

RELATÓRIO N.º 18/2011 - 2.ª S

PROCESSO N.º 43/10-AUDIT



AUDITORIA AO FUNDO PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS, I.P.

ANO 2009

Tribunal de Contas

Lisboa, 2011



Tribunal de Contas

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	5
Fundamento, objectivos e âmbito	5
Acções de Controlo	5
Metodologia.....	6
Condicionantes.....	7
Exercício do contraditório	7
CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE.....	8
Enquadramento normativo	8
Sistemas de informação.....	11
Recursos Humanos	12
Recursos Financeiros e Análise económico-financeira.....	12
Execução Orçamental	14
OBSERVAÇÕES	19
Sistemas de Gestão e de Controlo	19
Legalidade e Regularidade das Operações Subjacentes	25
<i>Receita</i>	<i>25</i>
<i>Despesa</i>	<i>26</i>
<i>Subsídio escolar complementar.....</i>	<i>27</i>
<i>Subsídios concedidos – MUDIP.....</i>	<i>29</i>
FIABILIDADE DAS CONTAS.....	43
DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA.....	44
EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS.....	45
CONCLUSÕES.....	47
RECOMENDAÇÕES.....	49
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	49
DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	49
Destinatários	49
Publicidade.....	50
Emolumentos	50
ÍNDICE DOS ANEXOS.....	Error! Bookmark not defined.



SIGLAS

CAM	Código das Associações Mutualistas
CCERDP	Códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas
CCP	Código dos Contratos Públicos
CD	Conselho Directivo
CEDIC's	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CIVE	Cadastro e Inventário dos Veículos do Estado
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPTA	Código de Processos nos Tribunais Administrativos
DAIPC	Divisão de Apoio à Informatização dos Postos Consulares
DCP	Departamento de Consultadoria e Planeamento
DGA	Departamento Geral de Administração
DGACCP	Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DSAF	Direcção de Serviços de Administração Financeira
DSAP	Direcção de Serviços de Administração Patrimonial
DSRH	Direcção de Serviços de Recursos Humanos
EBITDA	<i>Earnings Before Interest Taxes, Depreciations and Amortizations</i>
ECD	Estatuto da Carreira Diplomática
FRI	Fundo para as Relações Internacionais, I.P.
GOE	Grupo de Operações Especiais
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.
IGDC	Inspecção-Geral Diplomática e Consular
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IRN	Instituto dos Registo e do Notariado, I.P.
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MFC	Mapa Fluxos de Caixa
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MUDIP	Associação Mutualista Diplomática Portuguesa
OE	Orçamento do Estado
PA	Plano de Actividades
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública



Tribunal de Contas

QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RA	Relatório de Actividades
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SEF	Serviços de Estrangeiros e Fronteiras
SGC	Sistema de Gestão Consular
SGMNE	Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros
SPE	Serviços Periféricos Externos
TC	Tribunal de Contas



INTRODUÇÃO

Fundamento, objectivos e âmbito

1. A auditoria financeira ao Fundo para as Relações Internacionais, I. P. (FRI) teve em vista examinar a conta de gerência, verificar a contabilização das receitas, das despesas e dos activos, bem como a regularidade e legalidade das operações subjacentes¹.
2. A auditoria incidiu sobre a gerência de 2009, com extensão, sempre que necessário, a períodos anteriores e posteriores².
3. A auditoria foi realizada com a colaboração da Inspeção-Geral Diplomática e Consular (IGDC)³ no quadro da cooperação prevista no artigo 65.º da LEO - Lei do Enquadramento do Orçamento de Estado⁴ e na alínea c) do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁵.

Acções de Controlo

4. O TC efectuou recentemente as seguintes acções de controlo ao FRI:
 - em sede de fiscalização sucessiva: auditorias realizadas junto dos Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (SEMNE) [consulados em Genebra, Paris, Nogent-sur-Marne e Versalhes]⁶; auditoria “*SEMNE - Informatização e iniciativas tomadas na sequência de anteriores recomendações*” (Relatório n.º 22/2005-2.ª S) e consequente acompanhamento de recomendações (Relatório n.º 03/2008-2.ª S);
 - em sede de verificação interna: as contas de gerências de 2005 a 2007 foram “*Homologadas com recomendações*”; a conta de gerência de 2008 está em apreciação.
5. No que respeita aos órgãos de controlo interno, foram realizadas as seguintes auditorias:
 - pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO): auditoria ao “*Cumprimento das Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 45/2000, de 2 de Junho e n.º 115/2002, de 25 de Setembro*” (Relatório n.º 3/6.ª DEL/2003)⁷; Auditoria ao Fundo para as

¹ A auditoria consta dos Programas de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2010 e 2011, aprovados nos Plenários da 2.ª Secção, de 3 de Dezembro de 2009 e de 2 de Dezembro de 2010, respectivamente.

² As transferências do FRI para a MUDIP, relativas às gerências de 2008 e de 2010, por razões de eficiência e economia de meios e para evitar sobreposição de controlo, foram tratadas no presente Relato.

³ Colaboração aprovada pelo Plenário da 2.ª Secção do TC, de 21 de Outubro de 2010.

⁴ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto alterada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

⁵ Lei n.º 98/97, com a nova redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto (LOPTC), alterada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

⁶ Relatórios n.º 38/03-Audit (Consulado em Genebra), n.º 35/03-Audit (Consulado em Paris), n.º 36/03-Audit (Consulado em Nogent-sur-Marne) e n.º 37/03-Audit (Consulado em Versalhes).

⁷ A acção teve por objectivo a observância do *princípio da unidade de tesouraria*.

Relações Internacionais, execução orçamental de 2003 (Relatório n.º 4/DSAud/2004)⁸;

- pela Inspecção-Geral de Finanças (IGF): “*Auditoria aos apoios financeiros do Estado na área dos Negócios Estrangeiros – Fundo para as Relações Internacionais*” (Relatório n.º 733/2002); “*Auditoria ao cumprimento da unidade de tesouraria do Estado em Serviços e Fundos Autónomos*” (Relatório n.º 1565/2008);

Metodologia

6. Os trabalhos foram executados em conformidade com critérios, metodologias e técnicas acolhidos pelo TC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção e no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos e as práticas aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, designadamente a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI).
7. Para a realização dos trabalhos procedeu-se:
 - à actualização do “*dossiê permanente*” do FRI, existente nos serviços do TC, bem como à análise dos relatórios das auditorias realizadas pelo TC, DGO e IGF, atrás referidos;
 - à revisão analítica da conta de gerência de 2009 e demais documentos que a apoiam;
 - ao exame dos sistemas de gestão administrativa e de controlo interno através da realização de entrevistas e de testes de procedimentos e de conformidade a amostras de documentos de receita e despesa^{9,10}. A auditoria não comportou procedimentos de verificação física do imobilizado existente nos Serviços Periféricos Externos do MNE (SPE) embora a existência e salvaguarda de bens constantes do inventário do FRI tenha sido afirmada através da circularização junto de alguns SPE.
8. Nos trabalhos realizados tiveram-se em conta os pareceres jurídicos da DGO¹¹, de uma entidade externa¹² e do Departamento de Consultadoria e Planeamento (DCP) da Direcção-Geral do Tribunal de Contas¹³ sobre os protocolos celebrados entre o FRI e a Associação Mutualista Diplomática Portuguesa (MUDIP).

⁸ A acção teve por objectivo a avaliação da eficácia do sistema de controlo interno e a verificação dos procedimentos utilizados na cobrança das receitas e na autorização, processamento e pagamento das despesas durante a execução orçamental de 2003.

⁹ O exame da receita abrangeu 30 registos (399 m€). Relativamente à despesa procedeu-se à análise de uma amostra de 87 registos (12,8 M€) que corresponde a cerca de 57% da despesa.

¹⁰ A amostra foi seleccionada com o recurso ao método *Monetary Unit Sampling*, com um risco de auditoria de 5% e um limiar de materialidade de 1% a partir da consideração de riscos inerente e de controlo médio.

¹¹ Parecer n.º 129/2003, de 25 de Julho.

¹² Parecer da Sociedade de Advogados Sêrvulo Correia & Associados, datado de 20 de Julho de 2005, a solicitação do FRI.

¹³ Parecer n.º 2/11 – DCP, de 11 de Fevereiro de 2011.



Condicionantes

9. O TC regista a colaboração dos responsáveis do FRI, da Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas (DGACCP), do Departamento Geral de Administração (DGA), dos SPE e da MUDIP. Contudo, os trabalhos foram condicionados pela necessidade de recolha e análise de diversos documentos históricos de enquadramento da situação actual.
10. O TC regista a boa colaboração prestada pela IGDC que afectou um técnico superior aos trabalhos de auditoria.

Exercício do contraditório

11. No sentido de dar cumprimento ao disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto (LOPTC), o Juiz Relator remeteu o Relato às entidades seguintes, para que, querendo, se pronunciassem sobre o correspondente conteúdo e conclusões:
 - ao Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros;
 - ao Presidente do Conselho Directivo do Fundo para as Relações Internacionais, I.P.;
 - ao Inspector-Geral Diplomático e Consular;
 - aos responsáveis pela gerência de 2009, identificados no Anexo 6.

Remeteu ainda aos responsáveis pela gerência de 2008 e 2010, identificados nos Anexos 5 e 7.

As alegações apresentadas pelos membros do Conselho Directivo do FRI, Vasco Taveira da Cunha Valente, Fernando d'Oliveira Neves e Francisco José Guerra Tavares constam, na íntegra, no Anexo 8 e, sempre que pertinentes, foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

Enquadramento normativo

12. O FRI é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial¹⁴, que prossegue as atribuições do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), sob a superintendência e tutela do Ministro dos Negócios Estrangeiros¹⁵.
13. O FRI desenvolve a sua acção no exterior, junto das missões, representações diplomáticas e postos consulares¹⁶, e tem por missão apoiar acções especiais de política externa, projectos de formação no âmbito da política de relações internacionais, acções de modernização dos serviços externos do MNE¹⁷, acções de natureza social de apoio a agentes de relações internacionais e actividades destinadas às comunidades portuguesas¹⁸.
14. As atribuições do FRI são as seguintes¹⁹:
 - a) apoiar as acções de modernização dos serviços externos;
 - b) satisfazer os encargos ocasionados por acções extraordinárias de política externa;
 - c) participar em acções de natureza social promovidas por entidades de natureza associativa visando o apoio aos agentes das relações internacionais;
 - d) apoiar as acções de formação e conceder subsídios e bolsas a entidades públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras, no âmbito da política definida em matéria de relações internacionais;
 - e) apoiar actividades de natureza social, cultural, económica e comercial, designadamente as destinadas às comunidades portuguesas, promovidas por entidades públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras, no quadro das diversas vertentes da política externa portuguesa.
15. O FRI funciona em colaboração com outros serviços do MNE²⁰, designadamente:
 - *a Secretaria-Geral do MNE (SGMNE)*, que tem por missão assegurar as funções de apoio técnico e administrativo aos órgãos, serviços e gabinetes integrados no Ministério, nos domínios do protocolo do Estado, da gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais, da formação do pessoal, do apoio jurídico e contencioso, da informação e das relações públicas e das tecnologias de informação e

¹⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 118/2007, de 27 de Abril –Lei Orgânica do FRI (LOFRI).

¹⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 1.º da LOFRI.

¹⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º da LOFRI.

¹⁷ Integram a administração directa do Estado, no âmbito do MNE, os seguintes serviços periféricos externos:
a) Embaixadas; b) Missões e representações permanentes e missões temporárias; c) Postos consulares (cfr. n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro - Lei orgânica do MNE - LOMNE).

¹⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 3.º da LOFRI.

¹⁹ Cfr. n.º 2 do artigo 3.º da LOFRI.

²⁰ Cfr. Decreto-Lei n.º 204/2006.



comunicação e, ainda, acompanhar e avaliar a execução de políticas, dos instrumentos de planeamento e os resultados dos sistemas de organização e gestão, em articulação com os demais serviços do Ministério. Tem por atribuições, entre outras: programar e coordenar a aplicação de medidas que promovam a inovação, a modernização, a formação e as tecnologias de informação e comunicação no Ministério e assegurar o apoio técnico-jurídico e contencioso aos serviços internos e externos do Ministério. Um dos serviços da Secretaria-Geral é o *Departamento Geral de Administração (DGA)* ao qual compete a gestão de recursos humanos e a administração financeira e patrimonial dos serviços do Ministério;

- a *Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas (DGACCP)*, que tem por missão assegurar a efectividade e a continuidade da acção do MNE no domínio da gestão dos postos consulares e da realização da protecção consular, bem como na coordenação e execução da política de apoio à emigração e às comunidades portuguesas no estrangeiro;
- a *Direcção-Geral de Política Externa (DGPE)*, que tem por missão assegurar a coordenação e decisão dos assuntos de natureza político-diplomática, incluindo a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), bem como dos assuntos no domínio da segurança e defesa, e executar a política externa portuguesa no plano das relações bilaterais e no plano multilateral de carácter político;
- a *IGDC*, que tem por missão verificar o cumprimento das normas reguladoras do funcionamento dos serviços internos e externos do MNE, bem como assegurar a acção disciplinar e a auditoria de gestão, diplomática e consular.
- *os SPE*, que constituem os serviços que prosseguem as suas atribuições no estrangeiro: a) Embaixadas; b) Missões e representações permanentes e missões temporárias; c) Postos consulares²¹. A rede consular portuguesa compreende as seguintes categorias de postos consulares: a) Consulados - gerais; b) Consulados; c) Vice - consulados; d) Agências consulares e ainda os Consulados Honorários²². Nos termos do seu regime jurídico e financeiro, os SPE dispõem de autonomia administrativa²³.

16. São órgãos do FRI²⁴: o Conselho Directivo (CD), composto pelo Secretário-Geral do MNE, que preside, e pelos dirigentes máximos da DGACCP e do DGA²⁵; o Fiscal Único, que nunca foi nomeado.

²¹ Cfr. artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 204/2006.

²² Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 71/2009, de 31 de Março – Aprova o Regulamento Consular (revogou Decreto-Lei n.º 381/97, de 30 de Dezembro, alterado pela Lei n.º 22/98, de 12 de Maio e pelo Decreto-Lei n.º 162/2006, de 8 de Agosto. Em 2007 foi redefinido o mapa da rede consular portuguesa, conforme Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2007, de 7 de Maio. Esta resolução comporta ainda os princípios orientadores e o conteúdo da Reforma Consular a levar a cabo ao longo do ano de 2007 através dos quatro eixos de actuação seguintes: I – Modernização e informatização dos serviços consulares – já em curso; II – Reestruturação da rede consular portuguesa no mundo; III – Definição e concretização das novas missões da acção consular; IV – Aprovação de um conjunto de medidas administrativas e legislativas.

²³ Cfr. Decreto-Regulamentar n.º 5/94, de 24 de Fevereiro.

²⁴ Cfr. artigo 4.º da LOFRI.

²⁵ Cfr. n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro (LOMNE) – e n.º 1 do artigo 5.º da LOFRI.

