

Auditoria ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP – ICNF

RELATÓRIO N.º 23/2022

2.ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 13/2021 – AUDIT

**Auditoria ao
Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP**

RELATÓRIO

Julho de 2022



ÍNDICE

SIGLAS.....	7
1 SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES	8
1.1 JUÍZO.....	8
1.2 OBSERVAÇÕES	8
1.3 RECOMENDAÇÕES.....	11
2 INTRODUÇÃO	12
2.1 ÂMBITO E OBJETIVOS.....	12
2.2 SÍNTESE METODOLÓGICA	12
2.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	13
2.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	13
3 CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE	14
3.1 NATUREZA, MISSÃO E ATRIBUIÇÕES.....	14
3.2 ÓRGÃOS E ORGANIZAÇÃO INTERNA.....	15
3.3 RECURSOS HUMANOS	18
3.4 REGIME CONTABILÍSTICO.....	19
4 OBSERVAÇÕES.....	20
4.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	20
4.2 CONTROLO INTERNO	21
4.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	23
4.3.1 Execução global da receita	23
4.3.2 Execução global da despesa.....	26
4.4 CARACTERIZAÇÃO FINANCEIRA NO PERÍODO 2018-2019.....	28
4.4.1 Imobilizado	31
4.4.2 Existências	33
4.4.3 Provisões.....	33
4.4.4 Dívidas de e a terceiros	34
4.4.5 Disponibilidades.....	37
4.4.6 Acréscimos e diferimentos.....	42
4.5 DIRIGENTES.....	42
4.5.1 Conselho Diretivo	42
4.5.2 Dirigentes intermédios.....	43
4.6 RESULTADO DAS VERIFICAÇÕES DA AMOSTRA	44
4.6.1 Receita.....	44
4.6.2 Despesa	47
4.7 ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES.....	50
4.8 DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA.....	50
5 JUÍZO	51
6 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	52
7 DECISÃO	52
FICHA TÉCNICA.....	54

ANEXOS I A II.....	55
ANEXO III – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	59

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução da receita cobrada líquida no período 2018-2019.....	23
Quadro 2 – Previsões corrigidas e receita cobrada em 2019.....	24
Quadro 3 – Execução da receita em 2019	25
Quadro 4 – Evolução da despesa paga no período 2018-2019.....	26
Quadro 5 – Execução da despesa em 2019.....	27
Quadro 6 – Dotações, compromissos assumidos e despesas pagas, por fonte de financiamento, em 2019.....	28
Quadro 7 – Evolução do Balanço 2018-2019.....	29
Quadro 8 – Composição dos investimentos financeiros em 2019.....	30
Quadro 9 – Evolução e composição dos resultados.....	31
Quadro 10 – Decomposição das provisões	33
Quadro 11 – Evolução dos terceiros esporádicos.....	36
Quadro 12 – Disponibilidades a 31 de dezembro de 2019.....	37
Quadro 13 – Movimentos por reconciliar anteriores a 2019.....	38
Quadro 14 – Fundos de Maneio - 2019.....	41
Quadro 15 – Fundo de Maneio - montantes.....	41
Quadro 16 – Classificações incorretas da receita	45
Quadro 17 – Pagamentos antes da publicação no Portal Base.....	49
Quadro 18 – Demonstração numérica	50
Quadro 19 – Relação nominal dos responsáveis em 2019.....	56
Quadro 20 – Contratos cuja publicação no Portal Base não observou a norma aplicável.....	57

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição percentual dos trabalhadores nos serviços do ICNF	18
--	----

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução legislativa no ICNF	14
Figura 2 – Órgãos do ICNF	16

SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AFN	Autoridade Florestal Nacional
AGIF	Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais
CCP	Código dos Contratos Públicos
CD	Conselho Diretivo
CE	Classificação Económica
CENASEF	Centro Nacional de Sementes Florestais
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CLC	Certificação Legal de Contas
COTF	Centro de Operações e Técnicas Florestais
DAAF	Divisão de Apoio Administrativo e Financeiro
DCL	Divisão de Contratação e Logística
DGAF	Departamento de Gestão Administrativa e Financeira
DGAL	Divisão de Gestão Administrativa e Logística
DGFO	Divisão de Gestão Financeira e Orçamental
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DLEO	Decreto Lei de Execução Orçamental
DR	Direção Regional
DRH	Divisão de Recursos Humanos
EPD	Estatuto do Pessoal Dirigente
eSPap	Entidade de serviços partilhados da administração pública
FF	Fonte de Financiamento
GeRFiP	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
ICNB	Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
IGAMAOT	Inspeção Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
OE	Orçamento do Estado
OUE	Orçamento da União Europeia
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RP	Receitas Próprias
SCI	Sistema de Controlo Interno
SGPI	Sistema de Gestão do Património Imobiliário
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
TC	Tribunal de Contas
UTE	Unidade de Tesouraria do Estado

1 SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

A presente ação tem a natureza de auditoria financeira e de regularidade, sendo orientada para a análise das contas, da situação financeira e da legalidade e regularidade das operações realizadas pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, em 2019.

A auditoria teve por objetivo geral a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade das demonstrações financeiras do exercício de 2019 do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP (ICNF), bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

Embora a auditoria se centre no exercício de 2019, nas situações consideradas pertinentes, o âmbito temporal foi estendido a anos anteriores e/ou posteriores, numa perspetiva de análise integral dos processos.

1.1 Juízo

Na medida das análises efetuadas, é possível concluir que a análise do sistema de controlo interno, das operações de receita e de despesa, das demonstrações financeiras finais e de outros documentos de prestação de contas de 2019, de acordo com os métodos de auditoria geralmente aceites, acolhidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, incluindo a confirmação de saldos junto de terceiros e a verificação, por amostragem, da evidência comprovativa dos valores e informações constantes da prestação de contas, constitui uma base aceitável para a formulação de um juízo.

Considerando que as distorções verificadas não afetam de forma generalizada as demonstrações financeiras e a execução orçamental da entidade, emite-se sobre as mesmas um **juízo favorável, com reservas**, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites. As reservas constam do parágrafo 159 (cfr. ponto 5).

As operações examinadas, exceto quanto às situações relatadas nas alíneas c) a e) do parágrafo 159 são legais e regulares em todos os restantes aspetos materialmente relevantes (cfr. ponto 5).

1.2 Observações

Prestação de contas

1. Em 2019, o ICNF continuou a aplicar o Plano Oficial de Contabilidade Pública alegando não dispor de recursos humanos para aplicar o SNC-AP, regime no qual já deveria estar enquadrado.
2. Os mapas respeitantes à contratação administrativa que integravam os documentos de prestação de contas apresentavam deficiências de informação, pelo que foram substituídos no decurso da auditoria, passando a totalizar 34,0 M €, valor superior em 3,4 M € ao inicialmente neles incluído (30,6 M €).
3. O ICNF não acolheu o recomendado na Resolução n.º 3/2019, do Tribunal de Contas, quanto à divulgação "(...) no seu sítio eletrónico dos respetivos documentos de prestação de contas bem

como de outros documentos relevantes para uma maior clareza e transparência da sua atividade”, situação que o Instituto refere no contraditório ter já corrigido (cfr. ponto 4.1).

Controlo interno

4. O sistema de controlo interno do ICNF apresenta-se como regular, observando-se deficiências a nível de registo dos processos de receita e de despesa, da contabilização do imobilizado, do controlo e inventariação das existências, validação das dívidas de e a terceiros, das disponibilidades e da prestação de contas (cfr. ponto 4.2).

Execução orçamental

5. O ICNF é financiado maioritariamente por receita própria, a qual representava, em 2019, 66% (48,7 M€) do total da receita cobrada.
6. Em 2019, a liquidação da receita apenas ocorreu aquando do registo da respetiva cobrança, motivo pelo qual a contabilidade orçamental do Instituto não evidencia o valor das receitas por cobrar, contrariando as regras da execução orçamental; observou-se ainda a incapacidade do Instituto de recuperar receitas provenientes de exercícios orçamentais anteriores (cfr. ponto 4.3.1).
7. As despesas do ICNF ascenderam a cerca de 68,0 M€, respeitando maioritariamente a despesas com pessoal (50,9%) e a aquisição de bens de capital (30%) (cfr. ponto 4.3.2).

Caracterização financeira

Regime contabilístico

8. O acordo de adesão do ICNF ao GeRFiP, delimitando as responsabilidades de cada uma destas entidades, ao restringir a atuação do ICNF à esfera da contabilidade orçamental, impossibilitou, no âmbito da contabilidade patrimonial, a implementação de procedimentos de controlo interno necessários à elaboração de demonstrações financeiras fidedignas, nomeadamente, no que respeita a “Provisões”, “Clientes”, “Fornecedores” e “Acréscimos e diferimentos” (cfr. pontos 3.4, 4.4.3, 4.4.4 e 4.4.6).

