



Tribunal de Contas
Direção-Geral

1 - Vi com o mesmo interesse e afeto o presente relatório. Puncto - 4 sobre a Greco Ministério da Justiça. Divulga-se no intranet e internet.

2. Interbando afirma-se que o mesmo poderá ser formalizado em artigo a publicar no Reviz

VISITA DE AVALIAÇÃO DO de representação internacional de que o T.C. faz parte, de acordo com a instrução.

GRUPO DE ESTADOS CONTRA A CORRUPÇÃO
A seguir a subdirectora - fiscal responsável de um com. geral de tempo.
(GRECO - CONSELHO DA EUROPA)

22/11/02

ALFREDO DE SOUSA
Presidente do Tribunal de Contas

RELATÓRIO

Visto com muito agrado este bem elaborado Relatório, propõe-se divulgar na intranet.

2002 11 22

Novembro de 2002



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

I - INTRODUÇÃO

Os signatários foram designados por despacho de Sua Excelência o Conselheiro Presidente, de 27 de Setembro último (vd. Anexo 1), para receber a equipa de peritos do Conselho da Europa (GRECO), que está a proceder à avaliação do Estado Português, quanto ao nível de corrupção existente, à fiabilidade e eficácia dos mecanismos de prevenção e combate a essa corrupção e à implementação das recomendações internacionais na matéria.

II - A INTERVENÇÃO DAS ISC E, EM PARTICULAR, DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS NA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Numa fase preparatória da reunião, e tal como havia sido determinado por Sua Excelência o Conselheiro Presidente, os signatários procuraram identificar as **áreas e situações em que a intervenção do Tribunal de Contas pode contribuir para a prevenção da corrupção.**

II.1 - ENQUADRAMENTO DO TEMA E O PAPEL DAS ISC

Considerando a corrupção, em termos amplos, como uma utilização ilegal e abusiva dos poderes ou funções públicas em troca de vantagens para si ou para outrem, traduzidas nomeadamente no recebimento de valores ou benefícios, a qual é favorecida por um ambiente de pouca transparência, fraca concorrência, elevado grau de discricionariedade e baixa responsabilização, reflectimos sobre a forma como o exercício das competências do Tribunal pode ajudar a prevenir ou despistar essas situações, procurando determinar também por que formas outras instituições congéneres encaram ou actuam a este nível.

1. Tendo presentes as formas, metodologias e resultados da intervenção destas instituições, podemos concluir que **as Instituições Superiores de Controlo Financeiro contribuem para a redução dos riscos de ocorrência de situações de corrupção por:**



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- Assegurem o princípio da prestação regular de contas e da responsabilização;
 - Contribuam para a integridade e credibilidade da informação financeira produzida pelas várias entidades sujeitas ao seu controlo;
 - Promoverem a transparência das operações, tornando mais visível a actuação dos entes públicos ou dos seus agentes;
 - Ao acompanhar a razão de ser, fundamentação e utilidade dos actos, reduzirem a arbitrariedade das decisões e dos actos de aplicação das leis;
 - Informarem publicamente das violações aos princípios da legalidade, da prestação de contas e da economia, eficiência e eficácia;
 - Dissuadirem eventuais abusos ou desvios de fundos públicos
 - Contribuam para o fortalecimento das instituições e dos seus sistemas de controlo, informação e gestão, assim reduzindo a margem para operações ilegais;
 - Promoverem comportamentos em respeito pelos princípios éticos do serviço público;
 - Terem possibilidades de dar atenção e eventualmente despistar e denunciar suspeitas de corrupção.
2. Tendo presentes as virtualidades da sua actuação, as ISC's congregadas na **INTOSAI** aprovaram no Congresso de 1998, em Montevideo, um conjunto de **recomendações para o reforço do seu papel na prevenção e luta contra a corrupção** (vd. Anexo 2), designadamente:
- Reforçar a independência da ISC e a cobertura do universo de controlo;
 - Avaliar de forma mais activa a eficácia dos sistemas de controlo financeiro e de controlo interno;
 - Reforçar o controlo em áreas em que os riscos de fraude e corrupção são mais elevados;
 - Assegurar uma maior divulgação pública dos seus relatórios;
 - Produzir relatórios de leitura mais amigável;
 - Reforçar a cooperação e troca de informações com outras entidades nacionais e internacionais de combate à corrupção;
 - Intensificar a troca de experiência nesta matéria com outras ISC's;
 - Encorajar procedimentos de gestão de pessoal na administração pública que seleccionem, retenham e motivem funcionários competentes e honestos;