17. A organização e funcionamento do CD são estabelecidos em regulamento interno, competindo-lhe, designadamente²⁶:
- promover a elaboração dos instrumentos de gestão previsional e submetê-los à aprovação do MNE;
 - aprovar os documentos de prestação de contas e assegurar a elaboração de indicadores de gestão que permitam acompanhar a evolução da situação administrativa e financeira;
 - autorizar a realização de despesas que não sejam da competência ministerial;
 - tomar as providências adequadas à boa gestão e racional utilização dos recursos do FRI, nomeadamente assegurar a recepção do produto das receitas próprias;
 - aprovar a aquisição e alienação de bens;
 - designar os chefes da equipa multidisciplinar;
 - assegurar a elaboração dos documentos de prestação de contas e relatórios anuais, bem como a organização e actualização da contabilidade, designadamente a conferência, processamento e liquidação das despesas relativas à actividade do FRI.
18. Nos termos do artigo 6.º da LOFRI, a organização do FRI obedece ao modelo de estrutura matricial cujos estatutos foram aprovados em anexo à Portaria n.º 508/2007, de 30 de Abril, fixando em uma, a dotação máxima de chefes de equipas multidisciplinares, cujo estatuto remuneratório é equiparado a chefe de divisão²⁷.
19. A equipa multidisciplinar foi nomeada por Despacho n.º 29095/2007²⁸ tendo-lhe sido atribuídas as tarefas seguintes: a) receber o produto das receitas próprias; b) elaborar indicadores de gestão que permitam acompanhar a evolução da situação administrativa e financeira; c) elaborar os indicadores de gestão previsional com vista à aprovação superior; d) elaborar os documentos de prestação de contas e relatório anuais; e) organizar e manter actualizada a contabilidade, conferindo, processando e liquidando as despesas relativas à actividade do FRI; f) controlar o movimento de tesouraria, efectuando mensalmente o seu balanço; g) manter actualizado o cadastro e inventário dos bens do FRI; h) organizar e manter actualizado o cadastro do pessoal afecto ao FRI, bem como o registo e controlo da assiduidade.
20. O património do FRI é constituído pela universalidade dos bens, direitos e obrigações de que é titular (bens localizados nos SPE). Os bens afectos ao FRI são da SGMNE pelo que a sua inventariação é da responsabilidade desta entidade.
21. O FRI dispõe de contabilidade patrimonial e utiliza o POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública, conformando-se a prestação de contas ao TC às “*Instruções n.º*”

²⁶ Cfr. n.º 3 do artigo 5.º da LOFRI.

²⁷ Cfr. artigos 1.º, 2.º e 3.º dos Estatutos do FRI publicados em anexo à Portaria n.º 508/2007, de 30 de Abril.

²⁸ Publicado no Diário da República n.º 246, de 21 de Dezembro de 2007.



1/2004 – 2.^a Secção para a organização e documentação das contas abrangidas pelo POCP²⁹ e em 2009 enviou as suas contas por via electrónica.

Sistemas de informação

22. O FRI dispõe de um sistema informático próprio para a gestão orçamental e patrimonial.
23. No âmbito da gestão da receita emolumentar cobrada nos 130 SPE eram utilizados os seguintes sistemas aplicativos:
- a) Sistema de Gestão Consular (SGC), com base de dados central³⁰ em Lisboa, que permite gerir, de forma integrada, os serviços dos consulados³¹, automatizando diversas tarefas³²; em 2009, o SGC versão 3 estava implementado em 81 SPE³³.
De modo a garantir um funcionamento seguro do SGC, são alegadamente efectuadas as seguintes cópias de segurança (*backups*): localmente, nos SPE, cópias diárias incrementais e semanais integrais; em Lisboa, cópia diária integral da base de dados central. Todos os dias, os SPE, à excepção de Benguela e Atenas por dificuldades de comunicação, exportam as alterações para a base de dados central³⁴.
 - b) Sistema *Pedro Lucas*, existente em 3 SPE (foi o primeiro sistema aplicativo utilizado para a cobrança da receita, tendo vindo a ser substituído pelo SGC);
 - c) Sistema manual de registo de cobrança, com emissão de recibos [livros de recibos] e envio de mapas com a informação dos actos praticados à Direcção de Serviços de Administração Financeira (DSAF - DGA).

²⁹ Publicadas no Diário da República, II Série, n.º 38, de 14 de Fevereiro.

³⁰ Instalada na Divisão de Apoio à Informatização dos Postos Consulares (DAIPC), unidade orgânica da DGACCP, criada por Despacho n.º 21.550/2007, de 17 de Setembro.

³¹ Dos *actos* praticados destacam-se os seguintes: Pedido ou renovação de Bilhete de Identidade; Concessão de Passaportes; *actos* de Registo Civil (assentos de nascimento, casamento, óbito e perfilhação); *actos* de Notariado (escrituras, procurações, testamentos); concessão de Vistos a estrangeiros; recenseamento Militar; recenseamento eleitoral (cfr. Manual do SGC).

³² Inscrição de utentes no Consulado; pesquisa de dados de um determinado utente; produção automática de documentos associados aos actos pedidos pelo utente, recorrendo aos dados já existentes na ficha de inscrição; elaboração de mapas, relatórios e ofícios; registo de entrada de receitas provenientes dos emolumentos pagos pelos actos realizados, dos postos dependentes e de outras entidades; registo de saída de receitas; transferência de dados, das fichas dos utentes, dos actos praticados e das receitas cobradas, para a base de dados central, no Ministério dos Negócios Estrangeiros (cfr. Manual do SGC).

³³ Em 2010 iniciou-se a implementação do SGC versão Web que pretende “uniformizar e simplificar a instalação do Sistema de Gestão Consular e alargar as alternativas de comunicação com outras entidades. Evoluir da solução actual para uma arquitectura centralizada, que permitirá a instalação do Sistema de Gestão Consular (SGC) nos postos que ainda não dispõem desta ferramenta, simplificando e tornando mais adequados e rápidos os procedimentos utilizados, com vantagens reais para os funcionários e para os utentes. As potencialidades do sistema permitem ainda que, em simultâneo, se inicie o processo de inter-comunicabilidade entre os postos consulares e a centralização, com ganhos de produtividade para os serviços consulares e a redução dos tempos de espera do utente”.

³⁴ Cfr. Resposta da DGACCP – mail, de 30 de Novembro de 2010.

Recursos Humanos

24. O pessoal que presta serviço no FRI é, todo ele, destacado da SGMNE³⁵, sendo constituído por 7 elementos: um chefe de equipa multidisciplinar e 6 assistentes técnicos.

Recursos Financeiros e Análise económico-financeira

25. Constituem receitas próprias do FRI³⁶: os emolumentos consulares cobrados nos serviços externos do MNE; os saldos de gerência de anos anteriores; o produto de doações, heranças e legados; e quaisquer outras receitas que por lei, contrato ou outro título lhe sejam atribuídas³⁷.

26. As despesas do FRI são as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das respectivas atribuições, dividindo-se em *normais* e *classificadas*. Por despacho do Ministro dos Negócios Estrangeiros, as despesas para satisfazer os encargos de acções extraordinárias de política externa podem ficar sujeitas ao regime das despesas classificadas e são justificadas por documento do CD, assinado pelo seu presidente e outro membro³⁸.

27. Com base nos Balanços do FRI, para os anos de 2008 e 2009 (Anexo 1), constata-se que:

- em 2009, o *Activo Líquido* do FRI totalizou cerca de 50,570 Milhões de euros (M€), que traduz um acréscimo de cerca de 4%;
- em 2009, o *Activo imobilizado líquido* totalizou cerca de 19,366 M€ (38% do Activo Líquido), que traduz um acréscimo de 8,2% relativamente ao ano anterior, devido, fundamentalmente, a investimentos em equipamento administrativo;
- em 31 de Dezembro de 2009, dos depósitos bancários no montante de 30,748 M€, cerca de 28,167 M€ (91,6% do total dos depósitos) encontravam-se no Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP) e cerca de 2,569 M€ em diversas instituições bancárias³⁹. O montante de 0,223 M€, em *Caixa*, corresponde a receita cobrada pelos SPE e não depositada até 31 de Dezembro de 2009;

³⁵ Cfr. artigo 5.º da LOFRI.

³⁶ Cfr. artigo 8.º da LOFRI.

³⁷ Nos termos do n.º 13 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março – Estabelece a execução do Orçamento de Estado para 2009 - “*As receitas provenientes de devoluções de taxas e impostos indirectos pagos na aquisição de bens e serviços correntes e na aquisição de bens de capital nos mercados locais, pelos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, financiadas por verbas do orçamento do FRI, constituem receita do FRI.*”.

³⁸ Cfr. artigo 9.º da LOFRI.

³⁹ A generalidade desses saldos financeiros respeita a conta sem divisas não transferíveis, por imposição legal local.



- em 2009, os *Fundos Próprios* totalizando cerca de 50,570 M€, eram constituídos apenas por *Resultados Transitados* (48,629 M€) e pelo *Resultado Líquido do Exercício* (1,941 M€), constatando-se a inexistência de “*Património*”;
- em 2009, o *Passivo*, no montante de 423 €, era praticamente inexistente;
- em 2009, o FRI não constituiu *Provisões*, nem contabilizou a conta de *Acréscimos e deferimentos*.

28. As Demonstrações de Resultados em 2008 e 2009 (Anexo 2) evidenciam o seguinte:

- em 2009, os *Proveitos Operacionais*, constituídos apenas por *Impostos e taxas* [receita emolumentar], totalizaram cerca de 21,898 M€ e reflectem um decréscimo de 1,271 M€ (-5,5%) face ao ano anterior;
- os *Proveitos e Ganhos Financeiros* totalizaram 0,667 M€ e representam apenas 2,9% do total dos proveitos;
- em 2009, os *Proveitos e ganhos extraordinários* totalizaram 0,099 M€ (0,4% do total dos proveitos) e resultam de restituições de impostos (Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e de correcções de exercícios anteriores);
- em 2009, os *Custos e Perdas Operacionais*, totalizando cerca de 19,127 M€, apresentam um aumento de 5,172 M€ (37,1%), relativamente a 2008, que decorre, essencialmente:
 - ✓ do acréscimo de *Transferências e Subsídios Correntes* (31,4% do total dos custos), que passou de 3,682 M€ em 2008 para 7,117 M€ em 2009;
 - ✓ da subida, em 92,6%, de *Outros Custos Operacionais*, que incluem as Despesas Classificadas, que passou de 0,344 M€ em 2008 para 0,663 M€ em 2009;
- em 2009, os *Custos e Perdas Financeiros*, totalizando 0,861 M€, sofreram uma redução de cerca de 19,7%, relativamente ao ano anterior, resultante, por um lado, da variação negativa do saldo das diferenças de câmbio e, por outro lado, do acréscimo de 42,5% nos *Custos Extraordinários*, que alcançaram 0,736 M€, devido, essencialmente, às transferências destinadas ao PIDDAC no âmbito do artigo 7.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro - Lei do OE para 2009⁴⁰.

29. Em 2009, o *Resultado líquido do exercício* foi positivo, à semelhança de anos anteriores, totalizando 1,941 M€. Verificou-se, no entanto, uma redução face ao ano de 2008, em cerca de 77,5%, resultante, essencialmente, do decréscimo acentuado (69,9%), relativamente ao ano anterior, dos *Resultados Operacionais*, em consequência da redução dos proveitos e do aumento acentuado dos *custos operacionais* (quadro 1).

⁴⁰ “Transferência de verbas inscritas no orçamento do Fundo para as Relações Internacionais, I.P. (FRI, I.P.), para o Orçamento do PIDDAC da Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), destinadas à cobertura de encargos com projectos de investimentos da Direcção-Geral dos Assuntos Consulados e das Comunidades Portuguesas e da Secretaria-Geral do MNE” (cfr. n.º 5 do Quadro de alterações e transferências orçamentais, anexo à Lei do OE para 2009).

Quadro 1- Resultados

Unidade: M€

Resultados	2008	2009
Resultados operacionais	9,214	2,771
Resultados financeiros	-0,332	-0,194
Resultados correntes	8,882	2,577
Resultado líquido do exercício	8,621	1,941

30. Os indicadores de análise económico-financeira revelam que o FRI tem uma situação financeira positiva, embora o *EBITDA* tenha descido em 2009 cerca de 41,5% face ao ano anterior. Os rácios de rendibilidade, solvabilidade e de liquidez são bons, tendo em conta a natureza da actividade do FRI e o seu passivo ser praticamente nulo. (Anexo 3).

Execução Orçamental

31. A receita do FRI, exclusivamente proveniente de receitas próprias, atingiu, em 2009, o montante de 53,213 M€, englobando 30,478 M€ do saldo da gerência anterior (representa cerca de 57,3% do total). Da receita cobrada na gerência no montante de 22,665 M€, cerca de 93,6% provêm de emolumentos consulares cobrados nos SPE do MNE⁴¹ (*Taxas* - 21,898 M€) (cfr. Quadro 2).

Quadro 2 – Estrutura e evolução da receita

Unidade: euros

Receita	2008	2009	Peso (%)	Δ 2008-2009
Receitas correntes	24.114.306	22.628.714	42,5%	-6,2%
04.01 – Taxas	23.168.456	21.897.931	41,2%	-5,5%
05.02 – Juros	1.765	1.080	0,0%	-38,8%
08.01 – Outras receitas correntes	944.085	729.703	1,4%	-22,7%
Receitas de capital	39.145	35.879	0,1%	-8,3%
13.01 – Outras receitas de capital	39.145	35.879	0,1%	-8,3%
15.01 – Reposições não abatidas nos pagamentos	115.512	69.775	0,1%	-39,6%
Total	24.153.451	22.664.593	42,6%	-6,2%
Saldo da gerência anterior	20.580.282	30.478.483	57,3%	48,1%
Total Receita + Saldo	44.849.245	53.212.851	100,0%	18,6%

Fonte: Mapa de fluxos de caixa de 2008 e de 2009

32. Relativamente ao ano anterior verificou-se, em 2009, um acréscimo da receita total de 18,6 %, influenciado significativamente pelo aumento do *Saldo da gerência anterior* e pelo decréscimo de 6,2% da receita própria (taxas, juros e outras receitas correntes).
33. O decréscimo das *Taxas* de 5,5% é justificado pela perda de receita proveniente da emissão do Cartão do Cidadão, que passou a reverter, na íntegra, para o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN), ao contrário do que acontecia com a emissão do

⁴¹ Cfr. a Tabela de Emolumentos Consulares aprovada pela Portaria n.º 19/2003 de 11 de Janeiro, alterada pelas Portarias n.ºs 366/2003, de 5 de Maio, 242/2005, de 8 de Março, 710/2007, de 11 de Junho, e 7/2008, de 3 de Janeiro.



Bilhete de Identidade⁴². Relativamente aos *Juros*, o decréscimo de 38,8% relativamente ao ano anterior resulta da transferência da quase totalidade das disponibilidades para o IGCP e da baixa das taxas de juro. As *Outras receitas correntes* respeitam ao registo de diferenças de câmbio favoráveis bem como de reembolsos do IVA⁴³ relativas a aquisições efectuadas em anos anteriores.

34. O grau de execução das receitas orçamentais atingiu 106%. As *Taxas* no montante de 21,898 M€ (114,1% da receita orçamentada) e as *Outras receitas correntes* no montante de 0,730 M€ (214,6% da receita orçamentada) ultrapassaram o previsto e representam 99,8% da receita cobrada na gerência. No entanto, os *Juros* e as *Outras receitas de capital*, com uma execução de apenas 10,8% e 35,7%, respectivamente, ficaram bastante aquém do previsto (quadro 4).

Quadro 4 – Execução das Receitas Orçamentais

Unidade: euros

Receita	Orçamento Corrigido	Receita Cobrada Líquida	Grau de realização (%)
Receitas correntes	19.550.000	22.628.714	115,7%
04.01 – Taxas	19.200.000	21.897.931	114,1%
05.02 – Juros	10.000	1.080	10,8%
08.01 - Outras Receitas Correntes	340.000	729.703	214,6%
Receitas de Capital	160.377	35.879	22,4%
13.01 - Outras receitas de capital	100.377	35.879	35,7%
15.01 - Reposições não abatidas nos pagamentos	60.000	69.775	116,3%
Total	19.710.377	22.664.593	115,0%
Saldo da gerência anterior	30.478.483	30.478.483	100,0%
Total Receita + Saldo	50.188.860	53.212.851	106,0%

Fonte: Mapa de controlo orçamental da receita de 2009

35. A despesa do FRI totalizou, em 2009, cerca de 22,255 M€, representando as *Despesas correntes* cerca de 67,8% utilizadas, essencialmente, com a *Aquisição de bens e serviços* (4,636 M€, 20,8%) e com as *Transferências* (7,117 M€, 32%). Estas últimas destinaram-se a cobrir despesas com a Presidência Portuguesa da XIX Cimeira Ibero-Americana⁴⁴ e a Exposição de Xangai⁴⁵ e ainda com a concessão de subsídios aos Consulados

⁴² Cfr. Relatório do CD do FRI, de 2009.