Imobilizado

9. Relativamente ao Imobilizado observou-se:
 - ◆ Falta de inventariação periódica dos bens;
 - ◆ Manutenção de bens nas contas após a respetiva cedência a entidades terceiras;
 - ◆ Incoerência no registo contabilístico de bens de características similares (*bens de domínio público vs investimentos financeiros*) (cfr. ponto 4.4.1).

Existências e provisões

10. Os montantes inscritos no Balanço nas rubricas “Existências” e “Provisões para depreciação de existências”, não são fidedignos, devido à inexistência de procedimentos periódicos de inventariação das existências (cfr. pontos 4.4.2 e 4.4.3).

Dívidas de e a terceiros

11. Na circularização de saldos junto de clientes (5 em 7 circularizados) não foi possível confirmar o seu valor; quantos aos fornecedores (7), concluiu-se pela correção de 85,9% do valor dos saldos.
12. Não existe uma política de confirmação periódica dos saldos de terceiros.
13. Devido à não anulação no GeRFiP, até 2019, da receita extraorçamental entregue a terceiros (despesa extraorçamental), o saldo da subconta 268 – “*Outros credores*” encontra-se sobreavaliado em cerca de 6,0 M€.
14. Verificou-se o registo na contabilidade de cauções pecuniárias e não pecuniárias quando, de acordo com o POCP, só as primeiras devem ser objeto de registo.
15. Em suma, o saldo contabilístico da conta 26 – “*Outros devedores e credores*” não é fidedigno, encontrando-se sobreavaliado (cfr. ponto 4.4.4).

Disponibilidades

16. Apuraram-se montantes por reconciliar, em alguns casos desde 2012, no valor de 5,2 M€, o que leva a concluir que o Balanço e o Mapa de Fluxos de Caixa não apresentam de forma apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira do ICNF, à data de 31 de dezembro de 2019, quanto às disponibilidades (cfr. ponto 4.4.5.1).
17. O ICNF, no ano de 2019, não deu cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria, o que consubstancia uma infração suscetível de originar responsabilidade financeira para os eventuais responsáveis. No entanto, atendendo às circunstâncias do caso e à verificação dos respetivos pressupostos legais, o Tribunal entendeu como adequado relevar essa responsabilidade (cfr. ponto 4.4.5.2).

Acréscimos e diferimentos

18. Não foi possível apurar, de um modo geral, a correção dos montantes registados nas rubricas de “*Acréscimos e diferimentos*” (cfr. ponto 4.4.6).

Receita

19. Relativamente à receita, observou-se (cfr. ponto 4.6.1):
 - ◆ Impossibilidade, dadas as limitações associadas à parametrização do GeRFiP, de conhecer, de forma cabal, a sua classificação e registo na contabilidade patrimonial;
 - ◆ Falta recorrente da correta identificação de clientes e consequente registo das transações na conta “*Clientes Esporádicos*”, impossibilitando o efetivo controlo dos montantes recebidos e a receber;
 - ◆ Inexistência de evidência da forma de cálculo, classificação contabilística e eventual entrega da receita cobrada para terceiros;
 - ◆ Falta de identificação do serviço emitente da receita;
 - ◆ Incorreta classificação orçamental.

Despesa

20. Quanto à despesa, observou-se (cfr. ponto 4.6.2):

- ◆ Organização ineficiente do arquivo documental, não tendo sido facultados processos de despesa uniformes e contendo toda a informação;
- ◆ Inexistência de evidência de controlo dos fundos disponíveis aquando da assunção de compromissos, através de registos informáticos permanentemente atualizados;
- ◆ Falta de informação nos documentos objeto de análise sobre a sua classificação e lançamento na contabilidade patrimonial, o que inviabilizou a análise do seu correto registo contabilístico.

21. As recomendações formuladas pela IGAMAOT em matéria de ajudas de custo ainda não se encontravam totalmente acolhidas pelo ICNF (cfr. ponto 4.7).

Dirigentes

22. Os membros do Conselho Diretivo do ICNF, exercem funções, desde 2019, em regime de substituição, o que também sucede com a generalidade dos cargos de direção intermédia, em alguns casos desde 2012, apesar do carácter transitório do respetivo regime (cfr. ponto 4.5.1 e 4.5.2).

1.3 Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria, resumida nas conclusões e observações que antecedem, recomenda-se:

A. Ao Ministro do Ambiente e da Ação Climática

Zelee pela abertura dos procedimentos concursais para recrutamento e nomeação dos membros do Conselho Diretivo do ICNF, com vista a obviar, no mais curto espaço de tempo possível, à situação de substituição em que o atual Conselho Diretivo se encontra.

B. Ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas

1. Observe as fases de execução da receita, distinguindo o momento da liquidação do da cobrança;
2. Proceda à implementação de procedimentos, com vista ao inventário dos bens a incluir no “Imobilizado” com justificação da sua inclusão na conta 45 - “Bens de domínio público” (e subcontas específicas), e à sua valorização;
3. Conclua a análise da rubrica “Outros credores” e proceda às necessárias regularizações;
4. Estabeleça procedimentos facilitadores da conciliação dos saldos inscritos nas contas de terceiros, a nível global;
5. Conclua a revisão do manual de controlo interno;
6. Prossiga as diligências no sentido da análise e regularização dos movimentos por reconciliar há mais de um ano;
7. Zelee pela minimização das verbas depositadas na banca comercial e pela sua transferência regular para a tesouraria do Estado;
8. Proceda à revisão da indexação dos documentos contabilísticos/processos de despesa, de forma a facilitar a sua verificação célere, criando mecanismos de controlo e harmonização com os registos do GeRFiP;
9. Diligencie pela criação de sistemas informáticos que registem os fundos disponíveis;
10. Prossiga, com celeridade, os procedimentos para recrutamento e nomeação do pessoal dirigente.

2 INTRODUÇÃO

2.1 Âmbito e objetivos

1. No Plano de Ação da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC) encontra-se prevista a realização de uma auditoria financeira ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP (ICNF).
2. A ação tem a natureza de auditoria financeira e de regularidade, sendo orientada para a análise das contas, da situação financeira e da legalidade e regularidade das operações realizadas pelo ICNF.
3. O horizonte temporal da ação respeita ao exercício de 2019, sem prejuízo de, nas situações consideradas pertinentes, se alargar o âmbito temporal a anos anteriores e/ou posteriores, numa perspetiva de análise integral dos processos.
4. O objetivo geral da auditoria é a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e exatidão das demonstrações financeiras do exercício de 2019 do ICNF, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas, tendo sido definidos os seguintes objetivos específicos:
 - ◆ Avaliar o Sistema de Controlo Interno (SCI);
 - ◆ Apreciar se:
 - as operações foram corretamente autorizadas, realizadas e registadas;
 - foram tomadas medidas apropriadas de forma a salvaguardar os ativos;
 - os direitos e as obrigações foram apurados, registados e geridos segundo as normas aplicáveis;
 - ◆ Apreciar a correção do processo de prestação de contas e dos respetivos mapas financeiros;
 - ◆ Apreciar a legalidade e regularidade das operações selecionadas.

2.2 Síntese metodológica

5. Na realização da presente auditoria foram seguidos os princípios, métodos e técnicas acolhidos no Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais do Tribunal de Contas (TC).
6. A sua execução compreendeu, numa primeira fase, a análise da situação financeira e patrimonial do ICNF no período 2017-2019, com base nas demonstrações financeiras desse período, e o levantamento e avaliação do SCI através da realização de entrevistas e de testes de procedimento e de conformidade. Com base na conjugação da qualificação atribuída ao ambiente de controlo e aos procedimentos de controlo interno, a avaliação global do SCI foi de REGULAR.
7. Tendo em conta a evolução no triénio e com o objetivo de verificar a regularidade e legalidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras de 2019, bem como a consistência, integralidade e fiabilidade dessas demonstrações, procedeu-se à seleção de amostras de:
 - ◆ pagamentos, no total de 6 452 234,40 €, representando 9,5% do total, e
 - ◆ recebimentos, no total de 16 032 960,11€, representando 21,7% do total;

8. Procedeu-se também ao exame dos saldos das contas do ativo e do passivo, em conformidade com os procedimentos estabelecidos no plano global de auditoria, bem como à circularização de clientes e de fornecedores.
9. No âmbito da contratação pública foi selecionada uma amostra dos procedimentos concursais efetuados pelo ICNF, no decorrer de 2019, considerando o risco associado a cada procedimento, incidindo sobre os contratos não inseridos em Acordos-Quadro e que, não tendo sido publicados no Portal Base.gov, apresentavam maiores valores contratuais.

