

1. Síntese da Ação de Inspeção/Auditoria

1.1. Âmbito e Objetivo

A realização da presente “Auditoria à atribuição e pagamento de ajudas de custo no Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP (ICNF)” encontrava-se prevista no Plano de Atividades da IGAMAOT para 2019, aprovado respetivamente, em 21/12/2018 e 16/01/2019, pelos então Ministros do Ambiente e da Transição Energética (MATE) e da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (MAFDR).

A ação teve como objetivo avaliar a fiabilidade, regularidade e legalidade do sistema de controlo interno implementado ao nível das ajudas de custo pelo ICNF.

1.2. Conclusões e Recomendações

De acordo com o objetivo e a metodologia definidos no relatório, bem como das constatações obtidas no âmbito da ação de auditoria, foram extraídas as seguintes conclusões e recomendações:

| N.º | CONCLUSÕES | N.º | RECOMENDAÇÕES AO ICNF |
|------------|---|------------|------------------------------|
| C1 | O ICNF é, atualmente, um instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, com jurisdição sobre todo o território nacional, sem prejuízo das competências próprias das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, e dispõe de oito serviços centrais e de cinco serviços desconcentrados a nível regional. | | |
| C2 | Ao nível dos recursos humanos conta, em 2019, com 1626 postos de trabalho no seu mapa de pessoal. | | |
| C3 | A estrutura etária encontra-se bastante envelhecida, cerca de 47% dos trabalhadores tem mais de 55 anos. | | |

| N.º | CONCLUSÕES | N.º | RECOMENDAÇÕES AO ICNF |
|-----|---|-----|--|
| C4 | A distribuição territorial dos recursos humanos não era uniforme, existem unidades orgânicas, em termos médios, com 15 trabalhadores e outras com 92 trabalhadores. | R1 | Que equacione, e tendo em conta a missão do Instituto, uma redistribuição mais equitativa dos trabalhadores por unidade orgânica. |
| C5 | O sistema de controlo interno implementado para o processamento das ajudas de custo carece de melhorias. | R2 | Que pondere a revisão dos documentos internos designados como <i>Deslocação em serviço</i> e <i>Requisição de viatura</i> . |
| | | R3 | Que as autorizações de deslocação em serviço contemplem todos os encargos previstos. |
| | | R4 | Que desenvolva um controlo mais eficaz entre os diferentes documentos associados com a atribuição de ajuda de custo, nomeadamente, mapas de assiduidade, mapa de ausências, boletins itinerários e controlo da utilização de viaturas. |
| | | R5 | Que efetue o controlo cruzado entre os boletins itinerários dos trabalhadores que realizam serviço externo em equipa. |
| C6 | Inexistência de cabimento prévio da despesa antes da deslocação ser realizada. | R6 | Que cumpra a regra da execução orçamental registando atempadamente as fases de cabimento e de compromisso da despesa. |
| C7 | Os pagamentos encontravam-se devidamente autorizados, no entanto, as autorizações de despesa nem sempre continham despacho autorizador. | R7 | Que diligencie para que seja cumprido integralmente o disposto no Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE), aprovado pelo DL n.º 155/92, nomeadamente artigo 21.º e seguintes. |
| C8 | A realização de serviço externo não se circunscrevia ao espaço do perímetro de cada um dos serviços regionais sendo censurável tal atuação. | R8 | Que, numa ótica de custo-benefício, avalie a necessidade de realização de serviço externo por trabalhadores fora do perímetro de cada um dos serviços regionais. |
| C9 | Constataram-se situações em que houve violação das normas legais estabelecidas para os limites temporais de deslocação. | R9 | Que cumpra os limites definidos legalmente para o tempo de deslocação, conforme determina o artigo 12.º do DL n.º 106/98. |

1.3. Propostas

Atento o conteúdo do relatório, propôs-se o seu envio a Sua Excelência o Ministro do Ambiente e da Ação Climática para conhecimento e efeitos da sua homologação.

E, subsequentemente ao ato de homologação, o envio ao ICNF para cumprimento das recomendações apontadas, devendo a IGAMAOT ser informada da situação no prazo de 60 dias, em conformidade com o determinado no n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho.