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- Encorajar a fixação de orientações em matéria de declarações de bens e de interesses dos funcionários e acompanhar o seu cumprimento no âmbito do processo de auditoria;
 - Promover a observância de padrões elevados de comportamento ético, baseados em códigos de conduta;
 - Estabelecer meios transparentes de receber e tratar denúncias de irregularidades.
3. De entre acções de fiscalização concretamente desenvolvidas por outras ISCs em relação com situações de corrupção, destacamos relatórios do NAO (Reino Unido) sobre instituições ligadas a operações imobiliárias, à arrecadação de impostos, a contratações na área da Defesa e à atribuição de subsídios à agricultura (vd. exemplos em Anexo 2).

Em geral, estes relatórios foram subsequentes à denúncia de situações de corrupção e ao respectivo sancionamento criminal, tendo as acções como objectivo a análise dos sistemas de controlo por forma a compreender quais as fraquezas que permitiram a ocorrência e não detecção das situações de corrupção verificadas, quais as insuficiências de supervisão verificadas, quais as medidas tomadas aos vários níveis para correcção dessas fraquezas e insuficiências e quais as lições aprendidas com a experiência, recomendando outras melhorias a introduzir, tudo por forma a evitar a repetição de situações idênticas.

De entre as recomendações constantes destes relatórios do NAO, salientamos a melhoria e acompanhamento do efectivo funcionamento dos sistemas de controlo interno, a adopção de medidas de rotação e especial atenção ao comportamento de pessoal exposto a situações de risco elevado de suborno, a aprovação de códigos de ética e conduta e a adopção de medidas para garantir o seu conhecimento e observância, a adopção de regras sobre a aceitação de ofertas e sobre conflitos de interesses e a necessidade de agir no sentido de garantir a recuperação dos fundos públicos correspondentes às lesões verificadas.

II.2 – A INTERVENÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS

1. No que respeita à **actuação do Tribunal de Contas Português**, e tendo presentes as linhas gerais que acabámos de referir, identificamos, de entre o



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

contexto da sua acção e os procedimentos habituais de controlo, vários aspectos que contribuem para a prevenção de situações de corrupção.

2. Existem garantias e práticas adequadas de independência do trabalho desenvolvido, pelo Tribunal, de não limitação do âmbito e poderes de intervenção e de publicidade dos respectivos resultados.
3. Todas as denúncias recebidas no Tribunal são objecto de análise e ponderação no âmbito de acções em que se enquadrem, podendo até determinar a programação de acções específicas.
4. A própria Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, estabelece na parte final do n.º 2 do art.º 11.º, que o Tribunal de Contas procura “... *difundir a informação necessária para que se evite e reprima o desperdício, a ilegalidade, a fraude e a **corrupção** relativamente aos dinheiros e valores públicos, tanto nacionais como comunitários.*”
5. Têm sido trabalhadas algumas das áreas identificadas pela própria INTOSAI como de mais elevado risco de corrupção, nomeadamente a adjudicação e execução de contratos de empreitada ou de aquisição, a atribuição de subsídios, a arrecadação de receitas e o recrutamento e a gestão de pessoal. Poderá ponderar-se uma intensificação do controlo noutras como, por exemplo, a recuperação de dívidas fiscais e o controlo, avaliação e alienação do património.
6. Tal como decorre do *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (MAPTC) o Tribunal adopta, na generalidade das suas auditorias, o método da **avaliação dos sistemas de controlo interno**.