2.3 Condicionantes e limitações

10. O decurso dos trabalhos da auditoria foi afetado por diversas circunstâncias condicionadoras do seu normal desenvolvimento, sendo de destacar:
 - ◆ O modo não presencial em que a auditoria decorreu, atento o facto de se ter desenvolvido durante o período de pandemia;
 - ◆ O elevado volume de informação a articular, que aliado à situação de pandemia, se consubstanciou em atrasos significativos na disponibilização da informação por parte da entidade auditada;
 - ◆ O processo de recolha de informação e de documentação apresentou-se moroso e, por vezes, pouco esclarecedor e consistente, o que condicionou a sua correta apreensão;
 - ◆ A adesão ao GeRFiP resultou num conjunto de limitações quanto às funções e responsabilidades atribuídas ao ICNF, como Serviço-Cliente, e à eSPap, como entidade fornecedora do GeRFiP.
11. Salienta-se, no entanto, a colaboração prestada pelos responsáveis e técnicos da entidade auditada.

2.4 Exercício do contraditório

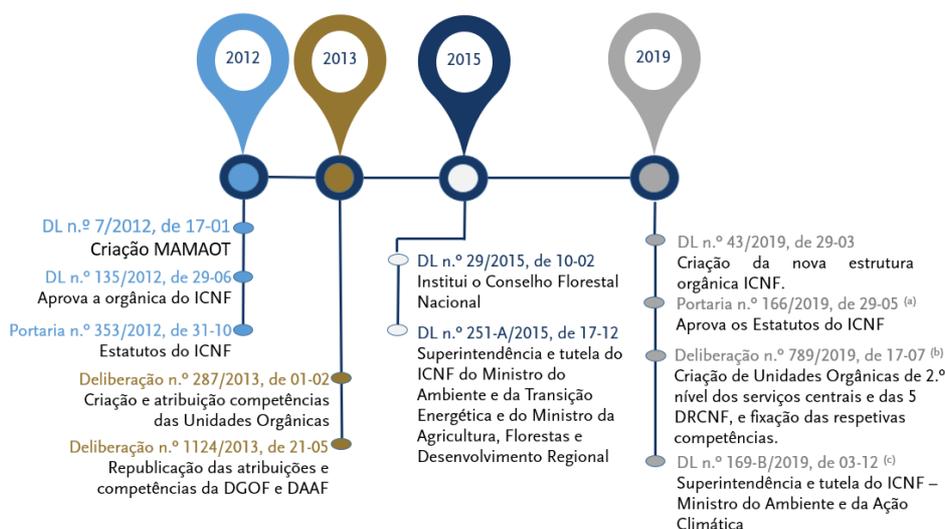
12. Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o relato de auditoria foi enviado ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, tendo sido remetidos aos responsáveis individuais extratos do relato, com as situações suscetíveis de responsabilidade financeira.
13. As respostas apresentadas foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, constando, na íntegra, do Anexo III, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

3 CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

3.1 Natureza, missão e atribuições

14. A atividade do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP (ICNF) iniciou-se em outubro de 2012, na sequência da extinção por fusão da Autoridade Florestal Nacional (AFN) com o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, IP (ICNB), determinada pela Lei Orgânica do Ministério do Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT)¹. Este processo ficou concluído em outubro de 2013, com a reafetação, ao ICNF, dos trabalhadores e dos recursos financeiros e materiais dos extintos AFN e ICNB².
15. Em março de 2019, com a aprovação de uma nova estrutura orgânica³, o ICNF assume a forma de instituto público de regime especial *“no sentido de garantir uma maior eficácia e agilidade para efeito de cumprimento das suas atribuições e articulação institucional, nomeadamente, aquelas que resultam do novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais”*⁴.
16. Na figura seguinte encontra-se representada a evolução e alterações legislativas mais relevantes, relacionadas com o percurso do ICNF:

Figura 1 – Evolução legislativa no ICNF



DGOF – Divisão de Gestão Operacional e Fiscalização

DAAF – Divisão de Apoio Administrativo e Financeiro

^(a) Alterado pelo Decreto-Lei n.º 46/2021, de 11 de junho.

^(b) Alterada pela Portaria n.º 136/2021, de 30 de junho.

^(c) Alterada pela Deliberação (extrato) n.º 1820/2020, de 30 de novembro e revogada, com efeitos a 01/07/2021, pela Deliberação (extrato) n.º 906/2021, de 31 de agosto.

^(d) Com efeitos a 26/10/2019.

Fonte: Elaborado pela equipa.

¹ Cfr. Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro.

² Cfr. Despacho n.º 16 143/2013, de 12 de dezembro.

³ Cfr. Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de março, o qual revoga o Decreto-Lei n.º 135/2012, de 17 de janeiro - anterior orgânica do Instituto da Conservação da Natureza e Florestas.

⁴ Cfr. preâmbulo do Decreto-lei n.º 43/2019.

17. O ano de 2019 representa uma mudança na estrutura orgânica do ICNF *“assente num reforço da comunicação e sustentado nos quatro pilares da sua missão”*¹:
- ◆ Preservação e valorização do capital natural;
 - ◆ Ordenamento e gestão integrada do território;
 - ◆ Florestas e promoção da competitividade das fileiras florestais;
 - ◆ Prevenção estrutural e gestão dos fogos rurais.
18. A nova estrutura orgânica do Instituto veio confirmá-lo enquanto autoridade nacional para a conservação da natureza e biodiversidade e como autoridade florestal nacional², com uma estrutura mais desconcentrada e orientada para os diversos territórios.
19. Integrado na administração indireta do Estado, o ICNF é um instituto público dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, com jurisdição sobre todo o território nacional, sem prejuízo das competências próprias das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, dispondo de 8 unidades orgânicas a nível central³ e 5 unidades orgânicas desconcentradas:
- ◆ Direção Regional da Conservação da Natureza e Florestas do Norte (DR Norte);
 - ◆ Direção Regional da Conservação da Natureza e Florestas do Centro (DR Centro);
 - ◆ Direção Regional da Conservação da Natureza e Florestas de Lisboa e Vale do Tejo (DR LVT);
 - ◆ Direção Regional da Conservação da Natureza e Florestas do Alentejo (DR Alentejo);
 - ◆ Direção Regional da Conservação da Natureza e Florestas do Algarve (DR Algarve).
20. O ICNF *“(...) tem por missão propor e executar políticas integradas de ordenamento e gestão do território, em articulação com entes públicos e privados, nos domínios da conservação da natureza, da biodiversidade, das florestas e competitividade das fileiras florestais, e assegurar a coordenação da prevenção estrutural e gestão dos fogos rurais”*⁴.

3.2 Órgãos e organização interna

21. Em resultado das alterações legislativas ocorridas no decorrer do ano de 2019, são órgãos do ICNF:

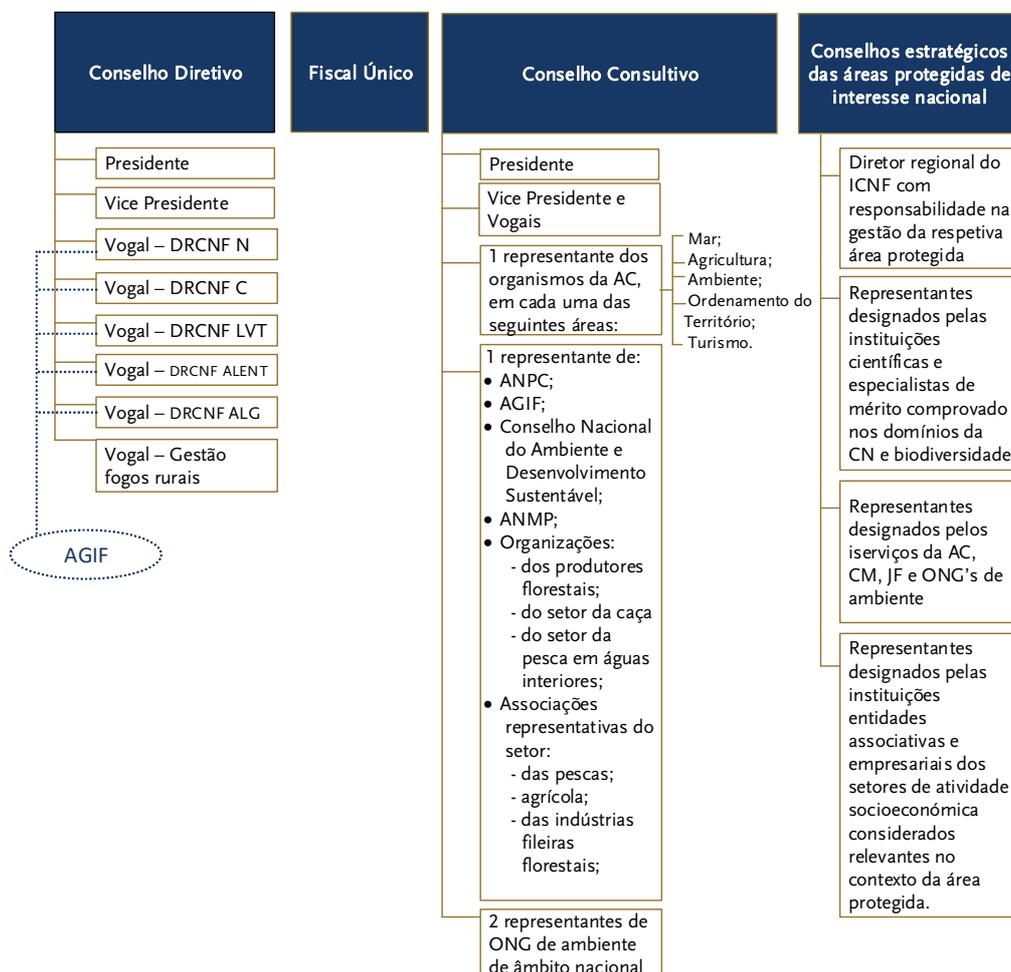
¹ Ibidem.

