

RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO CRIADO PARA PREPARAR OS PROCEDIMENTOS A OBSERVAR NA ELABORAÇÃO DOS RELATÓRIOS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO COM VISTA À EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

I – Constituição e objectivo do Grupo de Trabalho

Na sequência de reunião entre o Presidente do Tribunal de Contas e o Inspector-Geral de Finanças foi decidido constituir um Grupo de Trabalho, integrado por dois representantes da Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) e dois representantes da Inspecção-Geral de Finanças (IGF), respectivamente, Auditor Coordenador António Costa e Silva, Auditor Rui Águas Trindade, Inspector de Finanças Chefe José Henrique Polaco e Inspector de Finanças Superior Principal José Menezes e Teles, com o objectivo de preparar os procedimentos a observar na elaboração dos relatórios de auditoria e inspecção com vista à efectivação de responsabilidades financeiras.

II – Problemática

A Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, estabelece que os relatórios dos órgãos de controlo interno remetidos por sua iniciativa ao Tribunal de Contas, deverão concretizar as *situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras*, em conformidade com o artº 12º, nº 2, alínea b), constituindo tal um dever especial de colaboração com o Tribunal de Contas (vd. nº 1, artº 12º).

Pese embora a norma antes explícita, o que é facto é que o Ministério Público não tem introduzido na 3ª Secção do Tribunal de Contas acções para efectivação de responsabilidades financeiras sem que os relatórios de auditoria dos órgãos de controlo interno se mostrem aprovados pela sua 2ª Secção, sendo também de salientar que o artº 76º, nº 1, da Lei nº 98/97 refere que os mesmos serão apenas objecto de análise e informação pelos Serviços de Apoio do Tribunal (no mesmo sentido, ver o artº 3º, nº 1, alínea a) do Regulamento de organização e funcionamento da DGTC, que incumbe o Departamento de Verificação Interna de Contas da realização da “análise dos relatórios dos órgãos de controlo interno” – redacção dada pelo Despacho nº 6047/2005 (2ª Série), de 09/03/2005, publicado no DR, II Série, nº 56, de 21/03/2005).

Por outro lado, a 3ª Secção do Tribunal proferiu já dois Acórdãos do Plenário da 3ª Secção (Acórdãos nº 05 e 06, respectivamente de 11 de Julho e 28 de Novembro de 2005) em que por carência de pressupostos processuais, considerados exigíveis nos termos do art. 58º, nº 3 da citada Lei, se reafirma a impossibilidade de a acção prosseguir (com base em relatórios produzidos por dois órgãos de controlo interno) *sem a sanção do vício da falta de intervenção da 2ª Secção* (pág. 16 do Acórdão nº 06), ou seja, a falta de intervenção da 2ª Secção, através de realização de auditoria própria (no primeiro dos casos citados, a situação já foi entretanto superada).

Amorim *Rui* *Polaco*

Acresce que, num processo em que o Ministério Público tinha intentado acção de responsabilidade financeira, a 3ª Secção concluíra *pela desqualificação como relatório, para os fins previstos nos art. 54º, 57º, 58º, 3 e 89º, do documento em que se funda a acção, designadamente por omissão do contraditório* (cfr. Sentença nº 04 da 3ª Secção, de 14 de Fevereiro de 2005, pág. 23).

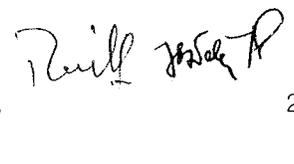
Acerca da ausência desse pressuposto processual, considera-se que o problema é que, por falta de contraditório e não só, como veremos, o relatório... não estava em condições de ser confirmado como relatório evidenciador de factos constitutivos de responsabilidade financeira e seus autores para o efeito de dar suporte à presente acção. Acção que foi, portanto, proposta fundada em pressuposto – a existência de relatório de auditoria – inexistente.

