

DA GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS

RELATÓRIO - 2017 E 2018

1. INTRODUÇÃO

O CARAM – CENTRO DE ABATE DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA, E.P.E.R.A.M. (“CARAM”) é uma entidade pública empresarial, que integra o Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira, criada nos termos Decreto - Legislativo Regional n.º 6/2006/M, de 14 de Março (DLR 6/2006/M) e à qual foi cometido o direito de explorar e administrar o Centro de Abate do Santo da Serra, o Centro de Abate do Porto Santo, bem como todos os centros de abate de natureza pública que possam ser criados na Região Autónoma da Madeira.

O CARAM é, nos termos do disposto da alínea a), do número 2, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro que aprova o Código dos Contratos Públicos, considerado *entidade adjudicante*, sendo-lhe, como tal e no que concerne à formação dos contratos públicos, aplicável o regime da contratação ali previsto e regulado.

Nestes termos e porque a realização de despesas e a assunção de responsabilidades financeiras decorrentes das relações jurídicas deve observar, designadamente, os Princípios da legalidade e da prossecução do interesse público e da transparência e da publicidade, o CARAM, na sequência da Recomendação n.º 1/2009, de 22 de Julho, do Conselho de Prevenção da Corrupção¹, elaborou, tendo em vista avaliar, identificar e monitorizar as actividades com impacto em matéria de riscos de corrupção e infracções conexas, um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas (“Plano”).

O Plano, aprovado em reunião do Conselho de Administração de 18 de Fevereiro de 2011, prevê a elaboração, anual, de um relatório sobre a sua execução, nomeadamente quanto à monitorização dos riscos e da execução das medidas de prevenção dos riscos.

¹ O Conselho de Prevenção da Corrupção é uma entidade de carácter nacional, criado nos termos da Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro, que actua no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas.

A implementação do Plano iniciou-se no ano de 2012, tendo sido feito relatório de execução do mesmo referente a esse ano.

Atento não só a reconhecida relevância da matéria relativa aos riscos de corrupção e das infrações conexas mas também a necessidade desta entidade pública empresarial acatar as Recomendações emanadas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, impõe-se que seja dada continuidade à elaboração dos respetivos relatórios anuais de execução, assim como, quando seja necessário, proceder à revisão do próprio Plano.

Foi feito relatório de execução onde se pretendeu ponderar crítica e quantitativa dos riscos e/ou dos fatores que podem conduzir ao desenvolvimento das atividades que podem comportar maior ou menor componente de risco em termos de corrupção e infrações conexas relativamente aos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016.

O presente documento, visando dar continuidade à ponderação feita nos anos anteriores, propõe-se a analisar a execução do Plano relativamente a 2017 e 2018.

O Plano, tal qual inicialmente aprovado, versa sobretudo a área da Contratação Pública.

Porém e nomeadamente na sequência da elaboração e aprovação da Norma de Controlo Interno do CARAM de novembro de 2018, na qual foram formalmente definidos Procedimentos e Controlo Interno ao nível da Receita, Despesa e Recursos Humanos, o Plano deverá ser revisto de modo a que nele passem a ser tratadas as seguintes áreas:

A. Contratação pública

Esta é a área que já se encontra contemplada no Plano. Impõe-se ser revista na medida em que se verifique e acautele que se continua a salvaguardar o cumprimento da legislação aplicável, nomeadamente o Código dos Contratos Públicos, nomeadamente:

- a) Que nenhum procedimento seja desencadeado sem que previamente esteja autorizado pelo Conselho de Administração (órgão competente para a decisão de contratar);
- b) Que todos os processos de despesa sejam devidamente instruídos;
- c) Que todos os processos de contratação sejam devidamente instruídos e formalizados.

B. Recursos Humanos

A revisão do Plano deve passar por identificar esta área prevendo medidas a adotar para eliminar quaisquer riscos ou desvios.

Deve ser salvaguardado o cumprimento de todo o elenco de normas aplicáveis nomeadamente no que diz respeito a remunerações e abonos, bem como o relacionamento com entidades como a Segurança Social e a Autoridade Tributária. Deve ser aqui referenciado a coexistência dos dois tipos de funcionários do CARAM: os com contrato de trabalho em funções públicas e os com contrato individual de trabalho, referindo as diferenças em termos de processamento e pagamento.