² Cf. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 43/2019.

³ Cfr. artigo 2.º dos Estatutos do ICNF aprovados pela Portaria n.º 166/2019.

⁴ Cfr. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/2019.

Figura 2 – Órgãos do ICNF



Legenda: AC – Administração Central, ANPC – Autoridade Nacional da Proteção Civil; AGIF – Agência para a Gestão Integrada dos Fogos Rurais; ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses; ONG – Organização Não Governamental; CN – Conservação da Natureza; CM – Câmaras Municipais; JF – Juntas de Freguesia.

Notas:

As DR promovem a interlocução com a AGIF.

¹ – As competências do Conselho Diretivo (CD) são as constantes no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 43/2019, sem prejuízo de outras que lhe sejam conferidas por lei, ou neles sejam delegadas ou subdelegadas.

² – O Fiscal único é nomeado nos termos da Lei-Quadro dos institutos públicos¹, tendo as competências aí previstas.

³ – As competências do Conselho Consultivo (CC) são as constantes do n.º 7 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 43/2019, sem prejuízo de outras que lhe sejam conferidas por lei.

⁴ – As competências dos Conselhos Estratégicos são as constantes do n.º 4 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 43/2019.

Fonte: Elaborado pela equipa.

22. Com a criação dos 5 serviços desconcentrados do ICNF, as Direções Regionais (DR), aumentou o número de vogais no Conselho Diretivo, de 2 para 6. Cinco desses vogais assumem a responsabilidade pelas DR, sendo designados de diretores regionais, e asseguram a

¹ Cfr. Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, com as alterações subsequentes.

interlocação com a Agência para a Gestão Integrada dos Fogos Rurais (AGIF). O outro vogal é responsável pelas atribuições na área da gestão dos fogos rurais.

23. Junto do ICNF, funcionam ainda:

- ◆ o Fundo Florestal Permanente¹, instrumento financeiro para a concretização dos objetivos da Estratégia Nacional para as Florestas² e de outras medidas de política setorial. Compete ao ICNF a prática dos atos de administração e gestão do Fundo³;
- ◆ o Conselho Florestal Nacional⁴, órgão de consulta na área das florestas, ao qual cabe pronunciar-se sobre a definição da política florestal nacional. Compete ao ICNF assegurar o apoio administrativo e de secretariado necessário ao seu funcionamento.

24. O exercício de funções de Fiscal Único foi assegurado por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, que também exercia as mesmas funções no Fundo Florestal Permanente⁵.

25. Até 29 de março de 2019, o ICNF tinha 6 departamentos centrais e 5 desconcentrados e 19 unidades correspondentes a divisões, 4 delas na dependência do CD.

26. Com a nova orgânica, o Instituto passou a dispor, na sede, de 8 departamentos e de 16 unidades orgânicas flexíveis – 3 gabinetes de apoio ao CD e 13 divisões. Os serviços desconcentrados dispõem de 2 departamentos em cada uma das DR, a que correspondem 36 unidades orgânicas flexíveis (8 no Norte e no Centro, 7 em LVT e no Alentejo e 6 no Algarve) e ainda 2 unidades de apoio em cada DR (Divisão de Vigilância Preventiva e Fiscalização e Divisão de Gestão Administrativa e Logística).

27. A definição da estrutura orgânica flexível do ICNF é da competência do CD e tem como limite máximo 55 unidades orgânicas de segundo nível, mais 15 do que na anterior orgânica.

28. Em 2021, e em resultado de nova alteração à sua orgânica⁶, transitaram para o ICNF os núcleos de coordenação sub-regional da AGIF.

29. Sob a dependência do CD, funciona ainda a Força de Sapadores Bombeiros Florestais⁷, que atua sob orientação do dirigente responsável pela área de Gestão dos Fogos Rurais, no âmbito dos incêndios rurais. A sua composição e organização interna serão fixadas por portaria⁸, sob proposta do CD, correspondendo o cargo de comandante e de segundo comandante a cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º grau respetivamente.

¹ Criado pelo Decreto-Lei n.º 63/2004, de 22 de março, em desenvolvimento da Lei de Bases da Política Florestal, aprovada pela Lei n.º 33/96, de 17 de agosto. A partir de 1 de janeiro de 2022, o Fundo Ambiental sucedeu ao Fundo Florestal Permanente – cfr. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 114/2021, de 15 de dezembro.

² Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015, de 4 de fevereiro.

³ Cfr. Portaria n.º 77/2015, de 16 de março, que aprovou o Regulamento do FFP.

⁴ Criado pelo Decreto-Lei n.º 29/2015, de 10 de fevereiro.

⁵ Cfr. Despachos n.º 14977/2013, de 11-09, da Ministra de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural, n.º 15/2018, de 20-11-2017, do Ministro das Finanças, da Secretária de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza e do Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural, e n.º 10085/2018, de 18-10, do Ministro das Finanças e do Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural.

⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º 46/2021.

⁷ Força de prevenção e defesa dos espaços florestais no âmbito da gestão de fogos rurais, de acordo com o estabelecido no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais.

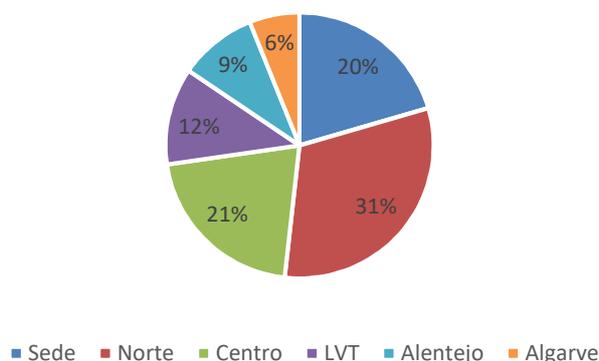
⁸ Ainda não publicada.

30. Os serviços financeiros, face à dimensão do Instituto, pressupõem a articulação entre diversos serviços, funcionando:
- ◆ Na sede, no Departamento de Gestão Administrativa e Financeira (DGAF), integrado por quatro divisões¹ e no Departamento de Instrumentos Financeiros e Apoio ao Investimento²;
 - ◆ Nos serviços desconcentrados (DR), através de Divisões de Gestão Administrativa e Logística (DGAL).

3.3 Recursos humanos

31. No final de 2019, o número de trabalhadores em efetividade de funções era de 1479, a que acresciam 70 trabalhadores em exercício de funções noutra organismo (45), ausentes por doença ou acidente de trabalho superiores a 6 meses (15) e em situação de licença sem remuneração (10)³.
32. Face ao total nacional, a distribuição dos trabalhadores pelos serviços centrais e desconcentrados estava representada em 31% na DR Norte, sendo esta a unidade com maior número de trabalhadores, seguida da DR Centro, com 21% e os serviços centrais com 20%.

Gráfico 1 – Distribuição percentual dos trabalhadores nos serviços do ICNF



Fonte: Balanço Social 2019.

33. Durante o ano de 2019 e face ao ano anterior, o número de efetivos teve um aumento de cerca de 2,3%, decorrente quer da criação de cargos dirigentes, resultantes da nova orgânica aprovada, quer do recrutamento temporário de trabalhadores operacionais.
34. A carreira com maior número de trabalhadores é a de assistente operacional (31%) seguida da técnica superior (30%), assistente técnico (19%), vigilante da natureza (13%) e a de informática (1%).
35. O número mais elevado de assistentes operacionais concentra-se nas região Norte e Centro (16% e 10%, respetivamente), com uma fraca expressão nos serviços centrais. Nestes últimos, a maior

¹ Divisões de Gestão Financeira e Orçamental (DGFO), de Recursos Humanos (DRH), de Contratação e Logística (DCL) e de Gestão Patrimonial.

² Através da Divisão de Gestão de Instrumentos Financeiros.

³ Cfr. Relatório de Gestão relativo ao ano de 2019.

representatividade de trabalhadores reflete-se na carreira técnica superior que, conjuntamente com a Direção do Norte, detêm 59% do total¹.

