

Síntese da Actividade Executada



IGF

*SÍNTESE POR DOMÍNIOS DE
INTERVENÇÃO*

i n o v a ç ã o

i n t e g r i d a d e

f i a b i l i d a d e

ÍNDICE

<i>Índice de Destaques (Zoom)</i>	5
CONTROLO	8
Controlo nos Domínios Orçamental, Económico, Financeiro e Patrimonial – Administração Central do Estado	9
<i>Controlo Orçamental</i>	9
<i>Serviços e Fundos Autónomos (SFA)</i>	18
<i>Gestão do património imobiliário em SFA</i>	19
<i>Controlo de Contratação na Administração Central do Estado</i>	20
Subvenções e Apoios do Estado	24
<i>Controlo de Prestações Sociais, Pensões, Subsídios e Outros Apoios do Estado</i>	24
Controlo nos Domínios Orçamental, Económico, Financeiro e Patrimonial – Administração Local	30
<i>Controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial – Administração Local Autárquica</i>	30
Controlo nos Domínios Orçamental, Económico, Financeiro e Patrimonial – Sector Empresarial Local	34
<i>Controlo do Sector Empresarial Local (SEL) e das Concessões Municipais</i>	34
Controlo nos Domínios Orçamental, Económico, Financeiro e Patrimonial – Sector Empresarial do Estado	39
<i>Sector Empresarial do Estado (áreas de risco)</i>	39
<i>Sector Empresarial do Estado (PPP, outras concessões e pareceres às contas de entidades de natureza empresarial)</i>	50
<i>Sector Empresarial do Estado (Saúde)</i>	53
<i>Controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial – Iniciativa para o Investimento e o Emprego</i>	59
Controlo nos Domínios Orçamental, Económico, Financeiro e Patrimonial – Administração tributária	67
<i>Competitividade e justiça do sistema tributário, combate à fraude e evasão tributárias</i> ..	67
<i>Desempenho Operacional da Administração Tributária</i>	72
Controlo nos Domínios Orçamental, Económico, Financeiro e Patrimonial – Controlos comunitários	77
<i>Auditoria dos Fundos Comunitários</i>	77
Interlocação Nacional da Comissão Europeia	84

Coordenação, Articulação e Avaliação da Fiabilidade dos Sistemas de Controlo Interno	87
Controlar os Novos Paradigmas de Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública	90
<i>Controlo dos novos paradigmas de gestão de recursos humanos na Administração Pública</i>	90
Controlar a Qualidade e Segurança dos Sistemas de Informação	98
<i>Qualidade e segurança dos sistemas de informação da Administração Pública</i>	98
AVALIAÇÃO	104
Avaliar a Qualidade dos Serviços Prestados aos Cidadãos	105
<i>Avaliação de intervenções e entidades públicas</i>	105
SUPERVISÃO	109
<i>Regime das SGPS</i>	110
<i>Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA)</i>	113
APOIO TÉCNICO ESPECIALIZADO	115
<i>Apoio Técnico Especializado - Sistema de Controlo Interno</i>	116
<i>Apoio Técnico Especializado - Sistema Nacional de Controlo dos Fundos Comunitários</i>	119
<i>Apoio Técnico Especializado - Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)</i>	121
<i>Apoio técnico especializado – Conselho Coordenador das Tecnologias de Informação no MFAP</i>	123
<i>Apoio técnico especializado ao Ministério das Finanças e da Administração Pública</i>	125
COOPERAÇÃO	129
Actividades Instrumentais de Missão	134
<i>Actividades Instrumentais de Missão</i>	135

ÍNDICE DE DESTAQUES (ZOOM)

Zoom sobre ... Auditorias de avaliação da qualidade da despesa pública e da gestão de tesouraria no âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas, 16

Zoom sobre ... Controlo Orçamental na área da Educação - Despesas com o pessoal, 17

Zoom sobre... Controlo da Contratação na Administração Pública, 23

Zoom sobre... Políticas Públicas – Pensões do regime geral e dos regimes especiais da CGA, 29

Zoom sobre... endividamento municipal, 32

Zoom sobre ... Controlo das receitas municipais, 33

Zoom sobre os principais tipos/situações de erros, irregularidades, actos ilegais com efeitos financeiros detectados no Sector Empresarial Local (SEL), 38

Zoom sobre... Análise aos processos de gestão de resíduos e aquisição de serviços associados em empresas do Sector Empresarial do Estado, 49

Zoom sobre... Controlo financeiro das EPE da Saúde, 57

Zoom sobre... Riscos e encargos para o Estado e para os utentes com as PPP de três novos hospitais, 58

Zoom sobre... de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário, 65

Zoom sobre... de Medidas de seguro de crédito e Linhas de Crédito PME Invest / QREN, 66

Zoom sobre... combate à fraude e evasão fiscais – planeamento fiscal agressivo dos grupos económicos, 71

Zoom sobre... Desempenho da DGCI na gestão dos processos de reclamação, impugnação e de contra-ordenação, 76

Zoom sobre... Avaliações da IGF sobre os Programas Operacionais do QREN aprovadas pela Comissão permitem assegurar a regularidade das transferências financeiras para Portugal, 83

Zoom sobre... Coordenação com autoridades de controlo financeiro, 86

Zoom sobre... Auditoria no âmbito do artigo 62º da LEO, 89

Zoom sobre... 588 entidades controladas no contexto de novos paradigmas de gestão de recursos humanos, 97

Zoom sobre... Planeamento Estratégico das Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública, 103

Zoom sobre... Avaliação de programas na área de acção "Saúde para as pessoas", 107

Zoom sobre... Controlo tributário dos grupos económicos e supervisão das SGPS e SGII, 112

Zoom sobre... a participação da IGF no Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA), 114

Zoom sobre... o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, 118

Zoom sobre... o Sistema Nacional de Controlo, 120

Zoom sobre... Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, 122

Zoom sobre... a acção do Conselho Coordenador das Tecnologias de Informação no MFAP (Plano Arquivístico Electrónico), 124

Zoom sobre... Conselho Coordenador de Avaliação dos Serviços (CCAS), 128

*Zoom sobre...Fórum de Inspectores-Gerais de Estado e de Finanças da
CPLP, 133*



CONTROLO

Controlo nos Domínios Orçamental, Económico, Financeiro e Patrimonial – Administração Central do Estado

Controlo Orçamental

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Controlo financeiro do Programa Pagar a Tempo e Horas*
 - *Controlo na área da Educação*
 - *Controlo orçamental da Administração Central do Estado em domínios transversais*
 - *Controlo dos saldos financeiros das Universidades e Institutos Politécnicos*
-

A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) prosseguiu a sua missão de controlo financeiro da administração financeira do Estado no domínio orçamental.

Em 2009, foram concluídas diversas acções de controlo (iniciadas em 2008) envolvendo os principais agregados orçamentais do Ministério da Educação numa perspectiva de legalidade, de regularidade e da boa gestão financeira.

A auditoria às despesas com o pessoal das Escolas Públicas do Ensino Básico e Secundário (que implicou diligências em 3 estabelecimentos de ensino e diversos departamentos centrais do Ministério) - que ascenderam em 2007 a M€ 4.767 para um total de 193.772 trabalhadores, dos quais 143.382 docentes permitiu concluir o seguinte:

- Deficiente organização dos processos individuais consultados (exemplos: inexistência de definição de procedimentos internos, documentos incompletos ou insuficientes para efeitos de contagem do tempo de serviço dos trabalhadores, não salvaguarda do acesso restrito aos documentos e registos biográficos não integralmente preenchidos e não rubricados). Ademais, nem sempre as escolas interpretam da mesma forma as instruções emitidas, não existindo automatização ou integração dos dados do pessoal e não são sequer elaborados os balanços sociais, planos e relatórios de actividade;
- A aplicação informática de gestão de pessoal e vencimentos (GPV) não está integrada com outras aplicações que as Escolas utilizam, não permite a confirmação da forma de cálculo de

alguns abonos e descontos, possibilita a duplicação ou não desconto de faltas, não contempla a automatização na transformação de 5 tempos lectivos em 1 dia de falta, apresentava divergências na mesma informação quando retirada de diferentes campos e não possibilitava a elaboração de listagens com indicadores de gestão;

- Os procedimentos de registo e controlo da assiduidade nas escolas analisadas são inadequados ou pouco rigorosos, destacando-se: a reduzida fiabilidade do registo de faltas à componente não lectiva de trabalho docente; a ausência de justificativos de falta ou deficiência de arquivo; faltas não registadas na aplicação informática; atraso no desconto de faltas; inexistência de verificações domiciliárias de doença; faltas a reuniões sindicais fora do local de trabalho aceites como justificadas; horários praticados diferentes dos previstos; e não registo de entradas e saídas. Também o cálculo manual dos vencimentos a recuperar e as deficiências de arquivo/registo informático terão concorrido para pagamentos em excesso;



- A nível do apuramento e cálculo do valor a pagar pelo trabalho extraordinário realizado nas escolas verificou-se que:
 - A fórmula utilizada para obtenção do valor da hora extraordinária é contrária à lei

(em 2007/2008, foi pago em excesso M€ 11 no universo da escolas públicas);

- A medida de contenção da despesa prevista no art.º 2º da Lei nº 43/2005, de 29/Ago e na Lei nº 53-C/2006, de 29/Dez, não foi cumprida no ano de 2006, conduzindo a pagamentos em excesso estimados em m€ 219;
- O deficiente cálculo do nº de horas extraordinárias realizadas por mês implicou pagamentos a mais de m€ 2,4 (3 escolas).
 - No que respeita aos restantes suplementos remuneratórios, foram identificados cerca de m€ 12 de pagamentos em excesso.

Estes resultaram de deficiências ao nível dos procedimentos e/ou de incorrecta interpretação e/ou aplicação da legislação: não correcção do valor do suplemento em função do n.º de alunos matriculados; cumulação ilegal de suplemento com a dispensa de componente lectiva; não consideração no valor a abonar da assiduidade do trabalhador; actualização indevida do suplemento por trabalho em dias de descanso semanal ou feriado; e ausência de previsão legal;

- Num dos casos, a dispensa de componente lectiva conferida a coordenadora de estabelecimento, sem fundamento legal, implicou a contratação de outra docente e, conseqüentemente, um acréscimo da despesa de m€ 15 sem justificação;
- Aquando da cessação de funções por aposentação, as 3 escolas procederam ao pagamento dos proporcionais de subsídio de férias que apenas se venceriam em 1/Jan do ano seguinte, ano em que a CGA procede ao pagamento integral do valor correspondente a um subsídio de férias (designado 14º mês), originando, assim, a

duplicação de abonos de idêntica natureza, cujo valor, na amostra analisada, foi de m€ 14,8, mas que já terá um impacto financeiro expressivo caso se considere o universo das escolas e mesmo dos restantes serviços públicos;

- O apuramento dos valores a pagar pelas escolas no momento da cessação de funções é efectuado manualmente, o que originou que tivessem ocorrido situações de aplicação incorrecta da lei ou de não consideração de informação relevante. Em consequência, foram pagos em excesso m€ 12,1;
- Foram detectadas mais de 230 situações de acumulações de funções aparentemente não declaradas, nas 3 escolas seleccionadas. Além disso, não estão definidos procedimentos que visem detectar ou dissuadir esta prática;
- Identificaram-se pagamentos indevidos a prestadores de serviços no valor de cerca de m€ 12,5, devido a acumulação com a pensão de aposentação (antecipada) e manutenção do prestador singular após entrada em vigor da Lei nº 12-A/2008, de 27/Fev. Por outro lado, um dos prestadores de serviços da ESAAA cometeu uma contra-ordenação fiscal ao não liquidar o IVA devido (m€ 2,8).

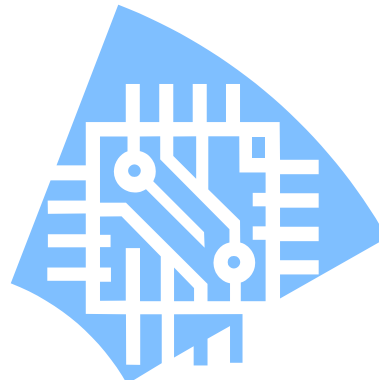
Tesouraria do Estado

Na sequência de acções iniciadas em 2008 e no quadro de aprofundamento do processo de centralização da tesouraria, foi concluída uma acção de controlo que permitiu destacar o seguinte:

- No triénio 2006-2008 registou-se uma maior adesão dos SFA aos serviços bancários disponibilizados pelo Tesouro, expresso na melhoria do indicador que mede o cumprimento da UTE, o qual atinge 95,3% à data de 31/Dez/2008.

- Ainda assim, o volume de valores movimentados fora do Tesouro/IGCP permanecia não despidendo (saldos de M€ 302 na banca comercial em 31/Dez/2008), destacando-se como situações de maior impacto:

- A nível de aplicações financeiras um instituto da área do MOPTC, com M€ 91,6;
- A nível de depósitos à ordem, 1 instituto na área da Justiça (M€ 118,8), outro no Ministério da Economia e Inovação (M€ 31,4) e ainda um na área do Desenvolvimento Regional (M€ 18,2).



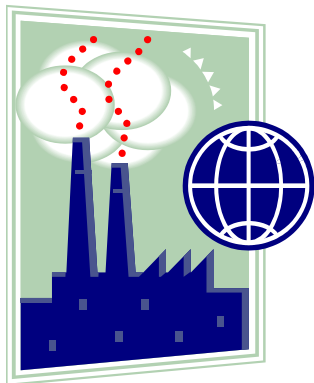
Relações Financeiras com o Estado

Iniciou-se em 2009 um conjunto de intervenções junto de vários Centros Protocolares de Formação Profissional, a fim de analisar as relações financeiras com o Estado, tendo sido concluída uma acção, que permitiu concluir que:

- Não obstante a apreciação geral bastante favorável da organização e do ambiente de controlo, os testes de conformidade a procedimentos de controlo interno nas áreas de compras / fornecedores,

clientes/vendas e disponibilidades / tesouraria indicaram alguns aspectos menos positivos que suscitam a adopção de medidas correctivas.

- As disponibilidades da entidade registaram um crescimento significativo entre 2006 e 2008 (m€ 111,8 *versus* m€ 447,4) sem que as mesmas tenham sido adequadamente rentabilizadas.
- A aplicação, por parte da entidade, de uma metodologia de avaliação de impactos das acções implementadas, através da realização de inquéritos aos respectivos destinatários, tem revelado resultados menos satisfatórios nas variáveis empregabilidade ou inclusão na vida social.



Cultura

Por seu lado, foram concluídas 2 auditorias a entidades do Ministério da Cultura.

As principais asserções foram as seguintes:

- Mapa de pessoal não dimensionado face às reais necessidades;
- Incumprimento de normas de execução orçamental e de obrigações fiscais (não liquidação de IVA nalgumas operações ou

pelo valor correcto ou sem entrega nos cofres do Estado: m€ 3,1);

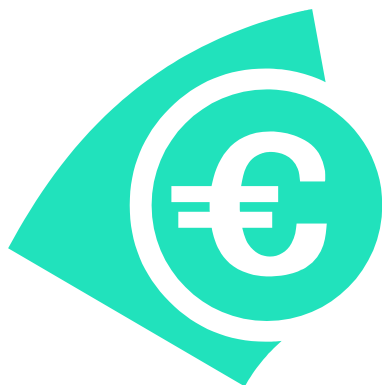
- Boa gestão financeira nem sempre garantida, em especial na área das receitas próprias;
- Práticas indiciadoras de fraccionamento da despesa (m€ 210) e de não adesão à contratação centralizada pela Unidade Ministerial de Compras (UMC);
- Existência de disponibilidades fora do Tesouro/IGCP (m€ 9 em 2008);
- Alguns pagamentos incorrectos nas despesas com o pessoal;
- Inexistência de manuais de procedimentos e de instruções para os fundos de maneio e inventário dos bens móveis desactualizado;
- Despesas com distribuição das obras impressas e publicadas no país (m€ 53/ano) sem qualquer comparticipação das entidades beneficiárias.

Pagar a Tempo e Horas

No âmbito do projecto, Controlo financeiro do Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH) – Administração Directa e Indirecta do Estado, foram realizadas auditorias de avaliação da qualidade da despesa pública e da gestão de tesouraria junto de 27 entidades (incluindo 16 Hospitais do Sector Público Administrativo-SPA) que registavam, no quarto trimestre de 2008 e segundo dados facultados pela Direcção-Geral do Orçamento, um prazo médio de pagamento (PMP) elevado, em cumprimento do disposto nos n.º 15 a 17 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, publicada no DR de 22/Fev, que aprovou o Programa PPTH.

As principais asserções que se retiraram do trabalho desenvolvido foram as seguintes:

- A média corrigida do PMP ponderado em 2008 foi, para o universo das entidades auditadas, de cerca de 226 dias (num máximo de 431 dias e num mínimo de 27 dias, em ambos os casos envolvendo estabelecimentos de ensino superior). Por outro lado, o grupo dos 16 Hospitais SPA evidenciava um PMP de 274 dias;
- A dívida não financeira total ascendia, em finais de 2008 a M€ 212, 41% dos quais concentrados em apenas 3 entidades (2 hospitais e uma entidade integrada no Ministério da Administração Interna);
- 3 organismos auditados superaram os objectivos anuais de redução do PMP fixados em Abril de 2008, apenas um cumpriu e os restantes 23 estavam em situação de incumprimento (85 % do total);

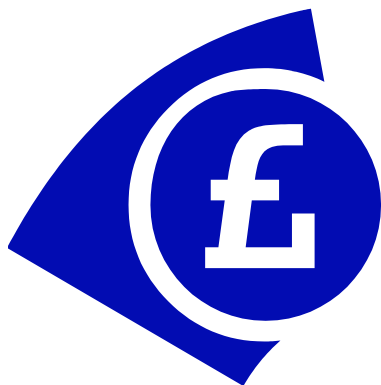


- Em relação à emissão, por parte da IGF, de 95 circulares para validação dos valores constantes dos registos contabilísticos, num valor inicial de M€ 56,3 (26,5 % do total da dívida) foi confirmado um montante em dívida de M€ 69,3 (ou seja, mais M€ 13 do que a cifra inicial), essencialmente justificada por facturas de uma só empresa

(M€ 12,9), a qual não são reconhecidos pela entidade pública;

- Subsistem dificuldades no financiamento público das instituições de saúde inseridas no SPA, de que se destaca a escassez das dotações do OE para cobrir os défices de exploração, a incerteza e irregularidade das transferências adicionais por parte da ACSS e a insuficiência e baixo grau de cobrabilidade das receitas próprias (cerca de 13% dos proveitos operacionais em 2008), constatando-se que os contratos-programa que anualmente têm vindo a ser celebrados entre as unidades hospitalares, a ACSS e as Administrações Regionais de Saúde (ARS), têm um valor meramente indicativo, não reflectindo as efectivas necessidades de financiamento;
- No domínio da avaliação da qualidade da despesa pública, foi possível aferir que:
 - Nem sempre a contratação externa realizada se encontrava suficientemente fundamentada quanto à sua efectiva necessidade - e, em especial, face à opção alternativa (não ponderada) de utilização de recursos humanos internos - ou mesmo alinhada com a missão ou atribuições das entidades (despesa de M€ 7,8); e
 - O recurso à contratação externa de empresas de trabalho temporário por parte de um instituto público na área da saúde, implicou custos anuais adicionais de M€ 1 (segundo estudo interno), face à opção alternativa de contratação directa dos efectivos;

- Irregularidades na contratação de serviços médicos numa unidade hospitalar (M€ 1);
- A nível sistema de controlo interno das aquisições de bens e serviços em geral, identificaram-se alguns pontos fracos: não elaboração de plano de compras anuais; não recurso à centralização de compras públicas; não confirmação da situação contributiva e fiscal regularizada dos fornecedores; inexistência de manual de procedimentos ou outras normas internas; não realização de circularização regular de fornecedores; atrasos no registo das facturas na contabilidade; e anomalias na gestão económica dos stocks de medicamentos e material de consumo clínico (níveis de existências em armazém e grau de cobertura verificados) e inexistência de um processo de monitorização sistemática dos consumos.



- Em termos de gestão da tesouraria das entidades, destacam-se os seguintes aspectos:
 - Incapacidade das entidades que actuam no sector da Saúde (onde, em geral, o PMP é mais elevado) de poder usufruir da política de descontos financeiros praticados pelas empresas do sector farmacêutico. De acordo com a estimativa efectuada e tendo em conta o desconto padrão praticado no caso de os pagamentos serem efectuados entre 30 e 60 dias (descontos de 2% ou de 3%), os 16 Hospitais SPA e outros 2 institutos públicos da área da Saúde poderiam poupar anualmente cerca de M€ 1,4 no pressuposto da liquidação total dos compromissos do passado;
 - Não utilização da dispensa do cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, nos termos previstos na Lei de Enquadramento Orçamental, para liquidação de facturas em dívida de empreitada realizada por estabelecimento de ensino superior, por via da utilização dos saldos de gerência registados nos últimos anos (m€ 4.283 em 2006, m€ 3.351 em 2007 e m€ 10.103 em 2008), situação que poderia ter obviado a assunção e subsequente pagamento de m€ 820 de juros de mora (despesa não reprodutiva ou sem utilidade pública);
 - Dificuldades ou limitações na recuperação dos créditos a receber de terceiros, em particular nos estabelecimentos do ensino superior e na área da Agricultura (v.g. não pagamento de propinas por parte dos alunos ou ex-alunos desses estabelecimentos ou não monitorização dos processos em fase de cobrança coerciva);

- Não relevação contabilística de taxas moderadoras em muitos hospitais, salientando-se num deles o valor de m€199;
- Não aproveitamento integral ou da capacidade instalada / conhecimento / quadro normativo ou das condições oferecidas pelo IGCP quanto à remuneração de aplicações em CEDIC com prazos mais alargados, com o objectivo de aumentar as receitas próprias (5 entidades);
- Cerca de M€ 2,6 de disponibilidades (correspondentes a 5% do total) que estavam depositadas fora do Tesouro, em 73 contas na banca comercial, muito embora algumas contas respeitem a operações cujas funcionalidades não estavam ainda disponíveis pelo IGCP (à data das diligências) ou se refiram a Instituições de Ensino Superior que dispõem de um regime mais favorável do que os restantes serviços públicos

Foram formuladas recomendações e propostas de melhoria tendo em vista a redução sustentada dos PMP das entidades

públicas, nomeadamente através da implementação de medidas de racionalização da despesa e de maximização da receita.



Universidades e Institutos Politécnicos

Noutro domínio, foram realizadas em 2009 acções de acompanhamento das recomendações formuladas pela IGF no âmbito do projecto de controlo dos saldos financeiros das Universidades e Institutos politécnicos, envolvendo contactos com 11 instituições universitárias, tendo-se constatado que foi dado acolhimento à quase totalidade recomendações.

Zoom sobre ... Auditorias de avaliação da qualidade da despesa pública e da gestão de tesouraria no âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas

Os aspectos fundamentais que resultam do controlo efectuado, no grupo das entidades públicas que não integram o sector hospitalar são os que a seguir se apresentam:

- Assunção de compromissos sem cobertura orçamental suficiente (M€ 52,1);
- Não registo nas contas das entidades de despesas realizadas (M€ 13,1);
- Pagamento desnecessário de juros de mora a fornecedores por atrasos na liquidação de facturas e não ter sido utilizada a faculdade de dispensa do cumprimento da regra do equilíbrio orçamental (m€ 820);
- Não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria (m€ 431), não entrega de juros no Tesouro como receita geral do Estado e não relevação contabilística de contas bancárias com disponibilidades de tesouraria (m€ 5,7);
- Incumprimento das regras de realização das despesas públicas em termos da autorização e dos procedimentos contratuais adoptados (m€ 209);
- Realização de despesas não imprescindíveis à missão das entidades públicas (m€ 374);
- Identificação de poupanças resultantes da redução de prazos de pagamento a fornecedores (m€ 98);
- Pontos fracos no sistema de controlo interno, v.g. atrasos no registo das facturas, inexistência de plano de compras, de circularização regular de fornecedores e de manuais de procedimentos;

Sector Hospitalar

Nas entidades públicas que integram o sector hospitalar salienta-se a situação económico-financeira deficitária das entidades auditadas, bem como anomalias no sistema de controlo interno:

- Agravamento dos resultados operacionais em M€ 63;
- Aumento do passivo em 32% (+ M€ 62), destacando-se o passivo de curto prazo que aumentou 43% e atingiu M€ 206, incluindo dívidas das instituições de saúde;
- Degradação dos indicadores de autonomia e solvabilidade na quase totalidade das unidades hospitalares;
- Insuficiência e baixo grau de cobrabilidade das receitas próprias (13% dos proveitos operacionais em 2008);
- Não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria (M€ 1,6);
- Irregularidades na contratação de serviços médicos (M€ 1);
- Identificação de poupanças anuais por ausência de adequada política de descontos financeiros (M€ 1,4);
- Anomalias no controlo interno dos stocks, em especial de medicamentos e material de consumo clínico (não centralização de compras, níveis de existências inadequados, não monitorização de consumos e regularizações anormais).

Zoom sobre ... Controlo Orçamental na área da Educação - Despesas com o pessoal

O universo das escolas públicas do ensino básico e secundário era de 1.177, em 31/Dez/2007, estando matriculados, no ano lectivo 2006/2007, 1.233.249 alunos. No final de 2007, o número de efectivos ascendia a 193.772 (143.382 docentes) e as despesas com o pessoal foram de M€ 4.767. A auditoria efectuada às despesas com o pessoal das escolas públicas permitiu identificar a existência de:

- Falhas ao nível da organização interna e divergências na interpretação das instruções pelas escolas;
- Insuficiências, incongruências e erros na aplicação informática GPV;
- Procedimentos de registo e controlo da assiduidade inadequados e pouco fiáveis;
- Deficiências no cálculo e apuramento do trabalho extraordinário implicando pagamentos em excesso de M€ 11,2;
- Incorreção e não observância dos requisitos legais no pagamento de suplementos (m€ 12) e despesas excessivas associadas (m€ 15);
- Detecção de situações de duplicação de abonos de idêntica natureza (subsídio de férias/14^º mês) que terá um impacto

orçamental significativo no universo dos serviços públicos;

- Apuramento incorrecto dos valores a pagar relativos a cessação de funções (pagamentos em excesso de m€ 12,1);
- Inexistência de mecanismos para detecção e dissuasão de acumulação de funções;
- Pagamentos indevidos a prestadores de serviço singulares (m€ 13) e não liquidação de IVA (m€ 3).

No quadro das propostas de melhoria apresentadas ao Ministério da Educação destacam-se a necessidade de proceder: à reorganização da área da gestão dos recursos humanos e financeira das Escolas do Ensino Básico e Secundário, eventualmente numa óptica de serviços partilhados; e à revisão do quadro de suplementos remuneratórios atribuídos aos docentes face aos actuais princípios legais orientadores sobre a matéria.

Adicionalmente, as recomendações efectuadas aos organismos centrais do Ministério e às Escolas focalizaram-se na necessidade de serem melhorados o sistema de controlo interno, a gestão financeira das escolas e o cumprimento das diversas obrigações legais.

Serviços e Fundos Autónomos (SFA)

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Prestação de contas e controlo operacional em SFA*
-

No que respeita ao projecto, prestação de contas e controlo operacional em Serviços e Fundos Autónomos, em 2009, foram realizadas duas auditorias sobre esta temática envolvendo dois Institutos Públicos, tendo-se constatado o seguinte:

- Existem debilidades nos dois organismos que afectam a coerência, articulação e alinhamento dos documentos de gestão previsional e de reporte da actividade relativos, em especial ao ano de 2008;
- Relativamente ao Plano Estratégico, não integra uma análise ambiental contextualizadora dos objectivos estratégicos, nem um plano de meios que estime os recursos considerados na prossecução dos objectivos e acções estratégicas fixadas para o período abrangido;
- Quanto ao Plano de Actividades, não apresenta a expressão financeira dos objectivos e acções propostos o que torna difícil avaliar a sustentação do orçamento. Para além disso, não existe um sistema de informação que, de modo automatizado, permita acompanhar o desenvolvimento das actividades e quantificar os recursos empregues/alocados em cada actividade/acção;
- No tocante ao Relatório de Actividades, verificou-se num dos organismos auditados, a ausência de um alinhamento inequívoco da estratégia / objectivos / actividades e respectivas metas a atingir em sede do planeamento, para além

duma insuficiente clareza e objectividade na avaliação dos resultados alcançados.

Em ambos os organismos auditados não se encontra implementado um sistema de contabilidade analítica, nem existe uma norma/manual de controlo interno que estabeleça os princípios gerais que devem disciplinar o controlo interno financeiro, orçamental e patrimonial.

Contrariamente ao previsto na Lei-Quadro dos Institutos Públicos (LQIP), não obtivemos evidência da existência da aprovação expressa pela tutela dos planos de actividades e do orçamento, num dos organismos, e, em ambos os organismos, dos relatórios de actividades e contas, nem do Parecer por parte do Conselho Consultivo relativamente aos planos anuais e plurianuais de actividades e relatórios de actividades.

Não existem nos dois Institutos departamentos de auditoria interna, muito embora se encontre implementada num deles, uma estrutura institucional responsável pelo Sistema de Gestão da Qualidade, da qual se destaca o Gestor do Sistema de Gestão da Qualidade, função exercida pelo mesmo técnico, que acumula, em simultâneo com a função de gestor de 3 processos no âmbito da qualidade, a função de responsável pelo Departamento de recursos financeiros e logísticos do Instituto.

Gestão do património imobiliário em SFA

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Controlo da gestão do património imobiliário em SFA*
-

Na sequência da intervenção envolvendo auditorias a seis organismos, tendo em vista o controlo da conformidade legal da realização de operações sobre imóveis e o diagnóstico de situações de ineficiência na gestão do património imobiliário em Serviços e Fundos Autónomos, foi efectuado o acompanhamento de recomendações a 4 daqueles organismos, salientando-se que continuam por cumprir, em especial num deles as seguintes recomendações:

- Desenvolvimento de uma política mais activa de actualização de rendas sociais e, bem assim, de recuperação de rendas em atraso;
- Centralização da gestão do património da Segurança Social.



Controlo de Contratação na Administração Central do Estado

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Controlo financeiro em áreas críticas das empreitadas de obras públicas*
 - *Controlo do outsourcing na Administração Pública*
 - *Controlo financeiro das aquisições de bens e serviços transversais dos Serviços e Fundos Autónomos*
-

Projectos de execução e empreitadas de obras públicas

No âmbito do projecto de controlo financeiro em áreas críticas das empreitadas de obras públicas foram realizadas duas auditorias a projectos de execução de empreitadas e a trabalhos a mais, em dois organismos e uma auditoria à fiscalização de empreitadas, cujos aspectos mais relevantes se evidenciam nos pontos seguintes. Quanto aos projectos de execução e trabalhos a mais salienta-se:

- A concepção dos projectos, quando contratada ao exterior, demorou cerca de 3 anos a estar concluída e foi finalizada com atrasos substanciais relativamente aos prazos acordados (superiores a 2 anos), verificando-se, designadamente):
 - a) O incumprimento reiterado por parte dos projectistas dos prazos estabelecidos (sem recurso a qualquer mecanismo penalizador);
 - b) A não fixação de prazos aos projectistas para introdução das alterações propostas pelo dono da obra;
- Na fase de concepção dos projectos foram detectadas algumas deficiências, associadas em parte ao acompanhamento efectuado pelo dono da obra, que se reflectiram em trabalhos a mais e no alongamento dos prazos de execução das obras, verificando-se que:
 - a) A elaboração dos projectos nem sempre teve por base as peças e estudos adequados, nem foram efectuados todos os levantamentos necessários;
 - b) A análise efectuada pelo dono da obra às peças apresentadas pelos projectistas não envolveu a apreciação rigorosa da sua conformidade com as reais condições existentes e da coerência dos mapas de medições dos trabalhos;
 - c) Os processos de licenciamento e de certificação dos projectos necessários à execução das obras não foram sempre desencadeados de forma atempada;
 - d) A aprovação (condicionada) de projectos contendo lacunas e deficiências conhecidas, remetendo a sua resolução para a fase de execução das obras
- Os prazos de execução das empreitadas foram, em todos os casos analisados

num dos organismos, objecto de prorrogação (com fundamento sobretudo nos trabalhos a mais), verificando-se um desvio global de 45% (+390 dias).

- Os custos finais apurados no âmbito das empreitadas analisadas reflectem, num dos organismos auditados, em termos globais, um aumento de 18% (+m€ 1.028) face ao montante das adjudicações iniciais, o que resultou sobretudo da existência de trabalhos a mais (representam 61% dos custos adicionais, sendo o restante referente às revisões de preços).
- Durante a execução das obras foram introduzidas várias alterações aos projectos (envolvendo m€ 897 de trabalhos a mais e m€ 381 de trabalhos a menos), o que resultou na realização de trabalhos substancialmente diferentes daqueles que foram lançados a concurso (incluindo a utilização dos trabalhos a menos como encaixe financeiro para a realização de trabalhos a mais de natureza diferente e a inclusão de um elevado conjunto de trabalhos a preços novos), em prejuízo dos normativos legais aplicáveis e dos princípios da transparência e da concorrência que devem nortear a contratação pública.
- A formalização dos trabalhos a mais não foi efectuada de acordo com o regime aplicável às empreitadas de obras públicas e à realização da despesa, verificando-se, em alguns casos, que os respectivos contratos adicionais só foram efectuados passados largos meses da recepção provisória das obras e da execução desses trabalhos (o que motivou ainda a prorrogação indevida,

por solicitação do dono da obra, da emissão da correspondente facturação.

Da acção relativa à fiscalização de projectos evidenciam-se os seguintes pontos:

- O trabalho desenvolvido em obra pelas equipas de fiscalização externas apresentou várias lacunas, sendo de assinalar:
 - a) O reporte ao organismo de informação manifestamente insuficiente por forma a proceder a um adequado acompanhamento da execução material e financeira da obra;
 - b) A ausência da medição tempestiva dos trabalhos a mais executados, conjuntamente com os trabalhos contratuais, conforme estabelecido legalmente (vd. artigo 203º do DL nº 59/2009).
- Quanto à supervisão efectuada pelo dono da obra ao trabalho desenvolvido pela fiscalização, a mesma mostrou-se insuficiente, porquanto:
 - a) Não foram previamente definidos e sistematizados procedimentos de controlo para acompanhamento do trabalho realizado pela fiscalização;
 - b) Não foi efectuada uma avaliação global dos serviços prestados, no sentido de aferir da qualidade do trabalho desenvolvido;
 - c) Não foram realizados (não existe evidência) quaisquer testes de verificação às medições transmitidas pela fiscalização;

- d) Não foi exigida à fiscalização a apresentação de todos os registos e documentos auxiliares utilizados durante a execução da obra para suporte à conferência das quantidades de trabalhos realizadas e para memória futura.

