

Ministério da Saúde

Administração Regional de Saúde do Algarve, Instituto Público

# **PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS**

---

## Índice

<b>Introdução</b> .....	3
<b>1. Atribuições, organograma e identificação dos responsáveis</b> .....	4
<b>2. Identificação dos riscos de corrupção e infracções conexas</b> .....	8
2.1 Aspectos Gerais .....	9
2.2 Contratação Pública .....	11
2.3 Gestão de Recursos Humanos.....	11
<b>3. Medidas Preventivas</b> .....	12
<b>4. Implementação do Plano e Estratégias de aferição da efectividade e utilidade do plano e eventual correcção das medidas propostas</b> .....	15

## **PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS**

### **Introdução**

A recomendação n.º 1/2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção, publicada no DR, II Série n.º 140, de 22/07, determina que as entidades gestoras de dinheiros públicos elaborem um plano de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas, a remeter àquele Conselho, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

Assim, no cumprimento da citada Recomendação, compete à ARS Algarve IP preparar um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, ajustado á sua realidade organizacional de forma a garantir a sua exequibilidade.

O presente Plano foi elaborado com base na identificação das potenciais áreas de maior risco a partir do questionário a que respondemos sobre esta temática, em Maio do corrente ano, bem como nos resultados das auditorias realizadas pelos serviços com funções de auditoria e controlo externos.

A inexistência de um serviço de controlo interno constitui uma das limitações de partida na elaboração e implementação do Plano. A criação deste serviço foi ponderada aquando da elaboração da lei orgânica da ARS Algarve, contudo, por limitações decorrentes de orientações superiores para a limitação do n.º de chefias e das restrições ao nível dos recursos humanos, a sua criação não foi possível.

Este plano aplica-se aos membros de todos os órgãos dirigentes, bem como ao pessoal dirigente das Unidades Orgânicas e a todos os trabalhadores e incide,

fundamentalmente, nas áreas da contratação pública, concessão de benefícios e conflito de interesses, especialmente no que respeita a acumulação de funções públicas e privadas.

O documento foi elaborado em conformidade com o Guião proposto pelo Conselho de Prevenção da Corrupção e está estruturado em 4 pontos:

- 1 – Atribuições, organograma e identificação dos responsáveis
- 2 – Identificação dos riscos de corrupção e infracções conexas
- 3 – Medidas Preventivas dos Riscos
- 4 – Implementação do Plano e Estratégias de aferição da efectividade e utilidade do plano e eventual correcção das medidas propostas

## **1. Atribuições, organograma e identificação dos responsáveis**

A ARS Algarve, IP é um Instituto Público dotado de autonomia administrativa e financeira, com personalidade jurídica e património próprio, sujeito aos poderes de superintendência e tutela da Ministra da Saúde, tendo como objectivos centrais assegurar a eficácia da prestação de cuidados de saúde à população, promovendo a racionalização das estruturas e da gestão dos recursos disponíveis.

### ***A ARS Algarve tem como principais áreas de intervenção regional:***

Ao nível da coordenação e avaliação da execução das políticas de saúde na região, assegurar a adequada articulação entre os diversos níveis de prestação de cuidados de saúde, desenvolver e consolidar a Rede de Cuidados Continuados Integrados, planear a afectação dos recursos humanos e afectar os recursos os financeiros disponíveis às unidades prestadoras de cuidados de saúde.

Licenciar as unidades privadas de prestação de cuidados e gerir as convenções com os sectores social e privado;

Colaborar na elaboração do Plano Nacional de Saúde e promover a implementação dos programas verticais de saúde no âmbito do Plano Nacional de Saúde

Assegurar a prestação de cuidados de saúde primários através dos Agrupamentos de Centros de (ACES) Saúde, organismos integrados na sua estrutura e sujeitos aos poderes de direcção e controlo;

