

MINISTÉRIO DA SAÚDE

SECRETARIA-GERAL

***Relatório de Execução
do
Plano de Prevenção de Riscos de
Corrupção e
Infracções Conexas***

Dezembro de 2010

Índice

1 – Enquadramento.....	4
2 - Avaliação das medidas de prevenção.....	5
3 - Classificação dos riscos identificados e avaliação das medidas.....	5
4 – Conclusões.....	13
5 – Recomendações.....	14

Siglas e Acrónimos

AQ	Acordo Quadro
CCP	Código dos Contratos Públicos
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção de Corrupção
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
GERAP	Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública
GeRFIP	Gestão dos Recursos Financeiros e Orçamentais
MS	Ministério da Saúde
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
<i>PPRCIC</i>	<i>Plano Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas</i>
SGMS	Secretaria-Geral do Ministério da Saúde
SIC	Sistema Informático Contabilístico
SIIE	Sistema de Inventariação dos Imóveis do Estado
SIGO	Sistema Integrado de Gestão Orçamental
SGPVE	Sistema de Gestão do Parque de Viaturas do Estado
SmartDocs	Sistema de Gestão do Circuito Documental
SOE	Sistema de Organização do Estado
Wintime	Sistema Biométrico

1. Enquadramento

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, e desenvolve uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas.

Nesse contexto, em 1 de Julho de 2009, aprovou a Recomendação n.º 1/2009, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 140, de 22 de Julho de 2009, sobre “Planos de Prevenção de riscos de corrupção e infracções conexas”.

Na sequência dessa Recomendação, a Secretaria-Geral do Ministério da Saúde (SGMS) elaborou em 2009 o seu Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas (PPRCIC) que comunicou, nos termos do n.º 1.1. da citada Recomendação, ao CPC, tendo inclusivamente procedido à sua publicitação na sua página electrónica.

Seguindo as orientações do CPC, e passado um ano da elaboração do PPRCIC da SGMS, procede-se neste Relatório de execução a uma análise da sua implementação, com a avaliação das medidas de prevenção propostas, de forma a proceder aos ajustamentos necessários e à apresentação de propostas de melhoria, tendo em conta a experiência entretanto adquirida.

O presente Relatório de execução está estruturado em três capítulos, sendo este enquadramento o primeiro capítulo. No segundo capítulo é feito um balanço da implementação das medidas preventivas dos riscos identificados no Plano e no terceiro são efectuadas as conclusões com recomendações.

Em conclusão e de um modo geral, consideram-se adequadamente implementadas as principais medidas preventivas identificadas.

2. Avaliação das medidas de prevenção

A organização interna da SGMS obedece a um modelo estrutural misto, pelo que no Plano se optou por identificar, por grandes áreas, um conjunto de competências e, no quadro das mesmas, procedeu-se à graduação do respectivo risco, graduando-o, na sua maioria como Pouco Frequente.

Neste capítulo será feito um balanço da implementação das medidas preventivas dos riscos elencados no Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da SGMS.

Numa avaliação genérica, considera-se que as medidas preventivas previstas no Plano são corretas e adequadas, contribuindo para eliminar ou evitar os riscos identificados na SGMS.

A maioria das medidas encontra-se já implementada ou em fase de implementação, devendo ser assegurada a sua continuidade. Relativamente às medidas que não foi ainda possível implementar, serão alvo de uma avaliação no próximo relatório de execução.

3. Classificação dos Riscos Identificados e Avaliação das Medidas

A) Contratação Pública

1. Planeamento da contratação

Risco:

- Inexistência, ou existência deficiente, de um sistema estruturado de avaliação das necessidades.

Medida:

- Implementação de sistema estruturado de avaliação das necessidades.

A avaliação de necessidades é efectuada no âmbito da elaboração do Orçamento para o ano seguinte, sendo aferida e ajustada ao longo do ano em função de situações pontuais, que a verificarem-se, carecem de aprovação superior, mediante

fundamentação do serviço requerente. Considera-se que o actual sistema de avaliação de necessidades é adequado à realidade da organização.