Aquisição de Bens e Serviços Transversais

No desenvolvimento de acções realizadas no ano anterior, foi concluída uma auditoria global às aquisições de bens e serviços transversais na Administração Central do Estado, a qual permitiu inferir o seguinte:

- O PNCE abarca actualmente todas as áreas ministeriais, embora do ponto de vista financeiro os valores transaccionados representem apenas 7% das aquisições de bens e serviços transversais (dados de 2008);
- A ANCP formalizou 10 Acordos Quadro e verificou-se um aumento consistente dos procedimentos aquisitivos desencadeados pelas UMC e dos produtos/serviços em catálogo;
- A diversidade de preços de aquisição para um mesmo tipo de papel de fotocópia, poderia gerar poupanças se todas as aquisições fossem efectuadas ao preço mais baixo;
- Apuraram-se grandes oscilações de preços na aquisição de consumíveis de informática e material de escritório,

indiciando um potencial de poupança através da redução/normalização do nº de referências disponíveis;

Aquisição de serviços / outsourcing

Em 2009, foram realizadas 4 acções de acompanhamento das recomendações das auditorias concluídas em 2008, tendo em vista apreciar o grau de implementação daquelas, registando-se um esforço de melhoria por parte das entidades auditadas. Reiteram-se algumas recomendações ainda não cumpridas e outras novas nos seguintes domínios: regime de contratação pública, recursos e sistemas de informação, definição da visão estratégica e das áreas preferenciais de outsourcing e monitorização e avaliação dos benefícios obtidos com o outsourcing.



Zoom sobre... Controlo da Contratação na Administração Pública

Nestas auditorias destacam-se os seguintes aspectos:

Na área de projectos de execução de empreitadas e trabalhos a mais

- Concepção dos projectos demorada e elaborada com deficiências;
- Prorrogação dos prazos de execução das obras;
- Demoras significativas na prossecução dos concursos de adjudicação das obras;
- Insuficiências na análise das peças apresentadas pelos projectistas;
- Acréscimo de 18% face aos custos iniciais das empreitadas num dos organismos auditados;
- Trabalhos a mais resultam de deficiências dos projectos e não enquadrados no conceito legal;
- Introdução de inúmeros trabalhos diferentes dos previstos no projecto;
- Contratos adicionais não efectuados atempadamente e nos termos legais;

- Revisão de preços adicional por via de atrasos nos processos de concurso;
- Falta de rigor na avaliação das propostas dos projectistas.

Na área da fiscalização de empreitadas

- Não cumprimento integral da legislação em matéria de contratação pública;
- Insuficiências nos cadernos de encargos;
- Lacunas no trabalho da Fiscalização;
- Celebração extemporânea dos adicionais aos contratos;
- Falta de compatibilização entre necessidades e recursos financeiros disponíveis;
- Existência de diversas insuficiências no enquadramento do trabalho da Fiscalização;
- Organização processual com inúmeras lacunas.

Subvenções e Apoios do Estado

Controlo de Prestações Sociais, Pensões, Subsídios e Outros Apoios do Estado

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Controlo financeiro dos auxílios públicos – Administração Central do Estado*
 - *Controlo de regimes e apoios específicos*
 - *Políticas Públicas – Pensões do regime geral e dos regimes especiais da CGA*
 - *Controlo dos subsistemas de saúde*
-

Visando assegurar o controlo financeiro dos auxílios públicos concedidos por entidades da Administração Central do Estado e da sua correcta aplicação nos fins previstos por parte dos beneficiários, foram realizadas diversas acções.

Auxílios públicos

Em primeiro lugar, foram concluídas 3 acções incidentes sobre os auxílios públicos concedidos pelas Direcções Regionais de Educação (DRE) a estabelecimentos do ensino particular, cooperativo e solidário (EEPCS), onde há a destacar os seguintes aspectos:

- Em 2007, os apoios financeiros atribuídos a EEPCS a nível nacional totalizaram M€ 311,6. No mesmo ano, a despesa fiscal associada às isenções e benefícios fiscais concedidos pelo Estado, em relação aos 625 EEPCS que apresentaram a declaração Modelo nº 22-IRC, atingiu os M€ 25, segundo dados da DGITA;
- Na área de intervenção de uma das 3 DRE analisadas, mantém-se em vigor 5

contratos de associação com colégios privados (despesa anual de M€ 6,6 e 1.744 alunos envolvidos) numa zona onde, contrariamente à lei, não existe carência de escolas públicas e se regista mesmo uma redução de alunos matriculados;

- Identificação de 20 agregados familiares que, invocando a situação de carência económica, beneficiaram de auxílios públicos (contratos simples e de desenvolvimento) apesar de possuírem património não compatível com os rendimentos declarados em sede de IRS, sem que as DRE tenham efectuado diligências complementares adequadas ao apuramento da real situação socioeconómica dos agregados;
- Não cumprimento por parte de alguns EEPCS de obrigações legais dos contratos de associação, v.g. envio atempado do orçamento de gestão e da listagem dos alunos abrangidos pelo contrato, sem que as DRE tenham aplicado qualquer sanção nos termos legais;
- Os beneficiários de contratos programa (no biénio 2006/2007 foram pagos mais

de M€ 1,3) também não cumpriram as suas obrigações (v.g. não apresentação de informação detalhada da aplicação dada aos auxílios estatais e outros elementos essenciais) e as DRE não exerceram as suas competências de acompanhamento e controlo, v.g. o direito de denúncia dos contratos;

- As DRE não têm instituídas rotinas de verificação do cumprimento, por parte dos EEPCS, da obrigatoriedade de divulgar o regime dos contratos apoiados pelo Estado, assim como de afixar o número de alunos subsidiados;
- Apesar de algumas entidades beneficiárias dos apoios financeiros terem prestado contas às 3 DRE, as mesmas não foram, em regra, objecto de qualquer tratamento/apreciação.

Constatou-se, ainda, que o Ministério da Educação não possui um plano estratégico dos auxílios públicos aos EEPCS nem é efectuada uma avaliação dos impactos resultantes da atribuição dos apoios aos EEPCS pelas 5 DRE.

Acção Social Escolar (Ensino Básico e Secundário)

Por outro lado, foram realizadas 2 outras acções na área da acção social escolar junto de DRE e de vários estabelecimentos de ensino, para apreciar a despesa realizada, que, a nível nacional e em 2007, atingiu os M€ 108.

A apreciação efectuada permitiu destacar a existência de desperdício de dinheiros públicos na área dos apoios alimentares, a identificação de anomalias na aplicação das medidas de apoio socioeducativo e na gestão da ASE que originaram despesa indevida e a detecção de alguns pontos fracos no sistema de monitorização e de controlo interno das diversas modalidades de ASE.



Fundações

Teve início em 2009 um conjunto de intervenções sobre as fundações reconhecidas de utilidade pública e beneficiárias de auxílios públicos.

A apreciação realizada permitiu constatar que os requisitos exigidos no artº 2º do DL nº 460/77, de 7/Nov, para que uma entidade possa ser declarada de utilidade pública integram algumas expressões vagas e indeterminadas, que dificultam a respectiva verificação em sede de instrução de processos com vista à eventual concessão desse estatuto ou da confirmação das condições para a sua manutenção.

De acordo com o levantamento efectuado, identificámos 306 fundações de utilidade pública, na sua maioria IPSS na área do MTSS (cerca de 60%), as quais beneficiaram, no biénio 2007/08, de subsídios de entidades públicas no montante global de M€ 166,5 ou M€ 61,1 se excluídos os apoios a IPSS no seio do MTSS, dados que podem pecar por defeito, face à coexistência de diversos regimes de acesso ao estatuto de utilidade pública, que

tem determinado a dispersão, pelas várias sedes que os tutelam, da informação sobre as entidades declaradas e que impede o conhecimento e a caracterização rigorosa do universo.

O acompanhamento da actividade das pessoas colectivas de utilidade pública, na perspectiva da confirmação das condições para a manutenção desse estatuto, apresenta algumas limitações decorrentes do controlo não sistemático do cumprimento dos deveres de prestação de contas a que as mesmas estão sujeitas, subsistindo dúvidas quanto às entidades abrangidas por esse acompanhamento e que devem integrar a sua base de dados, nos termos das disposições constantes dos artigos 8º e 14º do DL nº 460/77 na redacção dada pelo DL nº 391/2007.

Seguros de crédito

Em sede do projecto “Controlo de regimes e apoios específicos” foi realizada auditoria a uma entidade de seguros de crédito enquadrada nas atribuições de controlo financeiro previstas no nº 3 do Despacho conjunto dos Senhores Secretários de Estado do Tesouro e Adjunto do Ministro da Economia, de 14 de Outubro de 1999, para certificação dos valores apresentados pela entidade, relativos à gestão dos riscos segurados por conta e ordem do Estado.

Nesta acção concluiu-se que os montantes das receitas e das despesas apresentados pela entidade ao Estado, decorrentes da gestão dos riscos com apoio oficial em 2008, encontravam-se adequadamente apurados e relevados na contabilidade, bem como devidamente suportados em termos documentais e o resultado económico da gestão, em 2008, dos riscos dos seguros garantidos pelo Estado foi francamente positivo.

Concluiu-se também que o valor pago à entidade, a título de comissões de gestão fixa e variáveis, excedeu em 98,5% o custo dos respectivos serviços prestados ao Estado, havendo a necessidade de, caso ainda não tivesse ocorrido, ser dado início ao procedimento para selecção e contratualização de prestação de serviços de gestão dos seguros de conta e ordem do Estado.



Pensões

No que respeita ao projecto Políticas Públicas – Pensões do regime geral e dos regimes especiais da CGA, destacamos que, decorrente das duas acções realizadas (uma sobre os regimes especiais e outra sobre a realização de verificações *in loco* nos organismos de origem dos processos de aposentação), apontam-se os seguintes aspectos mais relevantes.

O sistema de informação apresenta diversas fragilidades, de que se que destacam:

- Falhas de integração de módulos fundamentais para o cálculo, processamento e pagamento das pensões de aposentação em conformidade com as normas legalmente aplicáveis;
- Ausência de mecanismos de alerta para a existência de descontos sobre remunerações acessórias, o que permite que as pensões sejam calculadas sem ter em conta aquelas remunerações;

A análise (por amostragem) de 54 processos de aposentação evidenciou que os requerimentos remetidos pelos serviços de origem dos aposentados, para efeitos de instrução dos processos, não são acompanhados de comprovativos sobre o percurso profissional dos subscritores, nem é procedimento habitual da entidade solicitá-los.



A realização de controlos cruzados junto de 8 entidades, envolvendo 3 regimes especiais de aposentação (Educadores de Infância e Professores do 1º Ciclo do Ensino Básico, Pessoal da Carreira de Enfermagem e Funcionários da Justiça), permitiu apurar, nomeadamente:

- Falta de documentação comprovativa do percurso profissional dos subscritores, nomeadamente em processos de Educadores de Infância/Professores e em processos de Enfermeiros, impossibilitando a certificação da informação constante dos registos biográficos e dos requerimentos remetidos à CGA para efeitos de instrução dos processos de aposentação;
- No caso específico do pessoal de enfermagem as faltas surgem agravadas por estarem em causa situações de horário acrescido, que conferem direito a acréscimo / bonificação (de 25%) na

contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentação.

Das verificações *in loco* de processos de aposentação (extensão e alargamento da amostra face a auditoria antecedente relativa ao regime geral) saiu reforçada a opinião já anteriormente expressa de que os serviços de origem dos aposentados nem sempre possuem os documentos comprovativos da carreira contributiva que constam dos registos biográficos remetidos para a CGA, em sede de instrução dos processos de aposentação.

O risco de erro na atribuição e cálculo das pensões, na medida em que esses registos biográficos constituem o suporte fundamental das contagens de tempo efectuadas pela CGA, é maior nas situações em que:

- Os primeiros anos de serviço não conduziam, necessariamente, a um vínculo à Administração Pública e podiam registar frequentes interrupções (v.g. professores) e,
- O tempo de serviço é bonificado mediante determinadas condições e autorização superior (v.g. enfermeiros com horário acrescido).

Dos quase 3000 aposentados que, em 2007, se encontravam a exercer funções e/ou a prestar trabalho remunerado em serviços do Estado, quase 30% não poderiam a priori estar naquela situação de acumulação, uma vez que ou foram aposentados compulsivamente ou beneficiaram de regimes legais de antecipação da aposentação, situações vedadas literalmente pelos artºs 78º e 79º do Estatuto da Aposentação.

Das verificações cruzadas em entidades públicas que em 2007 pagaram remunerações a aposentados, apurámos múltiplas situações (70%) em que não foi dado cumprimento ao preconizado nos artºs 78º e 79º do EA, no que concerne quer à autorização necessária para tal, quer à redução da pensão ou do vencimento em dois terços. Caso a lei fosse

cumprida e face aos valores envolvidos (M€ 2,5 proveniente da prestação de trabalho remunerado e M€ 2,8 referentes a pensões pagas pela CGA) a poupança poderia ascender a M€ 1,6.

Subsistemas de saúde e de acção social complementar

Na sequência da auditoria aos subsistemas de saúde e de acção social complementar do Ministério da Justiça, que permitiu constatar a falta de mecanismos de coordenação entre a ADSE e os demais subsistemas de Saúde e, bem assim, a manutenção de encargos específicos com refeitórios e creches em desarticulação com o regime geral de Acção Social Complementar foi efectuado o acompanhamento das recomendações, subsistindo algumas dificuldades de articulação, no domínio da acção social complementar - a qual tem constituído um constrangimento à adequada implementação das recomendações, designadamente quanto à integração de refeitórios.

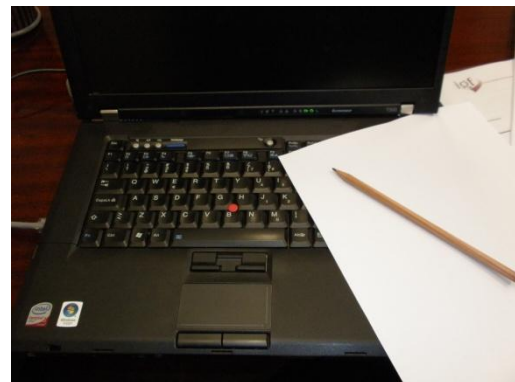
Zoom sobre... Políticas Públicas – Pensões do regime geral e dos regimes especiais da CGA

Os aspectos fundamentais que resultam das intervenções na CGA são os seguintes:

- Falhas na integração dos sistemas de informação, ausência de mecanismos de alerta e erros na associação do NIB a abonos;
- Instrução de processos de aposentação na ausência de comprovativo da carreira contributiva;
- Incorreções no cálculo da parcela P2 das pensões;

As verificações cruzadas permitiram constatar falhas na documentação comprovativa do percurso profissional dos subscritores, com maior risco nos regimes que conferem direito a bonificação (enfermeiros) ou em situações de trabalho sujeito a interrupções (professores);

Do controlo, por amostragem, de situações de aposentados em regime de acumulação em serviços do Estado, constaram-se múltiplas situações não conformes com a lei e de cujo cumprimento poderia resultar uma poupança de M€ 1,6.



Controlo nos Domínios Orçamental, Económico, Financeiro e Patrimonial – Administração Local

Controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial – Administração Local Autárquica

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Controlo do Endividamento Municipal*
 - *Controlo financeiro das autarquias locais - Articulação com a DGO e DGAL*
 - *Controlo das receitas municipais*
 - *Controlo em áreas críticas das compras públicas na administração local autárquica*
-

Os projectos ligados ao **controlo do endividamento municipal e ao controlo financeiro das autarquias locais – articulação com a DGO e DGAL**, visam o acompanhamento e o controlo do endividamento municipal numa óptica de legalidade e de sustentabilidade. Para além deste objectivo genérico, importa destacar a consolidação de mecanismos de articulação com a DGO, tendo em vista melhorar a qualidade e fiabilidade da informação financeira relevante como suporte para o processo de decisão. Foram desenvolvidos e aplicados instrumentos que permitem maior agilização na obtenção e análise crítica de dados relevantes para o controlo do endividamento municipal e dos seus efeitos no âmbito do défice e da dívida públicos.

As auditorias desenvolvidas pela IGF nesta área pretenderam ir ao encontro das preocupações do Governo em matéria de controlo e acompanhamento da qualidade da despesa municipal, visando apreciar a

racionalidade económica, analisar a despesa dos maiores agregados orçamentais e verificar o cumprimento dos limites legais de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais e no Orçamento do Estado (OE).

Foram concluídas intervenções em vinte e cinco municípios, dos quais parte significativa corresponde às sedes de distrito. Encontram-se em curso seis auditorias com estes objectivos, embora já com as devidas adaptações relativamente à disciplina financeira de 2010.

No âmbito do Controlo financeiro em áreas críticas das compras públicas na administração local autárquica, com o objectivo de controlar a afectação de recursos financeiros, a qualidade do processo decisório e inerentes responsabilidades dos intervenientes, procedemos à validação da racionalidade dos procedimentos e decisões tomadas e, sempre que possível, à comparação dos resultados obtidos. Como

suporte metodológico às intervenções nesta temática e incorporando já os resultados de algumas das auditorias realizadas, foi elaborado o Guião da intervenção. Em 2009, foram concluídas quatro acções, encontrando-se em curso duas auditorias.

No domínio do **Controlo das receitas municipais, nomeadamente ao nível das Políticas Tributárias e Contencioso Tributário**, concluíram-se três auditorias em municípios com o objectivo de aferir sobre as opções em matéria de impostos e taxas e sobre o desempenho no âmbito do contencioso

tributário. Está em curso a realização de uma auditoria neste âmbito.



Zoom sobre... endividamento municipal

A análise à situação financeira dos municípios e, em particular, ao controlo dos seus níveis de endividamento abrangeu vinte e cinco municípios, os quais correspondem à maioria das sedes de distrito.

Os principais objectivos desta lógica de intervenção prendem-se com a validação da qualidade da informação constante da prestação de contas do último exercício, com a análise do comportamento da entidade em termos de execução orçamental no último triénio e apreciação da situação financeira de curto prazo, incluindo a avaliação do endividamento municipal, quanto a empréstimos, *leasing* e outras dívidas a terceiros, com o controlo do cumprimento, no final do ano (2007 ou 2008), do regime dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais (LFL), quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido e, finalmente, com a valoração do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspectos do endividamento, nomeadamente, em termos de adequação e eficácia.

Os resultados obtidos revelam falta de fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas, tendo sido omitida dívida, relativamente aos anos de 2007 e 2008 no montante de M€ 60,6, tendo a IGF suscitado correcções financeiras desse montante.

Verificou-se o sistemático empolamento orçamental, ao qual correspondeu um grau de

execução da componente das receitas de capital muito baixo, raramente tendo ultrapassado os 40%.

A dívida média por município ascendeu, em 2007 e 2008, respectivamente, a M€ 46 e a M€ 50.

Destaca-se, ainda, na generalidade das entidades auditadas que o prazo médio de pagamento apresenta valores elevados e superiores aos parâmetros legalmente definidos.

Constatou-se a falta de fiabilidade na comunicação de dados financeiros à DGO e à DGAL. Esta entidade realizou cálculos, para apuramento dos limites gerais do endividamento e do endividamento líquido, em 2008, com base em informação sobreavaliada em M€ 9,3.

A maior parte dos municípios auditados cumpriu os limites legais do endividamento. Considerando, porém, a totalidade dos empréstimos excepcionados, a situação real das entidades, atendendo ao peso dos encargos suportados com o serviço da dívida e ao diferimento da exigibilidade de algumas obrigações, é distinta.

Verificámos, ainda, que se registou uma tendência para o agravamento, em 2008, do contributo dos municípios para o défice do subsector das autarquias locais.

Zoom sobre ... Controlo das receitas municipais

As três auditorias concluídas no âmbito do controlo do contencioso tributário autárquico e o relatório sobre a Caracterização das políticas tributárias dos municípios, segundo uma perspectiva de análise crítica, revelaram que:

- A utilização pelos municípios, no período de 2006-2008, dos instrumentos tributários legalmente disponíveis foi limitada, quer na perspectiva da obtenção de receitas, quer da prossecução de objectivos extra fiscais relacionados com outras políticas municipais.
- Apenas 75 municípios (24% do universo) optaram, para 2008, pela optimização das receitas em sede de IMI, derrama e participação variável no IRS, principais tributos em relação aos quais os municípios detêm competências de determinação das respectivas taxas, através da fixação das taxas máximas legalmente admissíveis.
- A maioria dos municípios que deliberaram acerca da participação variável no IRS optou pela percentagem máxima admitida (5%). Apenas 44 municípios em 2008 e 63 em 2009 estabeleceram percentagens inferiores àquele limite máximo.
- O impacto da fixação pelos municípios da participação variável no IRS em percentagens inferiores ao limite máximo de 5%, em relação ao exercício de 2008, foi bastante reduzido, não só quanto à população potencialmente abrangida (cerca de 8% da população residente em território nacional), mas, sobretudo, no tocante ao volume de imposto que deixou de ser cobrado aos sujeitos passivos de IRS, isto é, ao benefício correspondente à dedução à colecta a favor dos contribuintes abrangidos (M€ 7,6, correspondente a apenas 2% da verba global desta receita municipal.
- As receitas tributárias, em montante superior a M€ 7.729, assumiram, no triénio 2005-2007, uma expressão muito significativa nas receitas dos municípios nacionais, correspondendo a metade das receitas correntes e a 36% das receitas totais, e ainda com tendência de reforço ao longo daquele período.
- O peso das receitas tributárias nas receitas correntes, em 2007, evidenciou, contudo, uma grande disparidade entre os municípios, demonstrando uma tendência para tal peso se acentuar em função da maior dimensão dos municípios, nomeadamente, em termos populacionais, sendo de realçar que mais de metade das receitas tributárias se reporta a apenas 17 municípios.
- As receitas tributárias de maior expressão financeira, no triénio 2005-2007, foram o IMI e o IMT (33% e 28% do total, respectivamente), tributos que registaram, no mesmo período, um crescimento de 50% e 31%, respectivamente.
- O peso dos tributos ligados ao fenómeno imobiliário nas receitas municipais acentuou-se durante o triénio 2005-2007, e totalizou mais de M€ 5.932, representando 77% das receitas tributárias e 39% das receitas correntes.

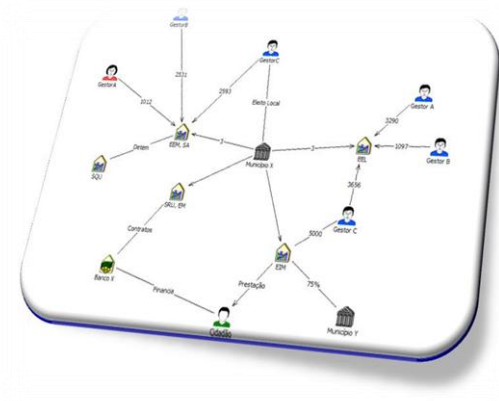
Controlo nos Domínios Orçamental, Económico, Financeiro e Patrimonial – Sector Empresarial Local

Controlo do Sector Empresarial Local (SEL) e das Concessões Municipais

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Controlo do processo de criação e sustentabilidade do sector empresarial local*
- *Controlo das concessões municipais*
- *Controlo dos interesses patrimoniais dos gestores públicos locais*

Controlo do processo de criação e sustentabilidade do sector empresarial local (SEL)



O projecto SEL no âmbito das competências cometidas à IGF em sede do Novo Regime do Sector Empresarial Local - Lei nº 53-F/2006, de 29/Dez - traduziu-se na operacionalização de um modelo de controlo do processo de criação/transição das empresas do universo SEL (municipais, intermunicipais e metropolitanas) e dos planos de reequilíbrio

plurianual nos termos previstos no artº 31º do RJSEL, numa óptica de demonstração da respectiva viabilidade económica através da identificação dos ganhos de qualidade e racionalidade acrescentada, orientada por princípios de rigor e disciplina orçamental face à crescente importância que este sector assume numa perspectiva de sustentabilidade das finanças públicas nacionais.

Actividades desenvolvidas em 2009:

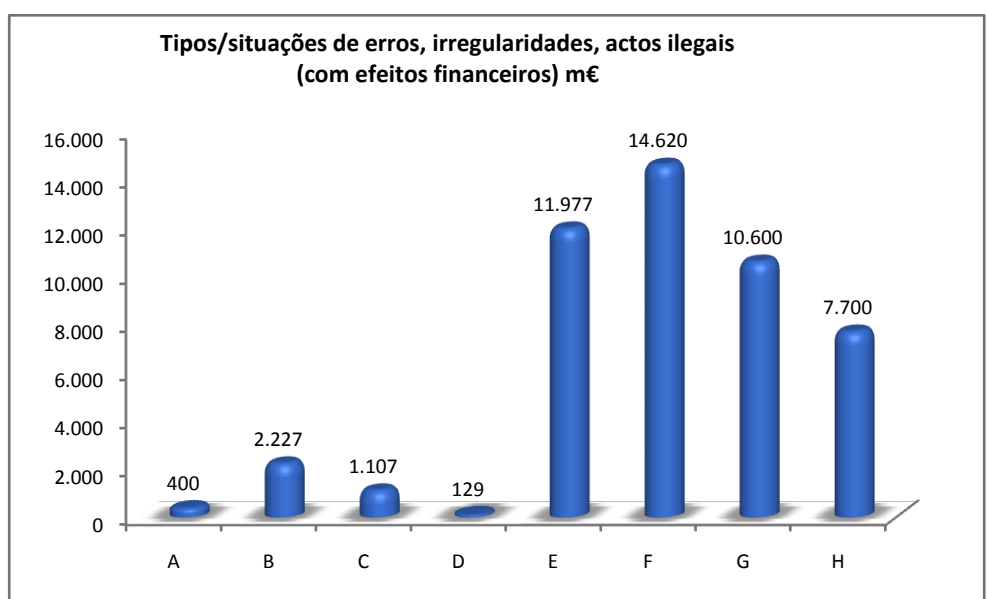
- Operacionalizámos o modelo de controlo do processo de criação das entidades empresariais locais aprovado em 2008, através da sua aplicação aos processos de criação de empresas tendo em vista a identificação dos ganhos de qualidade e racionalidade acrescentada, orientada por princípios de rigor e disciplina orçamental.
- Procedemos à análise de 19 processos de criação de empresas municipais e intermunicipais, tendo em 10 casos, proposto a reformulação de estudos

técnicos de viabilidade económico-financeira de modo a observar as exigências de sustentabilidade requeridas na constituição de uma entidade empresarial e de acompanhamento da respectiva viabilidade numa perspectiva de controlo financeiro, com o objectivo de averiguar da legalidade, eficiência e eficácia da sua gestão.

- Identificámos todas as empresas criadas ao abrigo do novo Regime Jurídico do SEL e que não foram objecto de comunicação prévia à IGF, num total de 20 entidades, tendo iniciado o respectivo controlo do processo de criação com base na informação enviada pelas entidades.
- Concluímos a análise de 3 processos de reequilíbrio plurianual de exploração no âmbito dos n.º 5 e 7, do art.º 31 do RJSEL, e iniciámos outros 3 processos tendo em vista aferir, numa óptica plurianual (ópticas investimento, financiamento e exploração), se o equilíbrio da empresa está assegurado.
- Realizámos uma síntese valorativa sobre os resultados do controlo efectuado às empresas SEL cuja actividade se enquadrava no subsector das Águas e Saneamento, com a identificação de situações de risco financeiro com impacto potencial no endividamento dos Municípios no valor global de M €12, bem como de transferências financeiras para empresas SEL indevidamente efectuadas por parte de promotores públicos no valor M €12,4.
- Efectuámos a caracterização do universo das empresas do sector empresarial local reportada a 31/Dez/2007, com base em dados trabalhados que resultaram da introdução on-line por parte das empresas e detentores de capital, no âmbito da obrigatoriedade de comunicação anual à IGF das participações detidas em entidades societárias e não societárias, por entes públicos e equiparados, cujas conclusões espelharam um quadro preocupante ao nível do equilíbrio económico-financeiro das 281 empresas analisadas (89,5% do total conhecido à data), com transferências financeiras potenciais por parte dos promotores públicos para efeitos de consolidação financeira tal como previsto no art.º 31º do RJSEL no valor global de M €106.
- Nesta sequência foi determinado pela tutela que a IGF apresentasse uma proposta de revisão do quadro legal com vista a minimizar os efeitos negativos detectados para a sustentabilidade das finanças públicas, prevendo-se a sua conclusão em 2010.
- Concluímos 3 auditorias financeiras a empresas do universo SEL tendo sido identificadas situações de erros/irregularidades/actos ilegais com efeitos financeiros no valor global de M € 15,4.
- Cruzámos os dados de todas as empresas do universo SEL em que efectuámos análises/intervenções, com os constantes do Sistema de informação das Participações do Estado (SIPART) – DL nº 491/99, de 17/Nov, o que potenciou a alimentação dessa base de dados residente na IGF com a inserção de 46 novas empresas com reflexos positivos para o especial exercício de competências legais cometidas à IGF para o controlo das participações detidas pelas empresas/promotores públicos, gerando, ainda, sinergias com outros projectos estruturantes para a prossecução da missão desta Inspeção-Geral.

A figura abaixo sintetiza os tipos/situações de erros, irregularidades, actos ilegais com

efeitos financeiros detectados em 2009 nas acções realizadas pela IGF no âmbito do projecto SEL num total de 49.936.142€.



Legenda:

- A - Não aplicação integral de apoios financeiros na finalidade prevista
- B - Não liquidação de imposto devido, por erro ou omissão, não abrangida pela caducidade do direito à liquidação
- C - Incumprimento por parte do promotor público da comparticipação financeira da entidade
- D - Atribuição de remunerações acessórias sem fundamento legal ou regulamentar
- E - Incorrecta relevação das dívidas financeiras e comerciais de municípios e de entidades que concorrem para o seu perímetro de consolidação.
- F - Realização de transferências financeiras por parte dos Municípios não enquadradas no âmbito da Lei
- G - Activos e passivos não relevados nas contas da entidade pública
- H - Adiantamentos concedidos sem cumprimento dos requisitos legais

Controlo das concessões municipais

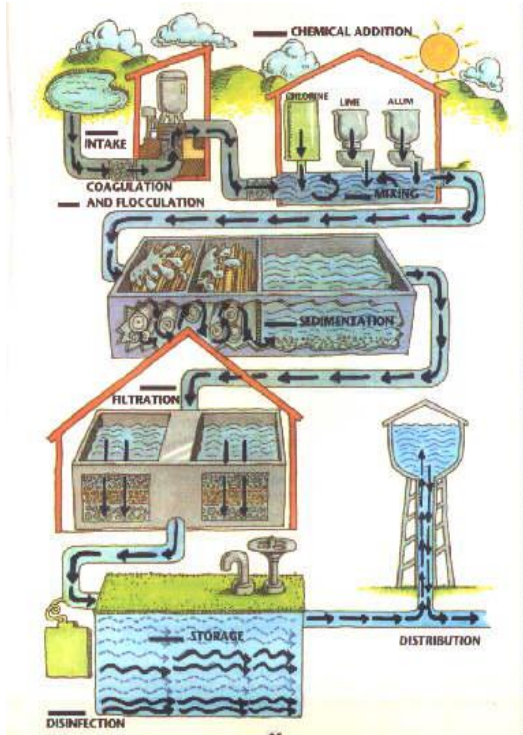
O projecto 110 integrava o controlo das concessões municipais nas actividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo humano e de recolha, rejeição e tratamento de efluentes, tendo em 2009 sido desenvolvidas as seguintes actividades.

- Construção de um guião para o “Controlo das concessões Municipais”, o qual em 2010 será objecto de

teste/aplicação em auditorias a realizar neste âmbito.

- Realização de uma auditoria a uma parceria público-privada (sub-sector Águas e Saneamento), com o objectivo principal de aferir da sustentabilidade económico-financeira da concessionária, bem como da regularidade das relações financeiras com o promotor público (Município).

- Desta intervenção resultou a identificação de adiantamentos concedidos pelo promotor público sem cumprimento dos requisitos legais no valor de 7.731.368€.



Controlo dos interesses patrimoniais e participações dos gestores públicos locais

No âmbito do projecto 147, a intervenção da IGF decorrente do novo Estatuto do Gestor Público (DL 71/2007, de 27/Mar) em conjugação com o artº 47º do RJSEL, materializou-se na análise da informação prestada pelos gestores públicos locais sobre as participações e interesses patrimoniais detidas à data do início de funções, com vista

à identificação de conflitos de interesses no actual quadro de eficiência e transparência da gestão das empresas públicas e da aplicação dos princípios de boa governação empresarial.

Para tal em 2009:

- Desenhámos e operacionalizámos um questionário on-line disponível no sítio da IGF, dirigido aos gestores públicos locais para que possam comunicar, previamente ao início de funções, todas as participações e interesses patrimoniais que detenham, de modo a alimentar a base de dados que foi desenvolvida para o controlo da obrigação legal prevista no n.º 9 do art.º 22º do Estatuto do Gestor Público, em conjugação com o artigo 47º do RJSEL.
- Identificámos 216 gestores públicos que iniciaram funções em 61 empresas do Sector Empresarial Local e que não cumpriram o dever de comunicar à IGF as respectivas participações e interesses patrimoniais, nas empresas objecto de análise em 2009 pela IGF, no contexto da respectiva criação, apresentação de planos de reequilíbrio plurianual, auditorias financeiras ou através de informações recolhidas no portal do Ministério da Justiça.



Zoom sobre... Os principais tipos/situações de erros, irregularidades, actos ilegais com efeitos financeiros detectados no Sector Empresarial Local (SEL)

Os tipos/situações de erros, irregularidades, actos ilegais com efeitos financeiros detectados em 2009 nas acções realizadas

pela IGF no âmbito do projecto SEL totalizaram 49.936.142€

SEL – Erros ou irregularidades com efeitos financeiros

Tipos/situações	% do total SEL	Descrição
Não aplicação integral de apoios financeiros públicos na finalidade prevista	0,8%	Atribuição de um subsídio municipal para um projecto e construção de monumento que nunca foi concretizada, sem que devolução ao Município
Não liquidação de imposto devido, por erro ou omissão, não abrangida pela caducidade do direito à liquidação	4,5%	Dedução indevida de IVA
Incumprimento por parte do promotor público da comparticipação financeira da entidade	4,5%	Incumprimento da obrigação de transferência financeira por parte do promotor público
Atribuição de remunerações acessórias sem fundamento legal ou regulamentar	0,3%	Pagamento de subsídios de IHT em situações sem fundamento regulamentar insuficiente.
Incorrecta relevação das dívidas financeiras e comerciais de municípios e das entidades que concorrem para o seu perímetro de consolidação.	24,0%	Contabilização de contratos de factoring nos quais a empresa municipal teve um papel activo, em dívidas a fornecedores ao invés de empréstimos de financiamento.
Realização de transferências financeiras para empresas SEL por parte dos Municípios não enquadradas no RJSEL	29,4%	Prestações suplementares de capital realizadas pelos promotores públicos em violação do RJSEL
Não relevação contabilística de outros erros e omissões de activos e passivos nas contas da entidade empresarial e município	21,2%	Activos e Passivos não relevados nas contas da entidade pública
Adiantamentos concedidos sem cumprimento dos requisitos legais	15,5%	Antecipação ilegal de receitas municipais
100%		

Controlo nos Domínios Orçamental, Económico, Financeiro e Patrimonial – Sector Empresarial do Estado

Sector Empresarial do Estado (áreas de risco)

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Controlo de Grupos Empresariais Públicos*
 - *Controlo horizontal em áreas de risco no SEE*
 - *Controlo da aplicação do novo quadro legal do SEE*
 - *Sistema de Participações do Estado*
 - *Controlo financeiro de grandes projectos públicos*
 - *Controlo da situação económico-financeira, áreas específicas e análise da sustentabilidade de EP*
-

O controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial no Sector Empresarial do Estado foi efectuado tendo em conta as áreas de risco potencial mais elevado, designadamente, o bom governo das sociedades, as estruturas organizacionais, o estatuto remuneratório, a produtividade e a competitividade, a aquisição e gestão de viaturas ou outros bens, consultoria e outras prestações de serviços.