3.4 Regime contabilístico

36. O ICNF possui contabilidade patrimonial e orçamental e enquadra-se, desde 1 de janeiro de 2019, no regime contabilístico do SNC-AP², na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.
37. O ICNF aderiu, em 1 de agosto de 2013, à plataforma de serviços partilhados da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap)³, e ao sistema GeRFiP⁴.
38. O acordo de adesão estabeleceu as funções e responsabilidades cometidas ao ICNF e à eSPap, no que respeita à partilha da plataforma e de serviços prestados no âmbito do GeRFiP. Dado o objeto da presente auditoria, apresentam especial relevância as delimitações de funções estabelecidas no âmbito da contabilidade geral e orçamental, das contas a pagar e a receber e da tesouraria.
39. A interação entre o ICNF e a eSPap enquadra-se na modalidade de partilha de serviços. Nestes termos, o Instituto interage com a eSPap remetendo documentos ou comunicando informações referentes aos procedimentos que desenvolve. De forma geral, cabe ao ICNF a realização das tarefas associadas à vertente orçamental dos processos de cariz financeiro e à eSPap, através do GeRFiP, o seu tratamento no que respeita à vertente patrimonial.
40. Esta separação das responsabilidades restringe a atuação do ICNF à esfera da contabilidade orçamental, impossibilitando, no âmbito da contabilidade patrimonial, a implementação, pela entidade, dos procedimentos de controlo interno adequados à elaboração de demonstrações financeiras fidedignas.
41. Com efeito, a situação não permite ao ICNF controlar a classificação contabilística dos documentos de suporte e validar individualmente os montantes inscritos em “*Acréscimos e diferimentos*”, “*Provisões*”, “*Fornecedores*” e “*Clientes*”.

¹ Cfr. Balanço Social 2019.

² Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

³ A eSPap disponibiliza Serviços Partilhados de Finanças na Administração Pública, tendo como objetivo a integração e normalização de processos, bem como a potenciação de boas práticas, contribuindo para o aumento de eficácia e eficiência e consequente redução de custos nos serviços da Administração Pública (cfr. <https://www.espap.gov.pt/spfin/Paginas/spfin.aspx>).

⁴ Solução de Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado, que integra a gestão logística, orçamental, financeira e patrimonial, com base no Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

4 OBSERVAÇÕES

4.1 Prestação de contas

42. Ao abrigo do disposto no n.º 10 da Resolução do TC n.º 3/2019, de 19 de dezembro¹, o ICNF solicitou autorização para que a prestação de contas fosse efetuada de acordo com o regime aplicável ao Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), por não dispor de recursos humanos suficientes para a implementação do SNC-AP². Essa autorização foi concedida, tendo, dessa forma, as contas sido prestadas de acordo com a Instrução n.º 1/2004 - 2.ª Secção do TC, de 6 de março³.
43. Quanto aos documentos enviados no âmbito da prestação de contas referente a 2019, realça-se:
- ◆ Na “*Relação nominal de responsáveis*”⁴, relativamente a quatro Vogais e ao Presidente do ICNF, consta a data de 1 de junho de 2019 como a data de início de funções como membros do CD, quando estes foram nomeados com efeitos a 21 de maio de 2019⁵;
 - ◆ Do mapa respeitante à “*Contratação administrativa – Situação dos contratos*”⁶, não consta a indicação de qualquer informação referente a pagamentos ocorridos. Além desta situação, observaram-se erros no preenchimento do mapa enviado, colmatados já no decorrer dos trabalhos de auditoria, no que respeita ao valor de 4 contratos e à indicação da entidade adjudicatária num destes contratos.
 - ◆ No mapa “*Contratação administrativa – Forma de adjudicação*”⁷, observaram-se também erros nos valores nele inscritos, tendo o ICNF enviado novo mapa no decurso da auditoria, em que o total dos contratos passou a ser de 34 007 368,20 €⁸, diferindo em 3 371 089,14 € do mapa inicialmente enviado (30 636 279,06 €).
44. Na página eletrónica do ICNF⁹ não constava qualquer referência aos documentos de prestação de contas¹⁰, evidenciando que o ICNF não acolheu o recomendado na Resolução n.º 3/2019, quanto à transparência, em que o TC “*incentiva as entidades sujeitas à prestação de contas a divulgar no seu sítio eletrónico os respetivos documentos de prestação de contas bem com outros documentos relevantes para uma maior clareza e transparência da sua atividade*”. Em sede de contraditório, o ICNF referiu já ter providenciado pela publicitação dos relatórios de gestão referentes aos anos de 2019, 2020 e 2021.

¹ Prestação de contas relativas ao ano de 2019 e gerências partidas de 2020, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 16, de 23 de janeiro de 2020.

² Cfr. mensagem de correio eletrónico com o registo de entrada 8055/2020, de 9 de março de 2020.

³ Publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 38, de 14 de fevereiro de 2004.

⁴ Preenchido na plataforma Econtas, contendo a informação prevista no modelo constante do Anexo IX da Instrução n.º 1/2004 – 2ª Secção.

⁵ Cfr. Despacho n.º 5068-A/2019, publicado no DR 2.ª, n.º 97, de 21 de maio de 2019, com produção de efeitos na mesma data.

⁶ Previsto no ponto 8.3.2 – “Contratação administrativa” do POCP.

⁷ Previsto no ponto 8.3.2 – “Contratação administrativa” do POCP.

⁸ No mapa enviado no âmbito da prestação de contas constava o valor de 30 636 279,06 €.

⁹ <https://www.icnf.pt/instrumentosdegestao>

¹⁰ Tendo sido divulgados apenas o QUAR - Quadro de Avaliação e Responsabilização, o Plano de Atividades, o Balanço Social, o Relatório de Atividades e o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção.

45. A certificação legal de contas (CLC) do exercício de 2019 foi emitida com reservas nos seguintes âmbitos:
- ◆ Relativamente aos “(...) imóveis detidos pelo ICNF ou sob a sua gestão, incluídos nas contas Bens do domínio público, Terrenos e recursos naturais e Edifícios e outras construções englobados nas Imobilizações corpóreas e Investimentos financeiros”, dado não ter sido concluída a validação da sua valorização, podendo existir bens que não estejam refletidos na contabilidade;
 - ◆ No que respeita aos saldos evidenciados no balanço em “Conta no Tesouro e em Depósitos” em instituições financeiras, os quais se apresentavam superiores ao valor constante nos respetivos extratos bancários, não tendo o trabalho efetuado nas conciliações bancárias permitido “(...) ainda eliminar todos os itens de conciliação, muitos deles de montante relevante e com antiguidade significativa e alguns não devidamente identificados (...)”;
 - ◆ Quanto aos saldos referentes a “Existências” e a “Outros credores”, que incluem montantes “(...) transitados de 2012, resultantes essencialmente da migração dos saldos aquando da constituição do ICNF, desconhecendo-se se respeitam efetivamente a ativos realizáveis e a dívidas a pagar”.

4.2 Controlo interno

46. Relativamente ao SCI, observou-se no ICNF:
- ◆ A clara definição das atribuições das unidades orgânicas e dos objetivos operacionais;
 - ◆ Estarem formalmente definidas e publicadas no *Diário da República* as delegações de competências em vigor no exercício de 2019;
 - ◆ Ter sido elaborado um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações conexas (PGRCIC), datado de 2016, publicitado no sítio da entidade na internet¹. De acordo com o Relatório de Atividades de 2019 do ICNF², em 2018, o PGRCIC foi objeto de um relatório de execução, remetido ao Conselho de Prevenção da Corrupção e à Inspeção Geral de Finanças “que apontava para a necessidade da sua revisão e atualização”, o que não aconteceu, conforme informado pelo ICNF, até dezembro de 2021.
 - ◆ A existência de normas para a gestão de recursos humanos, nomeadamente no domínio das deslocações em serviço e uso de veículos;
 - ◆ Ainda que demonstrando uma reduzida atividade de controlo, existe um Gabinete de Auditoria e Desempenho, que funciona na dependência direta do CD;
 - ◆ A conciliação anual dos processos em contencioso entre o Gabinete de Apoio Jurídico e Contencioso e a Divisão de Gestão Financeira e Orçamental;
47. Nesta matéria verificou-se também que foram aprovados, em 2020, os Manuais de Controlo Interno da DGAF, de Procedimentos de Contratação Pública para a Sede e para DR do Norte e uma Norma de Execução sobre o Fundo de Maneio. Foi, desse modo, ultrapassada a situação verificada em 2019, que se caracterizava pela existência de normas de controlo interno avulsas e insuficientes, por não se mostrarem abrangentes ou tempestivas³.

¹ Cfr. Recomendação do CPC n.º 1/2010, de 07/04/2010, e ainda <https://www.icnf.pt/api/file/doc/ecfad6c5b96363ce>

² Aprovado pelo CD em 28/01/2021.