Risco:

- Tratamento deficiente das estimativas de custos.

Medida:

• Carregamento no módulo “contratos” do Smartdocs de todos os contratos celebrados. No Smartdocs, ferramenta de gestão documental, está disponível toda a informação referente aos contratos celebrados, com os dados actuais e históricos, valor adjudicado, facturado em cada um dos anos e a facturar em anos seguintes, a qual é utilizada, entre outras finalidades, para efectuar estimativas de custos de novas contratações.

Risco:

- Planeamento deficiente dos procedimentos, obstando a que sejam assegurados em prazos razoáveis.

Medida:

- Aprovação de instruções/procedimentos escritos que regulem os procedimentos de planeamento, com todas as fases do procedimento de aquisição e seus possíveis incidentes.

Esta medida ainda não está implementada a 100% e encontra-se a decorrer. Existe uma proposta de procedimento escrito com vista a determinar o planeamento dos procedimentos.

2. Procedimentos pré-contratuais

Risco:

- Seleção e contratação dos especialistas externos por ajuste direto.

Medida:

- Assunção do procedimento do concurso público como procedimento regra para a contratação de especialistas externos.

Actualmente este risco não se verifica uma vez que não se tem procedido à contratação de especialistas externos.

Risco:

- Inexistência ou existência deficiente de um sistema de controlo interno, destinado a verificar e a certificar os procedimentos pré-contratuais.

Medida

- Implementação de um sistema de controlo interno.

A SGMS iniciou a elaboração de um sistema de controlo interno para entrar em vigor no último trimestre de 2010. No entanto e, em virtude da SGMS ter sido seleccionada pela GeRAP para experiência piloto no Ministério da Saúde (MS) com a introdução do GERFIP solução de gestão de recursos financeiros que implementa a Contabilidade Pública, foi entendido superiormente suspender a sua elaboração e proceder à readaptação de todo o modelo atendendo a esta nova realidade.

A solução GERFIP irá permitir a normalização dos processos e o apoio às atividades de gestão financeira e orçamental da SGMS num contexto integrado.

Risco:

- Fundamentação insuficiente do recurso ao ajuste direto, quando baseado em critérios materiais.

Medida:

- Nos casos, justificados por circunstâncias muito particulares, em que há necessidade de recorrer ao ajuste direto baseado em critérios materiais, há sempre lugar à elaboração de um documento que justifica essa necessidade. Cabe ao dirigente máximo do serviço decidir sobre a adjudicação dos mesmos.

Riscos:

- Não fixação, no caderno de encargos, das especificações técnicas, tendo em conta a natureza das prestações objeto do contrato a celebrar.
- Incompletude das cláusulas técnicas fixadas no caderno de encargos, com especificação, nomeadamente, de marcas ou denominações comerciais.

Medidas:

- Foram efectuadas sessões informais de esclarecimento e de interpretação de normas do novo Código da Contratação Pública (CCP) e os intervenientes na

elaboração das peças dos procedimentos aquisitivos efectuaram acções de formação sobre o CCP.

3. Celebração e execução do contrato

Riscos:

- Participação dos mesmos intervenientes na negociação e redacção dos contratos.
- Inexistência de correspondência entre as cláusulas contratuais e as estabelecidas nas peças do respectivo procedimento.
- Existência de ambiguidades, lacunas e omissões no clausulado.
- Não verificação ou verificação deficiente das cláusulas contratuais que prevejam ou regulem os suprimentos dos erros e omissões.

Medidas:

- Implementação da segregação de funções e reforço dos mecanismos de controlo interno, nomeadamente com acompanhamento e supervisão da actividade pelos dirigentes, com maior responsabilização e exigência no cumprimento das normas do CCP. Foram efectuadas sessões informais de esclarecimento e de interpretação de normas do novo Código da Contratação Pública (CCP) e os intervenientes na elaboração das peças dos procedimentos aquisitivos efectuaram acções de formação sobre o CCP.