⁴³ No âmbito da *Convenção de Viena sobre relações diplomáticas e consulares* é prática geral, nos países da União Europeia, a concessão de isenção do IVA, umas vezes atribuída previamente, outras vezes pela técnica da restituição do imposto.

⁴⁴ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2009, de 4 de Setembro.

⁴⁵ Cfr. Portaria n.º 984/2009, de 4 de Setembro.

Honorários (0,752 M€)⁴⁶, à MUDIP (0,872 M€) e a outras entidades privadas (0,48 M€)⁴⁷.

36. As *Despesas com o pessoal*, no montante de 1, 807 M€ representam apenas 8,1% do total das despesas, uma vez que as remunerações com o pessoal afecto ao FRI são suportadas pelo orçamento da SGMNE. As *Outras despesas correntes*, com um peso de 6,9%, são, essencialmente, despesas com diferenças cambiais desfavoráveis (0,8 M€) e despesas classificadas (0,7 M€). As *Despesas de capital* que representam 32,2% do total da despesa destinaram-se a pagar encargos com aquisição de equipamento para a rede consular (quadro 5 e gráfico 1).

Quadro 5 – Estrutura e evolução da despesa

Unidade: euros

Despesas	2008	2009	Peso (%)	Δ 2008-2009
Despesas correntes	9.490.280	15.097.536	67,8%	59,1%
01 - Despesas com o pessoal	1.513.844	1.807.147	8,1%	19,4%
02 - Aquisição de bens e serviços	4.369.735	4.636.396	20,8%	6,1%
04 – Transferências	2.182.144	7.117.365	32,0%	226,2%
06 - Outras despesas correntes	1.424.557	1.536.628	6,9%	7,9%
Despesas de capital	4.880.482	7.157.161	32,2%	46,6%
07 – Investimentos	3.278.465	6.351.507	28,5%	93,7%
08 – Transferências	1.500.000	736.002	3,3%	-50,9%
11 – Outras despesas de capital	102.017	69.652	0,3%	-31,7%
Total	14.370.762	22.254.697	100,0%	54,9%

Fonte: Mapa de fluxos de caixa de 2008 e de 2009.

37. Relativamente ao ano anterior, as despesas, em 2009, registaram um aumento de cerca de 54,9%, resultante do acréscimo das *Transferências* (226,2%) e de *Investimentos* (93,7% - modernização dos serviços externos). Acresce que das despesas pagas em 2009, cerca de 57,3 m€ respeitam a dívidas transitadas de anos anteriores.
38. O grau de execução orçamental da despesa, em 2009, foi de 92,9%, sendo que nas *Despesas correntes* as rubricas económicas de *Transferências* e de *Despesas com pessoal* tiveram uma execução de cerca de 97,7% e 97,4%, respectivamente, e nas *Despesas de capital*, as rubricas relativas a *Investimentos* e a *Transferências* cerca de 99% e 100%, respectivamente, conforme se ilustra no quadro 6.

⁴⁶ A acção dos cônsules honorários é desenvolvida segundo as directrizes do cônsul-geral, do cônsul ou do titular da missão diplomática de que dependem (cfr. n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/2009, de 31 de Março - Regulamento Consular).

⁴⁷ e.g.: Fundação Nelson Mandela (37.035 €), Instituto Português de Relações Internacionais (43.564 €), Real Gabinete Português de Leitura (75.000 €), Irmãs Franciscanas de Nossa Senhora das Vitórias (20.000 €), Associação dos Cônjuges do Diplomatas (7.500 €). Ao abrigo do n.º 1 dos artigos 1.º e 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, foram publicadas as listagens dos subsídios concedidos em 2009 (cfr. listagens n.º 282/2009 e n.º 44/2010, DR 2.ª Série, de 23 de Setembro de 2009 e de 18 de Março de 2010, respectivamente).



Quadro 6 – Execução das despesas Orçamentais

Unidade: euros

Despesas	Orçamento Corrigido	Despesa Realizada	Grau de realização (%)
Despesas Correntes	16.698.821	15.097.536	90,4%
Despesas com Pessoal	1.854.764	1.807.147	97,4%
Aquisição de bens e serviços	5.174.879	4.636.396	89,6%
Transferências correntes	7.281.854	7.117.365	97,7%
Outras Despesas Correntes	2.387.324	1.536.628	64,4%
Despesas de Capital	7.266.556	7.157.161	98,5%
Investimentos	6.415.554	6.351.507	99,0%
Transferências de Capital	736.002	736.002	100,0%
Outras Despesas de Capital	115.000	69.652	60,6%
Total	23.965.377	22.254.697	92,9%

Fonte: Mapa Fluxos de Caixa de 2009

39. O orçamento do FRI é estruturado por actividades: “*Protecção Social complementar*”, “*Assuntos Diplomáticos e Consulares*”, “*Comunidades Portuguesas*” e “*Gestão Administrativa*”, cujas despesas se distribuíram conforme se ilustra no quadro seguinte.

Quadro 7 - Despesa por Actividades

Unidade: euros

Actividade		2009	Peso (%)
Act. 167	Protecção Social complementar	1.272.567	5,7%
Act. 180	Assuntos Diplomáticos e Consulares	19.285.815	86,7%
Act. 181	Comunidades Portuguesas	734.080	3,3%
Act. 258	Gestão Administrativa	962.235	4,3%
Total		22.254.697	100,0%

Fonte: Relatório do CD do FRI de 2009

40. A actividade “*Assuntos diplomáticos e consulares*”, com um peso de 86,7% (19,286 M€) no total da despesa, destinou-se a suportar encargos com as missões de serviço público realizadas no âmbito das acções extraordinárias de política externa e da diplomacia económica e comercial (ajudas de custo, transporte e alojamento), com as equipas do Grupo de Operações Especiais (GOE), bem como com as relativas à segurança e protecção a algumas missões diplomáticas. Por esta actividade foram também suportados os encargos com contribuições, subsídios concedidos aos consulados honorários, atribuição de bolsas, despesas com a beneficiação, a conservação e o apetrechamento das Missões, Embaixadas e Consulados e as resultantes da informatização dos Serviços Diplomáticos e Consulares⁴⁸, bem como as despesas com as acções enquadradas no regime de despesas classificadas.

⁴⁸ Cfr. “*Proposta de Orçamento do FRI para 2009*”, aprovada.

41. As restantes actividades, com um peso menos significativo, “*Protecção Social complementar*”, “*Comunidades Portuguesas*” e “*Gestão Administrativa*” destinaram-se, respectivamente, a financiar os encargos com contribuições e subsídios visando acções de carácter social, encargos relacionados com a actividade cultural e comercial das comunidades portuguesas e encargos com o funcionamento do FRI.
42. Em 2009, o *saldo para a gerência seguinte* no montante de 30,958 M€ encontra-se distribuído por dois tipos de moeda: moeda convertível que representa 99,8% e moeda não convertível, conforme o quadro seguinte.

Quadro 3 - Saldo para a gerência seguinte

Unidade: euros

Moeda	Saldo	
	Montante	Peso (%)
Moeda convertível	30.910.821	99,8
Moeda não convertível	47.333	0,2
Total	30.958.154	100,0

Fonte: Relatório do CD do FRI, de 2009.



OBSERVAÇÕES

43. O FRI é uma entidade com custos de estrutura muito reduzidos, sendo a direcção preenchida por inerência e o pessoal destacado da SGMNE. A sua actividade, centrada no financiamento das acções de política externa, pauta-se por demasiada *informalidade*, designadamente nas relações estabelecidas com outras entidades do MNE.
44. Nesse contexto organizacional, assume especial importância o Fiscal Único, órgão que nunca foi nomeado⁴⁹.

Sistemas de Gestão e de Controlo

45. O Plano e o Relatório de Actividades para 2009 não foram produzidos nos termos do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, tendo o FRI elaborado, em alternativa, o Relatório do CD para 2009, de conteúdo essencialmente financeiro, que não detalha suficientemente a actividade planeada e a executada. Salienta-se que o Plano e o Relatório de Actividades são instrumentos fundamentais para definir a estratégia, afectar e mobilizar recursos e avaliar resultados, que carecem de aprovação do ministro da tutela, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 41.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro – Lei quadro dos Institutos Públicos.
46. Em 5 de Maio de 2010 foi aprovado o *Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infracções Conexas “cujo teor se assemelha ao Plano da Secretaria-Geral do MNE⁵⁰”*, tendo sido enviado para o Conselho de Prevenção, apenas, em 14 de Dezembro de 2010.
47. Em 2009, não foram elaboradas as actas das reuniões semanais realizadas pelo CD do FRI⁵¹, não tendo sido cumprido o n.º 3 do artigo 22.º da Lei n.º 3/2004, embora os documentos de receita e despesa evidenciem a devida autorização. Em 2010, constatou-se a existência de mais actas mas aquém da totalidade.
48. O FRI não possui um manual de normas e procedimentos e/ou normas que estabeleçam um conjunto de requisitos prévios inerentes à sua actividade, que previnam a ocorrência de erros e irregularidades e que assegurem a fiabilidade dos registos e a salvaguarda dos activos. No entanto, regista-se que grande parte da actividade do FRI beneficia da regulamentação emanada do MNE, na forma de *telegramas circulares*, que disciplina a actuação dos SPE, designadamente a relacionada com a receita emolumentar, a gestão de

⁴⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 27.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro – Lei quadro dos Institutos Públicos: “*O fiscal único é nomeado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Tutela obrigatoriamente de entre revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas*”. A referida Lei foi alterada pelos diplomas seguintes: Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto; Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro; Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril; Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

⁵⁰ Cfr. acta do CD n.º 17.

⁵¹ Apenas foi elaborada a acta relativa à aprovação das contas de 2008.

contas bancárias, o cumprimento da unidade de tesouraria e a execução orçamental das verbas recebidas do FRI⁵².

49. O FRI, em 2009, não dispunha de um regulamento ou outro documento que estabelecesse critérios de atribuição de subsídios de forma a assegurar transparência, acompanhamento e controlo⁵³. No entanto, em 12 de Maio de 2010, o CD aprovou o *Regulamento Interno “cujo objecto é a organização e funcionamento do Conselho Directivo e a regulamentação dos apoios concedidos”*⁵⁴. Refira-se que a auditoria não obteve informação de que esse regulamento tenha sido aprovado por despacho normativo conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública e da tutela, conforme prevê o artigo 12.º da Lei quadro dos Institutos Públicos.

Disponibilidades

50. O FRI cumpriu o princípio de unidade de tesouraria pois cerca de 90% das disponibilidades encontravam-se depositadas no IGCP, sendo justificada a existência de contas em bancos comerciais, devido às operações internacionais⁵⁵. Constatou-se que o FRI elaborou as reconciliações bancárias mensais revelando um adequado controlo das suas disponibilidades. Apesar dos saldos bancários serem elevados, o FRI não efectuou aplicações de tesouraria (e.g.: CEDIC's)⁵⁶.

⁵² Cfr. circular C-95, de 28 de Outubro de 1994, Circular 144, de 5 de Dezembro de 1999, Circular 265, de 26 de Novembro de 2008 e relativamente ao exercício de 2009 a Circular emitida em 27 de Novembro de 2009: “...solicita-se aos postos que tenham recebido ou venham a receber verbas do FRI para pagamento de despesas ... que procedam ao envio dos respectivos documentos (facturas e recibos) devidamente traduzidos, até ao final de Dezembro. Os saldos apurados deverão ser devolvidos ao FRI através de depósito na conta local ou directamente para a conta FRI em Portugal, junto do IGCP, a efectuar antes do final do ano. Refere ainda que até dia 8 de Janeiro os postos têm de enviar diversos elementos: mapa do movimento mensal da conta de emolumentos consulares – FRI de Dezembro e outros meses em falta; documentação bancária da conta FRI e valores em cofre, em 31 de Dezembro, pertencentes ao FRI.

⁵³ De referir que o Chefe de Gabinete do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, já em 16 de Agosto de 2005, na sequência das recomendações proferidas nos relatórios das auditorias realizadas pela DGO e pela IGF, informou o Ministro de Estado e das Finanças que se encontrava “em preparação um regulamento aplicável aos apoios a conceder, bem como a implantação de medidas de acompanhamento e controlo da aplicação desses apoios” (cfr. ofício n.º 6441, de 16 de Agosto de 2005).

⁵⁴ Cfr. Acta do CD n.º 18.

⁵⁵ Sobre esta matéria o relatório n.º 1565/2008, da IGF refere que apesar das “disponibilidades de tesouraria do FRI, a 31/Dez/2007, estarem depositadas fora do Tesouro/IGCP, conclui-se pelo cumprimento da UTE, na medida em que aquele facto resulta, essencialmente, dos sistemas de inconvertibilidade da moeda que vigoram em determinados países ... e que não permitem a saída de divisas para o estrangeiro ...”.

⁵⁶ Efectivamente o FRI em 2009 não efectuou aplicações de tesouraria junto do IGCP, estando a estudar futuramente e eventual aplicação das suas disponibilidades de tesouraria (cfr. resposta de 14 de Janeiro de 2011). De referir que a IGF no seu relatório de Novembro de 2008, recomendou ao FRI “Equacionar, apoiado em planos previsionais de tesouraria, a possibilidade de serem efectuadas aplicações financeiras em CEDIC, atendendo aos elevados e constantes volumes de disponibilidades existentes na conta aberta junto do IGCP”.



Recursos Humanos

51. O FRI não dispõe de um sistema de registo de assiduidade adequado, limitando-se o seu controlo ao registo mensal em matéria de faltas (mapa em folha de cálculo), cuja informação é remetida à Direcção de Serviços de Recursos Humanos do DGA para o processamento de vencimentos.

Receita e Despesa

52. Na gestão e controlo de cobrança da receita emolumentar, o FRI limita-se a proceder ao cruzamento da informação constante do documento enviado pela DSAF – DGA⁵⁷ (mapa em *excel* da receita cobrada, por SPE, em moeda local e em euros com indicação da respectiva taxa de câmbio) com os extractos bancários remetidos pelos SPE.
53. O exame da documentação da receita revelou fragilidades no controlo, relacionadas com a inexistência de evidência de conferência da receita pela DSAF – DGA e com a ausência de informação adequada ou suficiente, designadamente em:
- actos com isenção ou redução, em que os despachos da tutela, que concedem a isenção ou redução de emolumentos, nem sempre são do conhecimento da DSAF - DGA⁵⁸;
 - actos praticados fora da chancelaria ou nesta mas fora do horário regulamentar⁵⁹;
 - actos praticados pelos “postos dependentes”, quando estes não remetem os respectivos mapas ao DGA⁶⁰;
 - “Mapa de emolumentos” do SGC em que:
 - ✓ não é identificada a entidade destinatária da receita (e.g.: FRI, Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Conservatória dos Registos Centrais, Direcção-Geral do Tesouro);
 - ✓ não é identificado o dia, a hora e a aplicação informática donde o mapa foi extraído;
 - ✓ não é possível efectuar a correspondência entre os artigos da tabela emolumentar e os códigos de identificação dos actos registados no mapa.

⁵⁷ Serviço que efectua o controlo da receita.

⁵⁸ Cfr. prevê o n.º 3 do artigo 90.º da Portaria n.º 19/2003, de 11 de Janeiro, alterada pela Portaria n.º 710/2007, de 11 de Junho “*Por autorização do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros pode ser concedida a isenção ou a redução dos emolumentos previstos na tabela.*” Por Despacho n.º 1000/2010, esta competência foi delegada no Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, produzindo com efeitos desde 31 de Outubro de 2009 (cfr. publicação em DR, 2.ª Série, de 15 de Janeiro).