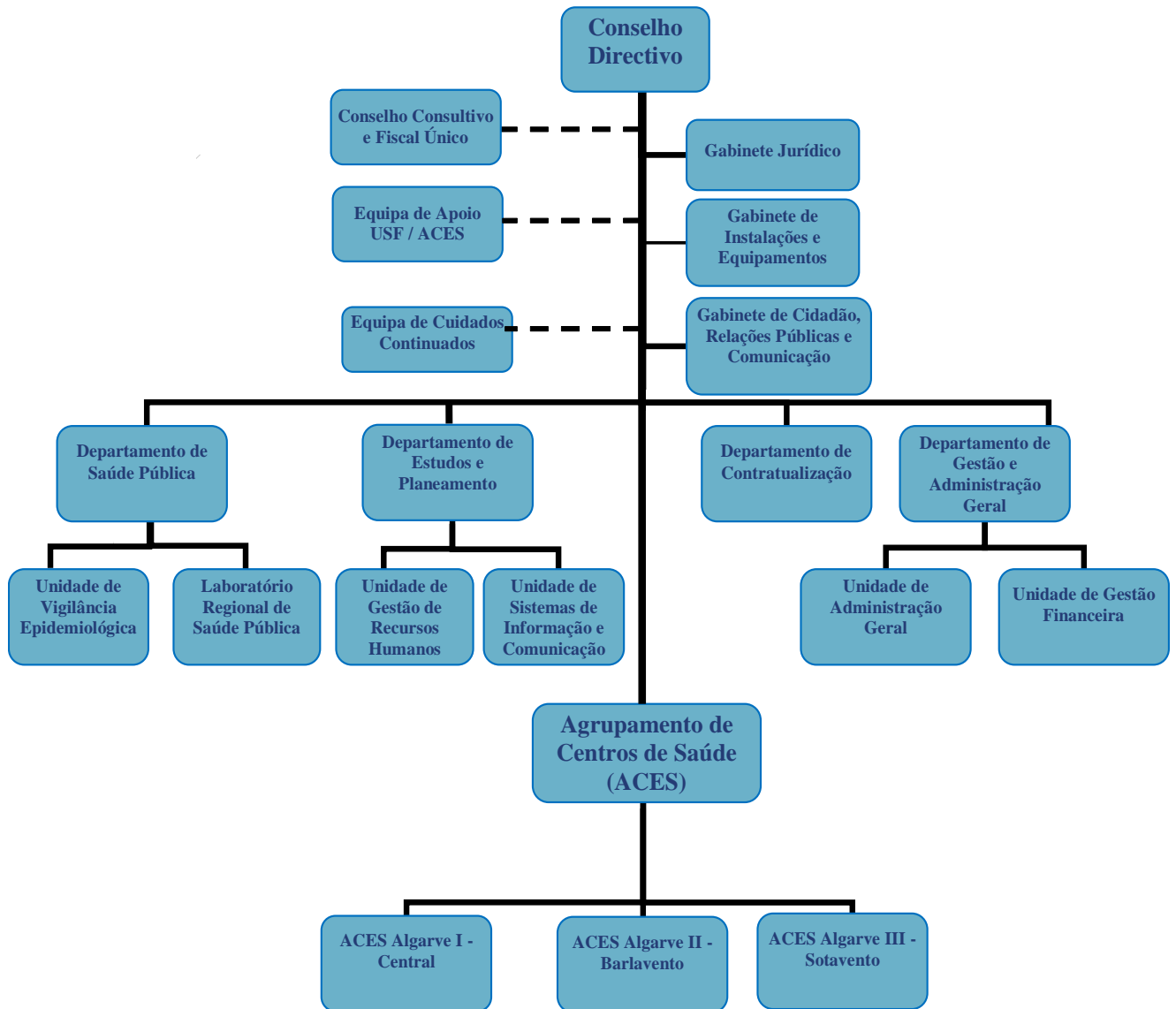
As suas competências abrangem os serviços públicos em todas as suas vertentes e os prestadores de cuidados de saúde, privados ou sociais, integrados no sistema nacional de saúde, existentes no Algarve.

A missão, as atribuições e competências das ARS constam do Decreto-Lei n.º 222/2007, de 29.05.

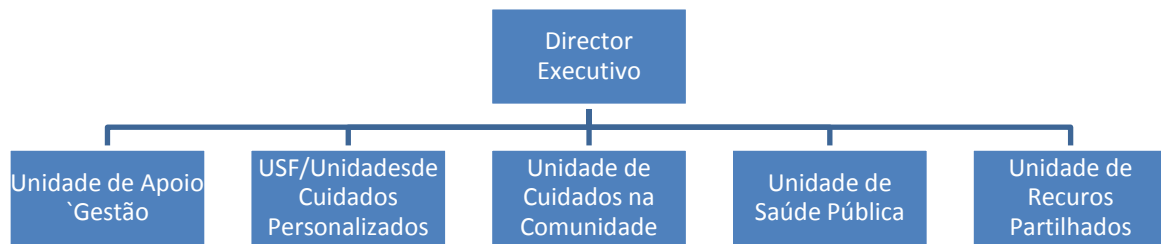
A estrutura orgânica da ARS Algarve compreende as Unidades Funcionais constantes do organograma que se apresenta na página seguinte. As atribuições e competências das diversas Unidades Orgânica está definida na Portaria n.º 653/2007, de 30.05, que aprova o Estatuto da ARS Algarve IP.