O acompanhamento efectuado reforçou a convicção da crescente relevância que a função financeira assume naquelas empresas, pelo constante aumento do seu endividamento, que lhes impõe a procura da maior eficácia na obtenção de recursos financeiros.

Bom governo, estruturas organizacionais e estatuto remuneratório em grupos empresariais públicos

No âmbito deste projecto inserem-se as acções de controlo junto de 3 grupos, esta na sequência de uma auditoria concluída em 2007.

Quanto à acção num dos grupos, por razões que se prenderam com a necessidade de dar resposta a controlos determinados superiormente, somente foi concluída a parte que visava emitir uma opinião sobre o cumprimento por parte das empresas do grupo das orientações e normativos aplicáveis às empresas e respectivos órgãos sociais, designadamente em matéria de bom governo, estruturas organizacionais e estatuto remuneratório.

Conclui-se que os contratos de gestão foram celebrados em data bastante posterior à do início dos respectivos mandatos em desrespeito pelo consignado na lei e com implicações efectivas na avaliação de desempenho dos gestores. Foram fixados objectivos para períodos passados e iguais para todos os membros do CA, sem apresentarem os requisitos mínimos exigíveis, designadamente, indicadores, metas e prazos.

São necessárias melhorias tendentes à correcta e tempestiva fixação dos objectivos individuais, bem como a sua monitorização e avaliação, para que não sejam atribuídos indiscriminadamente prémios de desempenho, sejam eles merecidos ou não, contribuindo para um forte crescimento dos encargos com as estruturas de gestão.

A título de exemplo, note-se que num dos grupos a remuneração dos gestores executivos para além da componente fixa (base) que aumentou cerca de 53%, para os gestores que não optaram pelo vencimento de origem, ainda contém uma parte variável expressiva que pode atingir 45% ou 35% da remuneração base anual do presidente e dos vogais, respectivamente, dependente da avaliação do desempenho. Dadas as limitações referidas quanto a este processo, propôs-se, em relação a algumas empresas deste grupo, a suspensão dos abonos variáveis com referência já a 2009, enquanto não estiverem reunidas condições para tal, ou seja, correcta fixação de objectivos individuais e avaliação nos termos legalmente previstos.

Os órgãos de fiscalização na actual estrutura apresentam aumentos no triénio de 283%. Todavia, nem sempre desempenharam todas as funções que lhe estão cometidas, como por ex., não efectuaram relatório de avaliação dos gestores, na ausência de membros não executivos, talvez por dificuldade de aferição.

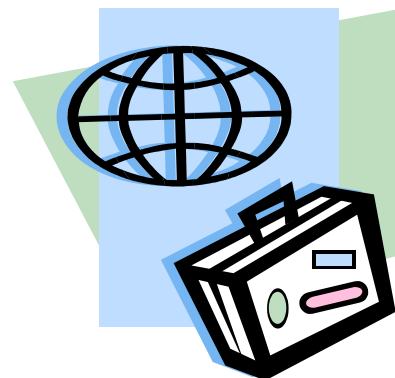
A alteração na estrutura dos órgãos sociais não teve em conta, como deveria ter acontecido, o grau de complexidade e

dimensão das empresas, nos termos do art. 18-A do DL 300/2007, de 23/Ago.

Em dois, dos grupos auditados, os órgãos sociais foram nomeados através de Despacho Conjunto, instrumento não válido para as sociedades anónimas, contendo uma imprecisão quanto ao lugar de origem de uma vogal com repercussões remuneratórias favoráveis para esta.

A apreciação da gestão de um dos grupos no que respeita às matérias tratadas, seja no que se refere a si própria, seja no que respeita ao exercício da função accionista, nas participadas mereceu críticas, designadamente no que se refere às práticas que justificam a proposta de devolução de € 60 812,33 de remunerações auferidas indevidamente.

Num dos grupos, na análise das remunerações pagas ao Conselho de Administração da sociedade nos anos de 2005 e 2006, verificou-se que foram pagas em excesso m€ 34,8 em violação do disposto no art. 7º da Lei nº 29/87, de 30 de Junho (Estatuto dos Eleitos Locais). Dos seis autarcas que perceberam remunerações em excesso, apenas um, em relação ao qual se apurou um valor a repor de € 8 985,87, não concordou com a análise feita pela IGF, divergência que mereceu o tratamento adequado.



Áreas de risco (produtividade e competitividade, aquisições e remunerações)

Neste projecto tivemos 3 tipologias de trabalhos:

- (i) análise da evolução da produtividade e competitividade de três empresas públicas, encontrando-se ainda um deles em curso no final de 2009;
- (ii) dois trabalhos temáticos, um relativo à aquisição e gestão de viaturas e outros bens, realizado em 4 empresas e outro referente à aquisição de consultorias e outras prestações de serviços, realizado em 6 empresas;
- (iii) auditoria às remunerações dos membros dos conselhos de administração desde 1998 numa empresa.



Produtividade e Competitividade

No que respeita à evolução do Produtividade e Competitividade no triénio 2005/2008 o objectivo foi identificar as causas que estão na base da evolução destas variáveis nas empresas analisadas, procurando, se possível, formular recomendações tendentes à sua

melhoria, designadamente, nas situações em que a evolução se confirmasse negativa.

No triénio em análise uma empresa inverteu a tendência da evolução da produtividade. Todavia, esta situação está sujeita a um forte condicionamento como o atestam os indicadores seguintes:

- (i) apresenta elevados resultados líquidos negativos;
- (ii) os elevados prejuízos constantes reflectem o elevado desequilíbrio das condições de exploração, bem como os crescentes encargos financeiros decorrentes do excessivo recurso ao endividamento para realizar os investimentos da denominada 1ª fase;
- (iii) os proveitos do sistema de transporte não cobrem sequer o custo da subcontratação da concessão, ficando por financiar todos os restantes custos de exploração;
- (iv) apesar do aumento de capital realizado em 2008, a empresa apresenta no final deste ano, uma situação de insolvência com capitais próprios negativos.

Foram efectuadas 4 recomendações: necessidade da tomada de medidas de recapitalização, racionalização de alguns custos, contratualização do serviço público de transporte, acordo escrito sobre a utilização de viaturas.

A análise a uma outra empresa incidiu sobre o período de 2005-2007 e visou identificar as causas da reduzida/nula produtividade e competitividade. Em 2007, os Resultados operacionais corrigidos das mais e menos valias com alienações, foram negativos, em M€ 0,2 e os resultados líquidos negativos em M€ 2,8.

Foram identificadas como causas, entre outras, a política seguida de participação não maioritária em empresas que procediam à revenda do património que a empresa lhes alienava, sem que tenha sido possível assegurar que os valores finais foram os melhores, e se essas empresas não teriam acolhido custos não indispensáveis. Também se verificou a existência de custos de estrutura rígidos, sendo a diminuição dos proveitos muito maior do que a dos custos que lhes estiveram associados.

A empresa presta serviços a entidades públicas, acontecendo que por vezes não chega a facturar esses serviços, ou que o faz por valores inferiores aos custos incorridos, indiciando deficiente orçamentação e/ou custos excessivos.

Para os resultados operacionais negativos de 2007, contribuem também as condições remuneratórias acima da média, incluindo um leque de regalias sociais de carácter generalizado e mesmo a atribuição de um prémio de desempenho em 2007, quando apresentava situação económica e financeira muito débil.

Concorre negativamente para a estrutura financeira a realização de trabalhos por conta das autarquias que estas tardam em liquidar. Em 2007 efectuou a titularização da dívida da autarquia de M€ 144,5 o que libertou M€ 97,1, correspondente ao valor descontado da dívida.

Verificou-se que os elementos do Conselho de Administração auferiam remunerações que não tinham sido fixadas pela Comissão de Fixação de Remunerações (CFR), o que conduziu à realização de uma auditoria limitada a esta temática, constando as conclusões neste projecto.

Constatou-se, também, que, em 2008, foi criada por esta empresa uma outra empresa, para a realização do essencial do seu objecto. Este facto, tendo em conta os indícios de falta

de racionalização da despesa pública, levou à realização de uma auditoria à nova entidade.



Numa das empresas controladas pretendeu-se verificar a capacidade para prosseguir, autonomamente, o respectivo objecto social, com respeito pelos princípios da boa gestão pública e avaliar a relação custo-benefício resultante da sua criação. As conclusões podem resumir-se do seguinte modo:

a) A empresa foi criada para a realização de um objecto coincidente com o de outra empresa pública, especializada neste tipo de intervenções para além de que a solução organizacional adoptada deixa o CA numa situação de forte dependência de terceiros, fazendo dele mais uma equipa técnica do que um órgão de gestão, embora com os direitos e obrigações deste;

b) A conduta do CA nem sempre se pautou pelos princípios da boa gestão pública, enunciados nos art.º 12º do DL nº 558/99 e art.º 64º do Código das Sociedades Comerciais, pois dos processos analisados constatou-se que nem sempre foi evidente que a contratação celebrada tivesse sido a que melhor servia o interesse público;

Por outro lado, autorizou o pagamento de despesas (encargos realizados antes da constituição da sociedade e do início da

actividade que ascende a m€ 900,5) que não se apresentavam devidamente documentadas e demonstrada a inequívoca relação com a sociedade. Recomendou-se que as mesmas fossem recuperadas junto das entidades a quem foram pagas;

c) A criação e manutenção da empresa pode implicar encargos para o OE, na ordem de mais de m€ 6 002,9 os quais teriam sido dispensáveis se as responsabilidades atribuídas a esta nova sociedade o tivessem sido á empresa já existente;

Assim, propôs-se que fosse ponderada a incorporação do objecto social da nova empresa na empresa já existente.

Caso a opção seja manter a nova empresa recomendou-se ao CA, designadamente, que:

- (i) institua um modelo de gestão que faça uso de todas as competências dos seus membros e dos serviços a que se refere a cláusula 2ª do contrato de gestão celebrado, limitando ao estritamente necessário o recurso a assessorias externas;
- (ii) dê integral cumprimento às obrigações decorrentes do disposto no nº 4 e o nº 5 da parte II do Anexo à RCM nº 70/2008, de 27 de Março, publicada no DR, I Série



Aquisição e gestão de viaturas, outros bens, contratação de consultorias e outras prestações de serviços

Os dois trabalhos temáticos, um relativo à aquisição e gestão de viaturas e outros bens, e outro referente à contratação de consultorias e outras prestações de serviços visaram

analisar se as auditadas cumpriam as normas da contratação pública na aquisição de bens e serviços (DL n.º 197/99, de 08/06, e DL n.º 223/01, de 09/08); se as decisões para as aquisições se encontravam devidamente fundamentadas; se os procedimentos internos instituídos na gestão e controlo do parque automóvel salvaguardavam os interesses económicos e financeiros da empresa, e se têm vindo a ser cumprido o disposto nos números 4 e 5 da RCM nº 121/2005, de 23/06 e no artigo 33.º do DL 71/2007, de 27/03.

Das deficiências que emergiram das acções que abrangeram a temática da aquisição e gestão de viaturas, apresentam carácter transversal as que se prendem com a formação dos contratos de aquisição, a racionalidade na previsão das necessidades e na afectação destes meios, bem como a celebração do acordo escrito, nas situações abrangidas pelo n.º 9 da alínea b), do n.º 3, do art.º 2º, do CIRS, tendo sido formuladas as recomendações tidas como pertinentes.

No que diz respeito à contratação de consultorias e outras prestações de serviços, dos 46 contratos analisados, verificou-se que 29 envolvendo M€ 38,6, estavam sujeitos ao regime da contratação pública, sendo 8 (M€ 15,4) abrangidos pelo DL n.º 223/2001 e 21 (M€ 23,2) pelo DL n.º 197/99. Os restantes 17 (M€ 1,3) apenas teriam de se submeter às normas internas, em geral mais flexíveis.

A inobservância dos regimes jurídicos aplicáveis e a subordinação a normas internas que, em geral, se apresentavam com maior grau de flexibilidade traduziu-se, na inexistência dum sistema de controlo interno eficaz, ficando os princípios e regras da contratação pública prejudicados. Acresce, que as normas internas nem sempre foram aplicadas.

Em geral, não existia justificação para a necessidade de contratar, de elaboração de diagnóstico prévio e de terem sido equacionadas alternativas, o que merece preocupação pois pode consubstanciar

situações de *outsourcing* cuja oportunidade deveria ser devidamente equacionada, tendo em conta que, regra geral, só devem ser objecto desta solução os processos que se revistam de importância estratégica baixa para o negócio, ou seja, aqueles em que existe um baixo nível de risco com a sua externalização.



Auditoria às remunerações dos membros do Conselho de Administração de uma empresa

Esta acção teve por objectivo a análise das remunerações, incluindo os seus complementos – gratificação mensal e abonos relativos a seguros de vida e saúde - auferidos pelos diferentes titulares do órgão de gestão de uma empresa,, durante o período de 1998 a 2008, bem como proceder ao respectivo enquadramento legal.

Da análise efectuada foi possível constatar o seguinte:

- Os membros executivos e não executivos do CA da empresa vinham auferindo desde 2000, uma gratificação mensal ilegítima que, no final de 2008, somava o montante de m€ 1 438,0, a qual carecia de suporte legal, já que não tinha sido objecto de autorização da CFR, nem teve por subjacente uma deliberação tomada pelo accionista. Alguns administradores auferiram, também indevidamente, pelo menos desde 1998, regalias adicionais,

relativas a seguros de vida e de saúde, no montante de m€ 127,3;

- Os auferimentos indevidos até final de 2008 ascendiam ao montante de m€ 1 565,3 e configuravam situações de auto-remuneração, pelos quais poderão os gestores beneficiários, nos termos do nº 1 do artº 72º do CSC, ser responsabilizados pelos danos causados à sociedade por aqueles actos praticados com preterição dos deveres de diligência, cuidado e lealdade a que se encontravam adstritos, nos termos do artº 64º do CSC;
- Os factos apurados poderão indiciar a prática continuada do crime de peculato, previsto no artº 375º do Código Penal, e, desde Setembro 2006, são também susceptíveis de configurar má gestão e incorrecta e ilegal utilização dos dinheiros públicos, passíveis de responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com o previsto na alínea i) do nº 1 do artº 65º da LOPTC.

Recomendou-se à empresa, que promovesse a recuperação dos valores recebidos indevidamente por cada administrador, tendo-se proposto ao Senhor SETF que se participem ao Tribunal de Contas as situações posteriores a Agosto de 2006.



Cumprimento de recomendações do Tribunal de Contas e da IGF numa empresa pública

O Tribunal de Contas (TC), no Relatório n.º 19/2007, 2.ª secção, de Julho de 2007 e a IGF, nos Relatórios n.os 245/2007, de 12/Abr e 964/2007, de 12/Out, formularam diversas recomendações relacionadas nomeadamente com o processo de confirmação do património, a reestruturação orgânica e controlo interno, a contenção dos custos operacionais, o acompanhamento dos contratos de concessão, os procedimentos de contratação e o controlo de crédito e dívidas de entidades públicas.

A auditoria evidenciou que, até à conclusão das diligências junto da entidade, o cumprimento das recomendações dos Relatórios do TC e da IGF mostrava-se insuficiente, pois, nomeadamente:

- Não foi criada, com os seus concessionários, uma matriz de partilha de riscos associada a um plano de gestão dos contratos, nem pôs em execução um processo de monitorização dos mesmos que permita acompanhar o seu cumprimento, *in momentum*.
- O sistema de gestão existente não permitia conhecer em qualquer momento o nível de cumprimento por parte do concessionário, prejudicando a eventual tomada de medidas correctivas
- Não dispunha de um sistema centralizado de compras, alegando existir dificuldades em o concretizar, aspecto que consideramos constituir uma debilidade organizativa interna com reflexos na gestão e eficiência das aquisições.
- Não foi disponibilizada evidência de que a empresa tenha privilegiado o

concurso público nas aquisições efectuadas até finais de 2008.

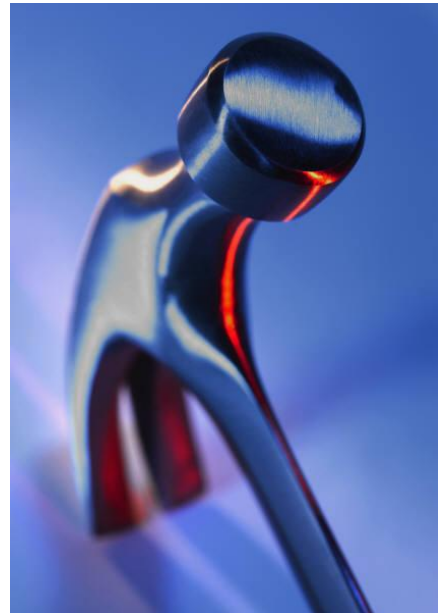
- Foi criado um Regulamento de Aquisição e Locação de Bens e Serviços, em vigor a partir de 1Jan09
- O controlo de crédito não se tinha mostrado eficaz, tendo, entanto, a empresa em curso um processo de identificação exaustiva das dívidas dos clientes, com vista a melhorar a cobrança.
- Subsistiam dificuldades na resolução de situações antigas relacionadas com dívidas de entidades públicas, que não dependem apenas dessa empresa.



Actividade e contas de 2007 numa entidade da Cultura

A auditoria à actividade e contas de 2007 de um organismo, com vista a identificar se os documentos de prestações de contas traduzem uma imagem verdadeira e apropriada da actividade desenvolvida, se os compromissos assumidos visaram unicamente a concretização dos objectivos da empresa e se estão em conformidade com o plano de actividades para 2007 e ainda se foram autorizados dentro dos limites de competência definidos internamente e se estão adequadamente fundamentados, revelou, no essencial, o seguinte:

- Os documentos de prestação de contas relativas a 2007 estavam em condições de ser aprovados com as reservas e ênfases constantes da certificação legal das contas;
- As obrigações de serviço público abrangem um conjunto diversificado de actividades, sem que esteja definido o horizonte temporal de aplicação;
- Nas decisões e nos actos do CA em funções no período da auditoria nem sempre foram adequadamente salvaguardados os interesses do organismo, sendo de equacionar o accionamento da responsabilidade dos intervenientes.
- No mesmo período, nem sempre foi compatibilizada a actividade operacional com os recursos financeiros disponíveis.
- O organismo no período em análise não dispunha de normas de controlo interno nem de um sistema de informação de gestão, situações que propiciaram a adopção de procedimentos que nem sempre salvaguardaram o interesse público e não permitiram o acompanhamento da execução dos programas de actividade e orçamentos.



Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis

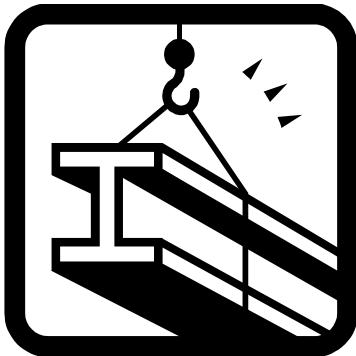
Foi efectuada a análise de empreitadas e prestações de serviço associadas à actividade de uma Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis, tendo como objectivos principais apreciar a regularidade e legalidade dos procedimentos de contratação e avaliar a adequação dos mecanismos de fiscalização, controlo, acompanhamento e gestão das empreitadas, em especial, no domínio da realização física e financeira.

As principais conclusões foram as seguintes:

- Foi cumprida a legislação sobre a contratação pública, com excepção para 2 adjudicações de serviços em que foi utilizado o procedimento da consulta prévia, quando à luz do artº80º do DL 197/99, deveria ter sido adoptado, respectivamente, o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio e o concurso público ou limitado;
- As empreitadas analisadas, no montante de M€ 30 excederam significativamente, em termos de realização financeira e física, respectivamente, os montantes e

as datas inicialmente contratadas para a execução das obras;

- O valor das despesas não elegíveis para efeitos de co-financiamento comunitário, no montante de M€ 1,5 daria origem a uma correcção financeira de M€ 0,5 no financiamento comunitário;



Gestão de clientes e aquisição de bens e serviços

Verificou-se o modo como a empresa procede à gestão dos clientes, nas áreas do transporte de passageiros de longo curso e da carga e à aquisição de bens e serviços.

Adicionalmente, verificaram-se os prazos médios de pagamento e a sua adequação às directivas governamentais nesta matéria, tendo concluído que na área da carga continuaram a verificar-se prazos de facturação (PMF) e cobrança (PMR) muito dilatados, quer no mercado nacional quer no externo. No caso do PMF, 43 dias e 94 dias, respectivamente, e 129 dias no PMR.

No tocante à aquisição de bens e serviços, sobressai a problemática da utilização de uma empresa associada para a utilização de procedimentos pré-contratuais não conformes com o estabelecido no código da contratação pública, baseado em dois

pareceres jurídicos mandados elaborar por esta empresa, cujas conclusões são contestadas pela IGF que considera que também a empresa associada se deve sujeitar ao estabelecido neste código.

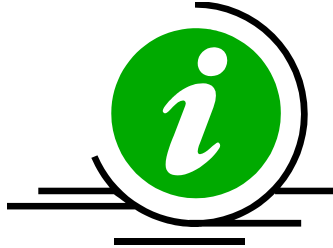
Área do pessoal numa EP

Numa das empresas controladas teve-se como objectivo aprofundar os conhecimentos na área do pessoal, designadamente através da análise do comportamento das várias rubricas dos gastos com o pessoal e da regularidade dos descontos para a Segurança Social tendo-se concluído: (i) a massa salarial *per capita* da empresa conheceu aumentos reais no biénio 2007-2008, tendo a empresa tomado decisões que terão reflexos no aumento no futuro; (ii) foi detectada a existência de um trabalhador que recebe a pensão de aposentação por inteiro, com contrato de trabalho sem termo, o que contraria o Estatuto da Aposentação.

Considerando as conclusões desta acção, bem como as que emergiram do acompanhamento financeiro realizado, justificaram a formulação das seguintes propostas:

- (i) que seja determinado ao CA da empresa que, no prazo de 180 dias, apresente ao accionista um estudo preparado com os meios próprios das duas empresas que contemple a comparação custos-benefícios dos cenários manutenção da actual situação versus fusão por incorporação;
- (ii) mostrando-se a fusão como a solução mais vantajosa, o estudo deve integrar um plano para que o processo se concretize no prazo de 180 dias, se o mesmo merecer a concordância do accionista. O referido plano deve identificar claramente todas as potenciais dificuldades do processo e as estratégias para as superar.

Sugeriu-se, também, que o mencionado estudo fosse objecto de parecer da IGF, no prazo máximo de 60 dias antes de ser submetido à consideração do accionista.



Transparência das relações financeiras entre o Estado e as empresas públicas

Na sequência de um trabalho anterior sobre a transparência das relações financeiras entre o Estado e as empresas públicas e determinadas empresas privadas concluiu-se que duas empresas estavam obrigadas à apresentação de contas separadas entre as actividades de serviço público e as outras actividades. Assim, foram notificadas para apresentarem à IGF os critérios de afectação de custos e proveitos que devem estar na base da elaboração de contas separadas, nos termos do referido DL n.º 148/2003, 11 de Julho (com a redacção dada pelo DL n.º 120/2005, de 26 de Julho), o que aconteceu com todas elas.

Assim, as 3 auditorias realizadas neste domínio tiveram como objectivos verificar a adequação dos critérios ao fim em vista, bem como apreciar a forma com estavam a ser aplicados, os quais foram integralmente alcançados.

Auditoria a questões específicas de gestão de um grupo empresarial público

Esta acção não foi prevista no PA de 2009, tendo sido realizada em cumprimento do despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 24/3/2009, relativo a denúncia anónima sobre cinco questões específicas configurando alegadas práticas de má gestão em 2 empresas de um grupo.

Da análise efectuada não resultou comprovada a alegada prática de má gestão em relação aos factos objecto de denúncia. No entanto justificou-se que tivessem sido efectuadas recomendações no sentido de futuras deliberações sobre contratação de serviços externos por ajuste directo serem devidamente justificadas em acta, e a necessidade de serem estabelecidas normas/regras escritas sobre a contratação de pessoal, com vista a tornar os processos mais transparentes em termos de avaliação interna e externa.

Zoom sobre... Análise aos processos de gestão de resíduos e aquisição de serviços associados em empresas do Sector Empresarial do Estado

A IGF iniciou, em Nov/2009, 19 acções de controlo aos procedimentos utilizados por empresas públicas e participadas na gestão de resíduos e aquisição de serviços associados.



Estes trabalhos destinam-se a habilitar o accionista/tutela à tomada de decisões fundamentadas sobre a conformidade da actuação das estruturas de administração, com o disposto no art.º 64º (deveres fundamentais do gestores e administradores) e art.º 72º (responsabilidade de membros da administração para com a sociedade), ambos do Código das Sociedades Comerciais e art.º 5º (deveres dos gestores) do Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo DL nº 71/2007, de 27/Mar, permitindo, assim, ao Governo adopção das medidas que considere mais adequadas em face das situações descritas e analisadas.

Daquele conjunto de acções foram concluídas 3 delas, uma das quais abrangeu os contratos

celebrados, na área da gestão de resíduos e nas aquisições de serviços associados, no período de 2002-2009, de que se destacam, os seguintes aspectos:

- A não observância, ou a aplicação incorrecta, dos normativos aplicáveis à contratação pública e das normas internas instituídas nesta matéria, em preterição das regras mais elementares da transparência e da concorrência;
- Falhas graves ao nível da gestão, que estão muito para além de meras falhas de controlo interno, sendo práticas de gestão questionáveis, atentos os deveres de diligência, rigor e zelo que impendem sobre os gestores públicos;
- Passividade do CA face a tais irregularidades, traduzindo práticas de gestão reiteradas, o que terá potenciado custos acrescidos e diminuição dos proveitos.

Como conclusão geral, pode afirmar-se que as situações detectadas consubstanciam práticas de gestão reiteradas, já que o CA da empresa não terá actuado, nestes processos, de acordo com os deveres de diligência, cuidado e lealdade a que se encontravam adstritos os seus membros o que originou prejuízos para a empresa.

Sector Empresarial do Estado (PPP, outras concessões e pareceres às contas de entidades de natureza empresarial)

Acções desenvolvidas em 2009:

- *Concessões – Comunicações, e Transportes*
 - *Pareceres às contas de entidades de natureza empresarial – Fundos*
-

Auditoria financeira às contas do serviço público de comunicação social – 2008

O financiamento público da empresa no exercício de 2008 ascendeu a M€ 300,4 tendo-se verificado ser proporcional ao custo das obrigações de serviço público da empresa.

A empresa cumpriu as metas e objectivos fixados no contrato de concessão, outorgado com o Estado Português em 2008 e o Acordo de Reestruturação de 2003, com excepção para a meta do endividamento bancário de curto prazo, que excedeu em M€ 35,3 o limite máximo legalmente permitido, embora o Conselho de Administração tivesse apresentado justificação plausível para o efeito.

Introduzimos correcções no custo do serviço público apresentado de m€-607,3.

Auditoria Financeira Limitada às Contas do Serviço Público Noticioso Relativas ao Ano de 2008

Foram certificados os custos e os proveitos efectivos do serviço público, identificados pela empresa no relatório anual sobre o contrato de prestação do serviço de interesse público, de 2008. Foi verificado que a empresa cumpriu as obrigações decorrentes do contrato celebrado com o Estado, pelo qual

recebeu uma indemnização compensatória no montante de M€14,4.

Fiscalização de contratos de concessão do exercício de 2008 numa empresa do sector rodoviário

O trabalho teve como principais objectivos certificar o valor da comparticipação financeira do Estado nos investimentos feitos pela empresa, até 31/Dez/2008 e verificar o cumprimento do disposto nas Bases da concessão anexas ao Decreto-Lei n.º 294/97, de 24/Out, nomeadamente quanto aos movimentos da conta corrente com o Estado, ao valor da caução e aos eventuais ajustamentos aos benefícios fiscais utilizados até 2007.

As verificações incidiram sobre o investimento contabilizado no exercício de 2008, € 129 811 157. Os ajustamentos feitos pela IGF atingiram - M€ 16,6 (12,8 %), conduzindo ao valor de M€ 3.608,5 para o investimento acumulado participável pelo Estado, à data de 31/Dez/2008, ao qual corresponde a comparticipação acumulada de M€ 1020. Deduzindo a esta quantia os montantes recebidos da UE, a comparticipação directa do Estado atinge M€ 453, valor inferior em M€ 2 ao calculado pela empresa. O saldo da conta corrente com o Estado, em 31/Dez/2008, não incluindo juros de mora e antes do

pagamento definido no Acordo Global celebrado em 22/Dez/2008, entre o Estado, e duas empresas públicas, atingia M€ 108,8. Após o pagamento desse total por uma das empresas, a qual assumiu, no âmbito do Acordo, os pagamentos da responsabilidade do Estado e tendo em conta o montante máximo dessa responsabilidade fixado nesse Acordo, M€ 129,1, o saldo da conta corrente, reportado a 31/Dez/2008, passou a ser favorável ao Estado, em M€ 20,3. Após a validação dos juros, a efectuar pela empresa, o respectivo valor será deduzido a este saldo credor.

Os benefícios fiscais atribuídos á empresa pelo DL n.º 287/99 (M€ 777,7) podiam ser deduzidos à colecta de IRC até 2007, inclusive, ano em que a empresa deduziu M€ 155,5 ou seja, a quase totalidade do saldo transitado de 2006. Tal utilização só foi possível devido à realização de uma operação de titularização de créditos futuros, no valor de M€ 400 da qual resultaram o aumento da matéria colectável e o da colecta de 2007. A operação em causa será analisada pelos Serviços de Inspeção Tributária e, caso se conclua que a mesma consubstancia um acto de planeamento fiscal abusivo, poderá a Administração Fiscal declarar ineficaz o negócio jurídico, o que conduzirá à revisão da matéria colectável e da colecta correspondente.

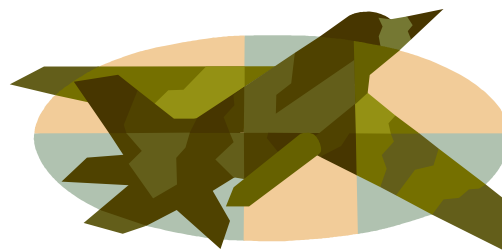
Auditoria ao contrato de concessão do transporte de passageiros

Certificámos as receitas reportadas por uma Concessionária de transportes relativas ao período de 30/Abr/2007 a 26/Nov/2008, momento a partir do qual ocorreu a entrada em exploração da primeira fase da rede de metropolitano.

Os valores dos proveitos de passageiros foram, no pedido de pagamento formulado pela Concessionária, corrigidos para o nível de inflação previsto no Caso Base, o que se

traduziu num aumento da compensação a pagar de m€ 53,6 o que se encontra conforme à nossa interpretação do texto do acordo.

O relatório chama ainda a atenção do Concedente para a necessidade de serem urgentemente definidos os organismos a quem incumbirá a gestão corrente do contrato de concessão.



Obrigações de serviço público no âmbito do transporte aéreo entre o continente e as regiões autónomas e entre estas

O Decreto-Lei nº 138/99, de 23/Abril, regula as obrigações de serviço público e as ajudas do Estado aplicadas e prestadas no âmbito dos serviços aéreos regulares entre o continente e as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, entre estas, no interior de cada Região Autónoma, ou para qualquer outra região periférica ou em desenvolvimento do território nacional, bem como em ligações aéreas de fraca densidade de tráfego.

O artº 18º e o artº 28º do mencionado Decreto-Lei cometem à IGF a fiscalização da actuação das transportadoras aéreas, estabelecimentos e agências de viagens que se encontrem sujeitas ao regime de obrigações de serviço público.

A referida fiscalização compreende as operações económicas, financeiras e fiscais

praticadas pelas transportadoras aéreas no âmbito da concessão, ou em aplicação do subsídio ao preço do bilhete, devendo a IGF certificar os montantes de compensação ou subsídio ao preço do bilhete que lhes são devidos por força da obrigação de serviço público.

Nesse contexto em 2009 foram realizadas 9 auditorias que conduziram aos seguintes resultados:

Montante pedido – M€ 33,2

Montante certificado – M€ 31,9

Diferença – M€ 1,3

As correcções financeiras realizadas resultam essencialmente da utilização indevida ou deficiente comprovação da qualidade de residente. De referir que nas ligações entre o continente e a Região Autónoma da Madeira, com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 66/2008, de 9 de Abril, o subsídio ao preço do bilhete pago às transportadoras aéreas foi substituído por um subsídio social de mobilidade pago directamente aos beneficiários locais, através de uma entidade pública intermediária, certificação que também se encontra cometida à IGF e terá reflexos nas auditorias dos próximos anos.

Associada à fiscalização das referidas obrigações de serviço público foram realizadas um conjunto variado de pareceres

solicitados quer sobre autorizações e aspectos específicos relativos ao transporte aéreo, quer sobre a fundamentação das verbas a inscrever no OE em relação aos pagamentos anuais contratualizados com as referidas obrigações.



Parecer às contas de entidades de natureza empresarial – Fundos

Nos termos do disposto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 188/2002, de 21 de Agosto, no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 187/2002, de 21 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei nº 13/2007, de 19 de Janeiro, e do artº 17º do Decreto-Lei nº 175/2008, de 26 de Agosto, a IGF emitiu parecer, sem reservas e ou ênfases, sobre as contas do exercício de 2008, de três Fundos.