Sendo assim, conclui-se que *a falta do contraditório, além de representar sempre, como vimos, violação de importante garantia legal dos responsáveis, tem, em regra, influência na concretização dos factos, na sua caracterização como violação de dada norma legal e na imputação deles aos seus autores o que, depois, se irá reflectir na formulação do requerimento inicial por parte do MP – cfr. página 20 da mesma Sentença – embora se reconheça que, nos termos dos diplomas orgânicos que regem a actividade dos órgãos de controlo interno, apenas alguns consagram a necessidade de realização do contraditório institucional (que, no caso da IGF, é sempre assegurado nas suas acções inspectivas, nos termos previstos no nº 1 do artº 17º da Lei Orgânica e Despacho do Ministro das Finanças, nº 661/99 (2ª Série), de 19/10/1998, publicado no DR, II Série, de 15/01/1999), mas já não o contraditório pessoal tal como ele se encontra consagrado no artº 13º, nº 1 e 2, da Lei nº 98/97.*

No que toca a esta matéria importa salientar que o Ministério Público tem entendido, à luz da Lei nº 98/97, que se deve distinguir claramente, o exercício do contraditório prévio dos organismos auditados, por via da audição dos seus dirigentes no momento da auditoria, do contraditório, concreto e pessoal, de todos e cada um dos indigitados responsáveis por infracções evidenciadas, concretas e identificadas no tempo.

Ora, a ausência deste pressuposto processual, adicionado a outros, tidos como indispensáveis à propositura da acção, quando baseados exclusivamente em inquéritos e auditorias tem conduzido a que o Ministério Público não desenvolva diligências complementares para suprir a falta de tais requisitos (situação que os representantes da IGF defenderam que deveria ser resolvida, por via de alteração legislativa que dotasse o Ministério Público de efectivos poderes de investigação, à semelhança do que se verifica nos tribunais comuns) e assim, não dê andamento aos relatórios de auditoria provenientes dos organismos de controlo interno, acabando por essa razão, por proferir despachos de arquivamento, que, tem abrangido algumas auditorias realizadas pelos serviços do próprio Tribunal). São os casos da falta, designadamente, de:

- Concretização rigorosa dos factos relatados para efeitos de imputação de responsabilidades;
- Quantificação das respectivas responsabilidades;
- Realização do contraditório pessoal dos eventuais responsáveis pelas infracções evidenciadas;

- Identificação clara dos responsáveis dos serviços auditados e dos responsáveis pelos factos;
- Indicação das normas violadas ou seja, das concretas infracções praticadas;
- Documentação probatória relevante correlacionada com os factos evidenciados.

Deste modo, o modelo que decorre da aplicação da Lei nº 98/97 poderá, efectivamente, ser aperfeiçoado se as próprias Inspeções-Gerais ou quaisquer outras entidades de controlo ou auditoria dos serviços e organismos da Administração Pública, adoptarem procedimentos que, de forma normalizada, possam contemplar no corpo dos seus processos e relatórios os aspectos referenciados.

Esse facto, constitui já uma preocupação da IGF, como resulta dos relatórios entretanto comunicados ao Tribunal de Contas, situação reconhecida pelos representantes da DGTC na análise que efectuaram, por amostragem, a dois dos processos comunicados em 2004 e 2005 (auditorias ao Instituto das Estradas de Portugal e restantes institutos rodoviários e Direcção-Geral de Viação).

Neste sentido e com vista a consubstanciar um relato o mais completo possível, a 2ª Secção do Tribunal de Contas consignou no seu Regulamento Interno, aprovado em sessão do Plenário da 2ª Secção, em 4 de Junho de 1998, que o relato deve ser organizado e composto de um conjunto de elementos, elencados no artº 59º, nº 1 da Lei nº 98/97 e acompanhado de um *anexo relativo às eventuais infracções financeiras, com indicação dos factos, normas violadas, identificação dos responsáveis e os elementos de prova que for possível recolher, e dos demais anexos que se mostrem necessários* – cfr. nº 3 do mesmo artigo.

Ora, no tocante à matéria em apreço e de forma a superar as dificuldades inerentes à efectivação de responsabilidades financeiras, torna-se necessário que os relatórios dos organismos de controlo interno contenham os seguintes elementos/aspectos:

1. Concretização das situações de facto e de direito susceptíveis de integrar eventuais infracções financeiras;
2. Montantes envolvidos (autorizados e pagos);
3. Indicação das normas legais violadas;
4. Identificação dos autores materiais das referidas infracções bem como do cargo/função exercida;
5. Indicação das datas e/ou períodos em que os factos ocorreram;
6. Resultados do contraditório do órgão de gestão do organismo, responsável à data da auditoria (contraditório institucional), bem como, individualmente, dos responsáveis pelas infracções financeiras indiciadas pelo trabalho de auditoria, ainda que já não exercendo funções na mesma entidade (contraditório pessoal);
7. Anexos com os elementos de prova e sua fácil localização no processo;
8. Cópia da Relação Nominal dos Responsáveis pelas Gerências/Exercícios (que integra os documentos a organizar e a remeter pelas entidades públicas ao Tribunal para efeitos de prestação de contas);





9. Mapa síntese designado de “Quadro de eventuais infracções financeiras” devidamente preenchido, de acordo com o modelo anexo a este relatório (ANEXO I)

Para melhor percepção do referido mapa, junta-se, em anexo a este relatório, um exemplo da forma como o mesmo deve ser preenchido (ANEXO II).