⁵⁹ “*Este acto não se pode conferir uma vez que não é referido no mapa a que artigo se refere o acto praticado fora da Chancelaria ou fora de horas*” (cfr. resposta da DSAF-DGA, em 22 de Dezembro de 2010).

⁶⁰ De referir que o montante global da receita cobrada é identificado no *Mapa de emolumentos* do posto de que dependem, não sendo, porém, identificados os actos praticados.

54. Verificaram-se divergências entre a informação constante da base de dados central do SGC e dos “*Mapas de emolumentos*” remetidos pelos SPE, que não foram detectadas pela DSAF-DGA, por não ter sido adoptada a prática de cruzamento de registos (SGC-SPE vs Mapa de emolumentos) nem este serviço ter acesso directo à aplicação⁶¹. Esta situação ocorre, alegadamente, pelo facto dos SPE poderem anular e/ou alterar actos após o envio dos “*Mapas de emolumentos*” para a DSAF-DGA, sem comunicarem *a posteriori* tais alterações⁶².
55. Constatou-se insuficiente articulação entre os serviços da DGACCP, designadamente a Direcção de Serviços de Administração e Protecção Consulares⁶³ e a DAIPC, que conduziu a inadequada parametrização da afectação da receita (actos consulares) no SGC com a consequente ocorrência de erros na distribuição da receita cobrada (cfr. ponto 64).
56. Verificou-se a ausência de mecanismos adequados ao controlo da arrecadação da receita proveniente da restituição do IVA (pago na aquisição de bens e serviços correntes e na aquisição de bens de capital nos mercados locais, financiados por verbas do FRI), limitando-se ao registo da mesma aquando da entrega pelo respectivo SPE⁶⁴.
57. Relativamente às despesas, constatou-se a inexistência de um adequado controlo e de suficiente informação (incluindo a existência tempestiva dum plano de investimento), sobre obras de conservação e beneficiação de imóveis, aquisição de bens e serviços e equipamentos realizadas nos SPE, cujas verbas foram transferidas a título de adiantamento. Neste contexto e por, alegadamente, o plano de investimentos, relativo a 2009, só ter sido aprovado no final do 1.º semestre de 2009, o FRI efectuou pagamentos directamente aos SPE, designadamente despesas de acções de modernização desses serviços externos, que deveriam ter sido efectuados através de transferências para o orçamento da SGMNE^{65,66}.

⁶¹ Só em Dezembro de 2010, no decorrer da auditoria, é que a DSAF-DGA passou a aceder ao SGC Versão 3 através da aplicação Web de exploração da base de dados central (EBDC). *A aplicação só tem interfaces de pesquisa e leitura. Só os dados de Benguela e Atenas não chegam a Lisboa por dificuldades na linha de comunicações. Os postos com a versão SGC-Web ainda não sincronizam os dados para Lisboa e, por esse motivo, não existe ainda a possibilidade do SAF aceder a esses dados* (cfr. resposta da DGACCP, de 30 de Novembro de 2010).

⁶² *Mais um acto no mapa do DGA: significa que foi anulado um acto no SGC depois da emissão do mapa à DGA. Menos um acto no mapa do DGA: significa que foi alterado um pedido depois da emissão do mapa à DGA, tendo sido incluído mais um acto* (cfr. resposta da DGACCP-DAIPC, em 21 e Janeiro de 2011).

⁶³ A quem compete verificar a aplicação da tabela de emolumentos consulares e a arrecadação da correspondente receita (cfr. alínea h) do n.º 2 do artigo 2.º da Portaria n.º 507/2007, de 30 de Abril).

⁶⁴ O FRI apesar de conhecer o valor do IVA pago nas aquisições efectuadas, através das facturas apresentadas, desconhece as formalidades existentes, em cada país da união europeia, para ser solicitada a restituição do IVA.

⁶⁵ Cfr. n.º 11 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março – Decreto de execução orçamental para 2009.

⁶⁶ “*Uma vez que em 2009 apenas foi possível concluir e aprovar o planeamento dos investimentos em momento avançado do ano – final do primeiro semestre – considerou-se não ser oportuno proceder à transferência da correspondente verba do FRI para o orçamento do MNE dado que, face ao diminuto período de tempo*



58. O exame dos processos das despesas revelou que os circuitos administrativos e procedimentais de articulação entre o FRI e os serviços do MNE, nomeadamente no sistema de planeamento, gestão e controlo das despesas, são, por vezes, pautados pela *informalidade*, tendo conduzido ao pagamento pelo FRI, quer de despesas, originariamente afectas ao orçamento de outras entidades, quer de despesas propostas à tutela por outras entidades⁶⁷.
59. Assim, as transferências efectuadas, em 2009, para os *cônsules honorários*⁶⁸ estavam apoiadas numa informação/proposta de atribuição de subsídios aos Consulados Honorários, elaborada pela DGACCP (cujo director-geral é, por inerência, vogal da direcção do FRI), aprovada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, que especifica os montantes a conceder a cada um dos Postos Honorários⁶⁹. Desta actuação cruzada, em que coube ao FRI o papel de mero pagador, não havia no dossiê respectivo evidência de controlo, pelo FRI ou pela DGACPP, que assegurasse que os montantes transferidos tinham sido utilizados nos fins previstos.

que subsistia após a sua concretização, não existiria possibilidade do envio das quantias a tempo de poderem ser executadas pelo Posto (cfr. informação do FRI, em 14 de Dezembro de 2010).

⁶⁷ e.g.: Em 8 de Junho de 2009, a DGACCP e a RTP, SA celebraram um protocolo com o objectivo de regular as formas de cooperação entre as referidas entidades no âmbito do concurso “*Os Prémios Talento 2008*” que estabelece: “*à DGACCP cabe (...) contribuição de 100.000 €, para contratação e remuneração dos artistas convidados, por cada edição da Gala*”; e ainda outros encargos: “*Arrendamento do espaço, em Lisboa; organização e pagamento do serviço de catering para cerca de 300 pessoas*”.

Desenvolvimento do processo: Informação da DGACCP com despacho do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, de 7 de Abril de 2009 que afecta ao FRI as despesas do concurso (outros encargos), enquadradas na alínea e) do artigo 3.º da LOFRI “*Apoiar actividades de natureza social, cultural, económica e comercial, designadamente as destinadas às comunidades portuguesas*”; Informação da DGACCP a propor a contribuição de 100.000 € enquadrada na alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 507/2007, de 30 de Abril (estabelece a estrutura nuclear da DGACCP e as competências das unidades orgânicas), mas o despacho de autorização do Director-Geral, em 2 de Julho de 2009 afecta a despesa ao FRI “*Concordo ao CD do FRI*”.

Em 21 de Outubro de 2009, o CD do FRI autorizou o pagamento de despesas do “*concurso - Prémios Talento*”, nomeadamente a contribuição dos referidos 100 m€ com recurso às verbas do FRI ao abrigo da alínea e) do artigo 3.º da LOFRI [cfr. Inf. n.º 8107/2009 – DGA/SAP/DGIE].

⁶⁸ Os cônsules honorários, nos termos do artigo 24.º e do n.º 1 do artigo 26.º do Regulamento Consular, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2009, de 31 de Março, que revogou o Decreto-Lei n.º 381/97, de 30 de Dezembro, alterado pela Lei n.º 22/98, de 12 de Maio, e pelo Decreto-Lei n.º 162/2006, de 8 de Agosto “*não adquirem a qualidade de trabalhador do Estado português com relação jurídica de emprego e não têm direito a qualquer remuneração pelo exercício das suas funções. Em circunstâncias excepcionais e devidamente fundamentadas, o Ministro dos Negócios Estrangeiros pode autorizar que os Cônsules honorários exerçam as competências próprias dos funcionários consulares (operações de recenseamento eleitoral; actos de registo civil e de notariado e emissão de documentos de viagem), podendo receber apoios financeiros ou materiais, por parte do Estado português, para cobertura de custos relacionados com o exercício das suas funções*” (cfr. n.º 2 do artigo 26.º do mencionado diploma).

⁶⁹ Em 2009, as transferências tiveram por referência as verbas pagas no ano anterior, ajustadas pelas previsões efectuadas pelos cônsules de despesas mensais/anuais para o exercício da sua actividade (e.g. encargos com instalações, comunicações, deslocações e representação).

Património

60. A gestão e o controlo dos bens de inventário são efectuados através de um sistema aplicacional que fornece informação detalhada sobre os bens inventariados por SPE. Porém, o exame efectuado aos registos no sistema de informação revelou as insuficiências seguintes:
- as fichas de registo dos veículos carecem de melhor adaptação às Normas Específicas do Cadastro e Inventário dos Veículos do Estado (CIVE)⁷⁰;
 - a alguns bens, embora distintos, foi atribuído o mesmo número de inventário⁷¹.
61. O acompanhamento e controlo dos bens inventariados pelo FRI são assegurados apenas pela informação prestada pelos SPE (por solicitação do FRI), reportadas a 31 de Dezembro de cada ano, não existindo evidência de terem sido efectuadas verificações físicas pelos serviços do MNE. Acresce que, as listagens relativas ao ano de 2009 apenas em Setembro de 2010, após o encerramento das contas do referido exercício, foram enviadas pelo FRI aos SPE para confirmação, procedimento intempestivo porque as eventuais divergências já não poderiam ser reflectidas nas contas do ano a que respeitam.
62. Nas circularizações efectuadas aos SPE⁷², de forma a comprovar a adequação dos registos do FRI, constataram-se divergências entre os bens constantes das listagens do FRI e os identificados pelos SPE⁷³ (bens adquiridos pelo FRI) situações que na generalidade, foram corrigidas no exercício de 2010⁷⁴.
63. Tendo em conta a totalidade das situações verificadas, atribui-se a classificação de “regular” ao sistema de controlo interno, evidenciando que, em 2009, existe segregação de funções, são elaboradas reconciliações bancárias, a gestão e controlo das receitas concretiza-se através do confronto dos registos com os extractos bancários e os pagamentos são efectuados por transferência bancária.

⁷⁰ e.g. combustível, cilindrada, número de registo, tipo de veículo, ano de construção ou de avaliação, cor – (cfr. Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril).

⁷¹ Inventário n.º 13121 – Secretárias, 23 artigos; inventário n.º 134 - Quadros (...), 27 artigos.

⁷² Dos 12 postos circularizados; 4 - não responderam; 2 - com resposta concordante; 6 – com resposta discordante.

⁷³ e.g.: na Embaixada de Portugal no Luxemburgo: quadros, candeeiros, *abat-jour*, mesas, cadeirões, porcelanas, copos de cristal; na Embaixada de Portugal em Caracas: computadores portáteis e sistema informático Spike (4.468 €); na Embaixada de Portugal em Pequim: computador portátil e monitor (945,53 €), na Embaixada de Portugal em Toronto: fotocopiadora *Cannon* (3.845,39 €).

⁷⁴ As divergências detectadas na informação enviada pela Embaixada de Portugal em Luxemburgo não foram esclarecidas, tendo o FRI informado que “*a listagem referente a 2009 foi igualmente remetida ao FRI e ao SAP [Serviço de Administração Patrimonial – DGA], serviço que irá clarificar as questões suscitadas.*” (cfr.: e-mail de 8 de Fevereiro de 2011).



Legalidade e Regularidade das Operações Subjacentes

Receita

64. Em resultado de insuficiências no SGC, designadamente a incorrecta parametrização dos actos consulares, desde 12 de Junho de 2007⁷⁵, o FRI contabilizou a mais, em 2009, receita no montante de 8 m€, relativa à concessão e emissão de novo passaporte para titular de passaporte válido, destinada ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), contrariando o estabelecido na alínea b) do n.º 11.º do artigo 3.º da Tabela de Emolumentos Consulares⁷⁶ e o disposto no n.º 3 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto alterado pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto (LEO – Lei de Enquadramento Orçamental)⁷⁷. Contudo, em Outubro de 2010, já com a auditoria em curso, a DGACPP procedeu à reparametrização do SGC tendo ficado por solucionar a transferência para o SEF⁷⁸.
65. Em 2009, o FRI não contabilizou como receita própria a devolução do IVA, no montante de 55.916,90 €, relativo a aquisições efectuadas localmente, tendo adoptado como procedimento a dedução à despesa⁷⁹; em 2010, confirmado no decurso da auditoria, este procedimento foi corrigido⁸⁰.
66. O exame da receita revelou algumas incorrecções na aplicação dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas (CCERDP)⁸¹, nomeadamente, quanto aos:
- a) registos na classificação económica 13.01.99 “*Outras receitas de capital*” que correspondem, na sua maioria, a “*regularização contabilística*” no montante de cerca de 32,7 m€, designadamente *reposição de verbas* e de emolumentos cobrados em anos anteriores⁸². Ora, as referidas receitas não têm a natureza de receita de capital⁸³ e existem rubricas próprias para esse fim no classificador económico⁸⁴;

⁷⁵ Data de entrada em vigor da Portaria n.º 710/2007, de 11 de Junho que veio alterar, entre outros, o artigo 3.º da tabela de emolumentos consulares, aprovada pela Portaria n.º 19/2003, de 11 de Janeiro.

⁷⁶ (...) b) *As quantias previstas nos n.ºs 6 e 7 são em 80 % receita do SEF e em 20 % receita da entidade concedente (...)* (cfr. Portaria n.º 19/2003, de 11 de Janeiro alterada pela Portaria n.º 710/2007, de 11 de Junho).

⁷⁷ *Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente: a) Tenha sido objecto de correcta inscrição orçamental; b) Esteja adequadamente classificada.*

⁷⁸ *Até Setembro de 2010, o programa SGC apresentava a cobrança do acto referente ao art. 3.6 na sua totalidade como receita do FRI, esta situação foi objecto de correcção, conforme exemplo do mapa de Outubro de 2010 do Consulado Geral em Paris* (cfr. e-mail da DGA de Dezembro de 2010 – resposta ao pedido 12).

⁷⁹ Cfr. n.º 13 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009 e com o princípio da não compensação estabelecido no n.º 1 do artigo 6.º da LEO (e.g. documentos n.ºs 655 e 522).

⁸⁰ Cfr. Informação do FRI, de 14 de Dezembro de 2010.

⁸¹ Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

⁸² Na contabilidade patrimonial foi efectuado o registo na conta 791 – *Correcções relativas a exercícios anteriores*.

⁸³ Refira-se que esta incorrecção contabilística já constava do relatório da DGO n.º 4/DSAud/2004.

- b) registos na classificação económica 15.01.01 - *Reposição não abatidas aos pagamentos*” de quantias, no total de 243,25 €, de natureza *extra-orçamental*, que não constituindo receita própria do FRI, uma vez que tinham de ser devolvidas a outras entidades, deveriam ter sido contabilizadas na rubrica 17.00.00 – “*Operações extraorçamentais*”⁸⁵.

Despesa

67. No exame das despesas constatou-se o seguinte:

- a) foram realizadas despesas que, decorrente da informalidade existente na relação estabelecida entre os serviços do MNE e o FRI, carecem de informação prévia de cabimento no documento de autorização das despesas⁸⁶;
- b) inexistência de recibos e de evidência da boa recepção de bens adquiridos⁸⁷;
- c) ocorrência de facturas e recibos sem tradução para português⁸⁸;
- d) adiantamentos para pagamento de obras de remodelação sem se conhecer o detalhe das mesmas, designadamente o respectivo prazo de conclusão⁸⁹;

68. Verificou-se ainda a inadequada classificação económica das despesas, na rubrica 11.02.00 - *Despesas de Capital - Diversos - Devedores e credores*⁹⁰ no montante de 69.393,40 € relativas a adiantamentos de ajudas de custo, de aquisição de bens e serviços ou de obras, que não se encontravam devidamente regularizadas⁹¹. Trata-se pois de despesas, que não têm a *natureza de capital*, cuja regularização deveria ter sido efectuada através de guias de reposição.