Sector Empresarial do Estado (Saúde)

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Controlo financeiro das EPE da saúde*
 - *Controlo financeiro das parcerias público-privadas (PPP) e outros contratos de concessão - Saúde*
-

No âmbito do controlo financeiro do universo das 38 EPE da Saúde no exercício de 2008, em especial dos 33 EPE cuja actividade é comparável com o exercício anterior, salienta-se o seguinte:

Quanto à sustentabilidade económico-financeira:

- No universo dos hospitais EPE, verificou-se um agravamento da situação económica no período 2007/2008, traduzida no aumento dos prejuízos líquidos e operacionais (55% e 104% em relação a 2007, tendo 8 hospitais concentrado 70% do prejuízo líquido dos EPE deficitários em 2008 (M€ -233);
- Ao nível da estrutura de custos operacionais é de destacar o peso dos custos com pessoal (53%) e dos consumos (28%), que no conjunto representam mais de 80% do total dos custos operacionais. Face ao ano anterior, é de referir que aquelas duas componentes de custos cresceram, no conjunto dos 20 EPE totalmente comparáveis 4%, (acima da inflação de 2,6% verificada em 2008);
- O passivo registou um crescimento de 14% atingindo os M€ 2.236 no final de 2008, dos quais 70% a curto prazo. Quase metade da dívida a curto prazo (M€ 688) reflecte o empréstimo contraído junto do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS e tem contrapartida em títulos de participação no mesmo Fundo incluídos em disponibilidades (M€ 535);
- Os fundos próprios do universo dos 33 hospitais EPE (M€ 1 321 no final de 2008) sofreram até esta data uma erosão líquida de M€ 164 em relação ao património (capital estatutário, no montante de M€ 1485), sendo que 19 hospitais sofreram uma erosão de M€ -545, dos quais 11 apresentam fundos próprios inferiores a metade do capital estatutário e 14 hospitais apresentam um reforço dos fundos próprios em M€ 382.

Quanto ao impacto dos défices nas contas nacionais:

- A persistência de défices e a erosão dos fundos próprios, constatados no exercício de 2008, caso não sejam ultrapassados por ganhos de eficiência e qualidade decorrentes da actividade do universo dos hospitais EPE, são susceptíveis de conduzir à necessidade de financiamentos adicionais por parte do Estado (principalmente nos 11 cujos fundos próprios são inferiores a metade do capital estatutário e cuja reposição implicaria uma dotação adicional superior a M€ 450).



Quanto ao cumprimento dos princípios do bom governo:

- Considerando tratar-se do primeiro ano de aplicação das novas regras, a maioria dos Hospitais, EPE deu cumprimento, na generalidade, às orientações quanto à adopção dos princípios do bom governo consagrados na RCM nº49/2007, muito embora se evidenciem algumas lacunas e um insuficiente aprofundamento de alguns itens;

- No que respeita ao cumprimento dos deveres especiais de informação previstos no despacho nº 14277/2008, de 14 de Maio, do Ministro de Estado e das Finanças, tendentes ao reforço dos mecanismos do controlo financeiro, constataram-se alguns desfasamentos e omissões na prestação de informação decorrentes do processo de desmaterialização em curso, através do Sistema de Recolha de Informação Económico Financeira (SIRIEF).

Quanto à actividade dos órgãos de fiscalização

Por afectarem a comparabilidade das demonstrações financeiras e revelarem debilidades nos sistemas de controlo interno, salientam-se as principais qualificações constantes das certificações legais das contas emitidas pelos Revisores Oficiais de Contas na qualidade de Fiscais Únicos, relativamente ao exercício de 2008:

- Inexistência de estudos actuariais que quantifiquem as responsabilidades com pensões e permitam a respectiva relevação contabilística. Refira-se que apenas 8 EPE dispõem de estudos actuariais e destes apenas 3 relevaram as responsabilidades nas contas;
- Não reconhecimento contabilístico das avaliações dos bens imóveis, desconhecimento da respectiva titularidade e ausência do seu registo na conservatória do registo predial e/ou impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade dos saldos do imobilizado;
- Reduzido grau de resposta à circularização de terceiros;

- Controlo inadequado das existências em armazém;
- Incomparabilidade das demonstrações financeiras;
- Riscos não cobertos por seguros nas áreas de imobilizado e existências;
- Inadequada política de provisionamento de clientes.

No que respeita ao controlo financeiro das parcerias público privadas (PPP) e outros contratos de concessão na Saúde, na sequência da auditoria à parceria público-privada do Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde (CASNS) foi efectuada uma acção de acompanhamento das recomendações, tendo-se constatado o bom acolhimento das recomendações formuladas pela IGF, designadamente ao nível do fornecimento pelo CASNS de informações de natureza farmacêutica e da clarificação da forma de imputação dos pontos de penalização previstos no contrato e da avaliação de desempenho da actividade da Operadora.

Por solicitação específica, de 19/Mar/2009, da Ministra da Saúde, encaminhada ao Ministro de Estado e das Finanças, que através do Despacho n.º 196/09 de 23 de Março de 2009, incumbiu a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) da realização de auditorias aos processos concursais dos hospitais em regime de Parcerias Público-Privadas (PPP) conjuntamente com a Inspeção-Geral das Actividades em Saúde (IGAS), de acordo com a antedita solicitação, foram levadas a cabo 6 auditorias não previstas no PA da IGF.

No final de 2009 todas estas acções tinham o trabalho de campo concluído e 3 delas estavam concluídas.



Programa de PPP da Saúde – Novos Hospitais

No âmbito do controlo do Programa de PPP da Saúde foram concluídas as auditorias a três processos concursais, das quais se realçam as linhas que melhor caracterizam os riscos e encargos para o Estado e para dos utentes que justificam a construção e funcionamento dos novos Hospitais:

- a) A enorme desconformidade existente entre as ambições (metas de realizações físicas e temporais) do Programa de Hospitais em Parceria Público-Privadas e os recursos afectos (humanos, organizacionais e competências) para o executar com respeito pelos princípios da boa gestão pública.

Nos casos vertentes, os desvios temporais são já superiores a 24 meses, sendo que num dos casos estava prevista a inauguração do novo Hospital para Outubro passado e as respectivas obras, no final de 2009, ainda não tinham começado. No mesmo processo, a deficiente avaliação técnica das condições do terreno poderá atrasar ainda mais o processo concursal, para além do custo adicional, de pelo menos M€ 3, a suportar pelo Ministério da Saúde;

b) A extrema e preocupante dependência das entidades públicas envolvidas, designadamente a EMPS – Estrutura de Missão Parcerias.Saúde, dos consultores externos em todas as fases dos processos concursais. De entre os riscos e encargos que uma tal opção acarreta, importa destacar as consequências gravosas que advêm para o exercício das futuras funções de gestão e controlo da PPP pelo concedente, uma vez que não existiu a normal e necessária internalização de competência que um envolvimento adequado teria proporcionado.

c) Aquela dependência tem chegado ao ponto dos Presidentes das Comissões de Apreciação de Propostas, representantes máximos do Estado nas negociações com os concorrentes, serem consultores contratado em regime de prestação de serviços, com a agravante dos contratos não contemplarem cláusulas que salvaguardem devidamente o interesse do Estado, designadamente, em matéria de incompatibilidades.

Acresce que o conteúdo das actas destas comissões apresentam graves lacunas de informação e deficiências de funcionamento, situações que devem ser corrigidas nos processos em curso e nos futuros.

d) As matrizes de risco das PPP nem sempre foram estabelecidas antes da elaboração dos Estudos Estratégicos, Económicos e Financeiros (EEEF) e dos Cadernos de Encargos o que, acrescido do facto de não ter graduado e quantificado os riscos, inviabilizou uma análise e prevenção mais eficaz dos riscos;

e) No caso do Hospital com Contrato de Gestão já assinado e em que a concessionária já assumiu a gestão, deve-se salientar a inexistência na ARS de Lisboa de uma equipa profissionalizada e estável que permita um adequado acompanhamento e fiscalização da concessão. Esta situação potencia a ocorrência de um nível inferior da prestação de cuidados de saúde, para além dos inerentes riscos financeiros.



Zoom sobre... Controlo financeiro das EPE da Saúde

Quanto à sustentabilidade económico-financeira:

- No universo dos hospitais EPE, verificou-se um agravamento da situação económica no período 2007/2008, traduzida no aumento dos prejuízos líquidos e operacionais (55% e 104% em relação a 2007, tendo 8 hospitais concentrado 70% do prejuízo líquido dos EPE deficitários em 2008 (M€ -233);
- Os fundos próprios do universo dos hospitais EPE sofreram uma erosão significativa, sendo que 19 hospitais sofreram uma erosão de M€ 545, dos quais 11 apresentam fundos próprios inferiores a metade do capital estatutário.

Quanto ao impacto dos défices nas contas nacionais

- A persistência de défices e a erosão dos fundos próprios, constatados no exercício de 2008, caso não sejam ultrapassados por ganhos de eficiência e qualidade decorrentes da actividade do universo dos hospitais EPE, são susceptíveis de conduzir à necessidade de financiamentos adicionais por parte do Estado (principalmente nos 11 cujos fundos próprios são inferiores a metade do capital estatutário).

Quanto ao cumprimento dos princípios do bom governo:

- Considerando tratar-se do primeiro ano de aplicação das novas regras, a maioria dos Hospitais, EPE deu cumprimento, na generalidade, às orientações quanto à adopção dos princípios do bom governo consagrados na RCM nº49/2007;

- O cumprimento dos deveres especiais de informação previstos no despacho nº 14277/2008, de 14 de Maio, do Ministro de Estado e das Finanças, tendentes ao reforço dos mecanismos do controlo financeiro, permitiu constatar alguns desfasamentos e omissões na prestação de informação decorrentes do processo de desmaterialização em curso, através do Sistema de Recolha de Informação Económico Financeira (SIRIEF);

Quanto à actividade dos órgãos de fiscalização:

Algumas qualificações constantes das certificações legais das contas emitidas pelos Revisores Oficiais de Contas na qualidade de Fiscais Únicos, relativamente ao exercício de 2008, afectam a comparabilidade das demonstrações financeiras e revelam debilidades nos sistemas de controlo interno:

- Inexistência de estudos actuariais que quantifiquem as responsabilidades com pensões e permitam a respectiva relevação contabilística. Refira-se que apenas 8 EPE dispõem de estudos actuariais e destes apenas 3 relevaram as responsabilidades nas contas;
- Não reconhecimento contabilístico das avaliações dos bens imóveis, desconhecimento da respectiva titularidade e ausência do seu registo na conservatória do registo predial e/ou impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade dos saldos do imobilizado;

Zoom sobre... Riscos e encargos para o Estado e para os utentes com as PPP de três novos Hospitais

Realçam-se as linhas que melhor caracterizam os riscos e encargos para o Estado e para os utentes que justificam a construção e funcionamento dos novos Hospitais:

a) A enorme desconformidade existente entre as ambições (metas de realizações físicas e temporais) do Programa de Hospitais em Parceria Público-Privadas e os recursos afectos (humanos, organizacionais e competências) para o executar com respeito pelos princípios da boa gestão pública.

Nos casos vertentes, os desvios temporais são já superiores a mais de 2 anos, sendo que estava prevista a inauguração de um dos novos hospitais para Outubro de 2009 e as respectivas obras ainda não começaram.

Salienta-se, ainda, no caso deste novo Hospital a deficiente avaliação técnica das condições do terreno cedido pela autarquia, que poderá atrasar ainda mais o processo concursal, para além de um custo adicional a suportar pelo Ministério da Saúde, de pelo menos M€ 3, para que o percurso da adutora de circunvalação da EPAL seja alterado;

b) A extrema e preocupante dependência das entidades públicas envolvidas, designadamente a EMPS – Estrutura de Missão Parcerias.Saúde, dos consultores externos em todas as fases do processo.

De entre os riscos e encargos que uma tal opção acarreta, importa destacar as consequências gravosas que advêm para o exercício das futuras funções de gestão e controlo da PPP pelo concedente, uma vez

que não existiu a normal e necessária internalização de competência que um envolvimento adequado teria proporcionado.

c) Salienta-se o facto de até o Presidente da Comissão de Avaliação de Propostas, representante máximo do Estado nas negociações com os concorrentes, ser um consultor contratado em regime de prestação de serviços, com a agravante do contrato não dispor de cláusulas que salvaguardem devidamente o interesse do Estado, designadamente, em matéria de incompatibilidades.

d) No caso de um outro Hospital, cujo Contrato de Gestão já foi assinado e a concessionária já assumiu a gestão, deve-se salientar a inexistência na ARS de Lisboa de uma equipa profissionalizada e estável que permita um adequado acompanhamento e fiscalização da concessão. Esta situação potencia a ocorrência de um nível inferior da prestação de cuidados de saúde, para além dos inerentes riscos financeiros.



Controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial – Iniciativa para o Investimento e o Emprego

Acções desenvolvidas em 2009:

- *Promoção turística externa*
 - *Aquisição de Painéis Solares*
 - *Seguros de crédito*
 - *Programa de modernização das escolas*
-

No âmbito do programa orçamental designado por “Iniciativa para o Investimento e o Emprego” (IIE), aprovado pela Lei n.º 10/2009, de 10/Mar1, que “...visa promover o crescimento económico e o emprego, contribuindo para o reforço da modernização e da competitividade do País, das qualificações dos Portugueses, da independência e da eficiência energética, bem como para a sustentabilidade ambiental e promoção da coesão social...”, foi solicitado, por parte do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, que a IGF efectuasse, no quadro das suas atribuições e competências, um acompanhamento e controlo da execução das suas medidas, a saber:

«Modernização das escolas»

«Promoção das energias renováveis, da eficiência energética e das redes de transporte de energia»

«Apoio especial à actividade económica, exportações e pequenas e médias empresas (PME)»

«Modernização da infra-estrutura tecnológica — Redes de banda larga de nova geração»

«Apoio ao emprego e reforço da protecção social»

De acordo com a previsão inicial, o financiamento público destas medidas deveria ascender, em 2009, a cerca de M€ 2.040 (dos quais M€ 1.300 com origem nacional, sendo os restantes M€ 740 assegurados pelo orçamento comunitário).

No sentido de dar resposta à solicitação do Senhor MEF, a IGF já iniciou, no corrente ano, diversas acções de acompanhamento e controlo de algumas das referidas medidas.

¹ Neste domínio, foi também aprovado através do DL n.º 34/2009, de 06/Fev um conjunto de medidas excepcionais de contratação pública.

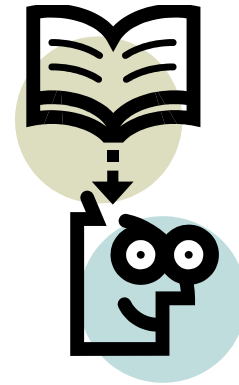
Acompanhamento da execução das medidas de apoio ao sector turismo/promoção turística externa previstas na iniciativa para o investimento e o emprego (1.º ponto de situação)

Em relação à medida de “apoio à promoção externa” do país, com uma dotação prevista para 2009 de M€ 30, o acompanhamento efectuado permitiu salientar os seguintes aspectos:

- a) No final de Novembro de 2009, os pagamentos totalizavam M€ 14,3 (menos de 50 % do total previsto);
- b) Até finais de Setembro de 2009, foram celebrados 48 contratos com diversos operadores turísticos (v.g. estrangeiros), 9 acordos escritos com 8 companhias aéreas com operações entre os destinos nacionais e os países alvo previamente definidos (65 rotas áreas), registando-se um aumento dos passageiros desembarcados nas rotas definidas, entre Abril e Outubro de 2009, face ao período homólogo de 2008 (+ 101.020 passageiros);
- c) Cerca de M€ 1,2 que foram investidos na “Campanha Nacional de Turismo – 1ª vaga”, não serão elegíveis, por se tratar de promoção interna do país (e não externa, como estava definida);
- d) Foram realizados pagamentos a 3 entidades (m€ 76), sem que terem sido celebrados contratos escritos, como decorria do Código dos Contratos Públicos;
- e) Também se constatou que nem sempre a repartição do investimento entre o TP e o operador seguiu uma distribuição proporcional entre as partes, como foi intenção inicial;
- f) Os relatórios justificativos da aplicação dada aos dinheiros públicos já disponíveis seguem modelos diferentes, o que dificulta a análise por parte dos serviços do instituto e a adequada aferição dos

resultados alcançados/cumprimento dos objectivos.

A IGF apresentou recomendações no sentido de melhorar a execução, monitorização e avaliação desta medida do programa IIE, que se irá estender ao ano de 2010.



Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário

Foi criada pelo DL 41/2007, de 21 de Fevereiro, uma empresa tendo como objecto principal o planeamento, a gestão, o desenvolvimento e a execução do Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário, visando a intervenção em 332 escolas secundárias, no período de 2007 a 2015.

Com a aprovação por parte do Governo da IIE, em 13/Dez/2008, o volume de investimentos a realizar pela empresa, até 2011, passou de M€ 1 218 para M€ 2 450, englobando 205 escolas.

Neste contexto, em 2009 foram levadas a efeito duas acções na empresa. Uma na perspectiva da análise do cumprimento das regras da contratação pública, da execução física e da boa gestão financeira, incidindo numa amostra de cinco contratos, no montante de m€82 120,8, representando cerca de 30% das despesas realizada até 31 de Dezembro de 2008. A segunda em cumprimento da determinação do Senhor Ministro de Estado e das Finanças no âmbito

da IIE, e consistiu na análise da situação do Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário, na auditoria aos processos e em desenhar e propor um sistema de acompanhamento e monitorização da execução do programa, em geral, e da medida Modernização das Escolas, em particular.

Destacam-se como principais conclusões as seguintes:

- Até final de Maio de 2009 e correspondendo ao previsto no Plano de Actividades para 2009, foram concretizadas as 4 escolas da fase piloto, estavam em curso as 26 intervenções em escolas da fase 1, procedeu-se à adjudicação das empreitadas para 20 escolas da fase 2, foram iniciados os procedimentos dos concursos públicos para as restantes 54 escola da fase 2 e efectuaram-se adjudicações do mobiliário para equipar as escolas da fase piloto e fase 1 que estão a concluir.
- Foi cumprida a legislação aplicável na adjudicação das empreitadas e dos contratos de aquisição de bens e de prestação serviços, ou seja, o regime jurídico do DL n.º 59/99, de 2 de Março, ou o DL n.º 197/99, de 8 de Junho, ou do DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, associados ao regime excepcional de contratação consagrado no art.º 11º do DL n.º 41/2007, de 21 de Fevereiro, posteriormente prorrogado pelo DL n.º 25/2008, de 20 de Fevereiro, e no âmbito das medidas de relançamento da economia portuguesa, no DL n.º 34/2009, de 6 de Fevereiro, que estabeleceu medidas excepcionais de contratação pública, a vigorar em 2009 e 2010, destinadas à rápida execução dos projectos de investimento público considerados prioritários.
- Os processos relativos a empreitadas, de valor igual ou superior a m€350, têm sido enviados ao Tribunal de Contas, para efeitos de visto prévio.
- Foram realizados 730 contratos, sendo que, destes, 64 dizem respeito a empreitadas, 595 a estudos e projectos de arquitectura e das especialidades, 23 a assessoria, gestão e fiscalização de empreitadas e coordenação da segurança em obra, e, 48 a aquisição de bens e serviços.
- O ajuste directo foi o procedimento de contratação mais utilizado (91,1%) face ao n.º total dos procedimentos realizados (730), no entanto, em termos de valor apenas envolveu 20,3% do montante total das adjudicações.
- O valor unitário de construção foi inferior nas escolas da fase 1 (€ 738/m²) face aos mesmos valores de construção das fases piloto e 2, respectivamente de € 838/m² e € 868/m². A verificar-se um aumento similar de €100,00 no custo de construção das escolas que ainda estavam por adjudicar, em número de 150, isso poderá ter um impacto de cerca de M€ 200,0 (€100*13000/m²*150) no custo global do Programa.
- Das 39 empreitadas contratadas para a execução das obras nas escolas das fases piloto e 1, registaram-se, em 19 delas, desvios de prazo significativos, tendo a empresa apresentado as causas de alguns deles.
- Para a concretização do programa de investimentos a empresa prevê recorrer ao financiamento comunitário (14%), ao OE (15%) e a capitais alheios (71%). Até final de Maio de 2009, a empresa já havia assegurado e contratado financiamentos no montante de M€ 938,5, dos quais cerca de 35,8% respeita a financiamento do Orçamento do Estado e 10,5% a financiamento comunitário.

Aquisição de Painéis Solares

Por determinação do MFAP, na sequência do protocolo celebrado entre o Estado e diversas instituições bancárias, que cria e regula as condições de fomento à aquisição, instalação e manutenção de equipamentos de energia solar térmica, em edifícios habitacionais, bem como o seu financiamento, foi realizada uma acção de controlo com o objectivo de emitir opinião fundamentada sobre o funcionamento do sistema acordado entre as instituições de crédito e o MFAP.

Aquela medida também está inserida no programa orçamental IIE, permite o pagamento da comparticipação pública, a fundo perdido, de uma parte do preço de aquisição dos painéis solares, correspondente a € 1 641,70, por unidade, até ao limite de m€ 95 000 (orçamento da medida).

O trabalho realizado permitiu verificar que o sistema implementado para o controlo das operações decorrentes da aquisição dos equipamentos subsidiados pelo Estado, se mostra adequado, não tendo sido detectadas anomalias ao protocolo celebrado entre o Estado e as instituições bancárias, exceptuando o atraso, por parte do Estado, verificado no pagamento das comparticipações relativas aos equipamentos instalados no mês de Março. Permitiu ainda constatar um fraco grau de realização do projecto, nos dois primeiros meses da sua execução (36%).

Face às conclusões retiradas do trabalho realizado, foi recomendado à DGTF que proceda aos pagamentos do Estado nos prazos contratualmente acordados, sob pena de colocar em risco o cumprimento dos objectivos prosseguidos com a medida em causa e proposto que sejam tomadas as medidas necessárias a uma maior dinamização da medida, em particular, através da realização de uma campanha publicitária que realce os seus benefícios, quer em termos económicos e financeiros, quer ambientais.



Medidas de seguros de crédito por conta e risco do Estado e das sociedades de garantia mútua (SGM)

A auditoria na vertente de seguros de crédito teve por objectivo analisar a gestão das medidas de seguros de crédito por conta e risco do Estado e das sociedades de garantia mútua (SGM), denominadas de OCDE I, OCDE II, e “países fora da OCDE, Turquia e México”, assim como o respectivo reporte ao Ministério das Finanças e à SPGM – Sociedade de Investimento, SA.

Das análises efectuadas concluiu-se, no essencial, o seguinte:

- Aderiram cinco seguradoras às medidas de seguros de crédito, tendo os *plafonds* sido distribuídos de acordo com as respectivas quotas de mercado em 2008, com excepção para a medida países fora da OCDE, Turquia e México, que foi atribuída exclusivamente a uma empresa de seguros de crédito por ser a seguradora que, até à publicação do DL nº 31/2007, detinha o monopólio da gestão dos riscos de conta do Estado inerentes a esta medida;
- Foram adequadamente implementadas três medidas de seguros de crédito de mil milhões, cada uma, com garantia do Estado;

- Verificou-se um baixo grau de utilização das medidas até a conclusão das diligências junto das entidades;
- Os utilizadores das medidas consideram-nas positivas, embora tenham referido que, no caso da medida OCDE II, deveria incluir crédito concedido a clientes nacionais.
- Mostrava-se necessária a reanálise dos prazos fixados nos protocolos para a intervenção da DGTF e das outras entidades envolvidas, porque se revelavam ambiciosos.
- O reporte à IGF deveria incluir não apenas a listagem das garantias emitidas à empresa de seguros de crédito pela DGTF, mas também informação sobre a utilização das várias medidas.



Auditoria a um Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação no âmbito das Linhas de crédito PME Investe/QREN

O artº 17º do Decreto-Lei nº 175/2008, de 26 de Agosto, diploma que criou e regula a actividade do Fundo determina que “a fiscalização do mesmo, para além das funções exercidas pelo revisor oficial de contas, é exercida também pela Inspeção-Geral de Finanças, competindo-lhe velar pelo cumprimento das leis e regulamentos que lhe

são aplicáveis e emitir parecer sobre as suas contas anuais”.

No relatório do parecer às contas de 2008 concluiu-se que se mostrava determinante a verificação da efectiva aplicação dos empréstimos concedidos, devendo a sociedade gestora promover, nos termos do artº9º, alínea I, do DL nº 175/2008, de 26 de Agosto, a realização, a breve prazo, de auditorias limitadas, quer junto das instituições de crédito aderentes, quer das entidades beneficiárias.

Até 30/Jun/2009, já haviam sido aprovados 30 459 financiamentos, no montante de m€ 3 110 574 e a PME Investimentos ainda não tinha concluído o procedimento concursal de selecção das entidades especializadas para a realização das auditorias.

Neste contexto e da determinação do Senhor Ministro de Estado e das Finanças no âmbito da IIE, a IGF procedeu a verificações, numa base de uma amostragem não estatística de 36 processos de concessão de crédito constituídos nos Bancos Santander Totta, SA e Comercial Português, SA, com vista à verificação das condições de acesso definidas nos Protocolos outorgados entre as Autoridades do QREN e entidades aderentes, bem como análise dos documentos justificativos das aplicações efectuadas e verificação física dos respectivos investimentos junto das empresas beneficiárias, quando aplicável.

As verificações efectuadas conduziram às seguintes conclusões:

- Até ao final do 1º semestre de 2009, tinham sido aprovados 30 459 financiamentos, no montante de m€ 3 110 574. Foi atingido um grau de utilização das linhas de crédito na ordem dos 93%, encontrando-se esgotados os *plafonds* previstos para a linha PME Investe I, para a sublinha PME Investe II – Comércio, bem como para as sublinhas

PME Investe III Micro e Pequenas Empresas, Exportadores e Têxtil e Calçado.

- Não se apuraram desconformidades, cumprindo os financiamentos concedidos as condições previstas nos Protocolos celebrados.
- No que respeita à realização dos investimentos, observou-se que em relação a 12 deles, 7 ainda não foram concluídos, dos quais um ainda não havia sido iniciado, não obstante a verba respectiva já ter sido disponibilizada, havia alguns meses. Com efeito, no âmbito dos diplomas reguladores das linhas de crédito PME Investe não foram previstos prazos, quer para o início, quer para a conclusão dos investimentos. Esta lacuna normativa, poderá conduzir à desvirtuação da finalidade da aplicação dos financiamentos concedidos, uma vez que parte das verbas disponibilizadas estará a ser aplicada em fins diferentes dos inicialmente previstos.
- Ainda não haviam sido iniciadas as auditorias que, nos termos do artº 9º, alínea I), do Decreto-Lei nº 175/2008, de 26 de Agosto, compete à sociedade gestora do Fundo promover, no âmbito do processo de acompanhamento dos projectos que tenham sido objecto de apoio pelo Fundo. A informação decorrente da realização das auditorias em questão será relevante na apreciação da boa execução dos projectos e de suporte à emissão do parecer sobre as contas anuais.

Zoom sobre... de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário

Das auditorias realizadas destacam-se como aspectos essenciais os seguintes:

- Até final de Maio de 2009 e correspondendo ao previsto no Plano de Actividades para 2009, foram concretizadas as 4 escolas da fase piloto, estavam em curso as 26 intervenções em escolas da fase 1, procedeu-se à adjudicação das empreitadas para 20 escolas da fase 2, foram iniciados os procedimentos dos concursos públicos para as restantes 54 escola da fase 2 e efectuaram-se adjudicações do mobiliário para equipar as escolas da fase piloto e fase 1 que estão a concluir.
- Foi cumprida, no essencial, a legislação aplicável na adjudicação das empreitadas e dos contratos de aquisição de bens e de prestação serviços, com os ajustamentos decorrentes do regime excepcional de contratação consagrado no art.º 11º do DL n.º 41/2007, de 21 de Fevereiro, posteriormente prorrogado pelo DL n.º 25/2008, de 20 de Fevereiro, e no âmbito das medidas de relançamento da economia portuguesa, no DL n.º 34/2009, de 6 de Fevereiro, que estabeleceu medidas excepcionais de contratação pública, a vigorar em 2009 e 2010..
- Os processos relativos a empreitadas, de valor igual ou superior a m€350, têm sido enviados ao Tribunal de Contas, para efeitos de visto prévio.
- Foram realizados 730 contratos, sendo que, destes, 64 dizem respeito a empreitadas, 595 a estudos e projectos de arquitectura e das especialidades, 23 a assessoria, gestão e fiscalização de empreitadas e coordenação da segurança em obra, e, 48 a aquisição de bens e serviços.
- O ajuste directo foi o procedimento de contratação mais utilizado (91,1%) face ao n.º total dos procedimentos realizados (730), no entanto, em termos de valor apenas envolveu 20,3% do montante total das adjudicações.
- O valor unitário de construção foi inferior nas escolas da fase 1 (€ 738/m²) face aos mesmos valores de construção das fases piloto e 2, respectivamente de € 838/m² e € 868/m². A verificar-se um aumento similar de €100,00 no custo de construção das escolas que ainda estavam por adjudicar, em número de 150, isso poderá ter um impacto de cerca de M€ 200,0 (€100*13000/m²*150) no custo global do Programa.
- Das 39 empreitadas contratadas para a execução das obras nas escolas das fases piloto e 1, registaram-se, em 19 delas, desvios de prazo significativos, tendo a empresa apresentado as causas de alguns deles.
- Para a concretização do programa de investimentos a empresa prevê recorrer ao financiamento comunitário (14%), ao OE (15%) e a capitais alheios (71%). Até final de Maio de 2009, a empresa já havia assegurado e contratado financiamentos no montante de M€ 938,5, dos quais cerca de 35,8% respeita a financiamento do Orçamento do Estado e 10,5% a financiamento comunitário.

Zoom sobre... de Medidas de seguro de crédito e Linhas de Crédito PME Invest / QREN

Concluiu-se o seguinte sobre as medidas de seguro de crédito e linhas de crédito PME Invest/QREN:

- As medidas de seguros de crédito por conta e risco do Estado e das sociedades de garantia mútua (SGM), denominadas de OCDE I, OCDE II, e “países fora da OCDE, Turquia e México”, foram adequadamente implementadas pelas entidades envolvidas;
- Verificou-se um baixo grau de utilização das medidas até a conclusão das diligências junto das entidades;
- Os utilizadores das medidas consideram-nas positivas, embora tenham referido que, no caso da medida OCDE II, deveria incluir crédito concedido a clientes nacionais.
- No que respeita às linhas de crédito PME Invest/QREN, até ao final do 1º semestre de 2009, tinham sido aprovados 30 459 financiamentos, no montante de m€ 3 110 574.
- Foi atingido um grau de utilização das linhas de crédito na ordem dos 93%, encontrando-se esgotados os *plafonds* previstos para a linha PME Investe I, para a sub-linha PME Investe II – Comércio, bem como para as sub-linhas PME Investe III Micro e Pequenas Empresas, Exportadores e Têxtil e Calçado.
- Não se apuraram desconformidades, cumprindo os financiamentos concedidos as condições previstas nos Protocolos celebrados.
- No que respeita à realização dos investimentos, observou-se que em relação a 12 deles, 7 ainda não foram concluídos, dos quais um ainda não havia sido iniciado, não obstante a verba respectiva já ter sido disponibilizada, havia alguns meses.
- No âmbito dos diplomas reguladores das linhas de crédito PME Investe não foram previstos prazos, quer para o início, quer para a conclusão dos investimentos, o que poderá conduzir à desvirtuação da finalidade da aplicação dos financiamentos concedidos, uma vez que parte das verbas disponibilizadas estará a ser aplicada em fins diferentes dos inicialmente previstos.

Controlo nos Domínios Orçamental, Económico, Financeiro e Patrimonial – Administração tributária

Competitividade e justiça do sistema tributário, combate à fraude e evasão tributárias

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Controlo da intervenção da administração tributária e avaliação da competitividade e justiça do sistema tributário*
 - *Sistemas de controlo das obrigações tributárias de entidades, sectores e segmentos de risco de incumprimento, fraude e evasão fiscais*
-

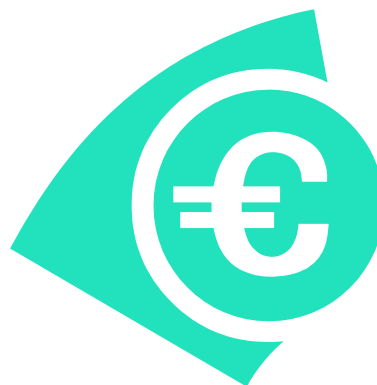
A IGF previu para 2009, no âmbito destes 2 projectos, a realização de treze acções, tendo 3 transitado em execução para 2010, cujos principais objectivos previstos consistiram no reforço da qualidade, eficácia e eficiência dos sistemas de controlo interno e de inspecção da administração tributária no combate à fraude e evasão tributárias e no aperfeiçoamento do quadro normativo do sistema tributário, dotando-o de maior justiça e de eficácia, cujos principais resultados foram em síntese os seguintes:

- **Auditoria ao sistema de controlo do IVA das entidades privadas com protocolos com o Serviço Nacional de Saúde** – onde se concluiu que as entidades com protocolos com o SNS ou com a ADSE aplicavam o regime normal do IVA às actividades de saúde, contrariando o último entendimento da DGCI sobre esta matéria, e que os sujeitos passivos, que enquadravam as prestações de serviços de

saúde no regime normal do IVA, raramente entregavam imposto ao Estado, estando quase sempre em crédito de imposto, com algumas situações de obtenção de reembolsos significativos. Constatou-se também que as situações de incumprimento ao nível do IRS envolviam maioritariamente a omissão à matéria colectável, dos valores pagos pelos utentes, e também, o desdobramento da facturação de uma mesma prestação de serviços por duas entidades, a utilização quase generalizada de critérios de especialização financeira, em vez de critérios de especialização económica pelos SP de IRS com contabilidade organizada e, ainda, entidades sem fins lucrativos, que não estavam inscritas no cadastro de actividade.

- **Auditoria ao sistema de controlo e regime de fusão, cisão e entradas de activos no âmbito do IRC** – os resultados evidenciaram uma maior racionalidade do regime, através da restrição no respectivo acesso e maior exigência na sua utilização, a qual depende agora do crescimento do lucro tributável global e da percentagem do património líquido correspondente a cada uma das empresas incorporadas e a exigência de maior vigilância por parte dos serviços de inspecção tributária, especialmente quando estes benefícios são usufruídos por empresas integradas no RETGS, bem como à limitação dos benefícios fiscais utilizados, destacando-se, pela negativa, as limitações do sistema informático de controlo dos prejuízos fiscais e o facto de para os benefícios fiscais previstos no art.º 60.º do EBF, envolvendo o IMT e o IMI, não ter sido definido qualquer prazo para a sua utilização, o que pode originar a sua utilização em condições diferentes das que se verificavam à data da autorização.
- **Auditoria ao regime de isenção do IVA previsto no art.º 6.º do DL n.º 198/90, de 19/JUN** – onde se concluiu que constitui limitação relevante a inexistência de previsão legal de um prazo máximo, entre a data das facturas dos fornecedores e a saída das mercadorias, a qual coloca problemas de controlo e proporciona situações de fraude, constatando-se também que o sistema STADA/exportação necessita de aperfeiçoamentos ao nível de algumas validações e de funcionalidades adicionais e que, ao nível das relações de clientes, também é necessária a introdução de ajustamentos no sentido da sua validação pelo sistema, para que esta constitua um elemento adicional de controlo, e, bem assim, que a emissão de certificados de exportação tem atrasos muito

significativos e os operadores apresentam elevados níveis de incumprimento de forma continuada, sem que os serviços intervenham para a sua penalização.