Neste âmbito, o auditor deve planear o seu trabalho e fazer uma apreciação dos circuitos de registo da informação administrativa e financeira e dos pontos-chave do controlo, verificando se estes são suficientes para assegurarem a fiabilidade daqueles mesmos registos, com vista a detectar a existência ou não de erros e irregularidades significativas (incluindo a fraude) e deve, ainda, indagar da existência de erros e irregularidades que tenham sido descobertos e comunicados aos órgãos competentes.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Este método de levantamento, descrição e avaliação dos circuitos existentes, permite ao auditor adquirir a convicção de que o sistema é fiável ou não, tanto na sua concepção como no seu funcionamento (a confirmar através de testes de conformidade e de procedimento), e permite **orientar a pesquisa para zonas reais de risco.**

Assim, o auditor deve estar atento às situações de fraqueza do controlo interno, às insuficiências em matéria de regularidade da escrituração, às operações excepcionais, às despesas injustificadas, aos gastos inúteis, etc., e, em caso de suspeita de erros e irregularidades, o auditor deve avaliar se necessita de propor a alteração do programa de auditoria, o que poderá passar pela realização de testes, pelo uso de técnicas específicas, e até pela colaboração de peritos na matéria.

Neste tipo de análise, o auditor considerará que a prevenção da ocorrência de erros e irregularidades implica, entre outras situações:

- A integridade e probidade dos responsáveis;
- O estabelecimento de adequados procedimentos de processamento das operações e da organização do controlo interno;
- A delegação de autoridade e responsabilidade;
- A aderência sistemática ao princípio da segregação de funções, que tem de ter em devida conta a realidade e a dimensão do organismo;
- A institucionalização da propositura de processos disciplinares e participações criminais relativas às irregularidades detectadas.

A este respeito, o MAPTC faz ainda uma menção às normas internacionais de auditoria que sublinham as condições ou acontecimentos que aumentam o risco de ocorrência de erros e irregularidades:

- Organização de sectores-chave da entidade auditada;
- Pressões fora do habitual, dentro ou sobre a entidade auditada;
- Transacções não usuais;
- Elementos recolhidos no decurso da auditoria.

7. Dos relatórios de auditoria do Tribunal e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado ressaltam, para além das observações de auditoria e das conclusões a que os mesmos chegam, as **recomendações** no sentido de melhorar



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

situações observadas, nomeadamente no âmbito do controlo interno, sendo com frequência previsto o **acompanhamento da observância** dessas recomendações.

Por outro lado, integra-se no trabalho de auditoria a **evidenciação das irregularidades detectadas** que poderão ter eventualmente consequências ao nível da efectivação da correspondente responsabilidade financeira e, eventualmente, criminal.

8. Sendo o efeito principal do controlo desenvolvido de natureza preventiva, apresentamos, como exemplos, algumas situações que concorreram, em concreto, para a prevenção ou combate à fraude e à corrupção de quem gere valores públicos:

a) Auditoria financeira dirigida a um Município

A auditoria realizada proporcionou o levantamento de situações de diversa índole, com reflexos de toda a espécie, mormente nas esferas financeira e criminal, em especial centradas em torno da utilização do fundo permanente e das transferências, e que se estenderam com o mesmo tipo de procedimento para outras gerências analisadas.

Da análise do sistema de controlo interno constatou-se que este se apresentava estruturado de forma muito empírica, assente em rotinas não escritas e com limitado acompanhamento dos dirigentes e funcionários, sem pontos de controlo, não garantindo o grau de eficácia e segurança tido por adequado a uma organização com a estrutura organizativa, de pessoal e de recursos financeiros como o Município.