Risco:

- Inexistência de comprovação de que a responsabilidade profissional está devidamente coberta por seguro profissional, nos casos em que a negociação/redacção dos contratos é confiada a gabinetes externos especializados.

Medida:

- Exigência aos gabinetes especializados externos que participem na redacção e/ou negociação dos contratos e que declarem, por escrito, que eles (ou as sociedades a que pertencem), não têm quaisquer interesses ou relações profissionais com as adjudicatárias ou empresas do mesmo consórcio ou grupo económico e que comprovem que a sua responsabilidade profissional está devidamente coberta por seguro profissional.

Risco:

- Fundamentação insuficiente ou incorreta, no caso das aquisições de serviços, de que os “serviços a mais” resultam de uma “circunstância imprevista”.

Medida:

- Elaboração de documento que justifique os “serviços a mais.”

Nos casos, muito poucos e justificados por circunstâncias muito particulares, em que há necessidades de recorrer a “serviços a mais”, há sempre lugar à elaboração de um documento que justifica essa necessidade, cabendo ao dirigente máximo decidir sobre a adjudicação dos mesmos.

Riscos:

- Inexistência de controlo relativamente à execução do contrato de aquisição de bens tendo-se em conta que o prazo de vigência, acrescido de eventuais prorrogações não ultrapassa o limite legal estabelecido.
- Não verificação da boa e atempada execução dos contratos por parte dos fornecedores/prestadores de serviços.
- Não acompanhamento e avaliação regular do desempenho do contratante, de acordo com os níveis de quantidade ou qualidade estabelecidos no contrato.
- Inexistência ou programação deficiente da calendarização dos trabalhos.
- Inexistência de advertências logo que são detectadas situações irregulares ou derrapagens nos custos e nos prazos.
- Inspeção e/ou avaliação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços adquiridos efectuada somente por um trabalhador.

Medidas:

- Reforço dos mecanismos de controlo interno, nomeadamente com acompanhamento e supervisão da actividade pelos dirigentes, com maior responsabilização e exigência no cumprimento das normas.

Realização de testes de conformidade aleatórios e verificações regulares aos procedimentos aquisitivos para maior controlo da execução dos contratos.

Avaliação “à posteriori” do nível de qualidade dos serviços prestados, solicitando-se às unidades orgânicas que se pronunciem sobre os bens fornecidos/serviços prestados para controlar a qualidade.

B) RECURSOS HUMANOS

Risco:

- Utilização de critérios de recrutamento com uma excessiva margem de discricionariedade ou que, reportando-se ao uso de conceitos indeterminados, não permitam que o recrutamento do pessoal seja levado a cabo dentro de princípios de equidade.

Medida:

- Sensibilização dos membros do júri para a definição de critérios objectivos e precisos.

Risco:

- Ausência de mecanismos que obriguem à rotatividade dos elementos integrantes dos júris.

Medida:

- Criação de regras gerais de rotatividade dos elementos que compõem os júris de concurso, de forma a assegurar que as decisões ou as propostas de decisão não fiquem, por regra, concentradas nos mesmos trabalhadores ou dirigentes.

Verificou-se um grande esforço na nomeação de júris diferenciados para os procedimentos de recrutamento.

Risco:

- Utilização da contratação a termo ou das prestações de serviços como mecanismo para satisfação de necessidades permanentes do serviço.

Medida:

- Esforço de não utilização da contratação a termo resolutivo ou prestações de serviço como meio de suprir necessidades permanentes dos serviços. Estão em curso procedimentos concursais para o recrutamento de trabalhadores da Administração Pública por forma a eliminar as prestações de serviço.

C) GESTÃO FINANCEIRA

Risco:

- Regularizações de existências que conduzem a perdas extraordinárias por divergências verificadas entre os registos contabilísticos e as contagens físicas.

Medida:

- Os eventuais registos desta natureza têm sempre em linha de conta os critérios contabilísticos em vigor.