C. Gestão Financeira

O Plano deve passar a conter a previsão das medidas que já existem e são postas em prática no CARAM como seja a realização de reconciliações bancárias mensais, reporte mensal de informação contabilística, registo de todas as faturas e receitas validadas no sistema de contabilidade. Os pagamentos decorrem nas datas das faturas. A elaboração das contas e demais documentos previsionais ocorre dentro dos prazos legais para o efeito.

Os pagamentos são feitos quando ocorre, por parte dos fornecedores / prestadores de serviços, a entrega de toda a documentação necessária para o efeito, assim como conferida a respetiva fatura em face do contratado e do fornecido / prestado.

Todas as assunções de despesa são precedidas de uma verificação de disponibilidade orçamental. Os compromissos são assumidos de acordo nomeadamente com a Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, que aprova a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas.

Todo este enquadramento minimiza os riscos dos pagamentos indevidos.

Está instituído um procedimento de controlo da receita.

De referir que as contas do CARAM são certificadas por um Revisor Oficial de Contas.

Mantém-se, no presente, a situação do CARAM de, apesar de formalmente ter mantido a sua autonomia financeira e administrativa própria e decorrente da sua natureza jurídica, ser, desde 1 de Janeiro de 2015, entidade pública reclassificada, passando a estar sujeito às regras constantes do Orçamento da Região Autónoma da Madeira designadamente quanto à aquisição de serviço e assunção dos seus respetivos encargos.

O presente Relatório incidirá sobre os pontos que hoje de encontram identificados no Plano, os quais, como acima criticamente se referiu, assentam apenas na área da Contratação Pública.

2. DOS RISCOS IDENTIFICADOS

Na área da Contratação Pública, identificam-se como fatores potenciadores em matéria de riscos de corrupção e infrações conexas, as seguintes atividades na medida em que comportam uma componente de risco:

- 2.1. Articulação entre as várias unidades orgânicas ao longo do procedimento (componente de risco muito tangencial);
- 2.2. Inobservância dos requisitos internos previstos para os processos (componente de risco muito tangencial);
- 2.3. Do cumprimento das regras constantes do Orçamento da Região Autónoma da Madeira designadamente quanto à aquisição de serviço e assunção dos seus respetivos encargos;
- 2.4. Percentagem de processos finalizados com alcance de resultados superior a 95%, com referência ao período de 1 (um) ano;
- 2.5. Percentagem de incidência de alterações aos contratos celebrados superior a 5%, com referência ao período de 1 (um) ano;
- 2.6. No caso do fornecimento de bens, percentagem superior a 5% de trabalhos a mais, com referência ao período de 1 (um) ano;
- 2.7. No caso da prestação de serviços, percentagem superior a 5% de trabalhos a mais, com referência ao período de 1 (um) ano;
- 2.8. Existência de desvios entre o montante executado e o montante adjudicado com referência aos últimos 3 (três) anos;

De acordo com o internamente estabelecido, todos os processos de autorização de despesa (independentemente do valor) do CARAM estão concentrados no Conselho de Administração. O que se verificou nos anos ora em análise (2017 e 2018).

Esta circunstância permite tendencialmente controlar e, por essa via, anular os riscos anteriormente identificados, nomeadamente no que diz respeito à articulação entre os vários processos que podiam correr em paralelo e a inobservância dos requisitos internos previstos para os procedimentos de contratação.

Em 2017, o CARAM recorreu a procedimentos do tipo Ajuste Direto e Ajuste Direto no regime simplificado, Concurso Público e Concurso Público com Prévia Qualificação.

Em 2018, o CARAM recorreu a procedimentos do tipo Ajuste Direto e Ajuste Direto no regime simplificado e Consulta Prévia.

3. DA MONITORIZAÇÃO DOS RISCOS IDENTIFICADOS

Da articulação entre as várias unidades orgânicas ao longo do procedimento.

Da inobservância (ainda que tendencialmente parcial) dos requisitos internos previstos para os processos.

Todo o processo pré-contratual – fluxo básico do processo de aquisição, com especificação das fases, seus intervenientes e respectivos níveis de autonomia de decisão – encontra-se definido e é do conhecimento geral de todos os colaboradores que podem ser chamados a nele intervir.

O fluxo contratual é centralizado a montante (na decisão de contratar) e a jusante (na contratação propriamente dita) no Conselho de Administração não existindo qualquer delegação de poderes.