Por último, é de referir que não constitui matéria dos trabalhos de auditoria ou de inspecção a averiguação de aspectos relativos ao nexos de imputação dos factos apurados, isto é, da culpa ou dolo dos agentes.

III – Proposta

Em face do exposto e tendo em vista uma integração perfeita e completa dos aspectos atrás referenciados nos resultados das acções de controlo e auditorias realizadas pelos órgãos de controlo interno, afigura-se-nos necessário que, após aprovação deste Relatório por ambas as partes, o mesmo seja objecto de análise pelo Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado e nos termos regulamentarmente definidos, com vista à adopção futura por parte daqueles órgãos dos seguintes procedimentos:

1. Do processo de auditoria ou inspecção deve constar um quadro síntese que concretize as situações de facto e de direito que indiciam infracções financeiras e integram o corpo dos respectivos relatórios, com a designação de “**Quadro de eventuais responsabilidades financeiras**” (ANEXO I);
2. O mesmo processo deve integrar também a **Relação nominal dos eventuais responsáveis** pelas gerências ou exercícios;
3. As situações tipificadas no referido quadro, a comunicar ao Tribunal de Contas, devem fazer-se acompanhar dos documentos relativos ao exercício do **Contraditório, institucional e pessoal** (através de ofício dirigido aos visados, com indicação de um prazo para se pronunciarem sobre os factos que lhe dizem respeito), bem como dos **Anexos** que constituem os elementos de prova, devendo estes últimos estar referenciados no quadro supra citado;
4. No preenchimento do quadro supra, as remissões devem ser feitas para os pontos e respectivas páginas onde as infracções financeiras se encontrem relatadas, seguindo-se igual procedimento para os documentos de suporte (Anexos e correspondentes páginas);
5. No preenchimento do mesmo quadro, no item “Responsáveis”, ter-se-á especial atenção na identificação quer dos eventuais responsáveis da gerência em cuja esfera jurídica se repercutem os factos indiciados no relatório quer os eventuais autores da prática dos mesmos, caso a caso;

 4/5

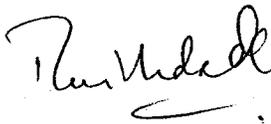
Lisboa, em 8 de Março de 2006

O Grupo de Trabalho,



(António Costa e Silva)

DGTC



(Rui Águas Trindade)

DGTC



(Henrique Polaco)

IGF



(José Menezes e Teles)

IGF

ANEXOS I (Quadro modelo) e II (Quadro exemplificativo)



ANEXO I - QUADRO DE EVENTUAIS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

Relatório (ponto e páginas)	Factos susceptíveis de integrar infracções financeiras / Valores autorizados e pagos	Norma(s) violada(s)	Documentos de suporte (Anexos)	Responsáveis (*)	
				Pela gerência	Autores dos factos

(*) Nesta coluna deve proceder-se à identificação dos responsáveis (nome, cargo ou função) e do respectivo período da gerência/exercício, de acordo com a relação dos responsáveis que integra os documentos a organizar e a remeter pelas entidades públicas ao Tribunal de Contas para efeitos de julgamento das contas.