⁸⁴ No caso de devolução de verbas registar na rubrica 15.01.01 - “*Reposição não abatidas aos pagamentos*”, quanto a receita emolumentar, de anos anteriores, registar na 04.01.20 – *Receita emolumentar*.

⁸⁵ Neste agrupamento englobam-se as operações que não são consideradas receita orçamental, mas com expressão na tesouraria (cfr. Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro).

⁸⁶ Em regra, as propostas de realização da despesa são elaboradas por outros serviços do MNE e só após a autorização pelo CD do FRI, os serviços do FRI dão a informação de cabimento - e.g.: documentos n.º 2550, no montante de 3.834,90 € (ajudas de custo de elemento do GOE na deslocação a Timor); n.º 1242, no montante de 14.656,76 € (aquisição de serviços de transporte, mudanças e embalagem).

⁸⁷ e.g.: Documentos n.ºs: 2382, no montante de 21.133,67 € (obras nas fachadas da Embaixada de Portugal em Roma); 638, no montante de 1.543,20 € (aquisição de componentes para sistema de comunicações).

⁸⁸ e.g.: documentos n.º. 1181, no montante de 7.0938,89 € (obras de remodelação na Embaixada de Portugal em Roma) e n.º 181, no montante de 5.858,88 € (Sistema de ligação de corrente e cablagens e trabalhos de serralharia na Embaixada de Portugal em Kinshasa).

⁸⁹ e.g. documento n.º 2382, no montante de 21.133,67 € (obras nas fachadas dos anexos da residência da Embaixada de Portugal em Roma).

⁹⁰ Rubrica 11.00.00 – Outras despesas de Capital - Trata-se de um agrupamento económico com carácter residual (cfr. Anexo III – Notas explicativas ao classificador económica – Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro). De referir que já a DGO, no seu relatório (Setembro de 2004), na sequência da auditoria realizada ao FRI, referiu que “*este movimento não tem razão de ser na óptica pública*”.

⁹¹ O FRI inicialmente registou as despesas na classificação económica adequada (e.g.: 01.02.04 - *Ajudas de custo*) e no final do ano, alegadamente por inexistência de documentação comprovativa da efectiva realização das despesas, procedeu ao estorno das mesmas contabilizando-as na classificação económica 11.02.00 – *Devedores e Credores*.



Subsídio escolar complementar

69. De acordo como estatuído no n.º 5 do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 40-A/98, de 27 de Fevereiro (Estatuto da Carreira Diplomática) “*os funcionários diplomáticos colocados nos serviços internos têm direito a uma participação nas despesas de educação dos filhos dependentes, nos termos a fixar por despacho do Ministro dos Negócios Estrangeiros, participação essa que será suportada pelo Fundo para as Relações Internacionais*”.
70. Em 25 de Junho de 2003, por despacho do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros (com as alterações introduzidas pelos despachos de 25 de Junho de 2004, de 1 de Setembro de 2004 e de 5 de Dezembro de 2005)⁹², foram fixadas as condições de atribuição da referida participação. Nos termos da actual redacção do n.º 4 “(...) *podem beneficiar do subsídio escolar complementar todos os funcionários diplomáticos do Quadro I do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em efectividade de funções colocados nos serviços internos ou providos, em comissão de serviço, em cargo dirigente da Administração Central, Regional ou Local do Estado*”.
71. Com base no aludido despacho e a título de subsídio escolar complementar, verificou-se ter sido paga a quantia de 5.892,16 € a um diplomata colocado fora dos serviços internos do MNE [Direcção-Geral de Defesa e Política Nacional].
72. Face ao previsto no n.º 5 do artigo 68.º do Estatuto da Carreira Diplomática, constata-se que a redacção actual do n.º 4 do despacho do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, atrás referido, amplia o universo dos potenciais beneficiários de participação nas despesas de educação dos filhos dependentes, pois, para além dos funcionários diplomáticos colocados nos serviços internos, passaram a incluir-se também aqueles funcionários que estejam providos, em comissão de serviço, em qualquer cargo dirigente da Administração Central, Regional ou Local do Estado.
73. Refira-se que o estatuto remuneratório do pessoal dirigente permite “*mediante autorização expressa no despacho de nomeação, optar pelo vencimento ou retribuição base da sua função, cargo ou categoria de origem...*”⁹³, situação que não abrange complementos remuneratórios, a não ser os associados à categoria.
74. Não sendo o caso, evidencia-se uma eventual ilegalidade da norma regulamentar constante do n.º 4 do despacho do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, supra

⁹² Foram publicados apenas os Avisos n.º 8091/2003 e n.º 517/2006 que referem: o primeiro “*torna-se público que por despacho do Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas de 25 de Junho de 2003, foi aprovada a regulamentação para a atribuição de subsídios escolar complementar...*”; o segundo “*Torna-se público que, por despacho do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros de 5 de Dezembro de 2005, foi aprovada a alteração da regulamentação para atribuição do suplemento escolar complementar...*” (cfr. publicações em DR 2.ª Série, de 30 de Julho de 2003 e de 18 de Janeiro de 2006, respectivamente).

⁹³ Cfr. n.º 3 do artigo 31.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, com a redacção dada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto.



Tribunal de Contas

citado, que regulamenta o subsídio escolar complementar previsto no n.º 5 do artigo 68.º do Estatuto da Carreira Diplomática, susceptível de ser suscitada, nomeadamente pelo MP, nos termos do artigo 72.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).



Subsídios concedidos – MUDIP

Enquadramento

75. O FRI invocando a alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da LOFRI, tem celebrado protocolos com a Associação Mutualista Diplomática Portuguesa – MUDIP (Anexo 4), assumindo compromissos financeiros com esta entidade.
76. Na documentação recolhida pela auditoria constatou-se que em 2008, em 2009 e em 2010, à semelhança de anos anteriores, foram celebrados dois protocolos, em cada ano, entre o FRI e a MUDIP onde são definidas as participações financeiras do FRI para a MUDIP.
77. Esses protocolos mais não são do que renovações de protocolos estabelecidos em anos anteriores, pelo menos desde 1999, ano em que os mesmos foram enviados para fiscalização prévia ao TC que os devolveu por não se encontrarem sujeitos a Visto, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, então em vigor.
78. O protocolo celebrado em 7 de Janeiro de 2009 (que se toma por referência já que o de 2010 e os anteriores são semelhantes) visava a participação do seguinte:
- complementos em pensões de aposentação e de sobrevivência, até ao limite máximo de 60.000,00 € mensais [sendo anualmente actualizado, de acordo com os índices estabelecidos pela Caixa Geral de Aposentações - cfr. Cláusula 2.ª];
 - complementos na doença e acidente na parte destinada aos associados que encontram em Portugal, no montante de 25.000,00 € mensais;
 - despesas de administração⁹⁴ no montante anual de 50.000,00 €.
79. Foi ainda celebrado um protocolo adicional, em 2009, sem data, para “*solucionar transitoriamente um conjunto de situações que constituem encargos do Ministério dos Negócios Estrangeiros de molde a que não haja interrupção de pagamentos que, de outra forma, não poderiam ser imediatamente satisfeitos e outras que têm o seu fundamento em despachos ministeriais e que serão futuramente cobertos pelo disposto no Decreto-Lei n.º 40-A/98, de 27 de Fevereiro*” – Estatuto da Carreira Diplomática (ECD)⁹⁵. O FRI, no âmbito deste protocolo, participa:

⁹⁴ Em 2008 as despesas para administração era no montante de 45.000,00 €.

⁹⁵ Estabelece o artigo 68.º [acção social complementar e seguros] que: “*complementarmente ao regime geral dos funcionários públicos, o Ministério dos Negócios Estrangeiros assegura o financiamento de assistência em doença (...) para todos os funcionários diplomáticos colocados nos serviços externos, cônjuge e descendentes que com ele vivam em comum (...) para os cônjuges sobreviventes e filhos menores ou filhos maiores total ou parcialmente incapacitados [n.º 1]; os termos da referida participação serão definidos por portaria do Ministro dos Negócios Estrangeiros [n.º 2]; em todas as deslocações custeadas pelo Estado o MNE proporciona um seguro de acidentes pessoais para os funcionários diplomáticos, cônjuges descendentes e outros acompanhantes autorizados [n.º 3]. Acresce referir que o n.º 1 do artigo 78.º do mencionado diploma reconhece aos funcionários diplomáticos o direito de participar em associações representativas próprias para defesa e promoção dos seus interesses.*”

- integralmente, nos recursos necessários à constituição do fundo disponível dos complementos das pensões de aposentação e sobrevivência, em curso de pagamento que, a MUDIP efectuará aos interessados, no montante mensal de 60.000,00 €;
 - integralmente, nos recursos necessários à comparticipação do fundo disponível de complementos na doença e acidente na parte destinada aos funcionários que se encontrem em funções nos serviços externos, e nomeadamente até à entrada em vigor da Portaria que ao abrigo do artigo 68.º do ECD, deverá regulamentar os termos da comparticipação. A comparticipação de um montante mensal de 15.000,00 €, destina-se a assegurar o pagamento de 25 % do total das despesas comparticipáveis pela ADSE;
 - as despesas de administração e contabilização dos pagamentos previstos no protocolo, no montante anual de € 50.000,00 €.
80. As cláusulas finais dos referidos Protocolos estipulam que a MUDIP para a boa execução dos mesmos obriga-se, nomeadamente, a dar cumprimento integral ao disposto nas alíneas pertinentes do artigo 51.º [Balanço Técnico] do Decreto-Lei n.º 72/90, de 3 de Março – Código das Associações Mutualistas (CAM) e do artigo 2.º da LOPTC.

Antecedentes – Situações conexas

81. Em 2002, a IGF, no relatório referente à “*Auditoria aos apoios financeiros do Estado na área dos Negócios Estrangeiros – Fundo para as Relações Internacionais*” e no que concerne aos apoios concedidos à MUDIP, concluiu que:
- a. a MUDIP utilizava a título gratuito e sem qualquer formalização instalações do MNE (refira-se que, em 2003, a situação foi formalmente regularizada através do *Auto de Cessão* da Direcção-Geral do Património fazendo a cessão a título precário e gratuito para instalação dos serviços da MUDIP);
 - b. que foram efectuados pagamentos:
 - para fazer face aos encargos com assistência na doença dos funcionários diplomáticos em serviço no estrangeiro e seus familiares, os quais não têm fundamento legal bastante, devido ao facto de ainda não ter sido publicada a Portaria do Ministro dos Negócios Estrangeiros, referida no n.º 2 do artigo 68.º do Estatuto da Carreira Diplomática, que fixará as condições de atribuição do referido benefício e determinará qual a entidade que deve suportar os respectivos encargos (refira-se que em 2008, 2009 e 2010 as despesas de saúde não foram comparticipadas pelo FRI);
 - a título de comparticipação nas despesas de educação dos filhos dependentes dos funcionários diplomáticos colocados nos serviços internos (refira-se que, em 2003, o subsídio escolar complementar passou a ser processado e pago pelo FRI directamente aos beneficiários).
82. O referido relatório, onde as situações acima mencionadas eram tidas como eventuais infracções financeiras, foi enviado ao TC em 2003, tendo o correspondente processo sido



arquivado, na sequência do despacho proferido pelo Ministério Público fundamentado na falta de elementos de prova e no incumprimento de requisitos essenciais ao contraditório, nomeadamente a audição de todos os membros do CD.

83. Em 2003 e 2004, a DGO realizou acções de controlo junto do FRI (cfr. ponto 5), tendo concluído que *“a atribuição de benefícios para os quais não há base legal, ou a sua regulamentação não estava definida, através da MUDIP”*. Do parecer jurídico⁹⁶ elaborado pela DGO, realça-se o seguinte:

- *“a lei atribui ao FRI, nos termos da al. c) do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 59/94 [anterior lei orgânica do FRI], a possibilidade de participar em acções de natureza social promovidas por entidades de natureza associativa, visando o apoio aos agentes das relações internacionais. A lei não limita nem os termos, nem os quantitativos de tais participações;*
- *“os pagamentos (...) relativo a subsídios pensões a diplomatas, viúvas, administrativos, jubilação, diplomatas e viúvas estrangeiros (...) dificilmente poderão ser entendidos como participações de natureza social promovidas por esta Associação, já que os mesmos se destinam, como resulta dos respectivos recibos e dos protocolos adicionais celebrados (...) ao financiamento de benefícios, que nem sequer estão previstos no Regulamento de Benefícios da MUDIP;*
- *(...)”a atribuição de financiamento à assistência na doença de funcionários diplomáticos (...) carece de regulamentação respectivamente por Portaria” e que não pode ser suprida “mediante protocolos entre as duas entidades”;*
- *“os pagamentos (...) carecem de base legal”.*

84. Na sequência das conclusões das auditorias da DGO e da IGF, o MNE solicitou um parecer jurídico a uma entidade externa⁹⁷ que concluiu o seguinte: *“Detendo a Direcção do FRI competência material para atribuir subvenções a associações mutualistas no âmbito dos dispositivos habilitantes citados, nada impede, antes pelo contrário, que o faça através do estabelecimento de um protocolo, i.e., de um contrato administrativo, em alternativa a fazê-lo através da prática de actos administrativos unilaterais de atribuição das subvenções, nos termos do artigo 179.º do Código do Procedimento Administrativo”*.

85. Sobre esta matéria o DCP elaborou o parecer jurídico (Parecer n.º 2/2011 – DCP/DGTC) cujas conclusões serão consideradas nos pontos seguintes.

Fiscalização prévia

86. Tal como refere o parecer jurídico externo, os protocolos supracitados, celebrados entre o FRI e a MUDIP, podem ser considerados contratos administrativos com objecto

⁹⁶ Do Parecer Jurídico n.º 129/2003, de 25 de Julho.

⁹⁷ Cfr. Parecer efectuado pela Sociedade Advogados – Sérvulo Correia Associados.

passível de acto administrativo⁹⁸ enquadrando-se, actualmente, na alínea b) do n.º 6 do artigo 1.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)⁹⁹. Ou seja, os efeitos jurídicos através dos protocolos que podiam ter sido produzidos através da prática de actos administrativos tê-lo-ão sido por contrato, ao abrigo da norma habilitante do artigo 278.º do CCP.

87. O artigo 284.º do CCP estabelece que os contratos celebrados com ofensa de princípios ou normas injuntivas são anuláveis (n.º 1) e que são nulos quando se verifique algum dos fundamentos previstos no artigo 133.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)¹⁰⁰ ou ainda quando o respectivo vício determine a nulidade por aplicação dos princípios gerais de direito administrativo. Mas para os contratos com objecto passível de acto administrativo, a norma especial do artigo 285.º do CCP dispõe que é aplicável o regime de invalidade previsto para o acto com o mesmo objecto e idêntica regulamentação da situação concreta, o que remete para os artigos 133.º e seguintes¹⁰¹ do CPA.
88. Independentemente da verificação, ou não, do procedimento contratual exigível, os protocolos celebrados entre o FRI e a MUDIP, nos termos acordados, estão sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos conjugados da alínea c) n.º 1 do artigo 5.º e da alínea d) do n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC. Tal exigência não se verificaria se estivéssemos em presença de meras atribuições de subsídios ou subvenções (mormente no quadro de um regulamento previamente estabelecido) por tal ser contratação excluída nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do CCP.
89. A execução de contratos que não tenham sido submetidos a fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos constitui eventual infracção financeira de natureza sancionatória nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

⁹⁸ São requisitos essenciais para que um acto jurídico se possa enquadrar no conceito geral de contrato: que haja um acordo voluntário entre duas ou mais pessoas destinado a produzir efeitos de direito, destinado a criar, modificar ou extinguir situações jurídicas subjectivas, nomeadamente direitos subjectivos e deveres recíprocos. Existindo acordo voluntário gerador de efeitos jurídicos existe contrato (cfr. Mário Esteves de Oliveira in Direito Administrativo, Vol. I).