- **Auditoria ao sistema de controlo das obrigações tributárias dos Institutos Públicos** – os resultados evidenciaram que a informação do SGRC, relativa aos dados de actividade dos IP, evidencia alguns desajustamentos com a realidade e que estes têm um insuficiente conhecimento da extensão das suas obrigações declarativas, constatando-se, também, que as situações com indícios de incumprimento estão relacionadas com a falta de liquidação de IVA ou a sua dedução indevida, em especial, relativamente às entidades que desenvolvem actividades fora do âmbito dos poderes de autoridade, tendo-se detectado IVA potencialmente em falta no valor de M€ 1,335, já comunicado à DGCI para análise e eventual correcção.
- **Auditoria ao sistema de controlo das obrigações tributárias do Sector da Indústria Farmacêutica** – onde se concluiu que o tipo de controlo exercido pela DGCI sobre o sector da indústria farmacêutica é adequado e suficientemente gerador de efeitos preventivos e correctivos ao nível do

cumprimento das obrigações fiscais dos respectivos sujeitos passivos, muito embora tenham sido detectadas algumas irregularidades nas verificações efectuadas a empresas seleccionadas nesta auditoria, tendo sido propostas correcções à matéria colectável e imposto, respectivamente, de cerca de M€ 2,8 e de m€ 151.

■ **Auditoria ao regime de tributação e sistema de controlo das manifestações de fortuna** –

onde se concluiu que persistem os constrangimentos do planeamento e desenvolvimento da actividade inspectiva já identificados pela IGF em 2005, enquadrados, no essencial, na informação e sistemas informáticos disponíveis e, sobretudo, no domínio legal, pelo que os serviços se debatem com diversas questões técnicas, com destaque para as situações de concorrência dos pressupostos de avaliação indirecta previstos na LGT, que acabaram por se reflectir no decaimento de boa parte das propostas de correcções (62% dos recursos resultaram em decisão total ou parcialmente favorável aos SP), sugerindo, desde logo, a necessidade da divulgação de instruções administrativas actualizadas e, oportunamente, a alteração do regime legal no sentido da simplificação e racionalidade deste procedimento de avaliação indirecta.

■ **Auditoria aos sistemas de informação e controlo dos processos de decisão do IRC** –

os resultados apontam que o novo sistema de gestão de controlo de processos constituiu uma evolução significativa em relação ao anterior, mas necessita ainda de alguns aperfeiçoamentos e que os atrasos na decisão são ainda relevantes, em especial ao nível das informações vinculativas, com tempos de decisão superiores a 90 dias. Constatou-se

também que as decisões produzidas apresentam boa qualidade técnica associada a um elevado grau de uniformidade nas decisões tomadas, embora com a limitação da não divulgação de muitos dos entendimentos produzidos, com efeitos negativos na uniformidade de aplicação da Lei, com eventual prejuízo da igualdade e justiça tributárias.



■ **Avaliação do novo regime de renúncia à isenção de IVA sobre imóveis e respectivos sistemas informáticos de apoio** –

concluiu-se que apesar da evolução positiva ocorrida ao nível do modelo legislativo e a implementação de um sistema de informação específico para efeitos de emissão e controlo das certidões, são necessários alguns aperfeiçoamentos, ao nível legislativo e ao nível do sistema informático, no qual é fundamental implementar a funcionalidade para comunicar a não utilização das certidões, introduzir um prazo limite para que os adquirentes e/ou locatários confirmem as certidões e introduzir situações de alerta para evitar situações anómalas que afectam a informação existente nas bases de dados.

■ **Auditoria à acção da DGCI no pagamento dos créditos definitivos dos contribuintes** – onde se concluiu que, não obstante o bom desempenho dos serviços em diversos domínios, se regista uma excessiva morosidade na concretização de efeitos das decisões favoráveis aos contribuintes, em inobservância dos prazos prescritos na LGT e no CPPT, sendo o número de processos com decisão favorável ao contribuinte’ ainda não concretizada’ de 8.715, com um valor estimado dos créditos definitivos por pagar de M€ 42,3, dos quais cerca de 80% com decisão há mais de um ano, sendo também constrangimentos a um melhor desempenho dos serviços a não informatização dos processos de impugnação, o não cumprimento das normas de pagamento de juros indemnizatórios e as divergências entre a AF e os contribuintes na interpretação de normas legais.

■ **Auditoria ao sistema de gestão e avaliação de resultados da intervenção da DGCI no âmbito das execuções fiscais** - os resultados evidenciaram a forte aposta da DGCI na modernização da justiça tributária, contribuindo, assim, para a generalizada evolução positiva do sector das execuções fiscais. Todavia, a maioria dos SF, especialmente os de maior dimensão, continua a registar a acumulação de elevados saldos de processos e de dívida exequenda, como sucede em determinadas unidades orgânicas de Lisboa e no Porto, que apresentaram as mais baixas taxas de execução/cumprimento dos objectivos do PAJUT, tendo-se apurado em dois SF a extinção por prescrição de cerca de 129 mil processos, cuja dívida exequenda ascende a

mais de M€ 1 075, estando na sua origem ainda muitos casos de ineficiência dos próprios serviços.

■ **Auditoria ao desempenho da DGAIEC no âmbito dos sistemas de detecção e de repressão do incumprimento tributário** – os resultados evidenciaram que os sistemas de informação da DGAIEC vocacionados para o tratamento da informação, análise de risco e detecção de situações de incumprimento tributário (SIAF, SSA e STP) necessitam de aperfeiçoamentos e actualizações urgentes, de modo a melhorar-se a qualidade e a oportunidade da informação e a propiciar melhores resultados no combate à fraude e evasão nos domínios aduaneiro e fiscal, tendo em conta que a actividade de repressão do incumprimento tributário não tem sido, em termos gerais, um ponto forte da DGAIEC, tendo sido notadas várias insuficiências nas áreas da investigação criminal e das contra-ordenações, nomeadamente, a escassez de recursos humanos e materiais e a não existência de sistemas de informação específicos.



Zoom sobre... combate à fraude e evasão fiscais – planeamento fiscal agressivo dos grupos económicos

Com o objectivo de implementar um modelo eficaz e eficiente de controlo do planeamento fiscal agressivo por parte da administração tributária, a IGF desenvolveu, em 2009, três auditorias a grupos económicos, tendo em vista identificar as principais operações utilizadas como formas de planeamento fiscal agressivo relativamente às quais deveria ser tomada uma posição de conformidade à lei e ser melhorada a estratégia de sistema de controlo futuro a tais situações, normalmente identificadas como formas de economia ilegítima de imposto, que, nos termos da lei em vigor (ou a aperfeiçoar como foi proposto em determinados casos), carecem de ser corrigidas e prevenidas por parte dos serviços de inspecção da administração tributária.

Assim, como resultado daquelas acções, identificaram-se determinadas operações indiciadoras de evasão e de planeamento fiscal abusivo, praticadas contrariamente à lei ou com um fim preponderante de obter uma vantagem fiscal, designadamente:

- Utilização indevida do mecanismo de titularização de créditos, em conjugação com a usufruição de elevados benefícios fiscais, com o objectivo de excluir da tributação elevados volumes de rendimentos, considerando todo o valor recebido pela referida titularização (num caso concreto M€ 400), os quais permitiriam absorver a totalidade das receitas da titularização em 2007 e eliminar os respectivos proveitos da tributação relativamente aos anos de 2008/2012.

Esta correcção fiscal ao exercício de 2007, no montante de 400 M€, obteve a concordância do Centro de Estudos Fiscais e da Inspeção Tributária.

- Anomalias ao nível da dupla tributação internacional (DTI), que envolveram de forma directa valores de imposto da ordem dos m€ 108,5, para além de outras situações, cujos valores deveriam ser apurados pela inspecção tributária (v.g., deduções por valores superiores aos decorrentes das taxas das CDT e avaliação do impacto interno no IRC pelos rendimentos ilíquidos, em vez dos rendimentos líquidos).
- Desadequação de alguns mecanismos legais à realidade tributária do RETGS, designadamente a exigência dos dossiers de preços de transferência a todas as empresas que integram aquele regime, bem como a duplicação do exercício do direito de audição, envolvendo as correcções às declarações individuais numa primeira fase e posteriormente o seu reflexo na declaração agregada.
- Correcções para menos de cerca de M€ 15,7 de mais – valias suspensas, por parte da IT da DF de Lisboa, na sequência de interpretação divergente da sufragada pela maioria da doutrina.
- Desactualização do dossier de preços de transferência, não envolvendo, designadamente, as operações financeiras que têm especial importância nas relações intra-grupo.

Desempenho Operacional da Administração Tributária

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Controlo e avaliação do desempenho operacional dos serviços e organismos da Administração Tributária*
 - *Controlo e avaliação dos processos de gestão, dos sistemas de informação, serviço de atendimento e de justiça fiscal da Administração Tributária*
-

No domínio do controlo e avaliação da intervenção e do desempenho da administração tributária, foram previstas concluir dezanove acções de controlo (treze auditorias, quatro avaliações de desempenho/resultados, uma monitorização e um acompanhamento), tendo três transitado para 2010, destacando-se como principais resultados das concluídas, e em síntese, os seguintes:

- **Auditoria ao desempenho da DGCI no exercício do dever de informação no âmbito IVA** – que evidenciou a desadequação do sistema informático de suporte ao registo e gestão de processos, já que não fornece a informação adequada ao controlo da execução da actividade, e que também as alterações legislativas de 2007 originaram um aumento significativo do número de pedidos de informação e de processos pendentes, com tempos de resposta bastante longos e um número elevado de processos resolvidos por arquivamento, com fundamentação insuficiente e falta de notificação aos SP. Constatou-se ainda que algumas das novas soluções interpretativas, produzidas em casos concretos, não deram lugar à emissão de instruções genéricas com adequada divulgação, o que poderá ter gerado situações de injustiça e desigualdade tributárias, e, bem assim, que foram produzidos alguns

entendimentos que suscitaram dúvidas de legalidade e de eficácia, envolvendo questões relacionadas com a aplicação de taxas de IVA das Regiões Autónomas, liquidação de IVA na alienação de créditos, utilização indevida do conceito de débito de despesas e transferências de crédito de imposto entre empresas incorporadas e empresas incorporantes.

- **Auditoria ao desempenho de uma Direcção de Finanças (DF) no âmbito do contencioso fiscal resultante da actuação da Inspeção Tributária** – que evidenciou o bom desempenho da DF, sustentada num adequado modelo organizativo, em recursos humanos qualificados e num sistema de controlo interno apropriado, destacando-se o facto de mais de 94% das acções realizadas, no período analisado, terem originado correcções com reduzidas taxas de reacção dos contribuintes e, na justa medida, os correspondentes índices de correcções com êxito da AT. Verificou-se, contudo, que no âmbito da aplicação de métodos indirectos existem ainda evidentes deficiências na quantificação da matéria tributável, responsáveis pelo decaimento das correcções, especialmente no que concerne à consistência da rentabilidade fiscal obtida pelo método de cálculo adoptado face à registada para a média dos sectores de actividade, bem como quanto ao uso de

extrapolações para quantificar omissões, com base em amostras representativas.

- **Auditoria ao desempenho do serviço de atendimento de *back-office* da DGCI** – os resultados evidenciaram que a falta de coordenação eficiente de todos os canais de relacionamento existentes, está na base dos principais pontos fracos identificados ao serviço de atendimento de *back-office* da DGCI, designadamente, a dispersão do tratamento de e-mails, o elevado tempo de espera no atendimento de chamadas no CAT e a inexistência de uma ferramenta informática de apoio à gestão documental. Foram efectuadas várias recomendações de melhoria.



- **Auditoria ao desempenho do serviço de atendimento de *back-office* da DGAIEC** – os resultados evidenciaram que este serviço de atendimento se encontra disperso e com deficiências de organização, não havendo um serviço centralizado responsável pela sua gestão e controlo e uma estrutura de filtragem de 1ª linha que reduza perturbações ao normal funcionamento dos serviços centrais, pelas muitas solicitações. Por outro lado, a inexistência de ferramentas de gestão adequadas impossibilita a quantificação do

volume de serviço associado aos diversos canais, pelo que foi recomendado à DGAIEC a criação de uma estrutura centralizada, Contact-Center, bem como a adopção da solução informática desenvolvida pela DS de Cobrança da DGCI, para colmatar as carências ao nível da gestão documental e de processos.

- **Auditoria ao desempenho da DGCI na gestão dos processos de reclamação, impugnação e de contra-ordenação** – concluiu-se que a DGCI tem feito um bom desempenho na recuperação do serviço em atraso, com um decréscimo muito significativo do número de processos de reclamação graciosa pendentes (-234%). De salientar também que, no âmbito dos processos de contra-ordenação, a implementação do SCO permitiu a redução dos saldos e do tempo médio de conclusão (de 16 meses em 2002 para menos de 5 meses em 2008), tendo os objectivos de cobrança de coimas fixados para 2007 e 2008 sido largamente superados. Todavia, o plano especial de recuperação de pendências em processos de revisão administrativa não atingiu os resultados pretendidos, subsistindo ainda um número elevado de processos pendentes (5 266) com data de instauração anterior a 1/JAN/08 (com mais de 18 meses de pendência), alguns dos quais (126) com mais de 10 anos de instauração. Confirmou-se também a elevada taxa de sucesso (66,4%) por parte dos contribuintes no domínio do contencioso, principalmente em resultado da subsistência de insuficiências na qualidade da intervenção dos serviços ao nível das correcções à matéria colectável e da fundamentação dos actos tributários, já apontadas em anteriores auditorias da IGF. Foram efectuadas recomendações para a melhoria do desempenho da DGCI neste domínio.

■ **Avaliação dos resultados da Inspeção Tributária da DGCI – 2007/2008** – que evidenciou a persistência de pontos fracos no planeamento da actividade da IT relacionados com a inexistência de metas quantificáveis e calendarizáveis para os objectivos estratégicos definidos, com uma avaliação de resultados suportada basicamente em dados globais quantitativos e a inexistência de indicadores para avaliação da qualidade do desempenho, verificando-se, contudo, uma potencial melhoria no controlo das sociedades integradas no RETGS pelo aumento das competências da DSIT neste âmbito. Todavia, mantém-se a falta de uma matriz de risco adequada com vista à selecção de contribuintes a fiscalizar no âmbito das unidades orgânicas distritais.

■ **Avaliação da actividade de inspeção e de fiscalização da DGAIEC – 2007-2008** – onde se concluiu que, no plano formal, o PNIFA de 2008 não observou totalmente as regras e princípios da gestão por objectivos previstos no SIADAP, não obstante a DGAIEC, no âmbito da actividade da área antifraude, ter tido um desempenho positivo, na medida em que o número de acções e controlos realizados aumentou 2,3%, os montantes propostos para cobrança e recuperação passaram de €20.547.074 em 2007 para €49.671.576 em 2008 e o resultado financeiro das apreensões de mercadorias, embora ter decrescido face a 2007, ter sido de €32.247.916 em 2008.

■ **Avaliação do desempenho das alfândegas – 2007/2008** – os resultados evidenciam que, em 2008, as Alfândegas tiveram de um modo geral um desempenho menos positivo do que em 2007, nas principais actividades gerais (aduaneiras, fiscais, contabilidade e tesouraria e justiça tributária) e de fiscalização, sendo notórias as diferenças comparativas entre si, e

a conjugação dos resultados dos dois indicadores mais relevantes (produtividade individual média e taxa de execução do serviço entrado) permitiram identificar diferentes níveis de desempenho e necessidades: - de entre os aspectos positivos, destacam-se o aumento da produção global, da produtividade individual e do grau de execução do serviço entrado; são pontos fracos: os elevados saldos na área da Justiça Tributária, elevadas taxas de absentismo, grande amplitude das taxas de controlo das declarações, reduzida taxa de cobrança dos montantes inscritos na Contabilidade B e subestimação do número de acções de fiscalização previstas.



■ **Auditorias de desempenho a Serviços de Finanças** – em geral, os SF evidenciaram boa qualidade e regularidade do desempenho, bem como a adopção de boas práticas, continuando a ser, na área da justiça tributária, que os constrangimentos são mais graves, *maxime* no sector das execuções fiscais, onde persistem as já identificadas dificuldades na resolução do serviço pendente, apesar da preocupação com o cumprimento dos objectivos fixados, com evidente prioridade na cobrança da dívida exequenda, em detrimento da diminuição dos saldos dos processos e saneamento da dívida

coerciva. De relevar também o muito deficiente desempenho no domínio dos impostos abolidos em risco de caducidade, tendo sido localizados diversos processos ainda pendentes de liquidação da extinta sisa, no valor de m€721. A IGF desenvolverá, em 2010, uma acção de diagnóstico desta situação a nível nacional.

- **Auditoria ao desempenho de uma alfândega** – que evidenciou um bom nível de eficiência e eficácia do desempenho da Alfândega auditada, com superação dos objectivos em quase todo os sectores de actividade, o aumento significativo do nível de produtividade média por funcionário, com ganhos consideráveis em termos de recuperação de serviço, bem como as elevadas taxas de cobrabilidade dos montantes propostos para cobrança decorrentes da actividade fiscalizadora. Detectaram-se, contudo, falhas ao nível dos procedimentos de controlo interno sobre a dívida pendente e a não actualização das garantias fiscais, nos termos legalmente exigíveis.
- **Monitorização do sistema do DC-ÚNICO/ SII IT da DGCI** – que evidenciou a evolução positiva no processo de desenvolvimento do Sistema Integrado de Informação da IT, o qual proporciona informação relevante para a gestão no âmbito da actividade inspectiva, estando o mesmo já disponível no Portal da

Intranet W3, o qual acolheu o DC-Único, integrando várias aplicações da IT que se encontravam dispersas. Foram formuladas recomendações de melhoria, sobretudo quanto à informação estatística de suporte à gestão que evidencia ainda algumas insuficiências, não permitindo responder de forma cabal às necessidades de informação para o cálculo de indicadores de eficácia, eficiência e qualidade da actividade de IT distritais.



Zoom sobre... Desempenho da DGCI na gestão dos processos de reclamação, impugnação e de contra-ordenação

A auditoria realizada pela IGF nesta área sensível da justiça tributária, permitiu concluir que a DGCI tem tido um **bom desempenho na recuperação do serviço de contencioso em atraso**, visto que, apesar do número de processos instaurados ter sempre aumentado entre 2006 e 2008 (38 876, em 2006; 41 134, em 2007 e 46 903 em 2008), com redução significativa até 30/SET em 2009 (32 169), **evidencia-se, em 2009, um decréscimo muito significativo dos saldos (-234%)**, tendo o número de processos pendentes passado de 36 103 no início de 2006 para 10 805, em 30 de Setembro de 2009. Para este resultado, contribuiu decisivamente a implementação do SIGEPRA em 2005.

No âmbito dos processos de contra-ordenação, verificou-se que a implementação do SCO permitiu a redução dos saldos e do tempo médio de conclusão de 16 meses em 2002 para menos de 5 meses em 2008, tendo os objectivos de cobrança de coimas fixados para 2007 e 2008 sido largamente superados.

Observou-se também que o plano especial de recuperação de pendências em processos de revisão administrativa não atingiu os resultados pretendidos, subsistindo ainda um número elevado de processos pendentes (5 266) com data de instauração anterior a 1/JAN/08 (com mais de 18 meses de pendência), alguns dos quais (126) com mais de 10 anos de instauração.

Constatou-se também que a taxa de insucesso da administração fiscal no triénio 2006-2008 foi bastante elevada (> 60%), o que pressupõe alguma falta de qualidade dos actos

tributários de liquidação/correções à matéria colectável, uma vez que os contribuintes obtiveram ganho de causa em 66,4% das situações (61,4% por deferimento total, 4% por deferimento parcial e 2,4% por erro administrativo), tendo as restantes 33,6% sido extintas, sobretudo, por indeferimento/ganho de causa da administração (17,2%) e por arquivamento (12%).

Face ao diagnóstico obtido, foram efectuadas recomendações à DGCI (sancionadas por desp. de S. Ex.ª o SEAF, de 26-01-2010), no sentido de promover:

- ✓ *A resolução em prazo a determinar de todos os processos de reclamação pendentes há mais de um ano, com prioridade dos mais antigos, com emissão de instruções de procedimento relativamente às situações mais complexas;*
- ✓ *A elaboração pelas DF de um plano calendarizado para resolução dos processos de reclamação mais antigos, com a obrigação de periodicamente enviarem ponto de situação a ser controlado pelos Serviços Centrais;*
- ✓ *A conferência física dos processos de reclamação e respectivo confronto com a fase constante do SIGEPRA, de forma a possibilitar o saneamento dos processos efectivamente findos, bem como certificar que todos se encontram inseridos no sistema;*
- ✓ *O aperfeiçoamento dos sistemas aplicativos (SIGEPRA e SCO) e a consequente melhoria da eficiência dos serviços, através de um conjunto de medidas apresentadas.*

Controlo nos Domínios Orçamental, Económico, Financeiro e Patrimonial – Controlos comunitários

Auditoria dos Fundos Comunitários

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Autoridade de Auditoria QREN 2007 - 2013*
 - *Controlo financeiro dos Fundos Estruturais e de Coesão*
 - *Controlo Financeiro dos Programas Comunitários INTERREG*
 - *Controlo Financeiro do FEAGA e FEADER – Organismo de Certificação*
-

O cumprimento dos objectivos no exercício das **funções de Autoridade de Auditoria QREN 2007-2013** (nos termos estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 11 de Julho, relativo ao FEDER, FSE e Fundo de Coesão, bem como no Regulamento (CE) n.º 1198/2006, de 27 de Julho, relativo ao Fundo Europeu das Pescas), sobretudo em matéria de prazos, foi, tal como já acontecera no ano anterior, muito condicionado pela evolução dos sistemas de gestão e controlo dos diversos programas operacionais e das autoridades de certificação.

Todavia, dando sequência ao trabalho iniciado em Dezembro de 2007 e continuado ao longo de 2008, materializado, na maior parte dos casos, em reuniões e relatórios de alerta para as situações que envolviam maior risco em matéria dos sistemas de gestão e controlo, tendo sido, entretanto,

acolhidas muitas das recomendações formuladas, evitando maiores consequências no fim, em 2009 foi possível concluir satisfatoriamente o processo de aceitação dos sistemas de gestão e controlo dos diversos programas operacionais por parte da Comissão Europeia.

Com efeito, no fim de 2009 estavam aceites pela Comissão todos os programas FSE (quatro), nove dos dez programas FEDER (sendo que o que faltava foi aceite em Fevereiro de 2010, em resultado de trabalho maioritariamente desenvolvido em 2009), o único programa de cooperação europeia cuja responsabilidade de autoridade de auditoria está cometida a Portugal (Espaço Atlântico) e ao Programa Quadro de Solidariedade – FER III (este objecto de Decisões específicas do Conselho, mas com exigências semelhantes às dos Fundos Estruturais). À

presente data falta apenas a aceitação do programa Pesca (PROMAR) devido a atraso na elaboração da descrição dos sistemas de gestão e controlo por parte das autoridades de gestão e de certificação.

A estratégia adoptada permitiu o rigoroso cumprimento dos prazos regulamentares, evitando penalizações financeiras para Portugal. Note-se que o PROMAR beneficiou de um prazo suplementar relativamente aos restantes, pelo que ainda não se regista incumprimento neste domínio. Ainda assim, e a exemplo do que aconteceu para os restantes, a IGF tem desenvolvido diversas acções de acompanhamento da evolução do processo.

Tendo por base as estratégias de auditoria, documentos orientadores da política de auditoria para todo o período de programação negociados e aprovados pela Comissão Europeia em 2008, a IGF promoveu em 2009 um conjunto de auditorias ao funcionamento dos sistemas de gestão e controlo, bem como efectuou a supervisão das auditorias sobre operações executadas pelo IGFSE no domínio do FSE.

As auditorias privilegiaram os programas operacionais com maior nível de execução, sendo que incidiram sobre os quatro programas do FSE e o principal organismo intermédio (IEFP) e cinco dos dez programas FEDER, bem como o Programa Quadro Solidariedade.

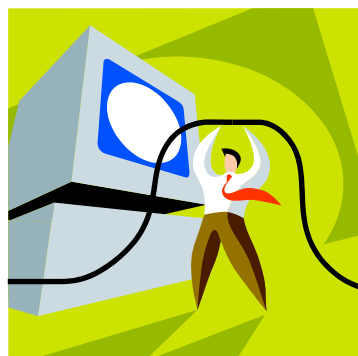
No entanto, os programas FEDER auditados representam 93% da despesa total certificada à Comissão até final de 2009 (auditaram-se 490 milhões de euros, num total certificado de 528 milhões de euros). Acresce que a despesa certificada no FSE e coberta por auditorias de sistemas ascende a 1 038 milhões de euros no FSE, sendo de 5 milhões de

euros a despesa certificada no Programa Quadro de Solidariedade e auditada pela IGF.

No fim do ano encontravam-se em curso auditorias de sistemas a um outro programa FEDER e ao programa de cooperação europeia.

A estratégia adoptada pela IGF permitiu fundamentar as opiniões de auditoria emitidas nos relatórios e pareceres anuais transmitidos à Comissão em Dezembro de 2009, em cumprimento das normas regulamentares, o que permitiu assegurar os normais fluxos financeiros da Comissão para Portugal. A falta de emissão daquelas opiniões é geradora de perturbação naqueles fluxos, podendo mesmo provocar a respectiva suspensão.

Ainda em 2009 e no âmbito deste projecto, foi concluído o concurso para constituição de um painel de auditores privados que deverão desenvolver auditorias de sistemas e de operações no âmbito do QREN. A IGF e os organismos que irão executar as auditorias sobre operações dispõem agora de um painel de 32 entidades de auditoria a que poderão recorrer, agilizando os procedimentos de contratação.



No domínio do **controlo financeiro dos Fundos Estruturais e de Coesão - 2000-2006**, que visa a realização de auditorias planeadas em consonância com a estratégia de abordagem acordada com a Comissão Europeia, privilegiando as auditorias aos organismos de controlo do 2º nível e às autoridades de pagamento, no sentido de apoiar a opinião sobre o funcionamento dos sistemas de gestão e controlo que integra os relatórios anuais, para efeitos do art.º 13.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março e do art.º 12.º do Regulamento (CE) n.º 1386/2002, de 29 de Julho, os trabalhos desenvolveram-se de acordo com o planeado, sendo de salientar:

- A conclusão da auditoria anual às autoridades de pagamento e organismos de controlo de segundo nível, cujas conclusões serviram de apoio à emissão do relatório anual previsto no art.º 12.º do Regulamento (CE) n.º 1386/2002, de 29 de Julho e no art.º 13.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março. Seguindo uma prática iniciada no passado, antecipou-se a emissão daquele relatório para Março (em vez da data regulamentar de Junho), conforme solicitação da Comissão Europeia no quadro do Contrato de Confiança;
- Dado que nos encontramos próximo da prestação de contas deste período de programação, este foi o último relatório anual emitido nos termos daquela regulamentação. Por isso assumiu um significado acrescido, por se tratar de uma informação de pré-encerramento transmitida à Comissão, tendo conduzido a acções concretas (reuniões bilaterais com responsáveis da Comissão, propostas de análise de erros, alargamento de controlos) propostas/exigidas pela Comissão, algumas na sequência de sugestões formuladas naquele

relatório, tendo em vista prevenir problemas maiores, com impacto financeiro, no encerramento;

- Foram concluídas duas auditorias iniciadas no ano anterior, contratadas a auditores externos, sendo uma de *follow-up* das recomendações das auditorias realizadas ao longo do período de programação aos diversos programas FEDER e FSE e outra aos sistemas de informação do principal organismo intermédio do FSE (IEFP). Estas auditorias constituem peças essenciais para o processo de encerramento;



- Com base numa análise de risco, que ponderou, entre outros factores, deficiências nos sistemas de gestão e controlo identificadas em anos anteriores, taxas e características dos erros e transição das responsabilidades da gestão para novas estruturas, procedeu-se a uma hierarquia de programas que deveriam ser objecto de auditorias de pré-encerramento, ou seja, dirigidas à avaliação dos problemas não solucionados e que poderiam criar obstáculos ao encerramento;
- Tendo-se iniciado este trabalho pelos programas que apresentavam maior

risco, foi possível, ao longo de 2009, cobrir quase todos os programas e fundos. Na generalidade dos casos resultaram recomendações (em particular, quanto à reanálise dos erros, melhoria das pistas de auditoria e alargamento das amostras de controlo), as quais foram dadas a conhecer numa fase em que ainda puderam ser implementadas em tempo oportuno para produzirem efeito na prestação de contas – agora em curso;

- Nos termos da Decisão que aprovou o Fundo Europeu dos Refugiados (FER II), a IGF efectuou a auditoria anual ao funcionamento dos respectivos sistemas de gestão e controlo, com vista a apoiar o respectivo parecer transmitido à Comissão Europeia;
- No domínio das Acções Inovadoras a IGF acompanhou o desenvolvimento dos programas Alentejo e Centro, tendo realizado a auditoria de encerramento do primeiro destes programas. O programa Centro foi também objecto de uma auditoria dirigida ao encerramento, com vista a antecipar a resolução de problemas que se possam suscitar nesse processo, embora o respectivo relatório tivesse sido concluído já em 2010;
- O Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu, objecto de Decisão específica, mas que prevê uma estrutura de gestão e controlo semelhante à dos Fundos Estruturais, tem registado um atraso significativo na execução. Nesta conformidade, temos efectuado uma auditoria anual, condicionada pelo atraso na implementação, de onde resultaram diversas recomendações de melhoria, a maioria das quais tem vindo a ser acolhida. Em 2009 terminámos uma

auditoria iniciada em 2008 e realizámos a auditoria de 2009, embora o seu relatório tivesse transitado para 2010.

No que respeita aos projectos do Fundo de Coesão, foram desenvolvidas auditorias preparatórias da emissão das declarações de validade emitidas relativamente a cinco projectos cujas declarações finais de despesa (e correspondentes certificações pela IGF), oportunamente transmitidas à Comissão Europeia. Executámos ainda auditorias de encerramento relativas a outros projectos mas, porque foi necessária a introdução de ajustamentos ou a realização de diligências complementares por parte das autoridades de gestão e de certificação, em consequência de propostas da IGF no âmbito das auditorias realizadas, as correspondentes declarações finais de despesa ainda não nos foram apresentadas.

Finalmente, importa salientar o desenvolvimento da acção de monitorização da informação sobre controlos (sistema SIGIFE), na linha do que vínhamos fazendo desde o ano anterior, que se configura decisiva para a antecipação do trabalho de encerramento das diversas formas de intervenção do QCA III.



No domínio do **controlo financeiro dos programas comunitários INTERREG**, cujo projecto diz respeito à participação da IGF nos programas de cooperação territorial do período 2000 – 2006, desenvolveu-se nos termos previstos, tendo sido feito o acompanhamento e controlo de qualidade do trabalho executado pelos auditores privados em Portugal.

Participámos ainda em diversas reuniões de Grupos de Controlo Financeiro, sempre que as respectivas agendas envolveram assuntos de interesse relevante. Neste domínio foi necessária uma atitude de grande rigor na selecção da participação da IGF, reduzindo ao mínimo indispensável o número de deslocações ao estrangeiro (as reuniões ocorrem de forma alternada nos diversos Estados-membros participantes).

As reuniões dos Grupos de Controlo Financeiro ganharam um interesse acrescido neste ano porque, face à proximidade do encerramento, foi necessário encontrar soluções adequadas para os problemas em aberto, designadamente, quanto a taxas de erro e alargamento de controlos. Dadas as particularidades destes programas (muito investimento em activos intangíveis, sujeição a regras nacionais diversas) as taxas de erro tendem a ser elevadas. Por outro lado, sendo condição essencial que qualquer projecto se desenvolva em, pelo menos, dois Estados-membros, torna mais difíceis soluções para alargamento dos controlos. A IGF contribuiu activamente com propostas que nos pareceram adequadas, quer nas reuniões em que participámos, quer nos muitos contactos avulsos havidos ao longo do ano.

Dadas as especiais responsabilidades da IGF no programa “Madeira – Açores – Canárias”, onde os relatórios anuais e a declaração final são subscritos pelo Inspector-Geral de Finanças, em representação das autoridades de auditoria do programa, coordenámos a elaboração do relatório anual previsto no art.º 13.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2

de Março, e presidimos às reuniões do Grupo de Controlo Financeiro.

Relativamente ao período de programação 2007 – 2013, a IGF é Autoridade de Auditoria do Programa de cooperação territorial Espaço Atlântico, tendo desenvolvido o trabalho antes descrito quanto à validação dos sistemas de gestão e controlo e à auditoria ao respectivo funcionamento, sendo que, na medida do que foi necessário, promoveu-se a articulação com os organismos que integram o respectivo Grupo de Auditores (Reino Unido, Irlanda, França e Espanha).

Em paralelo, a IGF integra os Grupos de Auditores dos outros programas de cooperação onde Portugal participa e cujas autoridades de auditoria estão cometidas a outros Estados-membros (programas: IV-C, Espon, Interact, Urbact, Sudoe, Med, Madeira-Açores-Canárias e Espanha-Portugal).



No âmbito das funções de **Organismo de Certificação para o FEAGA e o FEADER (Fundos Agrícolas)**, procedeu-se à emissão do certificado e relatório de auditoria relativo às ajudas do FEAGA e do FEADER pagas pelo Organismo Pagador no exercício financeiro de 2008, no âmbito do cumprimento, pela IGF, das funções de organismo de certificação, com fundamento nos Regulamentos (CE) n.º 1290/2005, do Conselho, e n.º 885/2006, da Comissão. Neste âmbito, concluímos, conforme estava previsto:

- A certificação das contas relativas ao exercício financeiro de 2008 do IFAP, respeitantes às ajudas FEAGA e FEADER, cujas despesas líquidas totais certificadas à Comissão Europeia foram de 720 e 254 milhões de euros, respectivamente;
- O alargamento da amostra relativa a uma das populações auditadas do FEAGA, com vista a tornar conclusivos os resultados da avaliação dos erros;
- A emissão do parecer sobre a declaração de fiabilidade do Presidente do IFAP;

Em 2009 demos continuidade ao acompanhamento dos processos de apuramento das contas de 2006 e 2007, que ainda não se encontravam encerradas pela Comissão Europeia. Nestes termos, a IGF respondeu a solicitações, quer do IFAP, quer da Comissão, tendo contribuído, no respeito pelas suas competências, para encontrar soluções que permitiram por termo a estes processos em finais de 2009.