O estudo das áreas seleccionadas evidenciou a necessidade de se aprofundarem alguns aspectos, ligados por um lado a relações do Município com entidades externas (vg. Clube de Futebol Local, do qual o Presidente da Câmara era Presidente da Direcção) e, por outro, à gestão e utilização do Fundo Permanente por parte do Presidente do Executivo, em ambos os casos extravasando o período da gerência previamente fixado.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Detectadas as situações, o Excelentíssimo Conselheiro da Área determinou que não se elaborasse desde logo o relatório de auditoria, mas apenas um relatório intercalar, ficando a auditoria suspensa.

Tal relatório foi produzido, terminado e apresentado superiormente, seguindo-se, através do Excelentíssimo Conselheiro da Área informação ao Exmo. Procurador-Geral Adjunto no Tribunal de Contas, com posterior envio deste para o Excelentíssimo Procurador-Geral da República. Com base nesta participação foi desencadeado um processo crime, com o respectivo pedido cível formulado, que decorreu num Tribunal Judicial.

b) Auditoria financeira a um Órgão Distrital representante do Governo

Esta acção revelou que este órgão dispunha de uma desadequada estrutura administrativa de apoio, propícia a que o procedimento administrativo conducente à despesa fosse impróprio, insuficiente e mesmo anómalo, com pagamentos indevidos por terem sido efectuados completamente à margem dos fins a que as verbas despendidas haviam sido consignadas. Além disso, o responsável, ao adoptar o anómalo procedimento de permitir o levantamento de cheques a pessoas que não eram os seus beneficiários, terá pretendido iludir a actividade das instituições de controlo, nomeadamente do TC.

A circunstância de o responsável se recusar a colaborar no cabal esclarecimento da situação relacionada com esses pagamentos e sendo insuficiente ou nulo o esclarecimento que foi possível obter das entidades beneficiárias dos cheques, adensando as dúvidas em relação ao destino dessas verbas, justificou uma participação ao Exmo. Procurador da República da Comarca respectiva, para apuramento de responsabilidades penais, a par do apuramento de responsabilidades financeiras pelo TC.

Em sede da 3.^a Secção do TC, o responsável foi condenado à reintegração nos cofres do Estado das importâncias para as quais não foi comprovada a existência de qualquer documento justificativo.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

c) Auditoria concomitante à Direcção-Geral dos Serviços Prisionais

No âmbito desta auditoria pretendia-se determinar se as contratações públicas realizadas se efectuaram de forma eficaz, considerando, nomeadamente as razões de segurança e urgência invocadas.

O relatório final apontou variadíssimas irregularidades, algumas das quais susceptíveis de serem reconduzidas a irregularidades financeiras sancionatórias e reintegratórias, de entre as quais:

- Controlo interno deficiente;
- A alegada questão de segurança interna não fora suficientemente evidenciada nos processos de contratação analisados, sendo que esta era a razão justificativa para o ajuste directo;
- Pese embora a urgência invocada, verificou-se que os procedimentos nem sempre se realizaram com a celeridade exigível, constatando-se nomeadamente o incumprimento dos prazos de execução, a delonga no lançamento das empreitadas e a ausência de materialização de projectos em consequência da necessidade da sua reformulação;
- Desformalização procedimental;
- Falta de fiabilidade dos documentos constitutivos dos processos de contratação, aliada à exiguidade documental;
- Desvio de custos ao longo das fases de implementação das obras.

A 1ª. Secção deliberou remeter o relatório à 2ª Secção do Tribunal, ao Exmo. Magistrado do Ministério Público, bem como aos Exmos. Senhores Presidente da Assembleia da República, Primeiro Ministro, Ministro da Justiça e Director-Geral dos Serviços Prisionais.

d) Auditorias realizadas no âmbito do recrutamento e da gestão de pessoal

Têm sido realizadas várias auditorias nesta área, em que as principais deficiências detectadas são as seguintes:

- Violação das regras aplicáveis ao recrutamento e selecção de pessoal bem como dos princípios e garantias gerais a que o mesmo deve obedecer;



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- Ausência de fundamentação ou fundamentação insuficiente na celebração de contratos de trabalho a termo certo e de prestação de serviços, bem como utilização dos mesmos para a satisfação de necessidades permanentes dos serviços;
- Falta de informação de cabimento de verba e a respectiva cativação, no início do procedimento;
- Admissão de pessoal sem que reúna os requisitos legalmente exigidos;
- Acumulação de funções sem que se cumpram os requisitos e limites legais;
- Incumprimento das regras referentes às reclassificações profissionais.