⁹⁹ Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, com as alterações introduzidas pelos diplomas seguintes: Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de Setembro, Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro, Lei n.º 3/2010, de 27 de Abril e Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de Dezembro.

¹⁰⁰ Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 Novembro, com as alterações subsequentes.

¹⁰¹ O artigo 133.º do CPA comina com a nulidade os actos estranhos às atribuições dos ministérios ou das pessoas colectivas referidas no artigo 2.º do CPA em que o autor se integre e bem assim aqueles que careçam em absoluto de forma legal. Convém reter, também, que pela alínea i) do n.º 2 do artigo 133.º do CPA são nulos os actos consequentes de actos administrativos anteriormente anulados ou revogados, desde que não haja contra interessados com interesse legítimo na manutenção do acto consequente. A este respeito, convém ter presente também o n.º 3 do artigo 134.º do CPA – que estabelece o regime da nulidade – segundo o qual podem ser atribuídos certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de actos nulos, por força do simples decurso do tempo, de harmonia com os princípios gerais de direito. Ainda de acordo com o n.º 1 do artigo 137.º do mesmo Código, não são susceptíveis de ratificação os actos nulos ou inexistentes.



90. No entanto, as dúvidas sobre a natureza dos protocolos celebrados com a MUDIP e a anterior devolução, em 1999, pelo TC, de protocolos semelhantes, por não se encontrarem sujeitos a Visto, dada a legislação então em vigor, não permitem preencher os elementos suficientes para imputação de responsabilidades.

Transferências realizadas

91. No período de 2008 a 2010 foram protocolados e efectuados os pagamentos, pelo FRI à MUDIP, sintetizados no quadro seguinte:

Quadro 4 – Execução do protocolo adicional com a MUDIP

Unidade: Euros

MUDIP	2008		2009		2010	
	Protocolo	Pagamento	Protocolo	Pagamento	Protocolo	Pagamento
Comparticipação em complementos de pensões de aposentação e de sobrevivência (a)	840.000,00	840.000,00	840.000,00	822.388,29	840.000,00	786.709,13
Comparticipação na assistência na doença e acidente	180.000,00	0,00	180.000,00	0,00	180.000,00	0,00
Comparticipação nas despesas de administração	45.000,00	45.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00
Total	1.065.000,00	885.000,00	1.070.000,00	872.388,29	1.070.000,00	836.709,13

(a) Consideraram-se 14 meses

Fonte: Protocolos e autorizações de pagamento

92. O exame da documentação de despesa, relativa a 2008, 2009 e 2010, nos montantes de 885.000,00 €, 872.388,29 € e 836.709,13 €, respectivamente, revelou o seguinte:

- apenas o protocolo adicional teve execução financeira;
- as transferências para complemento de pensões foram, contrariamente ao estipulado (periodicidade mensal) efectuadas, na generalidade, trimestralmente¹⁰²;
- a comparticipação para despesas de administração, foi efectuada numa tranche¹⁰³;
- não obstante o previsto, não foram efectuadas transferências para comparticipação na assistência na doença e acidente;
- foram pagos os subsídios de férias e de Natal nos complementos de pensões, o que não estava expressamente previsto no protocolo¹⁰⁴.

¹⁰² Transferências em: 2008: 19-02-2008 (Janeiro, Fevereiro e Março); 14-04-2008 (Abril, Maio e Junho); 28-07-2008 (Julho Agosto e Setembro); 26-09-2008 (Outubro, Novembro e Dezembro); 2009: 10-02-2009 (Janeiro, Fevereiro e Março); 17-04-2009 (Abril, Maio e Junho); 13-07-2009 (Julho Agosto e Setembro); 05-10-2009 (Outubro, Novembro e Dezembro); 2010: 03-02-2010 (Janeiro); 05-03-2010 (Fevereiro; Março e Abril); 11-05-2010 (Maio e Junho); 28-07-2010 (Julho, Agosto e Setembro); 27-10-2010 (Outubro, Novembro e Dezembro).

¹⁰³ Transferência em: 2008: 19-02-2008; 2009: 10-02-2009; 2010: 03-02-2010.

¹⁰⁴ Transferências em: 2008: 20-05-2008 (Subsídio de férias); 06-10-2008 (Subsídio de Natal). 2009: 25-05-2009 (Subsídio de férias) e 30-12-2009 (Subsídio de Natal). 2010: 11-05-2010 (Subsídio de Férias); 07/12/2010 (Subsídio de Natal).

Comparticipação na assistência na doença e acidente aos funcionários

93. O ECD prevê no n.º 1 do artigo 68.º [acção social complementar e seguros] que *“complementarmente ao regime geral dos funcionários públicos, o Ministério dos Negócios Estrangeiros assegura o financiamento de assistência em doença (...) para todos os funcionários diplomáticos colocados nos serviços externos, cônjuge e descendentes que com ele vivam em comum (...) para os cônjuges sobreviventes e filhos menores ou filhos maiores total ou parcialmente incapacitados”*.
94. O protocolo datado de 7 de Janeiro de 2009 previa a participação integral de complementos na assistência na doença e acidente *“na parte destinada aos associados que se encontram em Portugal”*. O Protocolo adicional veio alterar esta situação através do n.º 1 da cláusula 4.ª que limitou a participação do FRI aos funcionários que exercem funções nos serviços externos adequando o universo ao previsto no ECD.
95. Uma vez que a participação na assistência na doença e acidente, prevista nos protocolos, não teve execução nos anos analisados – 2008, 2009 e 2010 –, por ter cessado a sua prática na sequência dos relatórios da IGF, atrás referidos¹⁰⁵, não há responsabilidades financeiras a avaliar.
96. Assim sendo, a apreciação seguinte tem carácter preventivo dada a recente publicação do decreto de execução orçamental para o ano de 2011 que prevê que *“Durante o ano de 2011, o Fundo para as Relações Internacionais, I. P. (FRI, I. P.), fica autorizado a (...) c) Transferir verbas para a Secretaria-Geral destinadas a suportar encargos com o financiamento da assistência na doença previsto no artigo 68.º do Estatuto da Carreira Diplomática”*¹⁰⁶.
97. A participação na assistência na doença a funcionários diplomáticos em Portugal ocorre em dessintonia com o esforço de harmonização dos sistemas de protecção social e de protecção na saúde para os trabalhadores sujeitos ao regime da função pública e ao regime geral¹⁰⁷. Refira-se, entre outros, a Resolução do Conselho de Ministros n.º

¹⁰⁵ Como referido anteriormente os Relatórios da IGF e da DGO concluíam que os pagamentos efectuados à MUDIP para fazer face aos encargos com assistência a doença dos funcionários diplomáticos em serviço no estrangeiro e seus familiares não tinham fundamento legal, devido ao facto de, não ter sido publicada a portaria regulamentadora.

¹⁰⁶ Cfr. n.º 7 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março.

¹⁰⁷ Razões que se prendem com a contenção da despesa pública, com a economia e eficiência e também com a justiça social, igualdade e equidade, tinham já determinado a publicação do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, que veio disciplinar a atribuição de regalias e benefícios suplementares que acresçam à remuneração principal dos órgãos de administração ou gestão e de todos os trabalhadores dos serviços e fundos autónomos (SFA). O n.º 1 do artigo 3.º daquele diploma define que o sistema remuneratório dos órgãos e funcionários daquelas entidades *“é composto pela remuneração principal, respectivos suplementos, prestações sociais e subsídio de refeição, desde que previstos na lei ou em instrumento de regulamentação colectiva de trabalho”*. O n.º 2 do mesmo artigo proíbe a atribuição de quaisquer regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório”. Para além disso, o n.º 2 do artigo 6.º estipula que, com a entrada em vigor do diploma legal, cessam imediata e automaticamente todas as regalias e benefícios suplementares



102/2005, de 24 de Junho que determinou a convergência dos diversos subsistemas de saúde públicos com o regime geral da ADSE e também o Decreto-Lei n.º 234/2005, de 30 de Dezembro, que veio introduzir várias alterações no Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de Fevereiro¹⁰⁸.

98. Esta evolução legislativa e regulamentar teve o seu epílogo no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 28 de Dezembro, que aprovou o OE para 2007: “*Cessam com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*”. Subsequentemente, o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril¹⁰⁹ no seu artigo 3.º alínea b) veio estabelecer para o domínio da acção social complementar, o princípio da não cumulação, segundo o qual as prestações da acção social complementar “*não são cumuláveis com outras de idêntica natureza e finalidade, desde que plenamente garantidas pelos regimes gerais de protecção social*”¹¹⁰. O artigo 9.º deste diploma legal revogou, entre outros, os regulamentos existentes relativos a comparticipações de despesas de saúde.
99. Assim, nos funcionários diplomáticos em Portugal, se inicialmente a questão da ilegalidade das transferências protocoladas assentava, quer na inexistência de disposição

ao sistema remuneratório que já tenham sido atribuídos, com excepção dos que correspondam a direitos legitimamente adquiridos.

¹⁰⁸ Diploma legal que estabelece o funcionamento e o esquema de benefícios da Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE). Destacam-se a seguir algumas das alterações introduzidas:

- a) Nenhum serviço civil do Estado pode criar ou desenvolver qualquer regime paralelo ao da ADSE sem que previamente esta emita o seu parecer e ainda que sejam financiados por receitas próprias (artigo 54.º).
- b) A ADSE coordena o funcionamento do sistema de segurança social da função pública (artigo 55.º).
- c) Princípio da não cumulação – A ADSE não comparticipa em despesas com cuidados de saúde que tenham sido objecto de comparticipação por outros subsistemas de saúde, serviços sociais ou obras sociais integrados na Administração Pública (artigo 41.º n.º 1).
- d) Proibição da dupla inscrição – É vedada a inscrição na ADSE aos familiares dos beneficiários titulares que beneficiem de outros regimes de protecção social (artigo 15.º).
- e) Os funcionários e agentes adquirem a qualidade de beneficiários titulares desde que, nessa qualidade, não estejam abrangidos por qualquer outro subsistema de saúde integrado na Administração Pública (artigo 6.º).
- f) Os funcionários e agentes dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira e ainda de outros organismos que sejam dotados de verbas próprias para pagamento do seu pessoal podem adquirir a qualidade de beneficiário titular se, cumulativamente (artigo 4.º):
 - o Não beneficiarem como titulares de qualquer outro subsistema de saúde integrado na Administração Pública.
 - o Os respectivos organismos assegurarem pelas verbas inscritas nos seus orçamentos privativos os encargos resultantes dos benefícios concedidos pela ADSE.
 - o Concorrerem a favor da ADSE a título de comparticipação nas despesas de administração com um quantitativo anual por beneficiário inscrito (...).

¹⁰⁹ Diploma que veio regular o regime da acção social complementar dos trabalhadores da Administração Directa e indirecta do Estado.

¹¹⁰ A protecção social do pessoal civil do Estado, está regulada no Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 234/2005, de 30 de Dezembro, que estabelece o funcionamento e o esquema de benefícios da ADSE. Este diploma enumera no seu artigo 1.º os domínios de protecção da ADSE [(a) cuidados de saúde, b) encargos familiares e c) outras prestações de segurança social)] e no artigo 21.º elenca as várias formas como pode ser assegurada a protecção na doença.

legal permissiva, desde logo porque excedia o universo contemplado no ECD, quer das atribuições do FRI¹¹¹, ela veio, subsequentemente, a evoluir para uma violação frontal das disposições constantes da Lei n.º 53-A/2006 e do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Julho, que vedam a possibilidade de financiamento público de sistemas complementares aos abrangidos pelo regime de protecção na doença dos funcionários públicos.

- 100.No que concerne aos funcionários colocados no exterior, o preâmbulo do ECD não explicita as razões concretizadas no n.º 1 do artigo 68.º, sendo razoável admitir que estarão associadas ao facto de, em muitos países, o recurso aos cuidados de saúde ser muito dispendioso e/ou de fraca qualidade.
- 101.Sem prejuízo da conjugação da disposição especial do n.º 1 do artigo 68.º do ECD com o actual regime de protecção na doença dos funcionários públicos, a responsabilidade pelo financiamento da participação aí prevista poderia recair no FRI dadas as suas actuais atribuições. Contudo, nunca chegou a ser regulamentado o n.º 1 do artigo 68.º do ECD, que o n.º 2 do mesmo artigo impunha ser por portaria do MNE.
- 102.O Protocolo estabelecido entre o FRI e a MUDIP visa colmatar a falta desta definição do MNE. Contudo, os membros da direcção do FRI não se podem substituir àquele a quem a lei reservou a competência para a criação de instrumento definidor dessa disciplina¹¹², ainda que a matéria recaia no leque das suas atribuições. Assim, o protocolo, nesta parte, padece de vício de incompetência em razão da matéria para além de padecer também de vício de forma pois o legislador determinou que aquelas condições fossem fixadas por Portaria.
- 103.Em síntese: entende-se que a não ser emitida a Portaria regulamentar, prevista no n.º 2 do artigo 65.º do ECD, os actos de atribuição de complementos das despesas de doença dos funcionários colocados no exterior, prevista no n.º 1 do artigo 65.º do ECD, a efectuar pela SGMNE, serão inválidos pelas razões acima aduzidas.
- 104.Poderão o Ministério Público e as demais pessoas e entidades defensoras dos interesses em questão, referidas no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA, pedir ao Tribunal Administrativo competente, nos termos do artigo 77.º do CPTA, que aprecie e declare a ilegalidade por

¹¹¹ De acordo com o princípio da legalidade os órgãos da administração pública devem actuar em obediência à lei e ao direito dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos lhes foram conferidos (artigo 3.º do CPA).

¹¹² Se o autor do acto não tem poderes para o praticar, mas ele integra-se nas atribuições da pessoa colectiva a que pertence o órgão competente, e no mesmo departamento, tal acto enferma de vício de incompetência relativa, que tem como efeito a anulabilidade. (vide Acórdão do STA de 8 de Maio de 1990 – Rec. n.º 26564).

A administração estadual indirecta é constituída por um conjunto de entidades públicas - nas quais se incluem os institutos públicos - que são distintas do Estado, que têm personalidade jurídica própria e que são criadas e extintas por livre decisão do Estado. Existe uma separação em todos os aspectos relativamente ao Estado. Estas entidades não são o Estado, mas completam o Estado – cfr. Freitas do Amaral in Curso de Direito Administrativo, Vol I, páginas 339 e 340. No caso particular do FRI, estamos perante um instituto público que prossegue as atribuições do MNE (vd. artigo 1.º n.º 2).



omissão da referida Portaria e conseqüentemente determine ao órgão competente a sua emissão.