No desempenho das suas responsabilidades legais, a IGF deu sequência ao trabalho iniciado no ano anterior no que respeita ao processo de conformação do IFAP e das Autoridades de Gestão dos Programas Regionais de Desenvolvimento Rural do FEADER. Este trabalho revelou-se complexo pelo atraso registado na implementação das várias medidas de apoio envolvidas. No entanto, foi possível concluir em 2009 a acreditação dos principais programas do Continente, bem como dos programas das duas Regiões Autónomas.

Deste modo, foram criadas as condições necessárias apresentação e pagamento das despesas executadas pelos beneficiários do FEADER.

A certificação das contas do IFAP do exercício financeiro de 2009 arrancou em meados do ano, como habitualmente, tendo-se concluído dentro do prazo regulamentar, ou seja, até 31 de Janeiro de 2010.

Zoom sobre... Avaliações da IGF sobre os Programas Operacionais do QREN aprovadas pela Comissão permitem assegurar a regularidade das transferências financeiras para Portugal

Coordenação com autoridades de controlo financeiro

O ano de 2009 ficou ainda marcado pelo reforço da coordenação com a Comissão Europeia e com organismos homólogos de outros Estados-membros, quer para definição do quadro metodológico de apoio à actividade das Autoridades de Auditoria do período de programação 2007 – 2013, quer para análise das situações em aberto e respectivas soluções, relativamente ao encerramento do período 2000 – 2006.

Salienta-se ainda que a IGF foi convidada pela Comissão Europeia para apresentar a sua estratégia e a sua metodologia de auditoria em diversos seminários internacionais.

Funções da IGF, enquanto autoridade de auditoria do QREN, 2007-2013

Em 2009 concluiu-se o processo de avaliação dos sistemas de gestão e controlo (*compliance assessment*) dos diversos programas operacionais, excepto quanto a um, que regista maior atraso na respectiva implementação, embora beneficie de um prazo suplementar relativamente aos restantes.

Todas as avaliações efectuadas pela IGF relativas aos Programas Operacionais do QREN foram aceites pela Comissão Europeia.

Portugal foi, assim, um dos primeiros Estados-membros a conseguir aprovar os Programas Operacionais do QREN.

Embora limitados pelo insuficiente grau de desenvolvimento da maioria dos programas operacionais, a IGF executou auditorias de sistemas, com base numa análise de risco e de acordo com as estratégias oportunamente aceites pela Comissão Europeia, que cobriram a totalidade das despesas certificadas em 2009 ao FSE e Programa Quadro de Solidariedade, bem como 93% das despesas certificadas ao FEDER. No caso do FSE, efectuámos também a supervisão da auditoria sobre uma amostra das operações executadas em 2008.

Em termos gerais, concluímos que, com base no exame efectuado, os sistemas de gestão e de controlo estabelecidos para os diversos programas operacionais / fundos funcionaram de forma eficaz, de modo a dar garantias razoáveis de que as declarações de despesas entretanto apresentadas à Comissão são correctas e, conseqüentemente, dar garantias razoáveis de que as transacções subjacentes respeitam a legalidade e a regularidade. Todavia, no caso do FEDER, admitimos que esta opinião poderia ser diferente, e com impacto materialmente relevante, caso não existissem as limitações decorrentes da ausência de auditorias sobre operações (por inexistência das mesmas no período relevante) e da falta de integralidade nas auditorias de sistemas (por atraso na implementação de alguns programas operacionais).

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Coordenação com Autoridades de Controlo Financeiro (Comissão e EM)*
-

Proseguiu-se em 2009 o objectivo de **coordenação com as autoridades de controlo financeiro comunitárias e homólogas de outros Estados-membros**, salientando-se as seguintes acções desenvolvidas:

- Acompanhamento de vinte missões comunitárias, sendo doze da Comissão Europeia (quatro ao FEDER, duas ao FSE, duas ao FEOGA-Orientação, três ao FEAGA e FEADER e uma ao Fundo de Solidariedade da União Europeia – Fluxos Migratórios) e nove promovidas pelo TCE (uma ao FEDER, uma ao Fundo de Coesão, uma ao FSE, uma ao INTERREG Espanha-Portugal, duas ao Fundo de Solidariedade, uma ao FEOGA-Orientação e duas ao FEAGA e FEADER). Seguindo uma prática iniciada em anos anteriores, numa das missões da Comissão Europeia (PO Potencial Humano / FSE), foram constituídas equipas mistas com auditores comunitários e auditores da IGF, para auditar o funcionamento dos sistemas de gestão e controlo da autoridade de gestão e do principal organismo intermédio;
- *Follow-up* das recomendações de missões comunitárias, quer das realizadas em anos anteriores que transitaram com questões em aberto, quer das realizadas no próprio ano. Com efeito, o ano de 2009 ficou marcado pela sobreposição de

missões relativas ao período de 2000-2006 com outras dirigidas ao período de 2007-2013. Atentas as responsabilidades cometidas à IGF de Organismo de *Winding-up* para o primeiro período e de Autoridade de Auditoria para o seguinte, importa efectuar um rigoroso acompanhamento, bem como centralizar os contactos com as autoridades comunitárias no domínio do controlo financeiro;

- Neste contexto, foram promovidos os contactos específicos com os auditores comunitários que foram tidos por apropriados para o esclarecimento das situações, salientando-se a participação da IGF em duas reuniões de contraditório de auditorias do TCE;
- Algumas destas missões comunitárias deram origem a diligências adicionais, sendo que os casos mais complexos motivaram Planos de Acção específicos, acordados com a Comissão Europeia ao abrigo do Contrato de Confiança em vigor e subscrito em 22 de Janeiro de 2008;
- Salientam-se, pela sua dimensão, um Plano iniciado em 2008 mas concluído em 2009 ao PRIME e outro inteiramente desenvolvido em 2009 ao PO Acessibilidades e Transportes. O primeiro permitiu impedir a

suspensão de pagamentos ao programa e o segundo identificou e delimitou os erros do programa, evitando uma correcção financeira líquida de maior dimensão e, também, que Portugal tivesse sido referenciado concreta e nominalmente como país incumpridor, por parte do Parlamento Europeu;

- Análise e resposta a diversas questões suscitadas pela Comissão Europeia, em particular, no que respeita à aplicação da legislação nacional em matéria de contratação pública;
- Participação em diversas reuniões de coordenação com a Comissão Europeia, quer para articulação do planeamento e metodologias, quer para análise de aspectos relativos aos procedimentos de auditoria a adoptar no QREN e no encerramento do QCA III, designadamente, no que respeita à análise de risco, à classificação e tratamento dos erros, às metodologias de amostragem, à formação de opinião de auditoria e ao processo de simplificação (reuniões do COCOF, bilaterais com as Direcções Gerais de Política Regional e do Emprego e Assuntos Sociais, Grupos de auditores dos programas de cooperação territorial e Grupos de trabalho específicos no domínio dos fundos agrícolas);
- Apresentação de comunicações, a convite da Comissão Europeia e do OLAF, relativas à experiência da IGF

enquanto Autoridade de Auditoria. Salientam-se as comunicações apresentadas nos seminários sobre o encerramento do QCA III 2000-2006 (Berlim – Março de 2009 e Bruxelas - Dezembro de 2009) e sobre irregularidades nos fundos agrícolas (Chipre – Setembro de 2009);

- Acções de articulação com organismos homólogos de outros Estados-membros, para troca de experiências e adopção de metodologias que, no respeito pelas particularidades de cada um, respondam de forma harmonizada às exigências regulamentares.



Zoom sobre... Coordenação com autoridades de controlo financeiro

Coordenação com autoridades de controlo financeiro

O ano de 2009 ficou ainda marcado pelo reforço da coordenação com a Comissão Europeia e com organismos homólogos de outros Estados-membros, quer para definição do quadro metodológico de apoio à actividade das Autoridades de Auditoria do período de programação 2007 – 2013, quer para análise das situações em aberto e respectivas soluções, relativamente ao encerramento do período 2000 – 2006.

Neste contexto, recebemos vinte missões comunitárias, no âmbito dos dois períodos de programação e de todos os fundos comunitários, tendo algumas delas motivado diligências adicionais solicitadas às autoridades nacionais, destacando-se a realização de um Plano de Acção, que permitiu circunscrever os erros, evitando a aplicação de uma correcção financeira de maiores dimensões.

Salienta-se ainda que a IGF foi convidada a apresentar as suas experiências em diversos seminários.

bg	Портал на Европейския съюз
cs	Portál Evropské unie
da	Internetportalen til EU
de	Das Portal der Europäischen Union
et	Euroopa Liidu portaal
el	Η δικτυακή πύλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
en	Gateway to the European Union
es	El portal de la Unión Europea
fr	Le portail de l'Union européenne
ga	Tairseach an Aontais Eorpaigh
it	Il portale dell'Unione europea
lv	Eiropas Savienības portāls
lt	Europos Sąjunga portalas
hu	Az Európai Unió portálja
mt	Il-portal tal-Unjoni Ewropea
nl	De portaalsite van de Europese Unie
pl	Portal Unii Europejskiej
pt	O portal da União Europeia
ro	Portalul Uniunii Europene
sk	Portál Európskej únie
sl	Portal Evropske unije
fi	Euroopan unionin portaali
sv	EU:s webbportal

Coordenação, Articulação e Avaliação da Fiabilidade dos Sistemas de Controlo Interno

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Auditorias em execução do artigo 62º. da Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado*

O nº 2 do art.º 62º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) – Lei nº 91/2001, de 20/08, na redacção conferida pela Lei nº 48/2004, de 24/08 – estipula que “O sistema e os procedimentos de controlo interno das operações de execução do Orçamento (...) devem ser sujeitos a auditoria no quadro do funcionamento do Sistema de Controlo Interno (SCI), à luz dos respectivos princípios de coordenação e tendo presentes os princípios de auditoria internacionalmente consagrados”.

Tendo em vista a previsão legal supra foi aprovado pelo Senhor MEF, pelo terceiro ano consecutivo, o Programa de Auditorias de 2009, o qual foi comunicado à Assembleia da República, conforme previsto na lei.

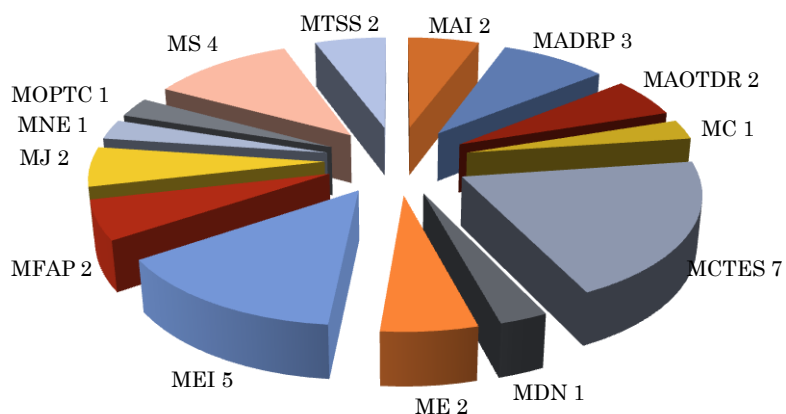
No âmbito deste Programa, a IGF concluiu 8 auditorias, duas transitadas do ano e 6 auditorias previstas para 2009, uma delas em parceria com a Inspeção Diplomática e Consular.

No âmbito das auditorias complementares ao programa anual solicitadas pela Assembleia da República, a IGF concluiu uma auditoria e iniciou duas outras auditorias que transitaram.

No âmbito deste projecto foi também dada resposta, em parceria com a Inspeção Geral de Defesa Nacional, a um pedido de uma auditoria extraordinária sobre os procedimentos pré-contratuais e contratuais relativos à construção de dois navios para a Região Autónoma dos Açores.

Foi ainda elaborado o relatório síntese relativo aos resultados do Programa de auditorias de 2008 desenvolvidas pelo conjunto do SCI (IGF e inspeções gerais sectoriais) que seguiu para o Governo com proposta de remessa para a Assembleia da República nos termos da Lei.

No cômputo global do Programa de Auditorias do SCI para 2009, foram concluídas 35 auditorias, com a repartição por áreas ministeriais constante do gráfico seguinte:

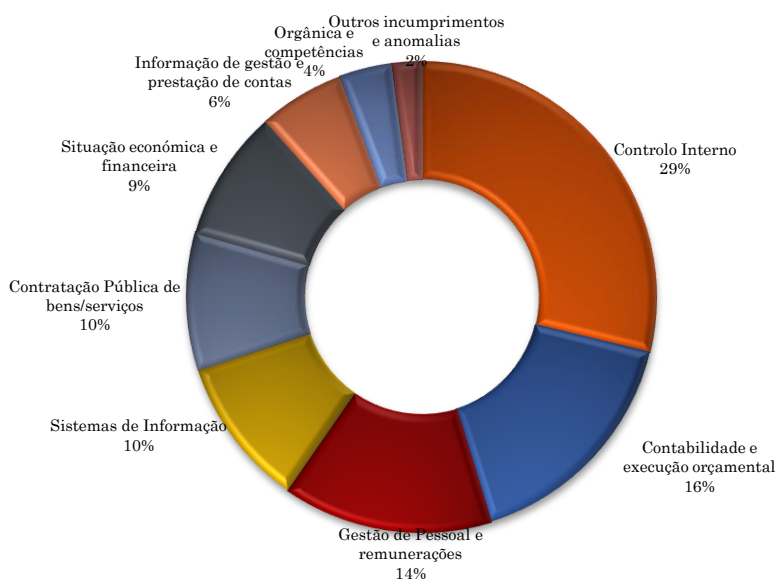


O gráfico subsequente dá conta da frequência percentual das anomalias/deficiências detectadas nas 35 auditorias concluídas em 2009, ressaltando as seguintes como as mais expressivas:

- Deficiências de controlo interno (ausência de procedimentos formalizados, situações de risco com potencial impacto financeiro por deficiente segregação de funções,

ausência ou reduzido impacto do controlo de 1º nível) - 29%;

- Incumprimento dos princípios e regras orçamentais e dos procedimentos contabilísticos - 16%;
- Anomalias na atribuição de abonos a pessoal (horas extraordinárias, ajudas de custo e transporte e remunerações suplementares) - 14%.



Zoom sobre... Auditoria no âmbito do artigo 62º da LEO

Destacam-se dos resultados desta acção efectuada no sector da construção naval a pedido da Assembleia da República, as recomendações seguintes:

- Desenvolver soluções de reestruturação empresarial que envolvam os agentes regionais e locais, incluindo um modelo de organização mais flexível, em consonância com a tendência actual da prática verificada no sector (organizações mais leves com o recurso à subcontratação em função dos níveis da actividade).
- Desenvolver uma estratégia para o processo de reestruturação do pessoal, incluindo a revisão do plano de complementos de reforma actualmente em vigor na empresa.
- Elaborar adequados IPG, contendo, a discriminação dos objectivos e pressupostos que estiveram na sua base e a produção de relatórios detalhados de controlo orçamental, contendo a explicitação dos desvios e do grau de realização dos investimentos bem como introduzir melhorias e maior rigor na gestão previsional e no planeamento desenvolvido pela entidade.
- Elaborar relatórios detalhados de acompanhamento para cada construção naval, no sentido da clara identificação dos desvios e atrasos verificados, com vista a possibilitar a tomada atempada de medidas correctivas.
- Clarificar a situação das encomendas de navios militares e encetar diligências no sentido de resolver o impasse existente ao nível do programa de contrapartidas dos submarinos, quanto à eventual colocação de novas encomendas de construção naval por parte do consórcio alemão.
- Diligenciar no sentido de serem tomadas as medidas conducentes ao saneamento económico-financeiro (resolução do elevado endividamento) e ainda efectuar uma análise sustentada às encomendas em carteira.

Controlar os Novos Paradigmas de Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública

Controlo dos novos paradigmas de gestão de recursos humanos na Administração Pública

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Controlo da aplicação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação dos Trabalhadores da Administração Pública*
 - *Modernização administrativa, qualidade e racionalização em serviços públicos*
 - *Racionalidade da despesa pública na gestão de Recursos Humanos*
 - *Controlo de novos instrumentos jurídicos no âmbito das relações jurídicas de emprego público*
 - *Vigência de contratos de prestação de serviços para execução de trabalho subordinado*
-



No âmbito das responsabilidades cometidas à IGF de **controlo estratégico e da auditoria de gestão, nos domínios da organização, gestão e funcionamento dos serviços, das medidas de gestão, qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos e das políticas de modernização e racionalização dos**

procedimentos e qualidade dos serviços reforçadas pelas:

- Lei n.º 66-B/2007, de 28 DEZ, que comete expressamente à IGF a competência de realizar auditorias para avaliar a forma como os serviços procedem à aplicação dos subsistemas de avaliação do desempenho (SIADAP);
- Lei n.º 64-A/2008, de 31 DEZ (Lei do Orçamento de Estado para 2009), que no art. 14.º Incumbe a IGF de verificar, através de relatório de auditoria, a vigência de contratos de prestação de serviços para exercício de trabalho subordinado;
- Lei n.º 59/2008, de 11 SET, diploma que aprova o regime do contrato de trabalho em funções públicas, o qual prevê a

obrigatoriedade da entidade empregadora pública comunicar por escrito à IGF, antes do início da prestação de trabalho por parte do trabalhador estrangeiro ou apátrida, a celebração ou a cessação do respectivo contrato.

A IGF controlou o cumprimento da legislação que regula os recursos humanos da Administração Pública junto de 588 entidades, consistindo:

Avaliação do Desempenho (SIADAP)

Controlo da aplicação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação dos Trabalhadores da Administração Pública

105 serviços e organismos da Administração Central (directa e indirecta), consubstanciado em 23 acções que se centraram em:

93 serviços e organismos, através de 11 controlos à contratualização de objectivos individuais, existência e funcionamento de Conselho Coordenador de Avaliação (CCA) e publicitação do Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR).

Dos principais resultados destacamos:

- A falta de contratualização de objectivos e competências nos prazos legalmente previstos;
- O insuficiente acompanhamento, monitorização e controlo do processo avaliativo por parte do Conselho Coordenador de Avaliação (CCA).

Avaliação do Desempenho (SIADAP 2004)

Modernização administrativa, qualidade e racionalização em serviços públicos

12 serviços/organismos correspondentes a 12 auditorias à aplicação do SIADAP nos anos de 2006 e 2007 (Lei n.º 10/2004, de 22 MAR) e aplicação do SIADAP no ano de 2008 (Lei n.º 66-B/2007), tendo-se verificado as condições formais e substanciais do processo de avaliação do desempenho quanto à efectividade dos actos procedimentais, a orientação e coordenação do processo pelo Dirigente Máximo do Serviço e/ou pelo CCA e a observância das quotas de distinção de mérito, entre outros.

Dos resultados destacamos:

- Deficiente formulação de objectivos individuais, condicionando e/ou obstando a uma efectiva medição do grau de cumprimento dos objectivos fixados;
- Incorrecto e/ou incompleto preenchimento das fichas de avaliação anual do desempenho;
- Deficiente determinação das quotas fixadas por grupo profissional para distinção do mérito;
- Incumprimento, pontual, das quotas fixadas em processo de avaliação ordinária;
- Detecção de ultrapassagem das quotas fixadas para distinção do mérito do desempenho resultante da alteração, em sede de processo de reclamação, das menções atribuídas em avaliação;
- Inobservância das exigências legais da fundamentação das classificações de *Excelente* e *Muito bom*;

- Insuficiente valorização, em sede de avaliação, das expectativas, condições e/ou requisitos de desenvolvimento do desempenho do avaliado em formação profissional;
- Incumprimento do calendário legal para a fixação de objectivos individuais e/ou da avaliação do desempenho.



Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR)

Caducidade de concursos pendentes em 1 JAN 2009

Controlo de novos instrumentos jurídicos no âmbito das relações jurídicas de emprego público

Controlámos o cumprimento da disposição relativa à caducidade dos concursos pendentes prevista no n.º 3 do art. 110.º da Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações, bem como da obtenção da necessária declaração de cabimento orçamental a obter pelas entidades da Administração Central junto da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), conforme previsto no n.º 3 da Resolução de Conselho Ministros n.º 97/2002, de 18 MAI, tendo-se concluído as análises relativas a **81**

serviços/organismos, correspondendo ao:

- Controlo de 45 serviços/organismos realizados junto da Presidência do Conselho de Ministros, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministério da Defesa Nacional, Ministério da Educação, Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, Ministério da Justiça, Ministério da Cultura e, neste, especificamente, da Direcção-Geral dos Arquivos.

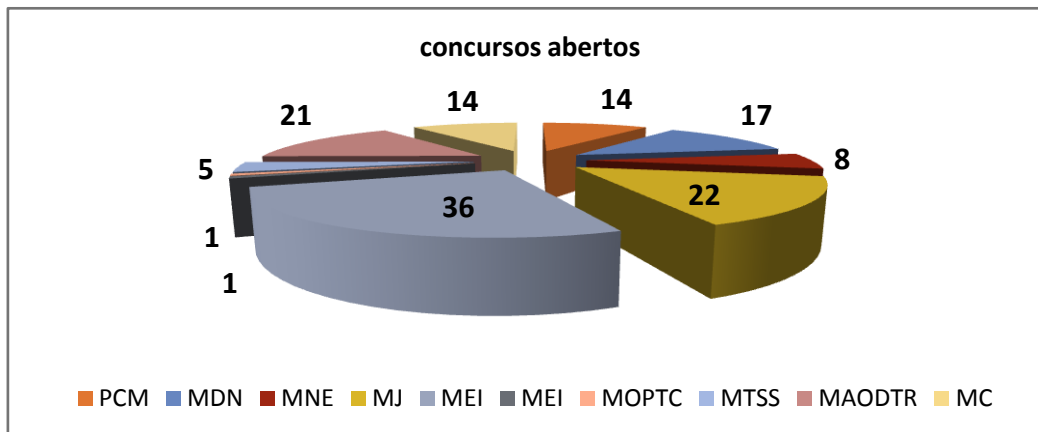
Dos resultados apurados, relativamente a 170 concursos abertos e 669 lugares concursados, destacamos:

- existência de concursos homologados após 31 DEZ 2008;
- concursos homologados sem evidência de ter sido obtida a declaração de cabimento orçamental junto da Direcção-Geral do Orçamento (DGO); e
- concursos homologados antes da emissão de declaração de cabimento orçamental da DGO.

Salientamos que foram declarados caducos 32 concursos, correspondente a 68 lugares, cuja despesa estimada, para os respectivos lugares e pelo período de um ano, implicava uma **despesa de cerca de M€ 1,663.**

Em resultado da acção da IGF, diversos serviços e organismos procederam à declaração de caducidade dos concursos e à sua publicitação em local oficial ou notificando os candidatos.

Em síntese:



Na **Administração Local**, concluímos a análise da caducidade de concursos junto de **36 Municípios**:

Águeda, Alcobaça, Almada, Amarante, Barcelos, Barreiro, Braga, Fafe, Faro, Felgueiras, Figueira da Foz, Guimarães, Loulé, Loures, Marco de Canavezes, Matosinhos, Moita, Oeiras, Paços de Ferreira, Palmela, Ponte de Lima, Portimão, Sintra, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, Santarém, Torres Vedras, Vila Nova de Gaia, Vila Nova de Famalicão, Vila Franca de Xira, Viseu, Viana do Castelo, Valongo, Vila Verde, Vila Real.

Dos **633 lugares** concursados pelos 36 Municípios, **caducaram 132 ope legis**, cuja

despesa total estimada **representa cerca de 1,609 milhões de euros**.

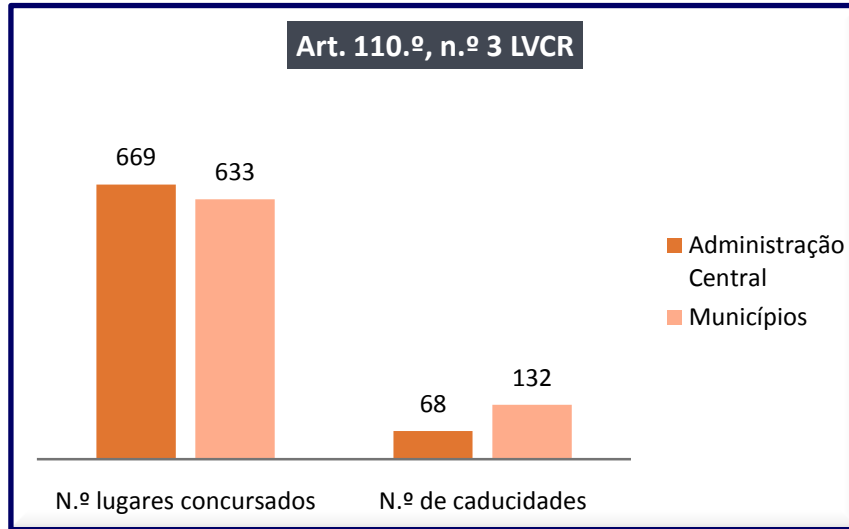
Destacamos o elevado número de lugares (356) em concursos homologados, para os quais não foram apresentadas evidências da despesa ter sido cabimentada (270) ou cujo cabimento não antecedeu (86) o acto de homologação.

Estes resultados fundamentaram a sugestão de aperfeiçoamento da lei com a finalidade de evitar a assumpção de compromissos/despesas cujas verbas poderão não ter disponibilidade no orçamento municipal e reforçar o rigor orçamental.

Em síntese:

Concluimos o relato sobre o controlo de **1302** lugares, constatando **200** caducidades

associadas a uma despesa não realizada no total de **3,272 milhões euros**.



Prémios de Desempenho

Racionalidade da despesa pública na gestão de Recursos Humanos

Com o propósito de aferir o rigor da realização de despesa pública na atribuição de prémios de desempenho, enquanto instrumento de premiar o mérito e a excelência dos trabalhadores e do reconhecimento do esforço dos contribuintes na contraprestação da elevação da qualidade da Administração Pública, concluímos 2 auditorias à atribuição de prémios de desempenho.

Dos resultados apurados destacamos a inconsistência na determinação dos universos avaliáveis com os inerentes efeitos para a atribuição de prémios de desempenho.

Falsos “recibos verdes”

Vigência de contratos de prestação de serviços para execução de trabalho subordinado

Com a finalidade de apoiar a política de emprego público e as medidas de racionalização de efectivos na AP, procedemos ao controlo da conformidade das prestações de serviços firmadas face aos requisitos legalmente exigíveis, tendo, neste contexto, concluído uma auditoria junto de um organismo, onde confirmámos a existência de três contratos de prestação de serviços celebrados com pessoas singulares para execução de trabalho subordinado.

Na sequência, e nos termos previstos no art. 14.º da Lei de Orçamento de Estado para 2009, concluímos pela necessidade de ocupação de postos de trabalho com recurso à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado.

Publicitação de listas nominativa das transições e manutenção das situações jurídico-funcionais

Controlo de novos instrumentos jurídicos no âmbito das relações jurídicas de emprego público

Com o propósito de transmitir à Tutela o grau de cumprimento pelas entidades da Administração Central da obrigação legal de publicitação da lista nominativa das transições referidas nos artigos 88.º e seguintes da LVCR e da manutenção das situações jurídico-funcionais neles previstas reportadas a 1 de Janeiro de 2009, controlámos a publicitação prevista no n.º 1 do art. 109.º dessa Lei junto de 197 serviços/organismos.

Concluimos, na sequência da intervenção da IGF, existir uma evolução francamente positiva, de 39% para 53%, dos serviços/organismos cumpridores.

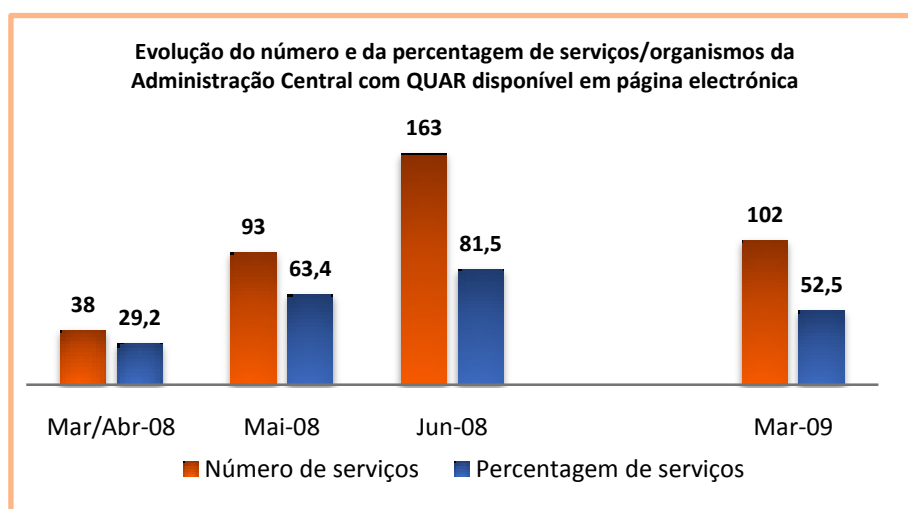
QUAR e Despachos de prémios de desempenho e alteração de posições remuneratórias por opção gestonária

Apoio técnico especializado – Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (CCAS)

Controlámos o cumprimento do disposto no n.º 5 do art.º 10.º da Lei n.º 66-B/2007 (SIADAP), que estabelece que o QUAR, instrumento de base à auto-avaliação dos serviços da Administração Pública, é objecto de publicação na página electrónica do serviço.

Em resultado, apurámos que 106 dos 202 serviços/organismos da Administração Central disponibilizaram informação relativa ao QUAR nas suas páginas electrónicas ou noutras páginas electrónicas.

Do acompanhamento que temos vindo a fazer à publicitação daquele instrumento, resulta uma evolução francamente positiva da situação:



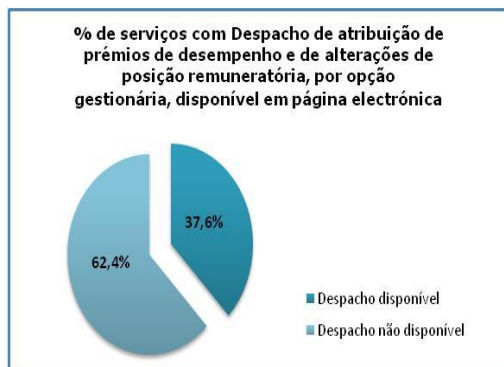
Controlámos o cumprimento do disposto no n.º 5 do art.º 46, por remissão do n.º 2 do art.º 74 da Lei n.º 12-A/2008, de 27 FEV (LVCR), que **estabelece a obrigatoriedade de publicar o Despacho de atribuição de prémios de desempenho e/ou de alteração de posições remuneratórias, por opção gestionária.**

Dos resultados salientamos que apenas 76 dos 202 serviços/organismos analisados (37,6%) publicaram o Despacho de atribuição de prémios de desempenho e/ou de alteração de posições remuneratórias, por opção gestionária.

Assim, cerca de 63% dos serviços/organismos analisados não cumpriram o disposto no n.º 5 do art.º 46, por remissão do n.º 2 do art.º 74 da Lei n.º 12-A/2008, de 27/Fev.

Além disso, para mais de 65% dos serviços analisados **não foi possível determinar se ocorreram mudanças de posicionamento remuneratório, no quadro das opções de gestão.**

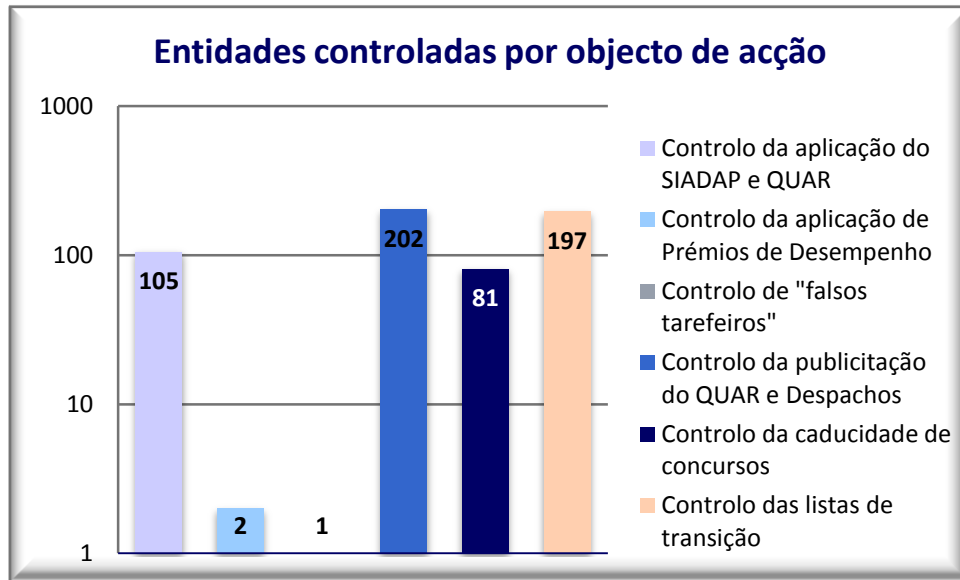
Os encargos previstos para a atribuição de prémios de desempenho ascendem a um valor máximo de €1 749 862 para um total de 72 serviços, abrangendo, pelo menos, 208 dirigentes e trabalhadores.



Zoom sobre... 588 entidades controladas no contexto de novos paradigmas de gestão de recursos humanos

Em 2009, a IGF efectuou controlos, em diferenciados contextos temáticos de acção, junto de 588 entidades da Administração

Central (Directa e Indirecta) e da Administração Local.



Os resultados apurados permitem destacar as significativas melhorias na observância das exigências legais cometidas em sede de SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, de 28 DEZ) e do

cumprimento das regras previstas na LVCR (Lei n.º 12-A/2008, de 27 FEV) por parte dos organismos controlados.

Controlar a Qualidade e Segurança dos Sistemas de Informação

Qualidade e segurança dos sistemas de informação da Administração Pública

Acções desenvolvidas em 2009:

- *Integração dos Sistemas de Informação da Tesouraria do Estado*
 - *Caracterizar a despesa efectuada em TIC em diversos Ministérios (Planeamento Estratégico, Risco e Mercados)*
 - *Auditoria aos Sistemas de Informação do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)*
 - *Auditoria à Segurança do sistema de Gestão de Remunerações Declaradas à Segurança Social*
 - *Auditoria às aplicações informáticas dos cartórios notariais privados*
 - *Segurança dos Sistemas de Informação do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (IFAP)*
-

Esta área de intervenção inclui acções de auditoria informática, relacionadas com a qualidade e controlo de sistemas informáticos associados à receita e despesa pública, às autarquias locais e aos controlos comunitários, envolvendo as entidades que participam no desenvolvimento, gestão e utilização destes sistemas.