A prestação de cuidados de saúde primários é assegurada pelos ACES, que são serviços desconcentrados da ARS dirigidos por um Director Executivo. Os ACES estão estruturados em Unidades Funcionais, compreendendo cada deles pelo menos por uma Unidade de Saúde Familiar/Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados, uma Unidade de Saúde Pública, uma Unidade de Cuidados de Saúde na Comunidade e uma Unidade de Recursos Partilhados. Na região do Algarve funcionam 3 ACES - Algarve I - Central; Algarve II - Barlavento; Algarve III – Sotavento - que se encontram ainda numa fase de estruturação.

**Organograma da ARS Algarve:**



A estrutura organizacional tipo de um ACES é a representada no organograma seguinte:



## Identificação dos Responsáveis

### *Órgãos de Direcção e Fiscalização*

#### **Conselho Directivo**

Presidente - Rui Eugénio Ferreira Lourenço

#### **Vogais:**

José Eusébio Pacheco

Joaquim Grave Ramalho

**Fiscal Único** – não designado

#### **Directores de Departamento e Coordenadores de Unidade**

**D. Saúde Pública\*** – Francisco Mendonça

**Responsável Técnico do Laboratório Regional de Saúde Pública** – Álvaro Beleza

*\*Os cargos de Coordenador da Unidade de Vigilância Epidemiológica e de Director do LR de Saúde Pública não estão preenchidos*

**Estudos e Planeamento** – Ana Cristina Guerreiro

**Unidade de Gestão de Recursos Humanos** – Elsa Ramos

**Unidade de Sistema de Informação e Comunicação** – Joaquim Azevedo

**Contratualização** – José Carlos Queimado

**Gestão e Administração Geral** – Rosário Silva

**Unidade de Gestão Financeira** – Cristina Madeira

**Unidade de Gestão e Administração Geral** – Maria Dulce

**ACES:**

***ACES do Barlavento***

Director Executivo – Rosa Gonçalves

UAG – Responsável: Hugo Miguel Rodrigues

***ACES Central***

Director Executivo – Carlos Sousa

UAG – Coordenador: Rui Cardoso

***ACES do Sotavento***

Director Executivo: Lurdes Guerreiro

UAG – Responsável – Dorinda Santos

Nota: Os Coordenadores das diversas unidades funcionais que integram os ACES ainda não foram nomeados

## **2. Identificação dos riscos de corrupção e infracções conexas**

A avaliação dos riscos foi efectuada com base na análise da estrutura organizacional, designadamente nas seguintes vertentes: atribuições e competências; debilidades ao nível da definição e aplicação de normas e procedimentos; mecanismo de controlo interno; susceptibilidade a pressões de interesses particulares e subjectividade dos critérios de decisão.

Assim, identificámos como áreas de maior risco as seguintes: contratação pública; gestão financeira, gestão de recursos humanos e licenciamento.

Os riscos identificados estão associados a factores específicos inerente ao desenvolvimento dos processos de cada uma das áreas, mas também a factores de ordem mais geral que potenciam os riscos das diversas áreas, designadamente o ambiente externo, caracterizado por um excesso de legislação avulsa, frequentemente



de má qualidade, que torna os procedimentos e critérios decisórios opacos e dificilmente escrutináveis pelos fornecedores e diversos actores sociais que se relacionam com a Administração Pública, independentemente no grau de publicitação conferidos aos actos praticados pela administração.

A divulgação dos processos, critérios e decisões, sendo um passo importante para conferir mais transparência à administração pública não é suficiente para ultrapassar as dificuldades de avaliação da qualidade desses mesmos actos, na medida em que tal juízo pressupõe e exige um nível de conhecimentos e tecnicidade que não está ao alcance da generalidade dos agentes da sociedade civil. Por isso, tão ou mais importante que a tomada de medidas direccionadas para o controlo de procedimentos e áreas específicas será a adopção de uma política que simplifique e introduza maior clareza nas normas de relacionamento dos cidadãos com a administração. Esta simplificação e clarificação das normas é essencial para um maior empoderamento dos cidadãos e um verdadeiro escrutínio democrático.