Comparticipação em complementos das pensões de aposentação e de sobrevivência

105. Os Protocolos prevêm que a MUDIP pague, através dum fundo disponível, complementos das pensões de aposentação e sobrevivência¹¹³. Este fundo é integralmente participado pelo FRI que expressamente se compromete a garantir a totalidade dos recursos necessários à sua constituição.
106. A primeira questão a considerar é se a natureza da participação é enquadrável com a natureza mutualista da MUDIP. O objecto social da MUDIP inclui entre as finalidades a prosseguir o abono de complementos de pensões, finalidade esta que vai ao encontro do artigo 2.º¹¹⁴ do Código das Associações Mutualistas (CAM)¹¹⁵. O Regulamento de benefícios da MUDIP apenas faz referência a estes complementos no n.º 1 do artigo 4.º, nada estabelecendo sobre as condições de atribuição dos mesmos, nem sobre a forma do seu financiamento, nem sobre os critérios de atribuição, contrariamente ao que sucede com os complementos de assistência na doença, que estão devidamente regulamentados (cfr. artigo 5.º a 11.º). Note-se que o artigo 19.º do CAM obriga a que haja um instrumento próprio de regulamentação dos benefícios prosseguidos pelas associações mutualistas, donde constem, entre outros, as condições gerais de inscrição, o montante e as condições gerais de atribuição.
107. O FRI enquadra o financiamento à MUDIP, para cumprimento do clausulado no protocolo que se refere a complementos das pensões de aposentação e de sobrevivência (que abrange complementos de pensões de diplomatas jubilados e aposentados e complementos de pensões a viúvas de diplomatas e de administrativos e pessoal auxiliar), na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da LOFRI “*participar em acções de natureza social promovidas por entidades de natureza associativa visando o apoio aos agentes das relações internacionais*”.
108. O FRI esgrime em defesa da legalidade das transferências à MUDIP, no parecer jurídico solicitado pelo MNE a entidade externa¹¹⁶:

¹¹³ “O universo de beneficiários atingidos abrange uma categoria historicamente delimitada de ex-funcionários do Ministério dos Negócios Estrangeiros, concretamente, todos aqueles que tivessem requerido a sua aposentação até 31 de Dezembro de 1996 ou aqueles diplomatas que não puderam beneficiar do regime de jubilação, consagrado do Estatuto da Carreira Diplomática de 1998. Acresce a esta categoria de funcionários diplomáticos, o conjunto de cônjuges sobreviventes (determinado no mesmo momento histórico) sucessores na prestação complementar” (cfr. ofício n.º GSG – 10490, de 2 de Maio de 2011 da SGMNE).

¹¹⁴ Cfr. artigo 2.º do CAM: “*Constituem fins fundamentais das associações mutualistas a concessão de benefícios de segurança social e de saúde destinados a reparar as conseqüências da verificação de factos contingentes relativos à vida e à saúde dos associados e seus familiares e, a prevenir, na medida do possível, a verificação desses factos*”.

¹¹⁵ Cfr. Decreto-Lei n.º 72/90, de 3 de Março.

¹¹⁶ Parecer do Sêrvulo Correia & Associados, Sociedade de Advogados.

O problema em causa reside na natureza porventura excessivamente fluida e aberta da norma que tem servido de base para a concessão dos apoios à MUDIP, que é a alínea c) do art.º 2º do Decreto-Lei nº 59/94, de 24 de Fevereiro, conjugada com a alínea c) do n.º 2 do art.º 4º do mesmo diploma [anterior LOFRI].

Sendo minimalista e conferindo amplos poderes discricionários de acção e de escolha criativa, não há dúvida de que o teor da alínea c) do art.º 2º do Decreto-Lei nº 59/94, de 24 de Fevereiro, permite identificar claramente o tipo de efeitos cuja configuração é permitida – o tipo de acto -, bem como os pressupostos essenciais, de facto e de direito, da actuação administrativa preconizada.

Quanto ao tipo de acto, o preceito aponta claramente para um poder de concessão de subvenções, já porque o mesmo utiliza a expressão “comparticipar” já porque a competência em causa se cruza com aquela cometida ao conselho de direcção, no n.º 2 do artigo 4.º, para “autorizar despesas e pagamentos”.

Quanto aos pressupostos do exercício do poder, aí se refere que se tratam de subvenções a “acções de natureza social, promovidas por entidades de natureza associativa”, visando o apoio aos agentes das relações internacionais.”

Daqui decorre que a atribuição da subvenção preconizada no preceito está suficientemente balizada e amparada na lei: quando estiver em causa uma “acção de natureza social”, promovida por “entidades de natureza associativa”, desenvolvida com o objectivo de “apoiar os agentes das relações internacionais”, o FRI tem o poder legal de subvencionar.

109.A argumentação expendida não afasta o essencial das objecções da DGO e do DCP. Com efeito, a referida alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da LOFRI, que deve ser concretizada e interpretada, tendo em consideração a natureza (artigo 1.º), a jurisdição territorial (artigo 2.º) e as demais atribuições do FRI (restantes alíneas do n.º 2 do artigo 3.º) não abrange o financiamento público de complementos de pensões de aposentação e de sobrevivência a funcionários do MNE e cônjuges sobreviventes, ainda que por interposta entidade, embora não impeça a concessão de subvenções para actividades de natureza social que abranjam agentes de relações internacionais.

110.Ainda que se admitisse que a alínea c) do artigo 3.º da LOFRI fosse norma habilitante bastante mesmo assim teria cedido perante o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 28 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007) que fez cessar os financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social¹¹⁷.

Em sede de contraditório, os membros do CD fazem notar que “...a LOE 2007 é uma lei anual, vigora pelo prazo de um único ano - no caso, o de 2007...” para reduzirem o âmbito temporal do artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 28 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007) atrás citado.

Esta alegação não colhe porque a determinação legal “Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de

¹¹⁷ Cremos não existirem dúvidas quanto a incluir tais pensões no conceito de protecção social referido pelo legislador – atente-se a título de exemplo o preâmbulo da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro que veio estabelecer os mecanismos de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo de pensões e o artigo 2º do Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março.



protecção social ou de cuidados de saúde” não admite a interpretação pretendida de mera interrupção no ano de 2007 com retoma no ano seguinte.

111. Conclui-se que o Protocolo, na parte referente ao financiamento público de complemento de pensões, de que resultaram as transferências do FRI para a MUDIP concernentes a 14 pagamentos mensais relativos à “*comparticipação em complementos de pensões de aposentação e de sobrevivência*”, que totalizaram 840.000,00 €, em 2008, 822.388,29 €, em 2009 e 786.709,13 €, em 2010, não constitui base legal suficiente para a assunção dos correspondentes compromissos financeiros, face à disciplina do n.º 1 do artigo 22.º do RAFE e do n.º 6 do artigo 42.º da LEO.

Em sede de contraditório, os membros do CD referem que “historicamente, as receitas emolumentares que hoje constituem receita do FRI sempre serviram para suportar estas despesas sociais, então, entregues directamente aos beneficiários ... Todavia, em 1994, o Governo entendeu que as receitas emolumentares deviam ser objecto de disciplina e criou o FRI e sugeriu a criação da MUDIP. ... Com efeito, o FRI foi criado em 1994, de modo a disciplinar os pagamentos de abonos e também outras participações sociais; e foi, em consequência, introduzida no respectivo regime jurídico a possibilidade de o FRI participar em acções de natureza social. ... No caso dos diplomatas, eram, inicialmente, usadas para compensar as baixas pensões auferidas e, posteriormente, para compensar a não aplicação do regime da jubilação... No caso das viúvas dos diplomatas, sucedem no direito à pensão dos diplomatas, e o direito funda-se na circunstância de estas abdicarem da vida profissional para acompanharem os diplomatas e de, nessa qualidade assumirem um cargo não formal mas juridicamente reconhecido e socialmente fundamental na embaixada. Com efeito, a embaixatriz que acompanha o embaixador tem direito ao reembolso das despesas de viagem, e é relevante para efeitos de cálculo do abono de representação... No caso do pessoal administrativo e auxiliar, estes trabalhadores, no âmbito do Regulamento de 1966, [não tinham direito a vencimento ou salário¹¹⁸] auferiam uma parte dos emolumentos ...

O TC conhece as razões precípua associadas às transferências em análise que abrangem diferentes tipos de beneficiários: diplomatas, trabalhadores consulares e cônjuges sobreviventes. Em 1994, os complementos sociais existentes desde os anos setenta deixaram de ser pagos directamente pelo MNE aos beneficiários, com base nas ditas “compensações pessoais”, passando a ser pagos pela MUDIP para o efeito financiada pelo FRI¹¹⁹. No que respeita, aos diplomatas a situação poderia ter sido solucionada aquando da criação do estatuto de jubilação, pelo artigo 33.^{o120} do Decreto-Lei

¹¹⁸ Artigo 161.º do Decreto 47478/66, de 31 de Dezembro: “Os cônsules não pertencentes ao serviço diplomático, os vice-cônsules titulares dos postos e os agentes consulares não têm direito a vencimento ou salário e serão remunerados por uma quota-parte dos rendimentos dos postos em que servirem igual a metade dos emolumentos consulares cobrados anualmente...”

¹¹⁹ Refira-se que o FRI foi criado pelo n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 48/94, de 24 de Fevereiro e a MUDIP, enquanto associação mutualista, foi criada em Junho de 1993.

¹²⁰ “Artigo 33.º - Aposentação e jubilação

1 - A aposentação dos funcionários do serviço diplomático rege-se pelo disposto na lei geral, com as especificidades previstas nos números seguintes.

2 - Serão considerados jubilados os funcionários diplomáticos com a categoria de embaixador ou de ministro plenipotenciário que, reunindo os requisitos legalmente exigíveis para a aposentação e contando mais de 30 anos de serviço efectivo na carreira diplomática, passem àquela situação por motivos não disciplinares.

3 - Os funcionários diplomáticos jubilados ou na situação de aposentados gozam de todas as regalias, títulos e honras inerentes à sua categoria.

n.º 40-A/98, de 27 de Fevereiro (ECD), com uma matriz semelhante à dos magistrados judiciais¹²¹ e dos magistrados do ministério público¹²², cumulando aos títulos e honras, já consagrados anteriormente¹²³ com o direito de actualização automática das pensões em percentagem igual à do aumento das remunerações dos funcionários diplomáticos no activo de equivalente categoria e escalão. Ao invés foi agravada porque, contrariamente ao ocorrido com os magistrados (artigo 181.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais), o ECD não previu nas suas normas transitórias a extensão do estatuto de jubilação aos embaixadores aposentados à data da entrada em vigor da nova lei. Posteriormente, através do Protocolo do FRI com a MUDIP, optou-se pela compensação material da degradação das pensões de aposentação e de sobrevivência, em vez de corrigir a omissão legal.

Refira-se que a não extensão do estatuto de jubilação aos diplomatas aposentados antes da vigência do actual ECD, que a partir daí se tem aplicado automaticamente, suscita dúvidas de obediência ao princípio constitucional da igualdade.

Em sede de contraditório, os membros do CD invocam a sua boa fé salientando que *“as transferências realizadas, de boa fé, foram-no com base num Protocolo, devidamente autorizado pelo Membro do Governo com competência na matéria, sucessiva e anualmente renovado ... e que em carta de 16 de Agosto de 2005 (ofício n.º 6441), o senhor Chefe de Gabinete do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros enviou ao senhor Chefe de Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças, em resposta ao conteúdo dos relatórios das auditorias da DGO e da IGF, documento em que dava conta das conclusões de um consultor externo especializado a propósito das observações tidas como de particular relevância, nomeadamente no que respeita à legalidade das verbas atribuídas pelo FRI à MUDIP... Desde aquela data até ao presente não se registou, porém, qualquer reacção do Ministério das Finanças à referida carta. Assim, todo este contexto criou no signatário a convicção necessária de que o protocolo celebrado tinha adequado suporte legal e que a conduta do FRI em nada contrariava o quadro normativo geral fixado para a administração financeira do Estado.”*

De facto, quer o FRI, quer a MUDIP, têm actuado de forma transparente, tendo o FRI publicitado no sítio da IGF, em cumprimento do n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de Agosto, as subvenções concedidas à MUDIP e explicitando que as mesmas se destinam a *“Complementos de reforma e sobrevivência dos beneficiários aposentados e cônjuges sobreviventes”*.

4 - *Os funcionários diplomáticos jubilados continuam vinculados aos deveres estatutários e podem ser chamados a colaborar com o Ministério em termos a definir por despacho do Ministro dos Negócios Estrangeiros.*

5 - *As pensões de aposentação dos funcionários diplomáticos jubilados serão automaticamente actualizadas em percentagem igual à do aumento das remunerações dos funcionários diplomáticos no activo de categoria e escalão correspondentes aos detidos por aqueles no momento da jubilação.*

6 - *Os funcionários diplomáticos nas condições previstas no n.º 2 podem fazer declarações de renúncia à condição de jubilação, ficando sujeitos, em tal caso, ficando sujeitos, em tal caso, ao regime geral da aposentação.”*

¹²¹ Lei n.º 21/85, de 30 de Julho, com as alterações subsequentes.

¹²² Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, com as alterações subsequentes.

¹²³ O Título III do Decreto 47478/66, de 31 de Dezembro (Estatuto dos funcionários do MNE) não previa o estatuto de jubilação mas tão só a aposentação nos termos da lei comum aos funcionários públicos (artigo 131.º), mantendo o direito às honras inerentes à categoria (artigo 182.º). Este diploma foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 79/92, de 6 de Maio, que manteve a situação de aposentação pelo regime geral (n.º 1 do artigo 30.º) com os títulos e honras inerentes à *o leg* sua categoria (n.º 2 do artigo 30.º).



Tendo em conta o anteriormente exposto, quer nas alegações, quer no relato da situação pelo TC, conclui-se por uma actuação respaldada hierarquicamente e sem culpa, por não consciência da ilicitude, dos dirigentes do FRI que não permite a responsabilização subjectiva, nos termos do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC.

Em sede de contraditório, os membros do CD referem que “... *compete ao FRI participar em acções de natureza social promovidas por entidades de natureza associativa, constituídas nos termos da lei, visando o apoio aos agentes das relações internacionais...*”.

Sem prejuízo do exposto no ponto 109, regista-se que a alínea h) do n.º 2 do artigo 3.º da LOFRI atribui competência ao FRI para “*participar em acções de natureza social promovidas por entidades de natureza associativa visando o apoio aos agentes das relações internacionais*”, o que pode fazer nos termos do seu Regulamento Interno. Por outro lado, as entidades de natureza associativa beneficiárias devem actuar de forma independente e de acordo com os seus regulamentos.

Em sede de contraditório, os membros do CD manifestaram que “*é intenção propor a SEXA o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros uma providência de natureza legislativa que torne a base jurídica através da qual estas transferências foram, ao longo dos anos, realizadas pelo FRI, IP menos genérica e não susceptível de voltar a suscitar dúvidas interpretativas*”. Entretanto, o MNE, em Maio de 2011, informou o TC que “*tendo em consideração a necessidade de dissipar e aclarar as dúvidas suscitadas, o FRI determinou – até que a inteira legalidade da situação ficasse devidamente estabelecida – a suspensão das transferências a favor da MUDIP destinadas às prestações controvertidas*”.

O TC regista a boa fé subjacente à decisão tomada, que se traduziu na suspensão dos pagamentos aos beneficiários (em montantes que podem atingir até metade das remunerações globais auferidas) pela MUDIP, enquanto entidade intermediadora financiada pelo FRI, tornando-se urgente a imperiosa regularização legal da situação.

Comparticipação nas despesas de administração

112.No período em análise, o FRI participou as despesas de administração da MUDIP através de transferências que totalizaram 45.000 €, em 2008 e 50.000 €, em 2009 e 50.000 € em 2010, no cumprimento da cláusula 7.ª dos Protocolos.

113.No período em análise e no que respeita à actividade protocolada com o FRI, a MUDIP apenas processou os complementos de pensões. As transferências efectuadas pelo FRI para suporte de tais complementos, pagos pela MUDIP, foram agora considerados irregulares. Poder-se-ia pois entender que, em consequência, a transferência efectuada pelo FRI à MUDIP para apoio à actividade de administração e contabilização desses complementos tivesse passado a carecer de base legal. No entanto, o apoio à actividade administrativa da MUDIP tem de ser analisado de *per si* porque não é necessariamente contaminado pelo vício que afectou a actividade principal.



Tribunal de Contas

114. Ora, a comparticipação ao funcionamento dum instituição com a natureza da MUDIP tem acolhimento nas atribuições do FRI (alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da LOFRI) e o apoio dado foi efectivamente aplicado na prestação protocolada.