Handwritten signature and initials



ANEXO II - QUADRO DE EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Relatório (ponto e páginas)	Factos susceptíveis de integrar infracções financeiras / Valores pagos e autorizados	Norma(s) violada(s)	Documentos de suporte	Responsáveis	
				Pela gerência	Autores dos factos
3.3.4.2., págs. 71 e segs.	Atribuição de “subsídio de transporte” aos directores de departamento do Instituto X sem qualquer sustentação legal ou regulamentar (já existiam outras componentes remuneratórias que cobriam as deslocações realizadas, v.g. subsídio mensal de representação ou função ou ajudas de custo e deslocações). Valores Autorizados: 250.550,40 € Valores Pagos: 250.550,40 €	Alínea a) do nº 6 do artº 39º da Lei nº 91/2001, de 20/08, artº 22º do DL nº 155/92, de 28/07 e, ainda, o artº 3º do CPA	Anexo X (a fls.) Ofícios e documentos diversos sobre a matéria (arquivados em papéis de trabalho na posse da IGF)	Membros do Cons. Adm do Instituto X, no período 01/01/2002 a 31/12/2003	Engºs João Z e Maria Y e Dr. António X (05/01/2002)
3.3.4.4. págs. 75 e segs.	Pagamento de indemnizações em montantes superiores aos devidos aos ex-membros dos CA do instituto X, contrariando o estabelecido na lei Valores autorizados: 475.600 € Valores pagos: 475.600 €	Artº 6º do Estatuto dos Gestores Públicos, aprovado pelo DL nº 464/82, de 09/12 e RCM nº 29/89, de 03/08 (DR, I Série, de 26/08/89)	Anexo XI (a fls.) Documentos sobre a situação profissional retirados dos processos individuais (arquivados em papéis de trabalho na posse da IGF)	Membros do CA do Instituto X, no período 01/01/2004 a 31/12/2004	Drs. José A, Joana B e Joaquim C, membros do CA do Instituto X (30/06/2004)
3.4.1.2., alínea a), página 81	Fraccionamento da despesa, no caso de 60 ajustes directos a uma mesma empresa realizados pelo Instituto X, em desrespeito pelas normas legais aplicáveis, com o intuito de não ser realizado concurso público Valores autorizados (S/ IVA): 2.500.000 € Valores pagos (c/ IVA 19 %): 2.975.000 €	Nº 2 do artº 16º do DL nº 197/99, de 08/06	Anexo XII (a fls.)	Membros do CA do Instituto X, no período 01/01/2004 a 31/12/2004	Dr. José A (Presidente do CA do Instituto A (autorizações da despesa efectuadas entre 15/01/2004 a 07/08/2004).

[Handwritten signatures and initials in the left margin]



ANEXO II - QUADRO DE EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

<i>Relatório (ponto e páginas)</i>	<i>Factos susceptíveis de integrar infracções financeiras / Valores pagos e autorizados</i>	<i>Norma(s) violada(s)</i>	<i>Documentos de suporte</i>	<i>Responsáveis</i>	
3.4.1.2., alínea b), página 81	Trabalhos a mais que, não tendo resultado de qualquer circunstância imprevista, não foram precedidos de concurso. Valores autorizados (S/ IVA): 3.000.000 € Valores pagos (c/ IVA 19 %): 3.570.000 €	Nº 1 do artº 26º do DL nº 59/99, de 02/03	Anexo XIV (a fls.)	Membros do CA do Instituto X, no período 01/01/2004 a 31/12/2004	Membros do CA e outros técnicos e dirigentes referidos no Anexo XIV, em particular no documento intitulado "Mapa resumo dos trabalhos abrangidos no conceito de obra nova" e Informações anexas
3.4.2.1., alíneas a) a c), págs. 82	Realização de despesas com a aquisição e aluguer de viaturas sem prévia anuência do Ministro das Finanças e incumprimento dos procedimentos contratuais adequados em função do valor da despesa, fixados legalmente. Valores pagos: 300.000 €	Artº 18º do DL nº 77/2001, de 05/03 Alínea a) do nº 1 do artº 81º do DL nº 197/99, de 08/06	Anexo XV (a fls.) Outros documentos recolhidos dos processos administrativos das aquisições realizadas (arquivados em papéis de trabalho na posse da IGF)	Membros do CA do Instituto X, no período de 01/01/1999 a 31/12/2001	Drs. Abel J e Fernando L e Engª Francisca (membros do CA do Instituto X) em 30/05/2001 e outros técnicos e dirigentes indicados no, no doc. "Contratos referentes a viaturas adquiridas pelo Instituto X" integrado Anexo XV.
3.7., págs. 95 e segs.	Atribuição, por conta do orçamento do Instituto X, de subsídios a entidades fundamentalmente privadas sem fundamento legal e sem autorização do Ministro da Tutela Valores autorizados: 550.000 € Valores pagos: 520.000 €	Alínea a) do nº 6 do artº 39º da Lei nº 91/2001, de 20/08, artº 22º do DL nº 155/92, de 28/07 e, ainda, o artº 3º do CPA	Anexo XVI (a fls.)	Membros do CA do Instituto X, no período 01/01/2004 a 31/12/2004	Presidente do CA do Instituto X, Dr. José A e outros técnicos e dirigentes indicados no Anexo XVI, em particular nos documentos intitulados "Subsídios concedidos pelo Instituto X à Fundação Z" e "Outros subsídios concedidos pelo Instituto X.