2. Quadro de Ponderação

| N.º | Projeto de relatório da IGAMAOT (Rel. n.º I/3606/AF/19) | Observações do ICNF (Ofício n.º E/14245/CGI/19, de 07/10) | Comentários e posição final da IGAMAOT | Atenção |
|---|--|--|---|---------|
| I - Do Relatório e/ou Conclusões | | | | |
| C1 | <i>Conclusão 1</i> - O ICNF é, atualmente, um instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, com jurisdição sobre todo o território nacional, sem prejuízo das competências próprias das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, e dispõe de oito serviços centrais e de cinco serviços desconcentrados a nível regional. | Como ponto prévio à análise das recomendações dirigidas ao Instituto, importa referir a recente reestruturação orgânica que decorre da recente entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de março e da Portaria n.º 166/2019, de 29 de maio, respetivamente Lei Orgânica e Estatutos do ICNF, que introduz profundas alterações ao organismos no sentido de robustecer o ICNF através do aumento de unidades orgânicas, reforçando substancialmente a estrutura dos serviços desconcentrados nas cinco regiões, tendo em vista uma estrutura "...mais concentrada e orientada para os diferentes territórios, assente num profundo reforço do papel e competências dos serviços regionais, sem perda da necessária uniformidade na atuação, garantindo simultaneamente um aumento da proximidade territorial e capacidade de intervenção do organismo..." | Nada a referir | Não |
| C2 | <i>Conclusão 2</i> - Ao nível dos recursos humanos conta, em 2019, com 1626 postos de trabalho no seu mapa de pessoal. | Para além do aumento do número de unidades orgânicas, o próprio funcionamento do Instituto foi revisto através da composição do Conselho Diretivo (CD) que atualmente integra como vogais os responsáveis por cada uma das cinco direções regionais, com competências específicas determinadas na própria lei orgânica, sem prejuízo de outras que o CD delegue posteriormente. Neste enquadramento, está em curso uma profunda reorganização interna que se espera consubstanciar com o reforço do quadro de recursos humanos espetável a curto/médio prazo. | | |
| C3 | <i>Conclusão 3</i> - A estrutura etária encontra-se bastante envelhecida, cerca de 47% dos trabalhadores tem mais de 55 anos. | | | |
| II - Recomendações | | | | |
| C4 | <i>Conclusão 4</i> - A distribuição territorial dos recursos humanos não era uniforme, existiam unidades orgânicas, em termos médios, com 15 trabalhadores e outras com 92 trabalhadores. | <i>O ICNF acolhe a recomendação. Para a implementação da presente recomendação, os Serviços Centrais e cada uma das cinco Direções Regionais têm que ser dotadas de capacidade técnica adequada às solicitações de serviço que resultam das suas competências, nomeadamente no que respeita à execução das políticas integradas de ordenamento e gestão do território, nos domínios da conservação da natureza, da biodiversidade, das florestas e competitividade das fileiras florestais e no âmbito da coordenação da prevenção estrutural e gestão dos fogos rurais. A carência de recursos humanos, associada à elevada taxa de envelhecimento dos mesmos, são fatores críticos claramente identificados ao longo dos últimos anos e para quais se tem procurado dar resposta dentro do leque de possibilidades disponíveis.</i> | O ICNF refere que se encontra em curso a reafetação dos trabalhadores por unidade orgânica, concordando com a conclusão e recomendação proferida. | Não |
| R1 | <i>Recomendação 1</i> - Que equacione, e tendo em conta a missão do Instituto, uma redistribuição mais equitativa dos trabalhadores por unidade orgânica. | <i>Atualmente, decorrente da reestruturação está em curso a reafetação dos trabalhadores por unidade orgânica, sendo que, associada à redistribuição mais equitativa dos recursos humanos, para além do número de trabalhadores, há outros fatores a ter em conta como, por exemplo, as especificações e necessidades regionais no que respeita às várias áreas de atuação do Instituto, as competências cometidas às unidades orgânicas, as qualificações dos trabalhadores, os processos funcionais, a dispersão geográfica dos serviços e os objetivos estratégicos e operacionais do ICNF nas áreas de política pública quanto às quais é responsável.</i> | Face ao acolhimento da recomendação pela entidade auditada, a mesma manter-se-á inalterada. | Não |