³ Era o caso de:

48. Observou-se ainda que, no ano de 2021, foi publicada a Portaria n.º 328/2021, de 30 de dezembro, que aprova o regulamento para a classificação e avaliação da informação arquivística do ICNF, revogando a Portaria n.º 726/2003, de 6 de agosto, no mesmo âmbito, mas originária do Instituto da Conservação da Natureza.
49. Por outro lado, de acordo com o informado pelo ICNF, em dezembro de 2021 encontrava-se em fase de revisão o Código de Ética/Conduta.
50. No ano de 2019, o ICNF dispunha das seguintes ferramentas de gestão de informação, as quais não se encontravam interligadas:
- ◆ GeRFiP, em modo partilhado, abrangendo processos de despesa e receita nas suas vertentes orçamental, patrimonial, a gestão do imobilizado e das existências, bem como a prestação de contas;
 - ◆ QUIDGEST, servindo de suporte à gestão de recursos humanos, nomeadamente no que respeita a ficha de cadastro dos trabalhadores, processamento de vencimentos, controlo de assiduidade, ajudas de custo e horas extraordinárias;
 - ◆ SmartDOCS, plataforma de gestão documental, sendo a ferramenta de gestão de toda a documentação dentro do ICNF, quer recebida do exterior quer produzida internamente, constituindo suporte à visualização de todo o fluxo de documentos e utilizadores que intervieram nos processos;
 - ◆ SGPI – Sistema de gestão do património imobiliário, implementado em 2018, ano no qual esteve *“em curso o processo de consolidação de todos os elementos relevantes em matéria de registo e de gestão, permitindo extrair informação estatística e de apoio à decisão (...)”*¹.
51. Os sistemas de informação acima descritos, em conjunto com as aplicações disponibilizadas pela DGO² e pelo IGCP³, suportam o registo e o controlo das operações desenvolvidas pelo ICNF.
52. Em 2019, no âmbito da gestão orçamental, processamento da receita e despesa, gestão de tesouraria e património, aplicavam-se no Instituto os modelos de processo constantes do *“Relatório Análise e Modelação de Processos – SI. Gerir Recursos Financeiros e Património”*, resultantes do levantamento efetuado em 2017⁴, com limitações em termos de procedimentos de controlo interno.
53. Pela análise efetuada à área financeira, identificou-se como não tendo sido adequadamente assegurado:

-
- Ordem de Serviço (OS) OS-003-2012, referente aos *“processos descentralizados de despesa e de receita”*;
 - OS/005/2013, referente à *“gestão de cauções”*;
 - OS/006/2013, respeitante à *“venda de material lenhoso e de outros bens provenientes da gestão florestal”*;
 - OS/001/2016, procedimentos e medidas de controlo interno para a constituição, reconstituição, reposição e análise de “Fundo de Maneio”;
 - Regulamento de utilização de veículos do ICNF;
 - Informação anual referente à atualização do preçário.

¹ Cfr. Relatório de Atividades referente ao ano de 2018.

² Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) e Serviços Online da DGO (SOL).

³ Serviço de banco ao domicílio, via internet (*Internet Banking*).

⁴ No âmbito do *“Projeto de Mapeamento e Análise de Processos Organizacionais do ICNF”*, em colaboração com o INA – Direção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas.

- ◆ O controlo das operações, materializado na realização de validações e conferências da informação respeitante a: dívidas de e a terceiros; provisões; disponibilidades; receita e despesa;
 - ◆ A manutenção de sistemas de informação eficazes que garantissem um satisfatório desempenho de funções e a salvaguarda de ativos, com implicações ao nível de várias rubricas do Balanço – imobilizado, existências, dívidas de e a terceiros e disponibilidades – e na contabilidade orçamental – receita e despesa.
54. O sistema de controlo interno do ICNF caracteriza-se por um bom ambiente de controlo, mas com deficiências nos procedimentos de controlo interno, qualificando-se como REGULAR.

4.3 Execução orçamental

4.3.1 Execução global da receita

55. No período de 2018-2019, a evolução da receita cobrada líquida encontra-se refletida no quadro seguinte:

Quadro 1 – Evolução da receita cobrada líquida no período 2018-2019

(em euros)

Receita	2018		2019		Δ 18-19
	Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	
OE	21 437 673,64	32,0%	16 438 287,00	22,3%	-23,3%
OUE	1 937 641,87	2,9%	8 588 128,07	11,7%	343,2%
Receita própria	43 630 880,67	65,1%	48 666 134,85	66,0%	11,5%
Total	67 006 196,18	100,0%	73 692 549,92	100,0%	10,0%

Fonte: Mapa de controlo orçamental da receita. Não inclui o saldo das gerências anteriores

56. Conforme se observa no quadro acima, no biénio de 2018-2019, a receita total cobrada pelo ICNF aumentou em cerca de 10%, caracterizando-se por uma diminuição das verbas provenientes do OE e um aumento tanto do financiamento proveniente do Orçamento da União Europeia (OUE) como da cobrança de receitas próprias (RP);
57. Apresenta-se no quadro seguinte a desagregação da receita, por capítulo.

Quadro 2 – Previsões corrigidas e receita cobrada em 2019

(em euros)

Classificação económica	Previsões corrigidas	Receita por cobrar no início do ano	Receita líquida	Receita cobrada líquida	Grau de execução	Estrutura receita líquida
Receitas correntes						
04 - Taxas, multas e outras penalidades	17 160 516,00	2 253 136,37	12 622 600,90	12 639 572,70	73,7%	17,2%
05 - Rendimentos de propriedade	-	-	2 406 646,34	2 406 646,34		3,3%
06 - Transferências correntes	80 558 966,00	-	38 474 596,38	38 474 596,38	47,8%	52,2%
07 - Vendas de bens e serviços	15 681 055,00	1 421 163,46	19 721 643,42	19 726 424,72	125,8%	26,8%
Subtotal receitas correntes (a)	113 400 537,00	3 674 299,83	73 225 487,04	73 247 240,14	64,6%	99,4%
Receitas de capital						
09 - Venda de bens de investimento	1 000 000,00	-	0,00	0,00		
10 - Transferências de capital	1 233,00	-	437 000,00	437 000,00	35442,0%	0,6%
Subtotal receitas de capital (b)	1 001 233,00		437 000,00	437 000,00	43,6%	0,6%
15 - Reposições não abatidas	-	17 928,07	8 309,78	8 309,78		0,0%
Total das receitas (a+b)	114 401 770,00	3 692 227,90	73 670 796,82	73 692 549,92	64,4%	100,0%

Fonte: Mapa de controlo orçamental da receita (não inclui saldos de gerências anteriores, no valor de 188,1 m€).

58. Da análise da receita cobrada, desagregada por capítulo, observa-se que no ano de 2019:

- ◆ O total da receita cobrada ascendeu a 64,4% das previsões corrigidas;
- ◆ As receitas correntes representam 99,4% do total, tendo a taxa de execução atingido 64,6%;
- ◆ De entre as receitas correntes, destacam-se as “*Transferências correntes*”, constituindo 52,2% do total, com um grau de execução de 47,8%;
- ◆ As receitas decorrentes de “*Taxas, multas e outras penalidades*” e “*Vendas de bens e serviços*”, representam 44% da receita cobrada;
- ◆ A receita de “*Transferências de capital*”, no montante de 437 000 €, resulta da restituição parcial da prestação acessória, no valor de 1 311 000 €, indevidamente paga pelo ex-ICNB, I.P.¹, à Parques de Sintra - Monte da Lua. Embora essa restituição tivesse sido calendarizada para os anos de 2017, 2018 e 2019, a mesma não foi prevista no orçamento do ICNF². Igualmente, os dividendos proporcionados pela empresa, no valor de cerca de 2 406 646 €, também não foram previstas no orçamento.

59. No quadro seguinte consta a execução orçamental da receita no ano de 2019:

¹ Conforme Acordo de Restituição, entre a Parques de Sintra – Monte da Lua, S.A. e o ICNF, assinado em 31 de agosto de 2017.

² Cfr. artigo 10.01.02 – “*Transferências de capital - Sociedades e quase-sociedades não financeiras – Privadas*”.

Quadro 3 – Execução da receita em 2019

(em euros)

Fonte de Financiamento (FF)	Previsões Corrigidas	Receitas por cobrar		Receita cobrada líquida	Grau de execução
		no início do ano	no final do ano		
Receitas Gerais					
31 - RG não afetas a projetos cofinanciados	21 765 418,00	0,00	0,00	16 358 287,00	75,2%
319 - Transferências de RG entre organismos	13 538 392,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
357 - RG afetas a projetos cofinanciados - outros	80 000,00	0,00	0,00	80 000,00	100,0%
Subtotal	35 383 810,00	0,00	0,00	16 438 287,00	46,5%
Fundos Europeus					
411 - FEDER - competitividade e internacionalização	1 915 592,00	0,00	0,00	304 311,25	15,9%
421 - FEDER - PO Transfronteiriço Espanha-Portugal	281 369,00	0,00	0,00	38 774,99	13,8%
432 - Fundo de Coesão - SEUR	12 647 982,00	0,00	0,00	7 236 787,01	57,2%
452 - FEADER - Programa de Desenvolvimento Rural Continente	2 341 744,00	0,00	0,00	0	0,0%
482 - Outros	10 341 449,00	0,00	0,00	1 008 254,82	9,7%
Subtotal	27 528 136,00	0,00	0,00	8 588 128,07	31,2%
Receitas Próprias					
513 - Receita Própria - com outras origens	33 841 571,00	3 692 227,90	3 669 481,06	35 310 843,52	104,3%
540 - Transferências de receitas próprias entre organismos	17 648 253,00	0,00	0,00	13 355 291,33	75,7%
Subtotal	51 489 824,00	3 692 227,90	3 669 481,06	48 666 134,85	94,5%
Total	114 401 770,00	3 692 227,90	3 669 481,06	73 692 549,92	64,4%

Fonte: Mapa de controlo orçamental da receita (não inclui saldos de gerências anteriores, no valor de 188,1 m€).