Exmo. Senhor
Presidente do Tribunal de Contas
Dr. Guilherme d'Oliveira Martins
Av. da República, 65
1050-189 Lisboa

S/referência

N/referência

Data: 24.03.06

Assunto: Grupo de Trabalho entre a Inspeção-Geral de Finanças e o Tribunal de Contas.
Relatório final do grupo de trabalho.

1109 27 3 06

Senhor Presidente,

Na sequência da sessão de trabalho do passado dia 11 de Janeiro, que V. Exa. em muito boa hora promoveu, é com o maior gosto que assinalo, no que se refere à Inspeção-Geral de Finanças, o nosso completo acordo ao entendimento expresso no Relatório Final do grupo de trabalho instituído para preparar os procedimentos a observar na elaboração dos relatórios dos órgãos de controlo interno, com vista à efectivação de responsabilidades financeiras.

Com efeito, não posso deixar de assinalar que o Relatório Final do grupo de trabalho constitui um documento que honra ambas as Instituições, plasmando o resultado de um percurso que, ilustrado pelas diferentes actas que foram consolidando os sucessivos progressos, permitiu alcançar um resultado, a um tempo, célere, sustentado e operacional, pelo qual nos felicitamos.

Considero, por outro lado, que este resultado é também já um reflexo de uma nova fase no relacionamento e na colaboração entre o Tribunal de Contas e a Inspeção-Geral de Finanças, no quadro do mútuo respeito pelas respectivas competências próprias, para a qual esta muito oportuna iniciativa de V. Exa. muito contribuiu, e que claramente dignifica a nossa missão na tutela da boa aplicação dos dinheiros públicos, contribuindo para assegurar a melhor eficácia aos relatórios de auditoria, no que se refere à participação dos indícios de responsabilidade financeira que deles decorrem.

Neste sentido, dei já conhecimento do Relatório Final do grupo de trabalho ao Senhor Ministro de Estado e das Finanças, sendo minha intenção, logo que possível, levar o assunto ao Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI).

Com os melhores cumprimentos.

e a elevada consideração por V. Exa.
O Inspector-Geral de Finanças,

José Maria Leite Martins

José Maria Leite Martins



Tribunal de Contas

Gabinete do Presidente

IGF-EG 02373 31 03'06

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Tel: 21 794 51 01/2
Fax: 21 797 09 84

E-mail: gp@tcontas.pt
URL: <http://www.tcontas.pt>

CP. 76/06

31MAR'06.09628

Exmº Senhor
Dr. José Maria Leite Martins
M.I. Inspector-Geral de Finanças e
Presidente do Conselho Coordenador do SCI
da Administração Financeira do Estado
Rua Angelina Vidal, 41
1199-005 LISBOA

ASSUNTO: RELATÓRIO FINAL DO GRUPO DE TRABALHO ENTRE A INSPECÇÃO-GERAL DE
FINANÇAS E O TRIBUNAL DE CONTAS

V/REFª Of. Nº 1109, de 27.03.2006

Ilmo. Mestre Domingo

Acuso a recepção e agradeço a carta acima referenciada, pela qual V. Exª me transmitiu o seu completo acordo ao entendimento expresso no **Relatório Final do Grupo de Trabalho instituído para preparar os procedimentos a observar na elaboração dos relatórios dos órgãos de controlo interno, com vista à efectivação de responsabilidades financeiras.**

Aproveito a oportunidade para comunicar a V. Exª que aprovei igualmente o **Relatório Final** do referido Grupo de Trabalho, o qual me parece constituir um passo muito positivo no que respeita ao controlo da gestão pública, contribuindo também decisivamente para a melhor efectivação de responsabilidades por parte do Tribunal de Contas.

Aguardo, pois, com o maior interesse o agendamento deste Relatório para uma reunião do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, na qual terei o maior interesse em estar presente dada a importância deste assunto.

Com os meus melhores cumprimentos, *de muito pessoal*

O CONSELHEIRO PRESIDENTE

(Guilherme d'Oliveira Martins)

Lisboa, 30 de Março de 2006