A fase intermédia entre a decisão de contratar e a contratação, no caso das contratações que não caem na alçada do Regime Simplificado do Ajuste Directo, é assegurada e supervisionada pelo Gabinete Jurídico, o qual se coordena com um elemento técnico (da área da contratação em questão) e com um elemento financeiro. A análise de quaisquer propostas é sempre tripartida estando sempre acauteladas as vertentes técnica; jurídica e financeira.

No caso das contratações do Regime Simplificado do Ajuste Direto e não obstante a possibilidade de ausência de procedimentos pré-contratuais que caracteriza esta forma de contratar -, estas (contratações) são sempre controladas e centralizadas no Conselho de Administração. Nenhum dos serviços/departamentos nos quais o CARAM se organiza tem, nesta matéria, qualquer autonomia.

Estas contratações são sempre previamente autorizadas pelo Conselho de Administração (autorização que é precedida e fundamentada na Informação Interna elaborada por cada divisão), devidamente cabimentada. A Nota de Encomenda é subsequentemente enviada, dela constando o respetivo n.º de compromisso.

No CARAM existe um normativo que regula a exata medida do cumprimento dos procedimentos pré-contratual e contratual e que garante a articulação entre as várias unidades orgânicas e a inexistência de processos a correr em paralelo.

Do cumprimento das regras constantes do Orçamento da Região Autónoma da Madeira designadamente quanto à aquisição de serviço e assunção dos seus respetivos encargos e do Código dos Contratos Públicos

Existe um fluxograma relativo à contratação de despesas cujos procedimentos congregam quer as normas do Código dos Contratos Públicos, quer as normas do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, quer as determinações constantes das circulares da Direção Regional do Orçamento e do Tesouro. O referido documento encontra-se distribuído por todas as divisões do CARAM. Foi elaborado, no final de 2018, a Norma de Controlo Interno que também é do conhecimento de todas as referidas divisões.

Procedimentos de contratação levados a cabo nos anos em análise:

	2017	2018
Ajuste Direto	6	12
Consulta Prévia	N.a.	2
Concurso Público	1	N.a.
Concurso Prévia Qualificação	1	N.a.
Ajuste direto Simplificado	123	136

Percentagem de processos finalizados com alcance de resultados superior a 95%, com referência ao período de 1 (um) ano.

No Regime do Ajuste Directo

Os processos foram todos finalizados nos anos respetivos em que foram lançados.

No Regime Simplificado do Ajuste Directo

Em 2017

Num total de 123 processos, apenas 2 transitaram para 2018

Margem de processos finalizados: 98%

Em 2018

Num total de 134 processos, apenas 2 transitaram para 2019

Margem de processos finalizados: 98%

Da percentagem de incidência de alterações aos contratos celebrados superior a 5%, com referência ao período de 1 (um) ano.

No caso do fornecimento de bens, percentagem superior a 5% de trabalhos a mais, com referência ao período de 1 (um) ano.

No caso da prestação de serviços, percentagem superior a 5% de trabalhos a mais, com referência ao período de 1 (um) ano.

Da existência de desvios entre o montante executado e o montante adjudicado com referência aos últimos 3 (três) anos.

Não se encontram definidos indicadores de desempenho que permitiam monitorizar a taxa de execução dos contratos, pelo que o presente Relatório é omissivo nesta parte.

Dir-se-á contudo, que a execução dos contratos, nomeadamente no que concerne a eventuais trabalhos a mais tem um acompanhamento directo e sistemático pela Divisão Administrativa e Financeira, sendo, numa certa medida, reportado nos relatórios de execução trimestral.

3. BALANÇO DA EXECUÇÃO DO PLANO

Em resultado da implementação do Plano, recomenda-se que, como antes já referido, o Plano seja revisto de modo a que passe a incluir a identificação dos riscos não só na área da Contratação Pública, como na área dos Recursos Humanos e Gestão Financeira. Essa revisão deve passar também pelas medidas adotadas para a mitigação desses riscos.

A implementação da Norma de Controlo Interno deve ser monitorizada.

Deve ser implementado uma permanente monitorização dos processos nomeadamente de despesa, assegurando, na medida de possível (dada a reconhecida exiguidade de recursos), uma segregação de funções.

Tudo para que se acautele um nível de controlo adequado, coerente e abrangente tendo em vista o cumprimento da legislação e demais regulamentação aplicável.

CARAM – Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, E.P.E.R.A.M.
Santo da Serra, 21 de fevereiro de 2019