Risco:

- Deficiente controlo interno na área do aprovisionamento quanto à execução dos procedimentos de aquisição, gestão de stocks, recepção e armazenagem de bens e produtos.

Medida:

- Reforço dos mecanismos de controlo interno, nomeadamente com acompanhamento e supervisão da actividade pelos dirigentes intermédios, com maior responsabilização e exigência no cumprimento das normas do CCP, respeitando sempre que possível a segregação de funções. Foram efectuadas sessões informais de esclarecimento e de interpretação de normas do novo CCP e os intervenientes na elaboração das peças dos procedimentos aquisitivos efectuaram formação nessa área.

As necessidades correntes de materiais são aferidas anualmente e normalmente são adquiridas através de procedimento único, respeitando as regras legais em vigor. Os consumos pontuais são satisfeitos através de consultas ao mercado, salvaguardando os procedimentos legais do CCP.

São efectuados testes de conformidade com a realização de conferências físicas periódicas aos bens. O material entregue é conferido pelo funcionário que recebe a encomenda e assina a respectiva guia de remessa/transporte. No aprovisionamento a guia de remessa assinada é conferida com a factura entretanto recebida, enviando posteriormente à contabilidade para pagamento.

Risco:

- Impossibilidade de controlo sobre a execução orçamental por deficiência das aplicações informáticas.

Medida:

- Reforço de medidas de controlo interno: acompanhamento e supervisão da actividade pelos dirigentes intermédios e maior responsabilização e exigência.

Elaboração de informações respeitantes à execução orçamental dos orçamentos dos gabinetes dos membros do Governo e de informações mensais de execução orçamental com recurso a dados extraídos do sistema contabilístico existente – SIC.

Risco:

- Erros processuais em actividades que saem fora do âmbito normal do controlo interno da SGMS.

Medida:

- Maior responsabilização pelo cumprimento das normas.

Risco:

- Deficiente controlo dos compromissos assumidos e das dotações orçamentais disponíveis.

Medida:

- A cabimentação e a correspondente assunção de compromissos é efectuada mediante autorização superior aposta em informações com origem no aprovisionamento. Mensalmente são elaboradas informações respeitantes à execução orçamental dos orçamentos dos gabinetes dos membros do Governo que permitem aferir do orçamento disponível e os compromissos assumidos.

Riscos:

- Despesas objeto de inadequada classificação económica.

Medida:

- Reforço dos mecanismos de controlo interno, nomeadamente com acompanhamento e supervisão da actividade pelos dirigentes intermédios, com maior responsabilização e exigência no cumprimento das normas.

3- Conclusões

Na sua essência, evidencia-se uma sistematização de medidas de prevenção que já vêm sendo observadas desde há vários anos, traduzindo as medidas adoptadas anteriormente identificadas, por grandes áreas, um forte incremento a nível de interiorização e aplicação das mesmas.

A maior preocupação manifestada pelos dirigentes intermédios acerca da prevenção de situações de risco situa-se nos processos de aquisição de bens e serviços, onde a SGMS ainda terá de elaborar um manual de procedimentos com vista a um maior controlo interno, encontrando-se definidos claramente os circuitos a observar e as funções e responsabilidades dos diferentes intervenientes.

Salienta-se ainda que a actividade desenvolvida pela SGMS assenta em plataformas e sistemas de informação que permitem um efectivo controlo interno, como sejam:

- Construlink para processos de aquisição fora dos Acordos Quadro (AQ);
- Vortal para procedimentos de aquisição ao abrigo dos AQ;
- Galp Frota para controlo da facturação de combustível;
- SIIE para registo e inventário de todos os imóveis do MS;
- SGPVE para a gestão do parque de viaturas do Estado;
- SmartDocs para controlo do circuito documental e dos processos de trabalho;
- Wintime para controlo de pontualidade, assiduidade e absentismo

Quanto à gestão patrimonial, esta é suportada pelo *software* da empresa *Primavera*, adaptado aos procedimentos e normas de gestão dos bens do Estado, nos termos da legislação em vigor. Existe ainda uma plataforma disponibilizada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, designada por Sistema de Inventariação dos Imóveis do Estado (SIIE), que se destina a realizar e acompanhar o inventário e cadastro de todos os imóveis que pertencem ao MS.