| N.º | Projeto de relatório da IGAMAOT (Rel. n.º I/3606/AF/19) | Observações do ICNF (Ofício n.º E/14245/CG/19, de 07/10) | Comentários e posição final da IGAMAOT | Alteração |
|--|---|---|--|-----------|
| 1- Do Relatório e/ou Conclusões | | | | |
| C 5 | <p>Conclusão 5 - O sistema de controlo interno implementado para o processamento das ajudas de custo carece de melhorias.</p> | | | |
| R2 | <p>Recomendação 2 - Que pondere, nomeadamente, a revisão dos documentos internos designados como Deslocação em serviço e Requisição de viatura</p> | <p><i>Estas recomendações são acolhidas pelo ICNF.</i></p> | <p>O ICNF acolhe as recomendações formuladas e reconhece, e bem, a importância da auditoria para o processo de melhoria do seu SCI, mantendo-se, assim, inalterado o teor do relatório.</p> | NÃO |
| R3 | <p>Recomendação 3 - Que as autorizações de deslocação em serviço contemplem todos os encargos previstos</p> | <p><i>O Instituto reconhece a importância da auditoria à temática Ajudas de Custo, uma componente relevante e crítica de um sistema de controlo interno (SCI) de um organismo, que se caracteriza pela sua recorrência mensal, montantes envolvidos e técnicos de várias UO do ICNF. Nessa perspetiva, os resultados da auditoria constituem e são encarados pelo ICNF como relevantes para um processo de melhoria contínua do seu SCI, que atualmente se encontra em atualização na sequência do processo de reestruturação orgânica.</i></p> | | NÃO |
| R4 | <p>Recomendação 4 - Que desenvolva um controlo mais eficaz entre os diferentes documentos associados com a atribuição de ajuda de custo, nomeadamente, mapas de assiduidade, mapa de ausências, boletins itinerários e controlo da utilização de viaturas.</p> | | | NÃO |
| R5 | <p>Recomendação 5 - Que efetue o controlo cruzado entre os boletins itinerários dos trabalhadores que realizam serviço externo em equipa.</p> | | | NÃO |
| C 6 | <p>Conclusão 6 - Inexistência de cabimento prévio da despesa antes da deslocação ser realizada.</p> | | | NÃO |
| R6 | <p>Recomendação 6 - Que cumpra a regra da execução orçamental registando atempadamente as fases de cabimento e de compromisso da despesa.</p> | <p><i>O ICNF acolhe estas recomendações.</i></p> <p><i>Paralelamente à revisão do SCI e à futura elaboração de um manual de controlo interno e procedimentos, está também em curso a análise para a implementação de um sistema de informação que assegure a interoperabilidade em vários domínios de funcionamento interno do instituto, fundamentalmente para otimizar e assegurar as várias fases do processo de deslocação em serviço, o que permitirá agilizar e assegurar o cumprimento das etapas inerentes a este processo.</i></p> | <p>O ICNF refere que se encontra em curso a análise para a implementação de um sistema de informação que permita otimizar e assegurar as várias fases do processo de deslocação em serviço e, acolhe a recomendação formulada. Mantém-se inalterado o teor destas conclusões e recomendações.</p> | NÃO |
| C 7 | <p>Conclusão 7 - Os pagamentos encontravam-se devidamente autorizados, no entanto, as autorizações de despesa nem sempre continham despacho autorizador.</p> | | | NÃO |
| R7 | <p>Recomendação 7 - Que diligencie para que seja cumprido integralmente o disposto no Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE), aprovado pelo DL n.º 155/92.</p> | | | NÃO |
| C 8 | <p>Conclusão 8 - A realização de serviço externo não se circunscrevia ao espaço do perímetro de cada um dos serviços regionais sendo censurável tal atuação.</p> | <p><i>O ICNF acolhe a presente recomendação.</i></p> <p><i>Desejavelmente o desempenho de funções dos técnicos deve focar-se prioritariamente nas zonas geográficas onde têm o domicílio profissional.</i></p> <p><i>No quadro do processo que está em curso, esse reajuste que decorre da reestruturação será analisado e ponderado, sem prejuízo das dificuldades suscitadas pelo percurso organizacional recente do ICNF e pelo recrutamento para outras áreas geográficas (fora dos grandes centros urbanos e com menor densidade populacional) de recursos humanos com os perfis de competência e experiência profissional necessários.</i></p> | <p>Relativamente a esta recomendação o ICNF acolhe-a, assim, mantém-se a conclusão e recomendação efetuada no relatório preliminar.</p> | NÃO |