60. Conforme se observa:

- ◆ Nas receitas gerais (RG), o grau de execução na FF 357 - “RG afetas a projetos cofinanciados - outros” foi de 100%, e na FF 513 – “Receita Própria - com outras origens” atingiu 104,3%;
- ◆ Nas restantes fontes de financiamento, a cobrança de receitas ficou aquém das previsões corrigidas, sendo de realçar nos fundos europeus as referentes às FF 411 - “FEDER - Competitividade e Internacionalização”, 421 - FEDER - “PO Transfronteiriço Espanha-Portugal” e 482 - “Outros”, nas quais a receita cobrada correspondeu a 15,9%, 13,8% e 9,8%, respetivamente, do total das previsões corrigidas;
- ◆ Quanto à FF 513 – “Receita Própria - com outras origens”, observa-se um elevado montante de receitas por cobrar no início do ano (3 692 227,90 €) e no fim do ano (3 669 481,06 €), correspondendo a diferença ao valor de 22 746,84 € de liquidações anuladas. Evidencia-se ainda que, face à coincidência de valor entre as receitas liquidadas e as receitas cobradas, como decorre da análise do mapa de controlo orçamental da receita, a fase de liquidação e de cobrança consubstanciam-se numa só, não sendo respeitados autonomamente estes dois momentos na execução da receita, pelo que não transitaram para o ano seguinte receitas por cobrar do ano de 2019, mas apenas receita de anos anteriores, o que denota a incapacidade da entidade em recuperar receitas provenientes de exercícios orçamentais anteriores.

61. No âmbito do contraditório, o ICNF referiu que o sistema GeRFiP da eSPap “(...) não permite momentos distintos entre a liquidação e a cobrança, sendo estas duas fases efetuadas sequencialmente”, justificação que não pode ser aceite, considerando que o momento da “liquidação” (apuramento do montante a receber) e o da “cobrança” (recebimento do valor devido) não são

necessariamente coincidentes. Daí o agregado “*receitas por cobrar*”, correspondente às “*importâncias liquidadas ainda não objeto de cobrança*”, constante do mapa 7.2 Controlo orçamental – Receita (cfr. POCP, anexo ao Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro).

4.3.2 Execução global da despesa

62. A evolução da despesa orçamental, no período 2018-2019, por agrupamento económico, foi a seguinte:

Quadro 4 – Evolução da despesa paga no período 2018-2019

(em euros)

Classificação económica	2018		2019		Δ 18-19
	Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	
01 - Despesas com o pessoal	31 878 365,16	54,8%	34 638 822,93	50,9%	8,7%
02 - Aquisição de bens e serviços	9 060 025,24	15,6%	10 857 357,53	16,0%	19,8%
03 - Juros e outros encargos	130 928,16	0,2%	3 506,96	0,0%	-97,3%
04 - Transferências correntes	289 156,93	0,5%	610 484,19	0,9%	111,1%
06 - Outras despesas correntes	544 481,02	0,9%	1 482 346,13	2,2%	172,2%
Subtotal despesa corrente	41 902 956,51	72,1%	47 592 517,74	70,0%	13,6%
07 - Aquisição de bens de capital	16 245 008,88	27,9%	20 409 551,27	30,0%	25,6%
Total despesa	58 147 965,39		68 002 069,01		16,9%

Fonte: Mapa de controlo orçamental da despesa.

63. No biénio 2018-2019 verificou-se um crescimento do peso dos agrupamentos mais expressivos da despesa (despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços e aquisição de bens de capital), tendo o conjunto destas despesas aumentado em 8 722 332,45 €. De referir que este facto não conflituava com o disposto nem no artigo 60.º da Lei do Orçamento do Estado¹ (que determinava que os encargos globais em 2019, com aquisições de bens e serviços não podiam superar os pagos em 2018), nem no artigo 47.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO)², referentes ao ano de 2019, por os mesmos, ao abrigo do n.º 10 do DLEO não serem aplicáveis ao ICNF, dado este Instituto ter sido objeto de reestruturação naquele ano.
64. No quadro seguinte apresenta-se a execução orçamental do ano:

¹ Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, retificada pela Retificação n.º 6/2019, de 1 de março.

² Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho, retificado pela Retificação n.º 40-A/2019, de 27 de agosto.

Quadro 5 – Execução da despesa em 2019

(em euros)

Classificação Económica	Dotações Corrigidas	Compromissos Assumidos	Despesa paga	Compromissos por pagar	Grau de execução
01 - Despesas com o pessoal	37 848 762,00	34 736 902,52	34 638 822,93	98 079,59	91,5%
02 - Aquisição de bens e serviços	17 430 098,00	12 651 326,27	10 857 357,53	1 793 968,74	62,3%
03 - Juros e outros encargos	180 000,00	180 000,00	3 506,96	176 493,04	1,9%
04 - Transferências correntes	614 574,00	614 193,95	610 484,19	3 709,76	99,3%
06 - Outras despesas correntes	1 484 919,00	1 484 918,49	1 482 346,13	2 572,36	99,8%
Subtotal despesa corrente	57 558 353,00	49 667 341,23	47 592 517,74	2 074 823,49	82,7%
07 - Aquisição de bens de capital	50 112 493,00	35 779 149,54	20 409 551,27	15 369 598,27	40,7%
Total despesa	107 670 846,00	85 446 490,77	68 002 069,01	17 444 421,76	63,2%

Fonte: Mapa de controlo orçamental da despesa.

65. Entre 2018 e 2019 verificou-se um aumento de 937 865,11 € nas despesas registadas nas rubricas do agrupamento 06 - “*Outras despesas correntes*”, correspondendo a uma variação de 172,2%. Especificamente dentro deste agrupamento salienta-se, em 2019, o montante registado na rubrica 06.02.01 - “*Impostos e taxas*”, 1 447 074,13 €, que representa 97,6% do total da despesa paga e corresponde ao pagamento de IVA liquidado.
66. No quadro seguinte apresenta-se a execução orçamental do ano, por fontes de financiamento:

Quadro 6 – Dotações, compromissos assumidos e despesas pagas, por fonte de financiamento, em 2019

(em euros)

Fonte de Financiamento	Dotações corrigidas líquida de cativos (a)	Compromissos assumidos	Despesas pagas (b)	Compromissos por pagar	Grau de execução (b)/(a)
Receitas Gerais					
311-RG não afetas a projetos cofinanciados	18 491 235,00	15 850 380,22	15 850 380,22	0,00	85,7%
313-Saldos RG não afetas a projetos cofinanciados	188 137,00	187 759,75	187 759,75	0,00	99,8%
319-Transferências de RG entre organismos	13 531 197,00	3 435 866,63	0,00	3 435 866,63	0,0%
357-RG afetas a projetos cofinanciados-outras	80 000,00	80 000,00	80 000,00	0,00	100,0%
Subtotal (1)	32 290 569,00	19 554 006,60	16 118 139,97	3 435 866,63	49,9%
Fundos europeus					
411-FEDER - competitividade e internacionalização	1 915 592,00	516 860,19	304 311,25	212 548,94	15,9%
421-FEDER - PO Transfronteiriço Espanha-Portugal	281 369,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
432-Fundo de Coesão - S	12 647 982,00	12 031 841,14	7 235 425,83	4 796 415,31	57,2%
452-FEADER - Programa de Desenvolvimento Rural Continente	2 341 744,00	1 599 379,26	0,00	1 599 379,26	0,0%
482-Outros	10 341 449,00	5 232 018,74	899 564,98	4 332 453,76	8,7%
Subtotal (2)	27 528 136,00	19 380 099,33	8 439 302,06	10 940 797,27	30,7%
Receitas Próprias					
513-Receita Própria - Com outras origens	31 041 326,00	30 844 285,87	30 374 988,46	469 297,41	97,9%
540-Transferências de receitas próprias entre organismos	16 810 815,00	15 668 098,97	13 069 638,52	2 598 460,45	77,7%
Subtotal (3)	47 852 141,00	46 512 384,84	43 444 626,98	3 067 757,86	90,8%
Total (1)+(2)+(3)	(*) 107 670 846,00	85 446 490,77	68 002 069,01	17 444 421,76	63,2%

(*) Valor diferente da receita em menos 6,73 M€, resultante de cativos.

Fonte: Mapa de controlo orçamental da despesa.