FIABILIDADE DAS CONTAS

115. As contas foram apresentadas nos termos das Instruções do TC e as Demonstrações Financeiras (Mapa de Fluxos de Caixa, Balanço, Demonstração de Resultados e correspondente Anexo) e, tendo em conta os resultados das verificações efectuadas, reflectem em todos os aspectos materialmente relevantes, a posição do FRI, em 31 de Dezembro de 2009, em conformidade com os princípios geralmente aceites.
116. Verificou-se, no entanto, que permaneciam por receber/regularizar na conta 268 - *Outros devedores* um conjunto de dívidas de anos anteriores, no montante de cerca de 247 m€¹²⁴, dos quais cerca de 140 m€ respeitam a dívidas de SPE¹²⁵ e cerca de 10,8 m€ referentes a verbas adiantadas a pessoal do MNE e elementos dos GOE – da PSP no âmbito de missões de serviço público. No entanto, atendendo a que alguns dos créditos apresentam um grau de antiguidade elevado, o FRI deve utilizar os meios legais ao seu alcance para ser ressarcido das referidas importâncias e equacionar a eventual constituição de provisões para cobrança duvidosa, bem como tomar medidas por forma a regularizar as outras situações (e.g.: prescrições).
117. Constatou-se, ainda, que em 2009 não foram contabilizadas na conta de “*acréscimos e diferimentos*” as receitas cobradas pelos SPE, em que os documentos vinculativos e os depósitos bancários apenas foram efectuados no exercício seguinte¹²⁶, tendo o FRI reconhecido o proveito e registado a receita orçamental no mesmo momento. Ora, de modo a reflectir de forma apropriada a receita cobrada na gerência, o FRI, apenas, deverá registar a “*execução orçamental da receita*” quando ocorre o fluxo financeiro¹²⁷.

¹²⁴ O FRI não identificou com detalhe as dívidas dos SPE.

¹²⁵ e.g.: Embaixada em Moscovo (102 m€), da Embaixada em Zagreb (27 m€) e do Consulado Geral em Macau (9 m€) que se mantêm por liquidar desde o ano de 2002.

¹²⁶ Sobre esta matéria o FRI referiu que as “*receitas de 2009 que só tenham sido depositadas em 2010 foram consideradas ainda em 2009, tendo transitado e suportadas por “declaração de cofre”*”.

¹²⁷ Com este procedimento assegurar-se-á a conciliação dos fluxos financeiros registados nas contas de gerência dos SPE (Saldo para a gerência seguinte: - receita emolumentar) e a receita registada nas contas do FRI.

DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

118.O processo, da responsabilidade dos elementos que constituíram o CD do FRI, de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2009, está instruído nos termos das Instruções do TC aplicáveis. Das operações que integram o débito e o crédito da gerência, resulta a demonstração numérica seguinte:

DÉBITO

Saldo de abertura	30.478.482,53 €	
Recebido na gerência	<u>22.734.368,25 €</u>	53.212.850,78 €

CRÉDITO

Saído na gerência	22.254.697,28 €	
Saldo de encerramento	<u>30.958.153,50 €</u>	53.212.850,78 €

O saldo de abertura foi apurado administrativamente uma vez que se encontra em curso a verificação interna da conta de gerência de 2008.



EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

119.O Plano e o Relatório de Actividades para 2009 não foram elaborados nem consequentemente aprovados pelo Ministro da tutela contrariando o estabelecido no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro e na Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro (alíneas b e d) do n.º 1 do artigo 21.º e alínea a) do n.º 2 do artigo 41.º) (cfr. ponto 45). Contudo, em 2009, foi elaborado o Relatório do CD do FRI, pouco detalhado e de conteúdo essencialmente financeiro.

120.A violação legal é susceptível de consubstanciar infracção financeira sancionatória por violação das normas legais de gestão e controlo orçamental, conforme estabelecido na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Em sede de contraditório, os membros do CD informaram que “ *não é inteiramente exacto que faltem Planos ou relatórios de Actividades do FRI, IP (...) efectivamente, na substância, tais instrumentos de gestão foram aprovados, embora sejam formalmente denominados de outro modo. (...)* ”. Acrescenta ainda “ *em suma, o princípio da economia processual determina que devemos concluir que não existe omissão de adopção dos Planos e Relatórios de Actividade, por ser susceptível de ser suprida pelos actos administrativos, suportada pelos documentos existentes, pois o planeamento das actividades do FRI para 2009 consta : a. na fundamentação do orçamento de 2009, o qual foi homologado por Sua Ex^a o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, b. no quadro de avaliação e responsabilização (QUAR) (...) instrumento fundamental na gestão e avaliação do desempenho dos serviços da Administração Pública, homologado por S. Ex^a o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, c. o FRI elaborou o Relatório Anual de Actividades de 2009 que acompanhou a respectiva prestação de contas, e cujo conteúdo reflecte os aspectos principais da actividade do Fundo, actividade essa que se reveste precisamente de um carácter predominantemente financeiro*”.

Nas alegações apresentadas os responsáveis confirmam os factos mas referem que foram elaborados diversos documentos (e.g: QUAR e Relatório e contas) que, embora não substituam os Planos e Relatórios de Actividade, são instrumentos complementares e fundamentais na gestão e avaliação da actividade. Assim, atento o alegado e o facto do procedimento descrito evidenciar irregularidade mas não prejuízo para o erário público, o TC considera que no caso em apreço é aplicável o disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que se releva a responsabilidade financeira.

121.Não foram elaboradas as actas das reuniões semanais realizadas pelo CD, contrariando o estabelecido no n.º 3 do artigo 22.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Setembro (cfr. ponto 47). Regista-se que, em 2010, têm sido elaboradas actas de quase todas as reuniões do CD e que os documentos de receita e despesa evidenciam a devida autorização.

122.A violação legal é susceptível de consubstanciar infracção financeira sancionatória por violação das normas legais de gestão e controlo orçamental, conforme estabelecido na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Em sede de contraditório, os membros do CD informaram que “ *em 2010, com a aprovação pelo Conselho Directivo, em 12 de Maio, do Regulamento do FRI, passaram a ser elaboradas actas formais das reuniões, em princípio semanais, do Conselho Directivo*” e que “ *no momento em que cada reunião*

ocorreu houve um registo escrito da deliberação tomada, com identificação de que foi aprovada, com data e assinatura de dois (dos três) membros do Conselho Directivo. Isto é as actas do Conselho Directivo não careciam em absoluto de forma legal.”. Acrescenta ainda “admitindo a mero benefício de raciocínio existir a omissão, deverá a mesma considerar-se sanada, em tempo, pela acta anual aprovada pelo Conselho Directivo de 2009 que ratificou todas as deliberações, suprimindo qualquer invalidade que pudesse ser apontada”.

Nas alegações apresentadas os responsáveis confirmam os factos e salientam que, em 2010, passaram a ser elaboradas actas formais. Assim, tendo em consideração que a situação já foi corrigida e que existiu, de facto, um registo escrito das deliberações tomadas, o TC considera preenchido os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que releva a responsabilidade financeira.

123.No exame da documentação de receita constatou-se que o FRI contabilizou a mais, receita no montante de 8 m€, relativa à concessão e emissão de novo passaporte para titular de passaporte válido, destinada ao SEF, contrariando o estabelecido na alínea b) do n.º 11.º do artigo 3.º da Tabela de Emolumentos Consulares e o disposto no n.º 3 do artigo 42.º da LEO (cfr. ponto 64). Regista-se que o FRI, no final de 2010, procedeu à reparametrização do SGC tendo ficado por regularizar a transferência para o SEF da receita emolumentar devida.

124.A violação legal é susceptível de, eventualmente, consubstanciar infracção financeira sancionatória por violação das normas de execução orçamental, conforme estabelecido na alínea b) no n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Em sede de contraditório, os membros do CD informaram que “ do conteúdo do relatório não é possível identificar em concreto a situação mencionada de receitas que pertencem ao SEF e que foram contabilizadas como receitas do FRI” e que “ o programa SGC constitui uma aplicação informática, cuja gestão compete à Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas, desconhecendo, portanto, o Conselho Directivo do FRI se a referida aplicação estaria ou não a assegurar a correcta contabilização das receitas e em que medida as contabilizava”.

Como referido no relato a situação foi corrigida pela DGACCP, em Outubro de 2010, com a reparametrização do SGC. Assim, não obstante competir ao FRI controlar a receita arrecadada, a gestão do programa SGC é efectuada pela DGACCP. Neste contexto, a situação verificada resulta de uma inadequada articulação das entidades intervenientes no processo de arrecadação das receitas (FRI e DGACCP). Assim, atento o alegado, o procedimento descrito evidencia manifestas irregularidades, embora corrigidas em 2010, pelo que, o TC considera preenchido os pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, relevando, desta forma a respectiva responsabilidade financeira.



CONCLUSÕES

125. A auditoria à conta de 2009 foi executada em conformidade com as normas, orientações e práticas adoptadas pelo TC, em harmonia com as normas internacionais de auditoria geralmente aceites. Foram efectuados testes aos sistemas de gestão e controlo em vigor. A legalidade, a regularidade e a adequada contabilização das operações subjacentes foram verificadas numa base de amostragem. A auditoria efectuada constitui, no seu conjunto, uma base suficiente para o TC expressar uma opinião sobre as contas de 2009.

126. O FRI é uma entidade com custos de estrutura muito reduzidos, sendo a direcção preenchida por inerência e o pessoal destacado da SGMNE, assumindo, nesse contexto organizacional, especial importância o Fiscal Único, órgão que nunca foi nomeado.

Sistema de controlo interno

127. Relativamente ao sistema de controlo interno realça-se a inexistência de um manual de normas e procedimentos, de um regulamento ou outro documento que estabelecesse critérios de atribuição de subsídios e o facto de não terem sido produzidos o Plano e o Relatório de Actividades para 2009 nem elaboradas as actas das reuniões semanais realizadas pelo CD do FRI.

128. O FRI cumpre o princípio da unidade de tesouraria e elabora adequadamente reconciliações bancárias.

129. O FRI aprovou o “*Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infracções Conexas*”, em Maio de 2010, tendo sido enviado para o Conselho de Prevenção, apenas, em Dezembro de 2010.

130. O exame da documentação da receita evidenciou fragilidades no controlo, relacionadas com a inexistência de evidência de conferência da receita pelas entidades intervenientes na arrecadação da mesma.

131. No que respeita às despesas, o exame dos processos revelou que os circuitos administrativos e procedimentais de articulação entre o FRI e os serviços do MNE, são, por vezes, pautados pela *informalidade*, situação que conduziu ao pagamento pelo FRI, quer de despesas, originariamente afectas ao orçamento de outras entidades, quer de despesas propostas à tutela por outras entidades.

132. O exame efectuado ao controlo dos bens de inventário, nomeadamente aos sistemas de informação revelou insuficiências nos registos e que o acompanhamento e controlo dos bens inventariados são assegurados pela informação prestada pelos SPE, não existindo evidência de terem sido efectuadas verificações físicas pelos serviços do MNE.

Legalidade e regularidade

133. As operações subjacentes foram verificadas, numa base de amostragem, tendo-se concluído que:

- a) o FRI contabilizou a mais receita no montante de 8 m€, relativa à concessão e emissão de novo passaporte para titular de passaporte válido, destinada ao SEF e não contabilizou como receita própria a devolução do IVA (56 m€), tendo adoptado como procedimento a dedução à despesa. Estas situações foram corrigidas em 2010 com alteração do procedimento de contabilização e reparametrização do SGC;
- b) foram realizadas despesas que, decorrente da informalidade existente na relação estabelecida entre os serviços do MNE e o FRI, carecem de informação prévia de cabimento no documento de autorização das despesas;
- c) na atribuição do subsídio escolar complementar verificou-se a existência de uma eventual ilegalidade da norma constante do n.º 4 do despacho do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, de 25 de Junho de 2003, que regulamenta o subsídio escolar dos filhos dependentes dos funcionários diplomáticos;
- d) os protocolos recorrentes entre o FRI e a MUDIP, desde 1999, pelo menos, com pagamentos de 840 m€, 822 m€ e 787 m€ em 2008, 2009 e 2010, respectivamente, na parte referente ao financiamento de complementos de pensões carecem de base legal suficiente.

Juízo sobre a conta

134. Tendo em conta a apreciação final respeitante a fiabilidade das demonstrações financeiras de 2009 pode formular um juízo *favorável*, no sentido que a esta expressão é atribuída, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites, com as *reservas* decorrentes da natureza dos erros e irregularidades detectados nas operações subjacentes seguintes:

- a) contabilização de receitas de alguns SPE em incumprimento do princípio de especialização de exercício (ponto 117);
- b) permaneciam por receber um conjunto de dívidas de anos anteriores, sendo que alguns créditos apresentam um grau de antiguidade elevado, sem que tenham sido tomadas medidas para regularizar as situações, incluindo nestas a adequada provisão para cobrança duvidosa (ponto 116);
- c) transferências protocoladas com a MUDIP (pontos 105 a 111).



RECOMENDAÇÕES

135. O Tribunal recomenda ao Ministro do Estado e das Finanças e ao Ministro do Estado e dos Negócios Estrangeiros que providenciem a nomeação do Fiscal Único do FRI.
136. O Tribunal recomenda ao Ministro do Estado e dos Negócio Estrangeiros que:
- ✓ Proceda à reapreciação dos complementos de pensão abrangidos pelos protocolos entre o FRI e a MUDIP e, em consequência, emita orientações e promova disposições legais e regulamentares atinentes a uma solução definitiva;
 - ✓ Promova a emissão da Portaria regulamentar, prevista no n.º 2 do artigo 65.º do ECD;
 - ✓ Promova a sanação da norma constante no n.º 4 do despacho do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, de 25 de Junho de 2003.
137. O Tribunal recomenda ao FRI à DGACCP e DGA um esforço de articulação, que permita uma gestão e controlo mais eficaz das receitas e um adequado funcionamento do SGC.
138. O Tribunal recomenda ao FRI que:
- ✓ prossiga o esforço pela melhoria do sistema de gestão, planeamento e controlo, incluindo a elaboração das actas das reuniões do CD, dos planos e relatórios de actividades e de um manual de normas e procedimentos;
 - ✓ promova as medidas necessárias à execução do Regulamento interno, uma vez convenientemente aprovado, com vista à atribuição de subsídios de forma a assegurar transparência, acompanhamento e controlo;
 - ✓ adopte medidas de melhoria da gestão e controlo das receitas, de actualização do inventário e de adequada contabilização das receitas e das despesas;
 - ✓ adopte medidas para regularização dos créditos com grau de antiguidade elevado e constitua as provisões necessárias;
 - ✓ diligencie no sentido da regularização da receita cobrada devida ao SEF.
139. O Tribunal entende instruir as entidades referidas nos pontos anteriores para lhe transmitirem, nos prazos de 90 dias (pontos 135, 137 e 138) e de 120 dias (ponto 136), as medidas adoptadas tendentes ao seguimento às recomendações formuladas.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

140. Do projecto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu o respectivo Parecer.

DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

Destinatários

141. Deste Relatório e dos seus Anexos (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares ao:

- Ministro de Estado e das Finanças;
- Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros;
- Presidente do Conselho Directivo do Fundo para as Relações Internacionais, I.P.;
- Inspector-Geral de Finanças;
- Inspector-Geral Diplomático e Consular;
- aos responsáveis pela(s) gerência(s) de 2008, 2009 e 2010 identificados nos Anexos 5, 6 e 7.
- ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC.

Publicidade

142. Após entregues exemplares deste Relatório e dos seus Anexos às entidades acima enumeradas, será o corpo do Relatório divulgado através da inserção na página electrónica do TC.

Emolumentos

143. São devidos emolumentos nos termos do artigo 9.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, no montante de 17.164,00€.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral do Tribunal de Contas, em 14 Julho de 2011.

O Conselheiro Relator,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

OS CONSELHEIROS,

(José Manuel Monteiro da Silva)

(José Luís Pinto Almeida)

Fui presente,