## **2.1 Aspectos Gerais**

A cultura da organização, formada ao longo de muitos anos com base numa concepção jurídica da administração pública, induz a um funcionamento orientado pelo cumprimento formal da norma, de cumprimento de rotinas e centrado nos processos, deixando o controlo a entidades externas com funções neste domínio.

Existe uma tendência forte para fazer como sempre se fez, com um fraco sentido crítico quanto à adequação das práticas aos objectivos e resultados pretendidos.

Neste modelo de organização burocrática (ainda dominante, apesar dos esforços para introduzir na AP uma gestão participativa por objectivos) as actividades e decisões devem estar fundamentadas por norma habilitante, os procedimentos devem estar suportados por manuais, e a segregação de funções e a existência de mecanismos de

verificação e controlo são essenciais para garantir a correcta aplicação das normas e a conformidade dos procedimentos e das decisões.

Por outro lado, a complexidade crescente dos processos, a frequente alteração de normas e a necessidade de racionalizar a utilização dos recursos, torna imprescindível a utilização de potentes de sistemas de informação que permitam uma fácil padronização dos procedimentos e um acesso rápido à informação.

Nestes domínios a organização apresenta algumas debilidades, designadamente:

- Inexistência de manuais de procedimento - as normas e procedimentos, em elevado número na generalidade das actividades, não estão, em muito casos, sistematizadas o que se traduz na informalidade e subjectividade dos procedimentos e dificulta o controlo;
- Os sistemas de informação, essenciais para o controlo dos procedimentos, apesar dos progressos registados neste domínio, ainda não permitem um controlo dos processos ou não estão estruturados de forma a permitirem um fácil acesso à informação;
- A fragilidade técnica da estrutura, por insuficiência de recursos humanos e/ou por falta de formação adequada, potencia o erro e a desconformidade e constitui uma dificuldade adicional à implementação de um sistema de controlo interno;
- A inexistência de uma unidade orgânica com atribuições nos domínios da normalização de procedimentos e da auditoria e controlo interno

Acresce, como factor de agravamento do risco, a desconcentração de atribuições e competências no domínio da gestão para os ACES.

## **2.2 Contratação Pública**

Nesta área, constituem, em nosso entender, factores críticos do controlo, os seguintes:

A inexistência de um sistema formal e segregado de avaliação sistemática da qualidade dos bens e serviços fornecidos e/ou do desempenho do fornecedor;

Fraca rotatividade dos elementos que compõem os júris dos processos de aquisição;

A inexistência de um sistema formal de controlo de conflito de interesses de prestadores de serviços contratados no âmbito da fiscalização de empreitadas de obras públicas;

Inexistência de estudos e avaliações de mercado que permitam aferir a adequação dos preços de alguns bens e serviços, que suportem as decisões de contratar;

A inexistência de equipas técnicas, independentes dos serviços que intervêm nos processos de aquisição, que procedam a estudos de normalização e especificação de bens e equipamentos;

Favorecimento de determinados fornecedores, por incumprimento das normas da livre concorrência e da igualdade de oportunidades no acesso ao mercado.

## **2.3 Gestão de Recursos Humanos**

Inexistência de um mecanismo de controlo sistemático de conflito de interesses de actividades públicas e privadas;

Fraca rotatividade dos elementos que integram os júris dos concursos;

Definição dos critérios de classificação nos concursos;

## **2.4 Gestão Financeira**

Inexistência de um regulamento interno de gestão e controlo das contas dos Fundos de Maneio constituídos;

Falta de um manual que sistematize as normas instituídas de cobrança e controlo da receita própria;

Inexistência de segregação de funções na liquidação e cobrança da receita nas unidades funcionais dos ACES.

## **2.5 Licenciamentos**

Inexistência de um manual de boas práticas para instrução dos processos de licenciamento;

Favorecimento indevido dos proponentes dos licenciamentos;

Eventual licenciamento de unidades em desconformidade com as exigências legais;

Conflito de interesses dos profissionais/empresas que executam acções de auditoria e/ou fiscalização com proprietários da unidades.

# **3. Medidas Preventivas**

## **3.1 De âmbito geral**

Seria desejável e de grande utilidade a instituição de uma unidade orgânica de auditoria e controlo interno. Contudo, a escassez de recursos humanos qualificado com que a ARS Algarve IP se debate para fazer face às tarefas de gestão e administração corrente e, ainda, apoiar a implementação do processo de reforma dos Cuidados de Saúde Primários, com forte impacto ao nível das estruturas de apoio à gestão, não nos permite considerar esta medida como exequível, no curto prazo.