As actividades de Contabilidade e Tesouraria estão cobertas pelo Sistema Informático Contabilístico (SIC), pelo Sistema Integrado de Gestão Orçamental (SIGO) e pelo Sistema de Organização do Estado (SOE), disponibilizado pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO). Todo o *software* tem na sua base os princípios e regras da gestão

orçamental, estando implícitos nas suas operações os procedimentos, regras e boas práticas, emanados pelo Ministério das Finanças.

A área de aprovisionamento funciona com um *software* destinado à elaboração e gestão de *stocks* e notas de encomenda (GEMA), estando aqui implícita uma lógica de gestão por centros de custos.

As ausências ao serviço e as férias são sempre validadas pelos respectivos superiores hierárquicos. Esta validação é feita electronicamente através das ferramentas SmartDocs e do Wintime.

As aplicações informáticas asseguram as funcionalidades necessárias ao desenvolvimento das actividades inerentes ao enfoque da SGMS, incluindo a satisfação dos deveres de informação associados.

Acresce referir que a SGMS é uma entidade formadora acreditada, estando as acções/sessões de formação realizadas descritas no relatório de formação anual.

4 - Recomendações

No sentido de reforçar a eficácia operacional dos mecanismos existentes e procurar a introdução de outros que continuem a ajudar a prevenir ou mitigar os riscos associados à corrupção e infracções conexas, recomenda-se para o ano de 2011:

- A reformulação do Plano, em particular, no que concerne à identificação de eventuais riscos de corrupção e infracções conexas não identificados no Plano de 2009 e retirar todas as actividades desenvolvidas pela SGMS que, embora inicialmente indicadas no PPRCIC, considerou-se que não envolviam risco de corrupção ou outras infracções conexas e, por isso, não se justificava a sua manutenção.
- Identificação clara dos responsáveis pela execução e monitorização da aplicação das medidas.

No PPRCIC da SGMS foram identificados os dirigentes das unidades orgânicas no organograma apresentado, mas não foi explicitamente referido que os responsáveis pela execução e monitorização da aplicação das medidas são os dirigentes das unidades orgânicas envolvidas. Assim, todos os

dirigentes das unidades orgânicas são responsáveis pela sua implementação, devendo no final do ano efectuar uma avaliação das medidas implementadas, que será incorporada no relatório de execução do Plano a elaborar em cada ano.

- A realização de acções de divulgação do Plano e prestação de esclarecimentos a todos os trabalhadores da SGMS de forma a garantir o envolvimento de todo o organismo.
- Elaborar declaração de compromisso relativa a incompatibilidades impedimentos e escusa, bem como declaração de imparcialidade a subscrever por cada elemento de júri, de forma a acautelar os diversos processos correlacionados, como de aquisições de bens e serviços, procedimentos concursais para recrutamento de pessoal, entre outros.
- A criação de uma área na página da SGMS sobre a matéria da prevenção da corrupção e riscos conexos, em que são divulgados para além do Plano, o relatório de execução, a principal legislação e outros documentos sobre este tema e ligações para sítios da internet com relevância para o tema.

Entre os documentos a constar especificamente contam-se: a Constituição da República Portuguesa, o Código do Procedimento Administrativo (CPA), com destaque para os principais artigos com relevo para a matéria da corrupção e infracções conexas, o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, o Regime Jurídico da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas.

- Desenvolver acções de formação em temas que se articulam com a corrupção e riscos conexos para dirigentes e demais trabalhadores, como o Código do Procedimento Administrativo, a Despesa Pública, o Código da Contratação Pública, a Responsabilidade Disciplinar e Civil Extracontratual e o POCP.