Em 2009 foram produzidos vários relatórios dos quais se salientam três grandes preocupações da actualidade relativamente às Tecnologias de Informação e Comunicação:

- Planeamento Estratégico das Tecnologias de Informação na AP (optimiza custos e resultados);
 - Grau de concentração de fornecimento de meios tecnológicos (condiciona a independência na decisão);
 - Integração dos Sistemas de Informação (reduz custos com interfaces e mão de obra);
 - Segurança dos Sistemas de Informação (riscos de acesso e de continuidade de funcionamento dos serviços).
-

Planeamento Estratégico das Tecnologias de Informação na AP

O Planeamento Estratégico das Tecnologias de Informação na AP é uma condição para a eficácia dos investimentos efectuados. Neste domínio, foram auditadas, por amostragem, diversas entidades com maiores gastos em TIC em 10 ministérios, tendo-se concluído que há falta de sensibilidade de planeamento relativamente ao grande potencial das TIC para a redução de custos com pessoal que não está a ser aproveitado em diversos domínios (ver Zoom), designadamente:

- Seleccionar opções alternativas e aplicar os recursos financeiros em projectos com melhores resultados, isto é, de forma económica e eficaz;
- Arquitecturas de Informação desenhada para garantir a interoperabilidade das aplicações e a consistência global dos dados;
- Arquitecturas Tecnológicas pensadas para conseguir o aproveitamento de economias de escala e de *know-How*;
- Processos de TI, Organização e relacionamento com as áreas funcionais preparados para favorecer a comunicação e a cooperação;
- Procedimentos de gestão de investimentos que facilitem a gestão;
- Estratégia de formação dos recursos humanos de TIC habilitando-os para identificar soluções e “saber comprar” em vez de “aceitar comprar” o que os fornecedores propõem;
- Gestão da Qualidade dos processos do TI de acordo com boas práticas;
- Gestão de Risco de TI adequada ao contexto da informação e dos sistemas;
- Gestão de projectos com metodologias profissionais adequadas.



Grau de concentração de fornecimento de meios tecnológicos

Verificou-se também em muitos casos, um elevado grau de concentração de fornecimento de meios tecnológicos numa ou duas empresas (10 ministérios) de TIC, criando dependência técnica condicionadora das opções tecnológicas da própria entidade.

A opção por contratação externa total de serviços e de mão-de-obra qualificada em TIC pode chegar ao ponto de transferir a decisão de adquirir para decisores sem qualquer vínculo à AP subordinando as opções aos interesses dos vendedores. Esta situação já acontece em alguns organismos devido à falta de competência para definir as necessidades e avaliar os serviços adquiridos. A prática de transferência da decisão de contratar traz consigo a incapacidade de controlar custos e resultados obtidos com os serviços contratados.

Integração e interoperabilidade dos Sistemas de Informação da AP

A **integração dos Sistemas de Informação** mereceu uma atenção especial, uma vez que os custos da transferência de dados entre sistemas devido à não proximidade são sempre muito elevados em mão de obra ou meios tecnológicos.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2009, de 2 de Outubro de 2009, estabeleceu orientações comuns a todos serviços e organismos da Administração Pública, em matéria de tecnologias de informação e comunicação (TIC), que permitem reforçar a simplificação administrativa e a desmaterialização dos procedimentos, racionalizar os investimentos e melhorar a comunicação dentro e para fora da Administração Pública.

Neste âmbito, concluiu-se que os sistemas de informação de suporte aos processos de negócio, nos casos observados na AP, continuam a mostrar fortes constrangimentos que inviabilizam ou condicionam negativamente a integração automática dos dados.

Tendo em atenção a rápida evolução da tecnologia e as grandes diferenças de desenvolvimento tecnológico existente nos diferentes ministérios é previsível uma grande dificuldade de estabelecimento de normas transversais eficazes em tempo útil sem condicionar o andamento de projectos que podem estar em curso e ser muito relevantes do ponto de vista da modernização e economia de recursos. Pode tornar-se mais prático formalizar e obter primeiro a interoperabilidade real em cada ministério e depois partir para a interoperabilidade global.



Segurança dos Sistemas e Tecnologias de Informação da AP

Relativamente ao nível global de segurança dos Sistemas de Informação, a análise efectuada pretende verificar se a informação crítica à actividade do organismo está razoavelmente controlada em matéria de segurança.

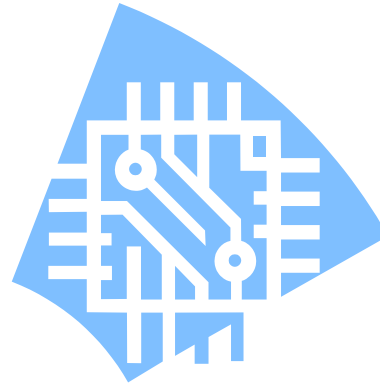
Recentemente, ocorreram grandes desenvolvimentos nos meios tecnológicos que levam à passagem dos dados de papel para suportes tecnológicos em ambientes que nem sempre têm as melhores condições de segurança, de continuidade de funcionamento e de fiabilidade.

Muitos serviços públicos colecionam, transferem e armazenam informação pessoal sobre os seus trabalhadores e clientes, tornando-se um alvo apetecível para intrusão e roubo de dados relativos à identificação pessoal, à situação fiscal, saúde, segurança, etc.

Tendo em conta as evidências obtidas, concluiu-se que o nível global de controlo das entidades auditadas é muito problemático especialmente nos pequenos centros de informática, havendo no entanto casos de excepção na AP.

Destacamos os seguintes problemas comuns cuja resolução é urgente para melhorar o nível de maturidade dos sistemas de segurança da AP:

- Falta de sensibilidade para os problemas que a falta de segurança informática pode trazer;
- Multiplicidade de pequenos centros do tipo “vão de escada” sem condições mínimas de segurança informática;
- Falta de know-how para lidar com os problemas emergentes neste domínio.
- Gestão das prioridades de TIC por entidades externas (fornecedores), pouco envolvidas com a estratégia dos serviços;
- Falta de procedimentos documentados ou quando documentados não implementados para toda a organização;
- Ausência de preocupações com a continuidade do negócio face a incidentes de segurança tecnológica;
- Análise de risco deficiente ou ausente no enquadramento das ameaças de natureza tecnológica;
- Falta de um responsável pela segurança que salvaguarde os princípios de prevenção e protecção da informação da organização no relacionamento com outras entidades;
- Baixos níveis de divulgação dos procedimentos de segurança junto dos funcionários e colaboradores do organismo.



Por exemplo, a aplicação do standard internacional ISO 27000 IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., depois da análise das políticas de segurança instituídas e dos respectivos procedimentos bem como da documentação, conduziu à seguinte classificação dos 129 controlos observados, segundo os seis níveis de maturidade do modelo CMMI² (mínimo=0; 1; 2; 3; 4; máximo=5):

² Metodologia Adoptada: CMMI – Capability Maturity Model Integrated

**Classificação da maturidade da segurança dos sistemas de informação de uma das entidades da AP
considerada evoluída em termos de segurança informática**

Capítulo do Standard ISO 27002	Grau de maturidade da segurança						Total dos objectivos de controlo avaliados controlados
	Inexistência	Definição do processo de segurança		Controlo do processo de segurança		Melhoria do processo de segurança	
		Inicial/Ad hoc	Consistente e repetível	Procedimento integrado	Gerido e mensurável	Optimizado	
Política de segurança			1	1			2
Segurança Organizacional			11				11
Gestão dos activos			5				5
Segurança dos recursos humanos			9				9
Segurança física e ambiental			13				13
Gestão de operações e comunicações		3	27				30
Controlo de acessos				24			24
Aquisição, desenvolvimento e manutenção de sistemas		13	3				16
Gestão de incidentes			4				4
Gestão da continuidade do negócio		5					5
Conformidades			10				10
TOTAIS		21	83	25			129

Legenda:

<i>Maturidade dos controlos</i>	<i>Nível</i>
Ausência de controlo	0
Políticas de Segurança Ad-Hoc ou não implementadas	1 e 2
Políticas em conformidade com as melhores práticas ISO 27002	3 e 4
Políticas ISO 27002 optimizadas	5

Zoom sobre... Planeamento Estratégico das Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública

A comparação dos dados recolhidos com a situação internacional permitiu identificar várias tendências preocupantes associadas a níveis baixos de sensibilidade para o planeamento estratégico das tecnologias de informação na AP. Identificaram-se grandes lacunas, designadamente:

- Ausência de Planeamento Estratégico de TIC que permita seleccionar opções alternativas e aplicar os recursos financeiros em projectos com melhores resultados, isto é, de forma económica e eficaz;
- Ausência de Arquitecturas de Informação porque os sistemas foram desenvolvidos de forma *ad-hoc* e pontual, tornando-se difícil garantir a interoperabilidade das aplicações e a consistência global dos dados;
- Ausência de desenho e documentação das Arquitecturas Tecnológicas com vista ao aproveitamento de economias de escala e de não-dispersão de meios e *know-How*;
- Indefinição dos Processos de TI, Organização e relacionamento com as áreas funcionais de modo a evitar clivagens e dificuldades de comunicação, impossibilitando a cooperação em direcção às opções de TIC mais económicas e eficazes;
- Falta de afinação de procedimentos de gestão de investimentos que permitam comunicar os objectivos e orientações da gestão quanto à abordagem com a programação de investimentos.
- Poucas preocupações com a definição das políticas de gestão de recursos humanos das TI. Falta de estratégia de formação dos recursos humanos de TIC habilitando o pessoal de TIC para identificar soluções e “saber comprar” em vez de “aceitar comprar” o que os fornecedores propõem;
- Falta de definição de um Sistema de Gestão da Qualidade para monitorizar a qualidade dos processos do TI de acordo com os procedimentos, guias e boas práticas definidas, avaliação e gestão de Risco de TI.
- Pouca sensibilidade para a gestão de projectos. É necessário definir, implementar e divulgar metodologias de gestão de projectos em TIC na AP.



AVALIAÇÃO

Avaliar a Qualidade dos Serviços Prestados aos Cidadãos

Avaliação de intervenções e entidades públicas

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Avaliação de programas na área de acção "Saúde para as pessoas"*
 - *Avaliação de intervenções na área de acção "Valorizar a cultura"*
 - *Avaliação dos efeitos macroeconómicos da gestão dos subsectores institucionais do Sector Público*
-

As avaliações concluídas no âmbito do projecto de **Avaliação de programas na área da acção "Saúde para as pessoas"** incidiram sobre a Rede Nacional de Cuidados Continuados e Integrados (RNCCI) e sobre a avaliação do Programa ADIS/Sida no âmbito da prevenção e controlo do VIH/SIDA, tendo ambas as acções sido concluídas em 2009.

Foram concluídos o Estudo Prévio e a Avaliação dos instrumentos de medição da satisfação dos utentes e qualidade dos serviços do Ministério da Cultura, cujo âmbito temporal abrangeu o triénio 2006-2008 e incidiu sobre um universo constituído por 51 entidades: nove da Administração Pública Directa, quatro da Administração Pública indirecta, três do Sector Empresarial do Estado, três Academias e 32 Museus e Palácios sob a tutela do Instituto dos Museus e da Conservação.

Os critérios de avaliação utilizados foram a Qualidade, Utilidade, Eficácia e Economia.

A taxa de resposta ao inquérito por questionário foi de 98% (50 entidades), o que releva uma elevada adesão das entidades

inquiridas. Destacamos a preponderância das questões relacionadas com a satisfação global pelo serviço prestado, a qualidade da informação disponibilizada aos clientes e a acessibilidade ao serviço.



O nível de incorporação do conhecimento gerado, pela aplicação de instrumentos de aferição da satisfação dos utentes e da qualidade do serviço, no ciclo de gestão e nos processos de decisão é reduzido. Efectivamente, é diminuto o número de organismos que afirmaram ter implementado

quaisquer medidas específicas com o objectivo de melhorar o desempenho organizacional no domínio da qualidade dos serviços prestados e da satisfação dos utentes.

Foram identificadas algumas áreas de melhoria ao nível das práticas organizacionais das entidades para garantir maior eficácia no cumprimento das respectivas missões, uma aproximação crescente ao cidadão e reforço do rigor no apuramento de custos associados ao desenvolvimento das diferentes actividades.

Foi, ainda, destacada, a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de monitorização e difusão de boas práticas e de linhas orientadoras, com particular reforço da articulação de alguns *stakeholders* relevantes.

Ainda no domínio da cultura, foi concluído o Estudo Prévio da Avaliação da Rede Portuguesa de Museus, estando em curso a acção de avaliação que abrange 11 museus da Rede Portuguesa de Museus (RPM).



Foi concluída a acção de Avaliação dos *Back Office* da Administração Central, cuja principal fonte de informação foram os resultados de um inquérito por questionário, disponibilizado on-line a um universo de 228 entidades da Administração Central do Estado e que teve uma taxa de resposta de 83,3%.

Em termos de recursos humanos afectos a funções de *back-office*, em 2007, obteve-se o

número médio de 17.656, representando 11,4% do total das entidades respondentes. Concluímos que não é muito divergente, neste âmbito, a realidade da Administração Directa e Indirecta do Estado, dado que a percentagem é de 12,3% para a Directa e 10,2% para a Indirecta.

Para o desenvolvimento das actividades de *back-office*, 170 entidades respondentes identificaram 1.196 sistemas ou ferramentas informáticos, do que resulta que, em média, cada organismo recorre a 7 sistemas. Apenas para 689 sistemas foram identificados os respectivos custos de aquisição, no montante de M€36,5.

De acordo com os resultados obtidos, as despesas com o pessoal afecto a funções de *back-office*, em 2007, ascenderam a M€ 364,6, sendo de salientar que mais de dois terços desta despesa correspondia a serviços executivos.

A adesão a um processo gradual de convergência, com a adopção das medidas associadas, poderá gerar poupanças globais entre M€33,7 e M€67,6 no desenvolvimento das funções de *back-office*, mais concretamente, entre M€31,8 e M€63,6, caso se proceda a uma reafecção entre 10% e 20% dos trabalhadores.

Essa poupança estima-se entre M€1,9 e M€4, que decorrem da centralização dos processos de aquisição de sistemas informáticos, com os consequentes ganhos ao nível da eficiência e da eficácia.

Foi concluído o Estudo Prévio relativo à Avaliação da adopção de práticas ambientalmente sustentáveis, tendo-se concluído pela sua pertinência e exequibilidade, estando em curso a acção de avaliação.

Zoom sobre... Avaliação de programas na área de acção "Saúde para as pessoas"

No âmbito da Avaliação à Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), identificou-se dispêndio de dinheiros públicos superior a M€ 9, associado à execução de modelos anteriores de cuidados continuados e paliativos, que não foi devidamente aproveitado na concretização da actual política de cuidados continuados.

O modelo de financiamento da RNCCI assenta numa base tripartida: Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e utentes. Contudo, as participações públicas são oriundas das receitas de jogos sociais, o que poderá ter efeitos na sustentabilidade financeira da intervenção, tendo em conta as variações associadas a este tipo de verbas.

A RNCCI tinha associada uma dotação orçamental, entre 2006 e 2009, superior a M€ 303, embora a respectiva execução tenha ascendido, até 2008, a M€63, o que reflecte falta de eficácia e eficiência.

No âmbito da avaliação foi possível concluir pela necessidade de introdução de melhorias em diversos domínios, nomeadamente, ao nível da articulação entre a Unidade de Missão para os Cuidados Continuados Integrados e diversas entidades do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e do Ministério da Saúde.

O processo de adesão e integração de unidades e equipas na RNCCI deve ser aperfeiçoado, de modo a aumentar a sua transparência.

Deve claramente ser aperfeiçoado o regime contratual estabelecido com as entidades promotoras de unidades de cuidados continuados. A mera eliminação de uma cláusula específica, geradora de falta de

racionalidade na afectação de dinheiros públicos, permitiria poupanças futuras na ordem dos M€ 1,7 por ano.

O processo de referenciação e admissão de utentes para a RNCCI apresenta diversas fragilidades, o que se reflecte em níveis de referenciação bastante baixos. A sua optimização tem potencial para gerar poupanças futuras superiores a M€ 3 ano para o Serviço Nacional de Saúde.



Relativamente a outra desenvolvida na área da Saúde, destaca-se o programa ADIS/SIDA no âmbito da prevenção e controlo da infecção VIH/SIDA.

Entre 2004-2008, foram adoptados modelos de governação que tiveram por base estruturas organizacionais temporárias, com lideranças centralizadas, autonomia técnica e muito burocratizadas ao nível da decisão, nem sempre se mostrando flexíveis para fazer face à natureza e dimensão da dinâmica da infecção VIH/Sida, sobretudo até ao ano de 2008. Neste ano verificaram-se melhorias ao nível da articulação de estratégias e actividades a desenvolver, entre os principais

actores públicos, com destaque para o papel das 5 Administrações Regionais de Saúde (ARS), quer na fase de avaliação das candidaturas, quer no acompanhamento da sua realização.

A execução financeira do Programa atingiu o valor de M€ 12,3 entre 2004 e 2008, o que correspondeu a uma taxa de execução de 90%, com destaque para a área do apoio social e extra-hospitalar que absorveu mais de 60% do montante total pago (M€ 7,6), sendo os restantes 40% repartidos entre a área da prevenção e da formação.



Em termos de eficiência relativa, a não adopção de custos-padrão por utente a apoiar, sobretudo nos projectos de apoio social e de formação, inviabiliza a identificação de eventuais poupanças financeiras bem como a simplificação e transparência dos procedimentos associados ao processo de análise e selecção das candidaturas.

Das recomendações efectuadas aos responsáveis pelo Programa ADIS/SIDA

destacamos as 3 seguintes: Ao nível da coerência e pertinência do Programa, a definição de uma relação hierárquica entre os seus objectivos e as prioridades anuais, com a devida fundamentação e publicitação em termos dos respectivos pressupostos e critérios; ao nível da eficácia e gestão do Programa, que os respectivos objectivos passem a ser delineados, associados a metas e quantificados, com a construção de indicadores de realização e de resultados. Por outro lado, devem ser introduzidas melhorias no sistema de informação da CNSIDA, agilizados e simplificados procedimentos ao nível do processo de apresentação e selecção de candidaturas. Por fim, deve ser construído e divulgado um guião de referência para efeitos de validação dos documentos apresentados pelas entidades privadas e objecto de financiamento e aumentadas as visitas de acompanhamento e monitorização aos projectos em curso, em articulação com as ARS; finalmente, ao nível da eficiência do Programa, para além da afectação de um maior número de recursos humanos, a adopção de custos-padrão por utente e tipologia de projecto a financiar, de forma a potenciar poupanças financeiras significativas e aumentar a transparência do processo de decisão.

SUPERVISÃO

Regime das SGPS

Projectos desenvolvidos em 2009:

- *Controlo tributário dos grupos económicos e supervisão do regime das SGPS e das SGII*

Neste domínio, os trabalhos desenvolvidos em 2009 pela IGF assumiram dois grandes objectivos. O primeiro visou garantir o controlo das SGPS, enquanto entidades integradoras de Grupos Económicos, numa perspectiva do cumprimento das suas obrigações tributárias, atento o regime de tributação dos grupos de sociedades, e em especial as grandes operações económicas gizadas a coberto de um planeamento fiscal, por vezes, abusivo, que distorcem a concorrência, acentuam as desigualdades tributárias e representam um muito relevante impacto na arrecadação da receita fiscal. O segundo visou garantir o controlo de supervisão dos regimes especiais deste tipo de entidades, cometido por lei à IGF.

Assim, para a prossecução do primeiro objectivo, foram realizadas 4 auditorias, cujos resultados foram, em síntese, os seguintes:

- Foram identificadas formas de planeamento fiscal indiciadoras de evasão fiscal, com destaque especial para as operações de utilização indevida do mecanismo de titularização de créditos, com o objectivo de excluir da tributação todo o valor recebido pela referida titularização no ano em que se verificavam elevados prejuízos fiscais acumulados, anomalias ao nível da dupla tributação internacional (DTI), subfacturação de serviços prestados, face à evidente desadequação de alguns mecanismos legais à realidade tributária do RETGS, correcções para

menos de cerca de M€ 15,7 de mais – valias suspensas; desactualização do dossier de preços de transferência.

Neste contexto, foram sugeridas medidas no sentido de serem esclarecidas e fiscalizadas as situações com indícios de irregularidade detectadas e de serem introduzidas melhorias no sistema de controlo.

Relativamente ao segundo objectivo, Supervisão das SGPS e SGII, prosseguiu-se, em 2009, à actualização do cadastro e à consolidação do arquivo electrónico destinado a acolher a documentação enviada pelas empresas e Conservatórias, construindo-se um sistema de informação mais fiável e mais rico, que permitirá sustentar um modelo de supervisão mais eficaz e eficiente para o futuro

Quanto às acções de supervisão efectuadas, para além das acções de controlo interno e de análise de risco realizadas, assentes na análise da informação obtida destas sociedades, foram concluídas 10 auditorias e 11 análises internas aprofundadas, cujos resultados permitiram identificar algumas situações de risco de incumprimento do regime, designadamente, o incumprimento do limite de 30% quanto ao valor das participações inferiores a 10% do capital das participadas, o desrespeito do prazo de um ano para alienação de partes de capital sem reinvestimento do produto da venda no prazo legal, a não evidenciação, de forma individualizada, nos documentos de prestação de contas, dos contratos de concessão de crédito e das posições devedoras e credoras relativamente a créditos concedidos a

empresas participadas pelas SGPS e a concessão de financiamentos às participadas também fora do âmbito legal.

Consequentemente, foram instaurados 24 processos de contra-ordenação, dos quais 17 foram concluídos, encontrando-se os restantes 7 em diferentes fases de tramitação, e tendo sido já pagas coimas voluntariamente no montante de €17 947,48. Foram, ainda, propostas à DGCI correcções fiscais no montante global de €52.960 de imposto e de €6.970 de matéria colectável, em sede de IRC, €321.045, em sede de IVA, bem como o tratamento a conferir a uma menos-valia obtida no valor de M€ 15,06.



Zoom sobre... Controlo tributário dos grupos económicos e supervisão das SGPS e SGII

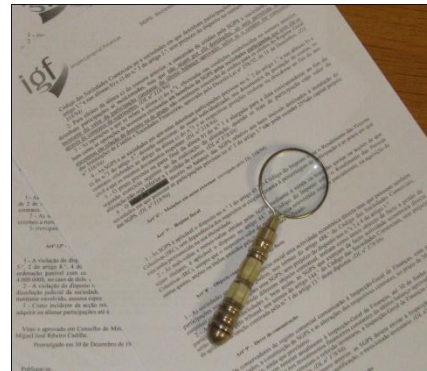
Prosseguiu, em 2009, o esforço da IGF no aperfeiçoamento e modernização dos sistemas de informação e de supervisão das SGPS e SGII, com o propósito de os tornar mais económicos, eficientes e eficazes.

Em 2009, foram realizados 709 controlos internos de regularidade, 10 auditorias e 11 análises internas de supervisão.

Como principais resultados da actividade de supervisão e controlo tributário destas entidades desenvolvidas em 2009, são de destacar os seguintes:

- Identificadas situações de incumprimento do regime, designadamente, o incumprimento do limite de 30% legalmente previsto quanto ao valor das participações inferiores a 10% do capital das participadas e por não evidenciação de forma individualizada, nos documentos de prestação de contas, dos contratos de concessão de crédito e das posições devedoras e credoras relativamente a créditos concedidos a empresas participadas.

- Foram instaurados 24 processos de contra-ordenação de que resultaram coimas em no valor de €17 947,48, já pagas, transitando para conclusão em 2010 os restantes 7 processos.
- Foram propostas à DGCI correcções fiscais no âmbito do IRC e do IVA, no total de €52 960 de imposto e €15 391 430 de matéria colectável.



Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA)

O Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 225/2008, de 20 de Novembro que transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2006/43/CEE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Maio, relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas, que altera as Directivas n.ºs 78/660/CEE e 83/349/CEE, do Conselho, e que revoga a Directiva n.º84/253/CEE, do Conselho.

O CNSA tem como responsabilidade a organização de um sistema de supervisão pública dos revisores oficiais de contas e das sociedades de revisores oficiais de contas. A criação desta estrutura, que se pretende seja responsável final pela supervisão do exercício da actividade de auditoria e, simultaneamente, assegure uma cooperação e coordenação eficazes entre Estados membros, decorre da adopção a nível comunitário de um novo modelo de supervisão neste domínio marcado por características de independência.

O CNSA tem por missão reforçar a confiança e a credibilidade na actividade de auditoria exercida pelos revisores oficiais de contas e sociedades de revisores oficiais de contas em Portugal, através da organização de um sistema independente de supervisão de todos os revisores oficiais de contas e sociedades de revisores oficiais de contas orientado pelos objectivos de eficiência e de transparência.

Neste sentido exige a directiva que o sistema de supervisão pública seja gerido, na sua maioria, por pessoas que não exerçam a profissão de revisor oficial de contas e que tenham conhecimentos nas matérias relevantes para a revisão legal das contas.

A Inspeção-Geral de Finanças está representada no CNSA a par do Banco de Portugal, da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, do Instituto de Seguros de Portugal e da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas. Aquele decreto-lei veio alargar o âmbito das atribuições legais da IGF bem como daquelas entidades, que passam, assim, a abranger a participação no CNSA.

A IGF integra o CNSA através de uma Subinspectora-Geral designada para o efeito.

Por outro lado, de acordo com o previsto nos seus Estatutos no que respeita a meios humanos e materiais, para além do represente cada no Secretariado Permanente, a IGF afectou os meios humanos considerados necessários e adequados ao desenvolvimento das acções do CNSA.



Zoom sobre... a participação da IGF no Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA)

No ano de 2009 assumiram especial relevo as acções ligadas à operacionalização do CNSA, as quais, para além das matérias relacionadas com as instalações, o regulamento interno, orçamento e recursos humanos, incluíram a definição dos procedimentos administrativos e de supervisão, com destaque para a definição de um conjunto de princípios orientadores referentes ao sistema de inspeção aos revisores oficiais de contas e às sociedades de revisores oficiais de contas e às regras de cooperação entre as entidades que compõem o CNSA e elaboração de um manual de procedimentos que visa constituir-se como um instrumento de trabalho de suporte às inspeções aos revisores oficiais de contas e sociedades de revisores oficiais de contas.

Assumiu também prioridade o levantamento e reconhecimento da situação vigente nos domínios em que o CNSA passou a assumir competências, nomeadamente no que se refere ao desenvolvimento da sua função de regulação e supervisão, incluindo a emissão de parecer prévio relativamente às normas do sistema de controlo de qualidade, deontológicas e de auditoria e a supervisão dos processos de registo, da formação contínua e do controlo de qualidade dos

revisores oficiais de contas e sociedades de revisores oficiais de contas.

A cooperação institucional mereceu também uma atenção especial, quer na perspectiva da participação do CNSA em fora comunitários ou internacionais, quer da cooperação com autoridades competentes de países terceiros. Neste contexto, salienta-se a participação do CNSA no European Group of Auditors' Oversight Bodies (EAOB) e o estudo das diferentes possibilidades de cooperação com entidades congéneres de países terceiros e à análise dos desenvolvimentos comunitários, em particular à luz do enquadramento previsto no artigo 47.º da Directiva 2006/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Maio de 2006, relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas e no artigo 8.º dos Estatutos do CNSA aprovados pelo Decreto-Lei n.º 225/2008, de 20 de Novembro.

De salientar também que o CNSA, ao abrigo da alínea b) do n.º1 do artigo 5º dos seus Estatutos, deu início em 2009 à realização de inspeções junto de sociedades de revisores oficiais de contas.

APOIO TÉCNICO ESPECIALIZADO

Apoio Técnico Especializado - Sistema de Controlo Interno

Apoio técnico especializado – Planeamento e Metodologias

São objectivos deste projecto a coordenação do funcionamento do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI), em obediência aos princípios da suficiência, complementaridade e relevância, em especial, no que respeita ao planeamento, ao quadro metodológico e à formação dos auditores.

O Conselho Coordenador (CC) é presidido pelo Inspector-Geral de Finanças. Para além das entidades previstas no art.º 3º do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, este Conselho integra os Controladores Financeiros dos diversos Ministérios.

Neste âmbito destacam-se principalmente as seguintes actividades:

- A IGF assegurou a elaboração do Plano de Actividades e parecer aos planos sectoriais do SCI para 2008;
- A IGF, na pessoa do Senhor Inspector-Geral, presidiu à 19ª reunião do CC do SCI, assim como a reuniões periódicas para debate de assuntos relacionados com a coordenação estratégica do sistema;
- A IGF assessorou a preparação de uma proposta de revisão da Nota de Orientações para o funcionamento da Secção Especializada de Informação e Planeamento, tendo em consideração a entrada em funcionamento do Sistema de Informação do SCI (SiAudit);
- A IGF promoveu e propôs ao SCI uma reformulação dos guiões de trabalho incluindo um *Framework* de avaliação para as auditorias aos sistemas de controlo interno que

estão a ser utilizados por todos os intervenientes nestas auditorias.

Secção Especializada de Avaliação de Serviços (SEAV)

No domínio do apoio técnico especializado, a **Secção Especializada de Avaliação de Serviços (SEAV)**, criada pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, com a função de dinamizar e coordenar as hetero-avaliações, realizou, no decurso de 2009, 5 reuniões. Integram a sua composição os seguintes membros do Conselho Coordenador do SCI: IGF, IGDN, IGSJ, IGAOT, IGE, IGAS, IGOPTC e SGMEI.

A hetero-avaliação constitui uma avaliação externa e independente, desenvolvida sob a responsabilidade do Conselho Coordenador do SCI e que, de acordo com o modelo legal definido, poderá ser realizada por operadores internos ou externos, cabendo à Secção Especializada o controlo de qualidade das avaliações realizadas e a definição dos termos de referência.

Em Julho de 2009, a SEAV apresentou ao Governo, na sequência da respectiva elaboração e aprovação pelo Conselho Coordenador do SCI, o *Policy Paper* de hetero-avaliação.

Este documento identifica e define os princípios de avaliação norteadores da hetero-avaliação, a saber: princípios da imparcialidade e independência, qualidade, transparência, separação da avaliação vs controlo e da participação. Numa perspectiva mais operacional, foram ainda definidos

outros princípios como o da abrangência da hetero-avaliação, da selectividade, da audição dos interessados, da não utilização abusiva de informação privilegiada, da responsabilidade, da escolha preferencial de operadores públicos, da especialização sectorial, do valor acrescentado e da oportunidade da avaliação e da aprendizagem contínua.



Do referido *Policy Paper* consta, ainda, um Glossário de conceitos de avaliação e gestão, que inclui a definição de cerca de 160 termos. Consta ainda a identificação dos principais actores no domínio da avaliação de serviços. Foi ainda realizado, através de questionário dirigido aos membros do SCI, o mapeamento de competências específicas no domínio da avaliação e também de outros conhecimentos de âmbito geral e competências de natureza pessoal e relacional.

Este documento identifica, de forma clara, os principais riscos e oportunidades que se colocam à hetero-avaliação, no âmbito do SIADAP 1.

Foi definido que, posteriormente, com base na experiência obtida e nas eventuais solicitações recebidas, será elaborado o Programa Anual de Hetero-Avaliações, a submeter igualmente ao Governo, nos termos da lei. Ainda em 2009, foi dirigido à SEAV um pedido de hetero-avaliação.

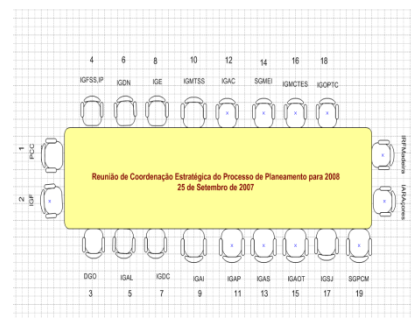
Ainda no domínio do apoio técnico especializado, a Secção Especializada de Qualificação e Formação de Recursos Humanos (SEQFRH), composta por representantes da IGF, IGDN, IGAI, IGE, IGAS,

IGAP, SGMEI, IGAOT, IGSJ, IGOPTC, IGAL e DGTC, realizou 4 reuniões. Nesta Secção participa igualmente o Tribunal de Contas.

Realizou-se, em 2009, a 7.ª edição do Curso de Introdução ao Controlo Financeiro e foi iniciada a 8.ª edição, cuja conclusão já ocorreu em 2010. Para além disso, foram recolhidas as intenções de eventual participação numa ulterior edição, caso esta venha a ter lugar.

Deu-se início à elaboração Plano Estratégico de Formação para o triénio 2010-2012, o qual contém a identificação da formação complementar ou especializada a desenvolver segundo quatro áreas temáticas: metodologias, com componente geral e específica, gestão financeira e contabilidade, dimensão comportamental e outros domínios específicos. A ordem de preferência dos diferentes temas propostos, a sua calendarização ao longo do triénio, bem como a estimativa do número e pré-requisitos do público-alvo foram definidos de acordo com os contributos de todas as Inspeções-Gerais e do Tribunal de Contas.

Tendo em vista a operacionalização do levantamento realizado, foram acordadas com o Instituto Nacional de Administração as condições que permitiram a realização de duas acções de formação, de âmbito avançado: Comunicação de ilícitos a entidades terceiras e o Contraditório junto das entidades auditadas.



Zoom sobre... o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado

Todas as inspeções sectoriais com competências em áreas relevantes apresentaram o programa de auditorias a realizar em 2009 aos sistemas e procedimentos de controlo interno das operações de execução do orçamento, ao abrigo do n.º 2 do art.62.º da LEO.

Em termos gerais, as acções e correspondentes objectivos propostos nos Planos analisados têm em conta as áreas de risco identificadas nas Linhas Estratégicas de Planeamento para o triénio 2009-2011.

Ainda se verificam algumas situações em que os membros do CC do SCI consideram que o número de elementos afectos ao controlo financeiro é insuficiente e que carecem de formação específica na área do controlo financeiro.

Subsistem áreas governamentais em que, apesar de dotadas com estruturas próprias para o efeito, o esforço de controlo é ainda insuficiente face aos respectivos universos de actuação bem como às solicitações adicionais extra Plano de Actividades.

Importa assinalar que a presente conjuntura suscita a necessidade de reforçar a solidez da rede de controlo interno, por forma a que se verifique a efectiva capacidade de resposta às novas exigências que se colocam ao controlo financeiro, quer por via das novas formas de gestão pública, quer pela reforma da Administração Financeira do Estado.



Apoio Técnico Especializado - Sistema Nacional de Controlo dos Fundos Comunitários

Este projecto, visa a coordenação do exercício da actividade de auditoria aos fundos comunitários, em particular, das entidades que integram o Sistema Nacional de Controlo do QCA III, bem como as funções de auditoria do QREN e dos Fundos Agrícolas.