Considerando o processo em curso de desconcentração de atribuições e competências para os ACES a definição de normas e procedimentos de gestão e controlo para as áreas Financeira, Aquisições e Recursos Humanos assume um carácter prioritário.

Igualmente a melhoria dos sistema de informação ao nível das aquisições e controlo de stock e gestão de recursos humanos, bem como a sua disponibilização às Unidades de Apoio à Gestão dos ACES, assumem particular importância na melhoria dos processos de controlo interno.

Na falta de um serviço de Auditoria e Controlo Interno a concretização das Medidas de Prevenção será da responsabilidade de cada Unidade Orgânica.

### **3.2 Contratação Pública**

Instituir equipas técnicas com conhecimentos especializados para a definição de normas e especificações técnicas para os produtos e materiais a adquirir com maior peso nos custos, independentes dos júris dos procedimentos;

Elaboração de relatórios anuais, pela Unidade responsável pelas aquisições, sobre preços de aquisição registados ao longo do ano, nos principais grupos de bens e serviços adquiridos;

Elaboração de um relatório anual sobre as aquisições por Ajuste Directo, com indicação do n.º de adjudicações e valores de adjudicação e valor final dos fornecimentos efectuados;

Instituir, como regra, a consulta a diversos fornecedores, nos procedimentos por Ajuste Directo;

Instituir um procedimento de verificação da inexistência de conflito de interesses de prestadores de serviços contratados para a realização de estudos de avaliação e/ou fiscalização e controlo, no âmbito da contratação de empreitadas e fornecimento de bens e serviços;

Assegurar, sempre que possível, que os júris dos procedimentos, integram profissionais de pelo menos duas unidades orgânicas distintas;

Recurso a entidades externas para acompanhamento de determinados trabalhos adjudicados que requerem conhecimentos técnicos especializados;

Elaborar normas internas de procedimentos, em matéria de aquisições, que assegure a segregação de funções entre as fases de preparação e análise dos processos de aquisição.

### ***3.3 Gestão de Recursos Humanos***

Instituir um mecanismo de registo de declaração de interesses para os profissionais, nos termos da lei, que acumulem funções públicas e privadas, a actualizar anualmente ou sempre que se altere a situação de acumulação profissional;

Assegurar a rotatividade dos elementos que integram os júris nos processos de recrutamento e selecção de pessoal;

Sempre que possível os júris deverão ser constituídos por profissionais de unidades orgânicas distintas e/ou provenientes do exterior.

### ***3.4 Gestão Financeira***

Segregação de funções entre trabalhadores/unidades que processam a despesa e efectuam pagamentos;

Segregação de funções, sempre que possível, entre trabalhadores que liquidam a receita e procedem à sua cobrança;

Elaborar um regulamento dos Fundos de Maneio, que estabeleça regras de movimentação, prestação de contas e meios de verificação e controlo;

Elaborar uma Manual de gestão dos processos de liquidação e cobrança da receita própria, que assegure os adequados mecanismos de verificação e controlo.

### **3.5 Licenciamento**

Criar mecanismos que assegurem um controlo sobre eventuais conflitos de interesses dos profissionais que intervenham no processo de licenciamento ou fiscalização, relativamente aos processos em apreciação;

Estabelecer procedimentos internos que permitam a monitorização do desenvolvimento dos processos entrados e do cumprimento dos prazos processuais; realização de auditorias por técnicos/equipas independentes do serviço que procede ao licenciamento.

## **4. Implementação do Plano e Estratégias de aferição da efectividade e utilidade do plano e eventual correcção das medidas propostas**

Na falta de um serviço de Auditoria e Controlo Interno a concretização das Medidas de Prevenção será da responsabilidade de cada Unidade Orgânica que tenha atribuições e competências na área de intervenção, sob a coordenação do superior hierárquico imediato.

Nos ACES a coordenação da implementação do Plano será da responsabilidade do respectivo Director Executivos, com o apoio, se necessário, da unidade orgânica dos serviços de âmbito regional com competências nas áreas.

As medidas identificadas no n.º anterior serão implementadas ao longo de um ano e serão objecto de uma avaliação no final do ano, para introdução de melhorias e desenvolvimento.