9. Há a apontar também o papel desenvolvido ao nível do **controlo prévio dos contratos** celebrados pelas entidades referidas no nº 1 do artº 2º da Lei nº 98/97, de valor superior a 310, 330 € (vd. Art. 79º. da Lei nº 109-B/2001, de 27 de Dezembro).

A fiscalização preventiva tem, essencialmente, como objectivo, prevenir eventuais irregularidades, assumindo ainda um importante papel pedagógico junto dos serviços a que se destina.

A análise dos processos visa verificar a legalidade dos procedimentos conducentes à adjudicação, incidindo, quanto aos contratos de empreitada e/ou aquisição de bens e serviços, genericamente nos seguintes aspectos:

- Enquadramento legal da despesa ao nível da respectiva cobertura orçamental e autorização;
- Análise dos requisitos legais relativos ao concurso público ou à sua dispensa, nomeadamente, no que respeita à publicitação, prazos para apresentação das propostas, documentos exigíveis aos concorrentes, garantias prestadas, critérios estabelecidos para a escolha do co-contratante, fundamentação do acto adjudicatório;
- Verificação dos pressupostos legais exigíveis para contratar com entidades públicas, nomeadamente, titularidade de alvarás, documentos comprovativos da inexistência de dívidas ao fisco e segurança social;
- Análise dos fundamentos de facto e de direito para o enquadramento jurídico do contrato.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

No ano transacto **as irregularidades mais frequentemente detectadas no âmbito da fiscalização prévia** foram as seguintes:

- Qualificação como «trabalhos a mais» de trabalhos não enquadráveis no respectivo conceito legal;
- Incumprimento das regras relativas à competência para autorizar despesas, nomeadamente nos contratos adicionais;
- Recurso ao ajuste directo sem que haja fundamento legal para o efeito;
- Insuficiência de fundamentação do acto adjudicatório;
- Adjudicações por preços consideravelmente superiores ao preço base posto a concurso;
- Lançamento de obras sem fixação prévia do respectivo preço base;
- Indicação incorrecta dos alvarás exigíveis;
- Divergências entre o anúncio e o programa, no tocante aos requisitos de habilitação e factores de apreciação das propostas;
- Inobservância do prazo legal para apresentação das propostas, nomeadamente nos casos de rectificações dos avisos de abertura dos concursos;
- Publicitação incorrecta dos avisos de abertura de concurso;
- Falta de fundamentação para a redução do prazo de garantia da obra;
- Não inclusão da fórmula de revisão de preços no caderno de encargos ou no texto contratual;
- Omissão da fixação dos critérios de avaliação da capacidade financeira e económica dos concorrentes;
- Consideração de factores atinentes à aptidão dos concorrentes na fase de avaliação das propostas;
- Não fixação dos subfactores relacionados com a análise das propostas, com indicação em termos percentuais ou numéricos do grau de importância bem como do método e/ou fórmula matemática de ponderação;
- Insuficiente especificação nos contratos de empréstimo dos investimentos a financiar;
- Insuficiência de verbas para fazer face aos encargos assumidos;
- Inadequação entre a programada execução financeira da obra e o valor cabimentado;
- Inexistência de autorização para a repartição dos encargos em mais de um ano económico;



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

- Violação das regras da concorrência na adjudicação de obras relativas à habitação social.

O controlo assíduo e prévio do tipo de situações acima referidos, defendendo a efectiva aplicação de princípios como os da transparência, concorrência e legalidade no âmbito da contratação pública, diminui, a nosso ver de forma significativa, o risco de ocorrência de situações de corrupção que, na área em causa, se verificam normalmente no sentido de favorecer determinados fornecedores, sobretudo na fase da adjudicação.