No caso dos Fundos Estruturais, esta coordenação envolveu, designadamente, o planeamento, o acompanhamento da execução e o relato, conforme se encontra estabelecido no Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de Abril, e no Decreto-Lei n.º 168/2001, de 25 de Maio e Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, que atribuem responsabilidades à IGF nesta sede, enquanto entidade de auditoria e organismo de controlo de alto nível, tendo-se desenvolvido de acordo com o planeado, nomeadamente, através da monitorização da execução dos planos anuais de controlo, quer da IGF, quer das entidades de primeiro e segundo níveis, tendo-se sugerido ajustamentos sempre que tal se mostrou adequado, nomeadamente, face à fase final do período de programação 2000 – 2006.

Como actividades horizontais a todas as áreas abrangidas, são de realçar:

- Centralização, tratamento e comunicação de irregularidades ao OLAF (Fundos Estruturais, de Coesão e Agrícolas);
- Elaboração de relatórios de síntese relativos aos casos de irregularidades comunicados ao OLAF;
- Análise e tratamento jurídico de situações decorrentes de auditorias da IGF e/ou da monitorização dos planos de controlo das outras entidades;
- Manutenção de um arquivo de legislação relevante para as auditorias aos fundos comunitários;
- Elaboração do relatório anual nos termos do artigo 280.º, n.º 5, do Tratado CE (actual artigo 325º do Tratado de Lisboa) – medidas tomadas para protecção dos interesses financeiros da União Europeia;
- Elaboração das sínteses anuais das despesas certificadas e da actividade de controlo, no âmbito dos Fundos Estruturais, do Fundo Europeu das Pescas e do Fundo de Solidariedade, em aplicação do artigo 53º-B, nº 3 do Regulamento Financeiro

Zoom sobre... o Sistema Nacional de Controlo

O projecto de Coordenação do Sistema Nacional de Controlo envolve o apoio técnico especializado à actividade de auditoria desenvolvida pela IGF e demais entidades com responsabilidades de controlo e auditoria, sendo decisivo para assegurar a monitorização da execução dos diversos planos de controlo e para harmonizar o tratamento conferido a situações suscitadas no âmbito das auditorias, designadamente, por via do respectivo enquadramento jurídico e da manutenção de arquivo actualizado de legislação relevante para as auditorias aos fundos comunitários. Releva também aqui o processo de centralização, tratamento e comunicação ao OLAF / Comissão Europeia dos casos de irregularidades e respectiva evolução, em particular, das recuperações de montantes indevidamente pagos.

O reconhecimento, pelas autoridades comunitárias, da qualidade do trabalho desenvolvido neste domínio encontra-se patente, quer em relatórios de missões comunitárias, quer em actas de reuniões de coordenação, sendo de salientar, apesar das naturais dificuldades inerentes a este processo, níveis muito satisfatórios de taxas de execução dos planos de controlo e de tratamento de casos de irregularidades.

Estes resultados constituirão um precioso contributo no processo de encerramento dos diversos programas operacionais do período de programação 2000 – 2006, bem como na monitorização do desenvolvimento do QREN e dos Fundos Agrícolas (FEAGA e FEADER).



Apoio Técnico Especializado - Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)

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 ao Tribunal de Contas e tem como fim desenvolver, nos termos da lei, uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas.

A actividade do CPC está exclusivamente orientada para a prevenção da corrupção, incumbindo-lhe designadamente a recolha e organização de informações relativas à prevenção da ocorrência de factos de corrupção activa ou passiva, de criminalidade económica e financeira, de branqueamento de capitais, bem como o acompanhamento da aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adoptadas pela Administração Pública e sector público empresarial para a prevenção e combate dos factos referidos e avaliação da respectiva eficácia.

O CPC é presidido pelo Presidente do Tribunal de Contas e tem na sua composição, para além de outras personalidades, o Inspector-Geral das Finanças. É no contexto desta participação no CPC, que a IGF presta apoio técnico especializado, quer no acompanhamento permanente da actividade do CPC, quer nas acções específicas por si desenvolvidas, quer, ainda, na análise e preparação dos documentos que mensalmente são objecto de tratamento nas reuniões do Conselho.



Zoom sobre... Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas

Uma das iniciativas do CPC foi a elaboração de um questionário, o qual contou com a colaboração especial da IGF, destinado a servir de guia na avaliação dos riscos nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos, sendo que, na sequência da avaliação da resposta a esses questionários, preenchidos pelos organismos da Administração Central e Regional, directa e indirecta, bem como pelos municípios, foi objecto de recomendação do CPC que as entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, seja qual for a sua natureza, elaborassem Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas.

Como resultado dessa Recomendação, foram já recepcionados pelo CPC mais de 700 Planos, de entre os quais o da IGF, o qual foi apresentado dentro do prazo definido. De

salientar, igualmente, que, também a IGF, enquanto órgão de controlo, tem recepcionado os Planos que lhe foram remetidos pelas entidades, estando em curso a elaboração de um guião para a respectiva avaliação.



Apoio técnico especializado – Conselho Coordenador das Tecnologias de Informação no MFAP

Em 2009, a IGF prestou apoio técnico especializado no âmbito das TIC em diversos aspectos, designadamente nos seguintes:

- Elaboração de um Plano estratégico de TIC para o MFAP, nos termos previstos no artigo 5º do Decreto-lei n.º 83/2007, de 29 de Março – lei orgânica do Instituto de Informática. O seu ponto 1 estabelece que “O conselho coordenador é o órgão a quem cabe aprovar o plano estratégico de TIC para o MFAP e o seu relatório de execução”. Até ao final de 2009 será produzido um primeiro draft do documento.
- Desenvolvimento de estudos tendentes à definição de um plano arquivístico electrónico para o MFAP, cujas conclusões serão apresentadas em Janeiro de 2010;
- Elaboração da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2009, de 2 de Outubro de 2009, que estabeleceu orientações comuns a todos serviços e organismos da Administração Pública, em matéria de interoperabilidade das tecnologias de informação e comunicação (TIC);
- Elaboração de um relatório sobre “Caracterização das Despesas em TIC” com recomendações a ter em conta na criação de normativos legais relacionados com trocas de informação entre a AP, os cidadãos e as empresas. A expectativa é que alguns dados obtidos possam servir de referência para futuros investimentos em sistemas de informação na AP. Este relatório está em fase de apresentação ao Senhor Ministro de Estado e das Finanças.
- Proposta de Intranet do MFAP, restrita às entidades pertencentes à rede do MFAP,

com vantagens ao nível da integração de conteúdos das várias *Internets* e *Intranets* de cada entidade. A solução apresentada encontra-se numa fase de recolha de contributos para os conteúdos. Paralelamente foi preparado um documento identificando o papel de um gestor de conteúdos da Intranet do MFAP.

- Elaboração de um relatório sobre “Gestão da dependência e do risco de continuidade nos grandes centros de informática do MFAP”. Está em execução o levantamento e identificação dos principais sistemas críticos e respectivos impactos.



Zoom sobre... a acção do Conselho Coordenador das Tecnologias de Informação no MFAP (Plano Arquivístico Electrónico)

A conservação e armazenamento dos documentos electrónicos, dos sistemas que os processam e de informação técnica sobre eles, têm uma grande importância para o futuro. Os princípios de controlo interno sugerem requisitos de armazenamento como:

- A execução de controlos que assegurem a integridade, exactidão e fiabilidade do armazenamento;
- A execução de funcionalidades destinadas a prevenir e detectar a criação, alteração, destruição e deterioração dos registos armazenados;
- A avaliação regular do desempenho do sistema electrónico de armazenamento, nomeadamente através da realização de verificações periódicas aos documentos registados;
- O funcionamento de um sistema fiável de recuperação dos dados em caso de incidente, testado regularmente;
- A capacidade de reprodução de cópias legíveis e inteligíveis dos dados registados.

O armazenamento ou arquivo de dados é um problema complexo que tem vindo a avolumar-se sem solução à vista. Todas as normas de arquivo, ou quase todas as que existem actualmente, foram concebidas e desenhadas para papel e não se ajustam a documentos electrónicos.

A escolha de um determinado formato electrónico tem consequências no futuro

relativamente a possibilidade de leitura. Os documentos em suporte de papel são duráveis em arquivo e a sua leitura pode ser feita após cinquenta ou cem anos porque dispensa instrumentos de leitura, mas a leitura de documentos electrónicos não é tão simples.

A maioria dos documentos actuais está em base de dados, em formato DOC, XLS, PDF, TIF, TXT e outros semelhantes que podem não ser lidos daqui a cem anos se não forem salvaguardados os instrumentos de leitura. Referimo-nos ao hardware e software usado para os criar, bases de dados, sistemas operativos e outro software de Office. Com a evolução do hardware e do software, provavelmente daqui a alguns anos não conseguiremos ler os documentos que hoje estão em base de dados ou em Office.

Para armazenar em arquivo um documento electrónico podemos seguir vários caminhos:

- Guardar os dados nos formatos da base de dados que os criou. Neste caso devemos guardar também o hardware e os softwares associados (sistema operativo, de base de dados, etc) que permitam a sua leitura no futuro;
- Exportar os documentos ou os dados para formatos standard, por exemplo, DOC, XLS, PDF, TIF, TXT ou outros semelhantes. Neste caso devemos guardar também o hardware e os softwares que tratem estes formatos.

Apoio técnico especializado ao Ministério das Finanças e da Administração Pública

Apoios desenvolvidos em 2009:

- *Sector público administrativo e do sector público empresarial*
 - *Secção Especializada de Avaliação de Serviços do SCI*
 - *Protecção dos Interesses Financeiros da CE*
 - *Participações em Júris, Comissões, Grupos de Trabalho e Outros*
 - *Apoio técnico especializado no domínio dos Recursos Humanos*
 - *Apoio técnico especializado no domínio tributário*
-

A IGF presta apoio técnico especializado em diversos órgãos. Inclui igualmente a análise de participações, apoio a processos de privatização, assessoria aos gabinetes do MFAP e pré-qualificação de consultores.

Apoio técnico especializado – Gestão Pública

No que respeita ao apoio técnico especializado no domínio da gestão pública, foram realizadas as seguintes acções mais relevantes:

- Apreciação de propostas de alteração do Estatuto Remuneratório dos membros do Conselho Directivo de um Instituto público e dos membros do órgão dirigente de 5 institutos públicos na área da ciência e tecnologia;
- Análise da proposta de fixação do estatuto remuneratório dos membros dos conselhos geral e

executivo e do fiscal único de duas Autoridades Metropolitanas;

- Remuneração dos cargos de direcção intermédia de 3º grau, de um instituto público;
- Remuneração da comissão de avaliação de medicamentos de um Instituto Público;
- Suplemento remuneratório para peritos e colaboradores do gabinete de aconselhamento regulamentar e científico de um Instituto Público;
- Contributos na vertente económico-financeira no âmbito do recurso hierárquico interposto por uma autarquia relativo a despacho ministerial proferido sobre relatório da IGF.

No âmbito do apoio técnico especializado à Tutela em matérias de recursos humanos, procedemos à:

- Elaboração de Parecer sobre Proposta de Lei sobre Segurança e Saúde no Trabalho;

- Elaboração de Parecer sobre o Projecto de Resolução n.º 414/X – Criação e Desenvolvimento de uma Fábrica de Ideias na Administração Pública;
- Análise de várias dezenas de exposições e denúncias sobre diversos objectos, nomeadamente:
 - SIADAP - Falta de contratualização de objectivos;
 - Inexistência de avaliação de desempenho;
 - Emprego Público
 - Existência de contratos de prestação de serviços para exercício de trabalho subordinado;
 - Opositores a procedimentos concursais.

Apoio técnico especializado – Sector Empresarial do Estado

No que respeita ao apoio técnico especializado no domínio do sector empresarial do Estado foram realizadas as seguintes acções:

- Análise do valor das componentes de custos que definem a remuneração relativa à prestação de serviços de manutenção e conservação, prevista no n.º 4 da cláusula 18.ª da proposta do Contrato Programa entre o Estado Português e empresa responsável pelo planeamento, gestão, desenvolvimento e execução do programa de modernização rede pública escolas secundárias.

No âmbito da Iniciativa Investimento e Emprego foram elaboradas diversas informações a solicitação do Gabinete do Senhor Ministro de Estado e das Finanças,

incidindo sobre minutas de cadernos de encargos, protocolos e outros instrumentos. Além disso, foi efectuado um primeiro ponto de situação da execução das medidas de apoio ao sector do turismo/promoção turística externa e da melhoria de eficiência energética em edifícios públicos.

Apoio técnico especializado – Recursos Humanos (RH)

Grupo de trabalho do CCAS

A IGF participou no grupo de trabalho criado no âmbito do Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (CCAS) e em várias reuniões do Conselho.

Pareceres

A pedido da Tutela elaborámos Parecer sobre:

- Proposta Lei sobre Segurança e Saúde no Trabalho;
- Projecto de Resolução n.º 414/X - Fábrica de Ideias na Administração Pública, a pedido do Gabinete do Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares.

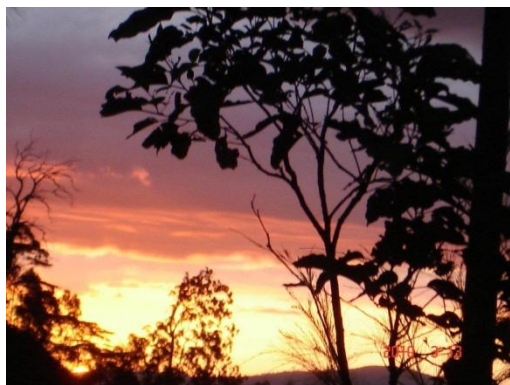
Procedemos também à análise de um vasto conjunto de denúncias sobre diversas e variadas situações fácticas como sejam:

- inexistência de avaliação individual do desempenho anual;
- irregularidades no processo de avaliação anual de desempenho;
- inexistência de procedimento concursal para admissão de pessoas numa entidade;

- falsas prestações de serviços;
- inactividade funcional;
- inconsistência na atribuição de prémios de desempenho;
- falta de resposta em processo de reclamação do resultado da avaliação do desempenho;
- recurso tutelar do acto de homologação;
- suspeição sobre opositores a procedimentos concursais por alegadas relações de parentesco e ou afinidade..

A IGF foi também destinatária de diversas questões jurídicas colocadas pelos trabalhadores, as quais, qualitativamente se sintetizam:

- mobilidade;
- horário de trabalho;
- ajudas de custo;
- quebra de confidencialidade.



Apoio técnico especializado – Administração Tributária

No domínio da administração tributária, a IGF procedeu, por solicitação do Senhor Ministro de Estado e das Finanças e do Senhor SEAF, à elaboração dos seguintes pareceres:

- Formalidades e condicionalismos aplicáveis ao procedimento de restituição de IVA aos partidos políticos – Lei nº 19/2003, de 20 de Junho;
- Programa POSEIMA – Reexpedição/reexportação de produtos (DGAIEC);
- SINAGA, Sociedade de Indústrias Agrícolas Açorianas, SARL – Expedição de açúcar POSEIMA dos Açores para o Continente;
- Projecto de Despacho do Sr. SEAF, de 27/JUL/09, sobre o fornecimento pela DGCI de informação à Câmara dos TOC;
- Projecto de Portaria que visa regulamentar os artigos 833.º-A e 864.º do Código de Processo Civil;
- Recurso hierárquico apresentado por DAN CAKE (Portugal) SA;
- Contributos da IGF para o Grupo de Trabalho para o Estudo da política fiscal, competitividade, eficiência e justiça do sistema fiscal – no âmbito do V Subgrupo, com o objectivo de contribuir para “a simplificação do procedimento e processo tributário, harmonização do processo administrativo e tributário, a prescrição, a caducidade e a compatibilização entre soluções informáticas no procedimento tributário e as garantias dos contribuintes legalmente consideradas, através de um diferente tipo de relação entre a administração e o contribuinte”.

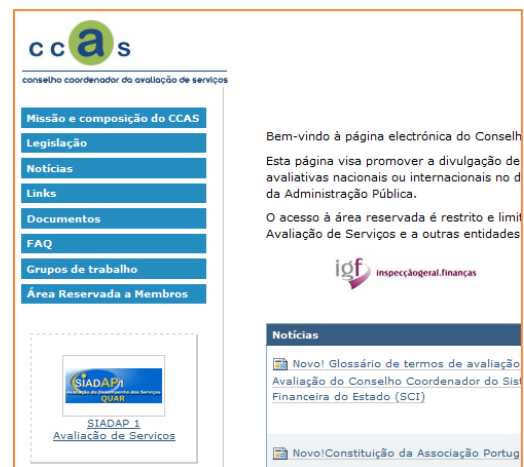
Zoom sobre... Conselho Coordenador de Avaliação dos Serviços (CCAS)

Participação, enquanto membro do Conselho Coordenador de Avaliação dos Serviços (CCAS), nas reuniões deste Conselho, que tem por missão, assegurar a coordenação e dinamizar a cooperação entre os vários serviços com competências em matéria de planeamento, estratégia e avaliação e promover a troca de experiências e a divulgação de boas práticas nos domínios da avaliação.

Participação da IGF em várias iniciativas, designadamente:

- Elaboração do glossário de termos de avaliação e gestão, criado pela Secção Especializada de Avaliação do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI);

- Apoio à Associação Portuguesa de Avaliação especialmente nos grupos de trabalho para a elaboração dos estatutos e outras iniciativas;



The screenshot shows the website of the Conselho Coordenador de Avaliação dos Serviços (CCAS). The header includes the CCAS logo and the text 'conselho coordenador da avaliação de serviços'. A navigation menu on the left lists: 'Missão e composição do CCAS', 'Legislação', 'Notícias', 'Links', 'Documentos', 'FAQ', 'Grupos de trabalho', and 'Área Reservada a Membros'. The main content area features a welcome message: 'Bem-vindo à página electrónica do Conselho... Esta página visa promover a divulgação de avaliações nacionais ou internacionais no da Administração Pública. O acesso à área reservada é restrito e limitado a Avaliação de Serviços e a outras entidades'. Below this is the IGF logo. A 'Notícias' section contains two items: 'Novo! Glossário de termos de avaliação Avaliação do Conselho Coordenador do Sistema Financeira do Estado (SCI)' and 'Novo! Constituição da Associação Portuguesa de Avaliação'.

COOPERAÇÃO

Cooperação e Relações Institucionais

Nesta área de intervenção da IGF, integram-se as acções de desenvolvimento de parcerias e de outras formas de cooperação com órgãos de controlo nacionais e estrangeiros, particularmente dos PALOP/CPLP e da EU.

Em 2009, são de destacar as seguintes acções de cooperação realizadas:

Cooperação com instituições homólogas da UE

Merece especial referência a conclusão de um projecto plurianual de *twinning* com a Autoridade de Auditoria da Roménia, projecto que contou ainda com a participação dos nossos homólogos de França e da Polónia.

A Portugal coube o apoio na elaboração do Manual de Auditoria e formação sobre diversas matérias de auditoria de sistemas e de operações.

Também por sugestão da Comissão Europeia, a IGF prestou assistência técnica às autoridades homólogas da Turquia, Ucrânia e Croácia, tendo sido acordada uma participação mais vasta num projecto de *twinning* com a Croácia, que se concretizará a partir de 2010.

Do mesmo modo, foi continuada a execução prevista ao Protocolo de Cooperação entre a IGF e a Intervención General de la Administración del Estado, organismo homólogo da IGF em Espanha, designadamente através da realização de reuniões temáticas, da partilha de metodologias de auditoria e da participação num encontro de auditores da IGAE.

De registar ainda a participação da IGF em dois seminários organizados pelo TAIEX da EU, na Ucrânia sobre a temática da normalização contabilística no Sector Público, e na Turquia subordinado ao tema o papel dos *stakeholders*

no planeamento estratégico de organismos públicos.



Cooperação Internacional – Fórum de Inspectores-Gerais de Estado e de Finanças da CPLP

Decorreu em Brasília, de 7 a 9 de Dezembro, a II Conferência Anual de Inspectores-Gerais da Administração do Estado e de Finanças da CPLP, tendo contado neste ano como organismo organizador a Controladoria Geral da União-Brasil (CGU), dando assim, continuação aos trabalhos iniciados em Lisboa em 2008, com o objectivo de debate de estratégias e a troca de experiências e de boas práticas entre estes Organismos, bem como o desenvolvimento de acções especiais que fomentem a cooperação técnica entre os mesmos, integrando um Projecto (IGF-CPLP) duradouro e com um horizonte mínimo programável de pelo menos três anos.

Nesta conferência, foram abordados os temas relacionados com o *Código de Ética e Deontologia dos Auditores Públicos e Boas Práticas de Auditoria Pública dos OECE*, através de uma apresentação efectuada por cada representante, seguido de debate alargado a todos os intervenientes, bem como foi aprovado o “Manual de Controlo Interno” e o “Glossário” dos OECE_CPLP, sem prejuízo da

salvaguarda dos procedimentos específicos que resultem dos ordenamentos jurídicos próprios de cada um dos respectivos países.

Estes documentos foram elaborados por um Grupo Técnico constituído por representantes de Angola, Brasil, Cabo Verde, que reuniu em Brasília nos dias 4 a 11 de Julho e de 2 a 4 de Dezembro de 2009.

Foi também apresentado o site dos OECI, elaborado pela IGF de Portugal (www.focicplp.org), o qual já se encontra em funcionamento desde Junho de 2009 e a ser utilizado.



Para 2010 está prevista a realização da III Conferência Anual, sendo Angola o país organizador e a reunião de dois grupos de trabalho em local a designar, de modo a desenvolver na especialidade alguns dos temas que integram o “Manual de Controlo dos OECI”, bem como elaborar uma proposta de “Regimento interno da Conferência Anual” a submeter a aprovação nesta III Conferência. Em 2011 a Conferência será realizada em Cabo Verde, seguida da Guiné-Bissau e de Moçambique.



Cooperação Internacional – PALOP (PICATfin)

No âmbito da cooperação com os PALOP, em particular no quadro do programa PICATFIN, foram realizadas em 2009 as seguintes acções:

- Catorze acções de formação, de uma semana cada, nas IGF de Cabo Verde, Angola, Guiné-Bissau, S. Tomé e Príncipe
- Catorze Estágios de auditoria em Portugal para inspectores da IGF, de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e S. Tomé e Príncipe;
- Dez acções de assistência técnica a auditorias realizadas em Angola, Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe;
- Foi aprovado o programa PICATFin com o Ministério das Finanças de Moçambique, o qual prevê um conjunto de acções de cooperação entre a IGF-PT e a IGF-M no período de 20010-2012.

Parceria: IGF de Portugal /ESV-Suécia/IGF de Moçambique

No âmbito desta parceria de cooperação, decorreu em Maputo nos dias 5 e 6 de Maio, a 21ª reunião do Comité Directivo do Projecto de cooperação ESV/IGF-PT/IGF-M, onde se apreciou o Relatório de Actividades da IGF de Moçambique de 2008 e o do 1º Trimestre de 2009, tendo sido apresentada a proposta da IGF-PT para viabilizar a continuação do apoio

financeiro sueco à IGF-M, em virtude do ESV ter decidido continuar a gerir o projecto apenas até 31/DEZ/2009.

Neste âmbito a IGF-PT propôs assegurar a assistência técnica com consultorias de curta/média duração, dirigidas na especialidade a acções específicas, em alinhamento com o programa de assistência técnica assinado pelos Ministros das Finanças de Portugal e Moçambique, para o período de 2010-2013, designado PICATFIN – Programa Integrado de Ajuda ao Desenvolvimento das finanças Públicas de Moçambique, que irá abranger todos os organismos do Ministério das Finanças.

Decorreu em Maputo, nos dias 2 e 3 Dezembro, a 22ª reunião do Comité Directivo e o seminário de encerramento do projecto. Nesta reunião, foi apresentado e apreciado o Relatório de Actividades da IGF-M (3º trimestre) de 2009 e apresentado o Plano de Actividades da IGF-M para 2010.

No âmbito do referido seminário, foi efectuado, pelos representantes dos ESV, o balanço das actividades do projecto no período 2000/2009, fundamentalmente quanto aos resultados da experiência de cooperação com a IGF de Portugal e IGF de Moçambique.

Também os representantes da IGF-PT presentes naquele seminário apresentaram a avaliação da IGF sobre a colaboração prestada ao longo dos últimos dez anos, considerada muito positiva, quer na assessoria de longa e curta duração, quer na formação em sala e em serviço (dos quais destacaram as auditorias a dois serviços públicos), focalizando a avaliação no contributo muito positivo que foi dado para o desenvolvimento das capacidades de intervenção da IGM-M, da cooperação estreita entre os diversos intervenientes no projecto e pelo aprofundamento das relações institucionais entre a IGF-M e a IGF-PT.

Em termos do futuro modelo de colaboração entre as IGF dos dois países, para além do projecto PICATFIN que se iniciará em 2010, em

relação ao futuro modelo de projecto financiado pela ASDI da Suécia, a IGF-P apresentou total disponibilidade para colaborar no modelo que vier a ser aprovado, na forma de apoio em aspectos específicos da gestão estratégica do projecto, quer na assessoria de curta duração em matérias específicas.



Instituto Nacional de Administração

Foi prestada cooperação técnica com cedência ocasional de recursos para formação no Instituto Nacional de Administração, designadamente nas áreas de:

- Auditoria informática – Conceitos e Metodologias;
- Standard COBIT para Auditoria de Sistemas de Informação;
- Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho - SIADAP.

Comissão de Normalização Contabilística

A IGF continuou a prestar apoio à CNC através da cedência das instalações e de acesso à rede Ethernet do edifício sede.



Zoom sobre...Fórum de Inspectores-Gerais de Estado e de Finanças da CPLP

No desenvolvimento da cooperação institucional da IGF com instituições homólogas dos PALOP no âmbito do PICATfin, através da realização de várias acções de formação técnica e formação *on Job*, nasceu a iniciativa de abrir um espaço mais alargado de cooperação técnica e institucional com todos os Órgãos estratégicos de Controlo Interno da CPLP.

Assim, decorreu em Brasília, de 7 a 9 de Dezembro, a II Conferência Anual de Inspectores-Gerais da Administração do Estado e de Finanças da CPLP, dando assim, continuação aos trabalhos iniciados em Lisboa em 2008, com o objectivo de debate de estratégias e a troca de experiências e de boas práticas entre estes Organismos, bem como o desenvolvimento de acções especiais que fomentem a cooperação técnica entre os mesmos, integrando um Projecto (IGF-CPLP) duradouro e com um horizonte mínimo programável de pelo menos três anos.

Nesta conferência, foram abordados os temas relacionados o *Código de Ética e Deontologia dos Auditores Públicos e Boas Práticas de Auditoria Pública dos OECl*, através de uma apresentação efectuada por cada representante, seguido de debate alargado a todos os intervenientes, bem como foi aprovado o “Manual de Controlo Interno” e o “Glossário” dos OECl_CPLP.

Estes documentos foram elaborados por um Grupo Técnico constituído por representantes de Angola, Brasil, Cabo Verde, que reuniu em Brasília nos dias 4 a 11 de Julho e de 2 a 4 de Dezembro de 2009.



Também foi amplamente discutido o site dos OECl, elaborado pela IGF de Portugal (www.focicplp.org), o qual já se encontra em funcionamento desde Junho de 2009 e a ser utilizado.

De acordo com o memorando de entendimento efectuado, realizar-se-ão, em 2010, reuniões de dois grupos de trabalho em local a designar, com o objectivo de desenvolver na especialidade alguns dos temas que integram o “Manual de Controlo dos OECl” bem como elaborar uma proposta de “Regimento interno da Conferência Anual”, a submeter a aprovação na III Conferência, que se realizará em Luanda (Angola)



ACTIVIDADES INSTRUMENTAIS DE MISSÃO

Actividades Instrumentais de Missão

- *Gestão de Conhecimento – Formação e Desenvolvimento de Competências*
- *Planeamento e controlo da actividade*
- *Elaboração de normas de boas práticas, manuais, guiões metodológicos*
- *Controlo de qualidade*
- *Desenvolvimento e manutenção de software de auditoria e de apoio à gestão*
- *Acesso a informação das entidades do universo de controlo*

Do domínio da Gestão de Conhecimento – Formação e Desenvolvimento de Competências, deu-se continuidade à estratégia de reforço da dinâmica de funcionamento do organismo e do desenvolvimento profissional dos seus recursos humanos. As acções de formação levadas a cabo permitiram melhorar e actualizar as competências existentes, bem como construir as novas competências requeridas, designadamente nos domínios em que a IGF actua mais frequentemente, visando caminhar no sentido da Qualidade e Excelência no quadro da modernização da Administração Pública.

Relativamente a este projecto, tinha sido prevista a utilização de 6894 horas de formação passiva. Com base nos dados apresentados no quadro seguinte verifica-se que o grau de execução se situou acima do previsto, tendo sido simultaneamente executadas acções com co-financiamento do POPH de 2008 e de 2009.

Foram executadas 442 participações em acções de formação internas e 162 em acções de formação externas, o que equivale em média a cerca de 3 acções com 40 horas aproximadas por cada trabalhador.

A concretização do Plano de Formação Profissional, visando a melhoria constante da qualificação dos recursos humanos, totalizou

8.199 horas de formação. Destas, 6793 horas de formação interna e 1406 horas de formação externa.

A autoformação atingiu 1588 horas em matérias do interesse dos participantes e autorizadas pelos dirigentes da IGF.

A formação profissional foi realizada em estreita articulação com as necessidades da Actividade da IGF, evidenciando-se no quadro seguinte a sua distribuição em número de horas e em número de participantes, pelos vários domínios:

Domínio	Nº horas internas	Nº Participantes	Nº horas externas	Nº Participantes	Total horas	%
Administração /Gestão das Organizações	969	56	75	10	1044	12,7%
Ciências humanas e sociais	96	32	6	2	102	1,2%
Economia/Finanças	1288	220	595	72	1883	23,0%
Direito	2981	66	641	71	3622	44,2%
Informática	1459	68	71	4	1530	18,7%
Ambiente	0	0	18	3	18	0,2%
TOTAL	6793	442	1406	162	8199	100,0%

No campo das normas de boas práticas, executaram-se diversas iniciativas de relevo.

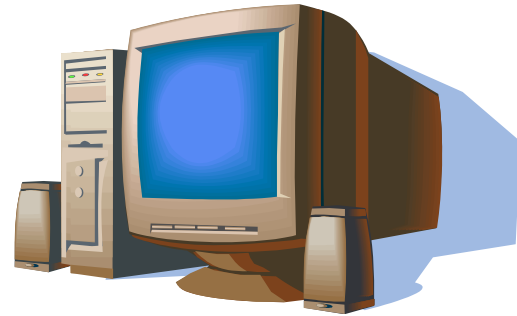
Salienta-se a manutenção e o desenvolvimento de software orientado para a eficiência e apoio efectivo à gestão, bem

como para a auditoria. A IGF dispõe actualmente de alguns processos de natureza administrativa com pleno recurso à tecnologia, por exemplo a requisição e controlo de consumíveis, o controlo de actividade, férias, faltas e licenças são efectuados em ambiente de *workflow* com intervenção manual mínima e com substituição de assinatura por identificação com *user/password*.

No âmbito das tecnologias de informação, foram ainda desenvolvidas as actividades comuns de aquisição e instalação de *hardware* e *software*, gestão de contratos e de assistência técnica informática, manutenção do site, gestão e distribuição dos equipamentos informáticos.

Foram também conseguidas algumas iniciativas de *benchmarking*, especialmente ao nível das metodologias de auditoria de sistemas de informação com aplicação em auditoria na caracterização das despesas em TIC na Administração Pública.

O planeamento estratégico e operacional tem um papel determinante na IGF, uma vez que assenta em processos transversais e integradores de contributos que ocupam algum tempo na execução das diferentes actividades.



Do domínio das boas práticas, executaram-se duas acções de relevo:

- Estudo sobre prospectiva e boas práticas internacionais do controlo estratégico das administrações fiscais, foram identificadas as “boas práticas” das administrações fiscais com maior sucesso, destacando-se como ideia-chave do controlo, a combinação do benchmarking de “melhores práticas” metodológicas com as “melhores performances” de resultados (*outcomes*).
- Manual de Controlo Interno dos OEI-CPLP, destinado a sustentar a actividade de controlo dos OEI numa base de boas práticas orientadas para agregar valor e fortalecer a gestão pública e racionalizar as acções de controlo e de avaliação de programas, devendo ser dinâmico e sucessivamente actualizado sempre que se revele necessário

Zoom sobre... A gestão de conhecimento na IGF materializada na elaboração de normas de boas práticas, manuais e guiões metodológicos

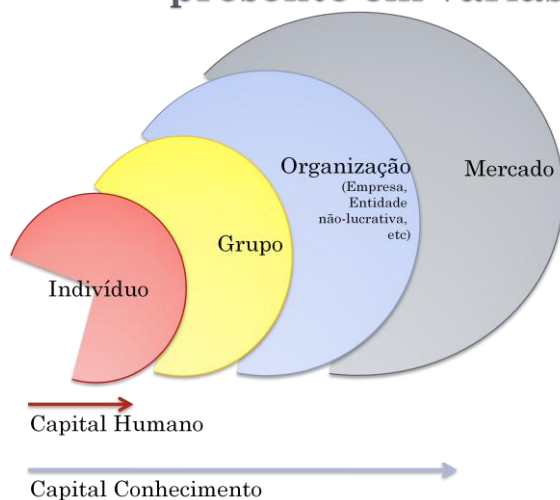
Além do conhecimento explícito, que inclui actualmente uma grande variedade de instrumentos metodológicos amplamente utilizados nas suas intervenções, a IGF dispõe de um vasto *stock* de conhecimento tácito nos seus colaboradores. Este conhecimento tem vindo a ser posto em prática através da produção e disponibilização de documentos utilizáveis na actividade corrente.

Foram desenvolvidos e postos em prática diversos guiões, designadamente:

- Guião das Compras Públicas para as Autarquias Locais;
- Guião sobre Concessões Municipais;
- Guião relativo ao Procedimentos Pré-Contratuais;
- Guião para auditorias de empreitadas de obras públicas (projectos e trabalhos a mais e fiscalização);
- Guião para a análise da sustentabilidade das EP;
- Guião para a análise da gestão das EP;
- Planeamento e guião p/ auditorias de avaliação da qualidade da despesa pública e gestão de tesouraria - PPTH;
- Actualização do guião para verificar o cumprimento do novo quadro legal;
- Ajustamento dos questionários do Guião SIADAP 2004;
- Questionário sobre a prestação de contas e controlo operacional em Serviços e Fundos Autónomos.

Globalmente, as iniciativas de gestão de conhecimento na IGF seguem os padrões das melhores organizações internacionais.

O conhecimento é um activo presente em várias dimensões



- ▶ Intangível
- ▶ Ilimitado s/ barreiras
- ▶ Dinâmico no tempo, no espaço e na utilização
- ▶ É diferente dos activos tangíveis

Ikujiro Nonaka & Noboru Konno