sem entrega imediata de cheque ao fornecedor; risco de depósito em benefício de outrem	Elevado	Implementar pagamento por transferência bancária
Conferência de valores	Entrega de valores não coincidentes com somatório de recibos	Fraco	Auditorias regulares e saldos reais
Manutenção de quantias elevadas em cofre	Risco potencial de desvios	Moderado	Definir norma de tipologia e valores máximos autorizados para pagamentos por fundo de maneio

Considerando que um dos fins da Fundação é a conservação, administração e desenvolvimento do património do Centro Cultural de Belém e que a diversidade de actividades aí realizadas exige a constante deslocação interna de bens do património, esta é também uma das áreas consideradas críticas no âmbito do objecto deste Plano.

Quadro IV – Gestão do Património			
Principais atividades	Riscos de corrupção ou infração conexas	Escala de Risco	Medidas Preventivas
Utilização de bens públicos	Abuso na utilização, danos e quebras	Moderado	Identificar espaços críticos e reforçar a segurança
Controlo do património	Deslocação constante dos bens devido a eventos DAC e DCESP	Elevado	Inventariação periódica de bens; Responsabilização pela guarda dos bens

5. Acompanhamento, avaliação e actualização do Plano



Aprovado o Plano, deverá ser nomeado o seu Gestor, cuja incumbência é descrita no ponto 4.2. e elaborado um cronograma para a aplicação das medidas preventivas estabelecidas no presente Plano.

O gestor procede ao controlo periódico do Plano no sentido de verificar se está a ser assegurado o cumprimento das regras do Plano e os seus efeitos práticos, promovendo as revisões adequadas ao plano e elaboração de relatório anual de acompanhamento.

Cabe aos directores e coordenadores de departamento alertar o gestor do plano sempre que verifique a existência de novos riscos que importe prevenir.