Apresentamos, como um dos exemplos da actividade desenvolvida ao nível da **fiscalização prévia** na matéria em causa, o caso de **contratos relativos a aquisições de habitação social** (Processos de visto nºs 4224 e 4225/02)¹ -, em que o levantamento da situação conduziu à verificação de diversas irregularidades, nomeadamente ao nível da violação dos princípios da concorrência e da correcta aplicação dos dinheiros públicos, no que respeita à **avaliação de terrenos permutados e à dispensa de taxas e licenças por parte do organismo**.

Na sequência da acção desenvolvida foi ordenada a remessa do relatório ao Exmo. Senhor Juiz Conselheiro da 1ª Secção responsável pela fiscalização concomitante das empreitadas e fornecimentos, ao Exmo. Senhor Juiz Conselheiro da 2ª Secção (fiscalização sucessiva), ao Presidente da Assembleia Municipal da Autarquia e ao Presidente da Câmara Municipal.

III – VISITA DE AVALIAÇÃO

A visita de avaliação da GRECO decorreu de acordo com o programa em Anexo 4, tendo incluído uma reunião de abertura no Salão Nobre do Ministério da Justiça, envolvendo todas as entidades intervenientes, e uma reunião no Tribunal de Contas.

Nesta reunião estiveram presentes os peritos do Conselho da Europa, Drs. **Rachel Ferrari** (Comissária Principal de Polícia do Serviço Central de Prevenção da Corrupção do Ministério da Justiça francês), **Nastja Franco** (Procuradora do

¹ A matéria relativa à aquisição de habitações sociais está a ser objecto de uma auditoria de fiscalização concomitante, no ano em curso.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Gabinete do Procurador Geral da Eslovénia) e **Carlos Ramos Rubio** (Procurador do Gabinete Anti-Corrupção do Supremo Tribunal de Justiça da Catalunha), o Dr. Christophe Speckbacher, membro do Secretariado do Conselho da Europa, (que preparará a primeira versão do relatório), um elemento do Ministério da Justiça português e uma tradutora, e, da nossa parte, os signatários e o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto, Dr. Nuno Lobo Ferreira.

Na reunião em causa foram expostas as principais características e poderes de actuação do Tribunal de Contas, ao nível das suas 3 Secções e das Secções Regionais, o papel do Ministério Público (nomeadamente quanto à interposição de processos de efectivação de responsabilidades financeiras e de remessa para outras jurisdições de factos evidenciados nos Relatórios e Decisões do Tribunal de Contas), e as áreas e situações identificadas em II.

A equipa de avaliação formulou várias questões, nomeadamente sobre:

- a amplitude do universo de controlo do Tribunal;
- os meios de que o mesmo dispõe;
- os resultados do controlo (sobretudo ao nível da Administração Local);
- a forma e frequência com que são encaminhados factos detectados para outras jurisdições;
- a nossa opinião sobre o trabalho desenvolvido por outras inspecções;
- a forma como o Tribunal se articula com elas;
- a forma como o Tribunal de Contas deu seguimento às recomendações aprovadas pela INTOSAI no congresso de Montevideo, em 1998.

Foram pedidos vários elementos sobre as actividades desenvolvidas, tendo sido fornecida à equipa a legislação orgânica, o Manual de Auditoria, o Relatório de Actividades de 2001, o Plano Trienal 2002-2004 e o Programa de Formação de 2002.

Foi-nos transmitida a percepção de que as respostas portuguesas são, em geral, de grande clareza, detalhe e qualidade técnica, e que a função do Tribunal de Contas português é relevante na matéria em causa.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

O representante do Ministério da Justiça afirmou que seria dada nota ao Tribunal dos desenvolvimentos posteriores desta avaliação.

À consideração superior.

DGTC, 19 de Novembro de 2002

A Subdirectora-Geral

(Helena Abreu Lopes)

Os Auditores Coordenadores

(António Fonseca da Silva)

(Márcia Cardoso Vala)