| R8 | <p>Recomendação 8 - Que, numa ótica de custo-benefício, avalie a necessidade de realização de serviço externo por trabalhadores fora do perímetro de cada um dos serviços regionais.</p> | | | NÃO |
| C 9 | <p>Conclusão 9 - Constataram-se situações em que houve violação das normas legais:</p> <p>i) nos limites temporais de deslocação;</p> <p>ii) nos limites máximos anuais para o trabalho suplementar.</p> | <p><i>O ICNF acolhe esta recomendação parcialmente.</i></p> <p><i>i) Relativamente ao eventual incumprimento dos limites definidos legalmente para as horas de trabalho suplementar, demonstra o anexo I, que o trabalhador em causa (n.º 4542) prestou em 2018 um total de 368,5 horas de trabalho suplementar, das quais 218,5 superiores ao legalmente estabelecido. Estas foram devidamente autorizadas pela Tutela SEFDR (anexos I, II e IV), sendo que os montantes mensais recebidos por este trabalhador respeitaram o limite remuneratório das 60% da remuneração base auferida (Anexo III), tal como dispõe o artigo 120, n.º 3, alínea a) da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua versão atualizada, pelo que esta componente da recomendação não tem acolhimento</i></p> | | NÃO |
| R9 | <p>Recomendação 9 - Que cumpra os limites definidos legalmente quer para o tempo de deslocação quer para as horas de trabalho suplementar.</p> | <p><i>ii) No que respeita ao tempo de deslocação dos trabalhadores, importa notar que a escassez de recursos humanos pode em vários casos exigir que os mais qualificados e disponíveis sejam chamados a uma multiplicidade de tarefas por forma a assegurar, por via desse esforço, o exercício de funções em áreas geográficas mais distantes do respetivo domicílio necessário e por períodos mais longos do que o desejável. Esta realidade levou a que um dos trabalhadores (anexo V e VI) tenha tido a necessidade de prolongar as suas deslocações para lá dos 90 dias de trabalho seguidos. A situação exposta decorre da exiguidade de recursos humanos no âmbito da fitossanidade e visou exclusivamente a prossecução das atribuições do ICNF perante os destinatários da sua atividade.</i></p> <p><i>O ICNF acolhe esta componente da recomendação e de modo a acautelar situações idênticas, no futuro imediato e mediato serão desenvolvidos procedimentos internos por forma a cumprir o estabelecido legalmente, e será reforçado junto dos dirigentes a necessidade de gerir a atividade e os respetivos recursos humanos de modo a não colocar em causa a prossecução das atribuições do ICNF, nem o prolongamento para lá do limite de 90 dias úteis seguidos de deslocação em serviço externo.</i></p> | <p>O ICNF, em sede de contraditório, informa que, relativamente ao trabalho suplementar, as horas superiores aos limites definidos legalmente foram devidamente autorizadas pela Tutela e junta a documentação onde é evidenciada essa autorização. Face ao exposto, o texto do relatório será alterado em conformidade, e da C9 e da R9 será eliminado o texto correspondente ao trabalho suplementar, mantendo-se inalterado o texto relativo aos limites temporais de deslocação.</p> | SIM |

3. Despacho de Homologação do Relatório

O Relatório n.º I/5092/AF/19, foi homologado, em 17/09/2020, pelo Senhor Ministro do Ambiente e da Ação Climática, no qual exarou o seguinte despacho:

“Homologo.

17/9/20

Ass.) João Pedro Matos Fernandes”

Extrato