67. As fontes de financiamento associadas às receitas próprias foram aquelas cujas despesas mais se aproximaram da previsão orçamental, com uma execução a rondar os 91%.
68. As fontes de financiamento com origem em fundos europeus registaram uma reduzida execução. De facto, 10,9 M€ das dotações orçamentais não foram executadas, resultando assim um grau de execução de 30,7%.
69. Transitaram para o exercício de 2020 cerca de 17,4 M€, que representam 20% do total de compromissos registados no ano de 2019. Tais compromissos decorrem maioritariamente (cerca de 63%) de fontes de financiamento oriundas de fundos europeus.

4.4 Caracterização financeira no período 2018-2019

70. O Balanço do ICNF, a 31 de dezembro de 2019, encontra-se refletido no quadro seguinte.

Quadro 7 – Evolução do Balanço 2018-2019

(em euros)

Balanço	2018	2019	Estrutura 2019	Δ 18-19
Ativo Líquido				
Bens de domínio público	238 341,29	234 339,75	0,2%	-1,7%
Imobilizações incorpóreas	252 169,19	748 918,65	0,8%	197,0%
Imobilizações corpóreas	35 299 924,82	47 526 150,72	50,0%	34,6%
Investimentos financeiros	5 345 178,91	4 904 122,90	5,2%	-8,3%
Imobilizado (a)	41 135 614,21	53 413 532,02	56,2%	29,8%
Existências	592 653,68	590 353,84	0,6%	-0,4%
Dívidas de terceiros - Curto prazo	1 818 682,33	7 592 074,42	8,0%	317,4%
Conta no Tesouro, depósitos em instituições financeiras e caixa	26 480 673,62	31 784 317,78	33,5%	20,0%
Acréscimos e diferimentos	3 887 370,93	1 633 595,08	1,7%	-58,0%
Circulante (b)	32 779 380,56	41 600 341,12	43,8%	26,9%
Total do ativo líquido (a+b)	73 914 994,77	95 013 873,14	100,0%	28,5%
Fundo patrimonial	40 019 597,58	46 057 313,29	48,5%	15,1%
Passivo	33 895 397,19	48 956 559,85	51,5%	44,4%
Total dos Fundos próprios e do Passivo	73 914 994,77	95 013 873,14	100,0%	28,5%

Fonte: Balanço de 2019.

71. Em 31 de dezembro de 2019, o total do ativo líquido do Balanço do ICNF era de 95 013 873,14 €, dos quais 56,2%, 53 413 532,02 €, correspondiam ao Imobilizado. Os “Fundos próprios”, no montante de 46 057 313,29 €, correspondiam a 48,5% do total do “Fundos próprios e passivo”.
72. Da análise dos vários itens inscritos no Balanço a 31 de dezembro de 2019 e da sua comparação com os respetivos montantes no exercício anterior, observa-se:
- ◆ Quanto ao ativo imobilizado:
 - As “Imobilizações corpóreas” representam 50% do ativo líquido, tendo registado um acréscimo de 34,6%;
 - Os “Bens de domínio público” registaram uma redução de 1,7% no seu valor entre 2018 e 2019, e representam 0,3% do total do ativo líquido, sendo maioritariamente constituídos por “Outras construções e infraestruturas”, 69,8% do montante total deste item patrimonial;
 - As “Imobilizações incorpóreas”, representando 0,8% do total do ativo líquido são constituídas na íntegra por itens referentes a “Propriedade industrial e outros direitos”, tendo-se verificado nesta rubrica, entre 2018 e 2019, um aumento de 197% no seu valor;
 - ◆ Entre 2018 e 2019, regista-se uma redução de 8,3% na rubrica “Investimentos financeiros”, passando a representar 5,2% do total do ativo líquido. Sendo constituída por “Partes de capital”, “Investimentos em imóveis” e “Outras aplicações financeiras” tinha a seguinte composição em 2019:

Quadro 8 – Composição dos investimentos financeiros em 2019

(em euros)

Designação	Observações	Valor Acumulado (líquido)
4111000000 Invest. Fin-Part Cap	Participação de capital na Parques de Sintra - Monte da Lua, S.A. e na Tapada Nacional de Mafra	879 800,00
4130000000 Invest. Fin-Emp.Fin.	Prestações suplementares à Parques de Sintra - Monte da Lua, S.A., concretizadas pelo ex-ICNB	3 749 000,00
4142100000 Inv.Imov-Edifícios	Edificações imóveis não afetas à atividade operacional do ICNF	275 322,90
Total		4 904 122,90

Fonte: Balanço e balancetes do ICNF referentes a 2019.

- ◆ Quanto ao ativo circulante:
 - a. As “Existências”, representando 0,6% do total do ativo líquido, integram “Matérias-primas, subsidiárias e de consumo”, no montante de 516 077,29 €, e “Mercadorias”, no montante de 74 276,55 €. Esta rubrica sofreu uma redução de 0,4% entre 2018 e 2019;
 - b. Os “Acréscimos e deferimentos” representam 1,7% do total do ativo líquido e evidenciaram uma redução de 58% no seu valor entre 2018 e 2019;
- ◆ Quanto ao “Fundo patrimonial”.
 - a. O item “Património”, constituindo 75,4% do “Fundo patrimonial”, em conjunto com a rubrica “Subsídios”, que representava 11% desse agregado, não sofreu alteração no valor inscrito entre 2018 e 2019. A evolução verificada no agregado total resulta da aplicação do “Resultado líquido” positivo de 2018 e do consequente aumento dos “Resultados transitados” (RT) a inscrever no Balanço de 2019;
 - b. Especificamente, quanto à rubrica de RT, verificou-se uma incorreção na informação divulgada no “Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados”¹, sendo feita referência a uma regularização resultante de IVA a recuperar como tendo contribuído para a formação do saldo de RT de 2019, quando a referida regularização ocorreu no exercício económico de 2018, no montante de 355 128,69 €².
- ◆ Quanto ao “Passivo”:
 - Com um montante total de 48 956 559,85 €, representando 51,5% do “Total dos fundos próprios e do passivo”, registou um aumento de 44,4% entre 2018 e 2019;
 - De entre as rubricas que constituem o passivo, 68,8% do seu montante corresponde a “Acréscimos e deferimentos”, que entre 2018 e 2019 registou uma variação positiva de 71,2%;
 - As “Dívidas a terceiros – Curto Prazo” representando 26,2% do passivo, aumentaram em 10,8% entre 2018 e 2019, sendo 94% do valor desta rubrica respeitante a “Outros credores”.

73. O ICNF gerou, em 2019, um resultado líquido do exercício no montante de 6 727 607,17 €. O detalhe dos resultados por natureza é o seguinte:

¹ Cfr. ponto 8.2.32, da Conta de 2019.

² De acordo com o ICNF, tal deveu-se ao lapso de se ter mantido o texto do Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados de 2018 no documento de 2019.

Quadro 9 – Evolução e composição dos resultados

(em euros)

Resultados	2018	2019	Δ absoluto 18-19	Δ % 18-19
Resultados operacionais	6 530 559,91	- 321 504,45	-6 852 064,36	-104,9%
Resultados financeiros	2 297,58	2 397 516,59	2 395 219,01	104 249,6%
Resultados correntes	6 532 857,49	2 076 012,14	-4 456 845,35	-68,2%
Resultados extraordinários	1 124 529,33	4 651 595,03	3 527 065,70	313,6%
Resultado líquido do exercício	7 657 386,82	6 727 607,17	-929 779,65	-12,1%

Fonte: Demonstração de Resultados de 2018 e 2019.

74. Da análise da estrutura dos “*Custos e perdas*” e dos “*Proveitos e ganhos*” relativos a 2019, salienta-se:

◆ Quanto aos custos e perdas:

- Os “*Fornecimentos e serviços externos*”, constituindo 24,8% do total dos custos e perdas em 2019, sofreram uma redução de 8,3%, entre 2018 e 2019, passando de 14 884 533,00 € para 13 644 903,71 €;
- As “*Transferências e subsídios correntes concedidos e prestações sociais*”, pese embora representem apenas 1,1%, no montante de 577 700,49 €, do total dos custos e perdas em 2019, evidenciaram um aumento de 124,4% entre 2018 e 2019;
- A rubrica “*Custos com o pessoal*”, no montante de 34 912 569,79 €, que correspondendo a 63,4% do total dos custos e perdas em 2019, teve, entre 2018 e 2019, um crescimento de 8,4%;
- Entre 2018 e 2019, as “*Amortizações do exercício*” aumentaram em 156,4%, atingindo o montante de 5 323 632,87 €, circunstância que reflete a evolução, atrás referida, das “*Imobilizações corpóreas*”;

◆ Quanto aos proveitos e ganhos, é de referir:

- As “*Vendas e prestações de serviços*”, no montante de 19 352 428,20 €, aumentaram 29,3%, entre 2018 e 2019, representando 31,3% do total dos proveitos e ganhos.
- Os “*Impostos e taxas*”, constituindo 23,3% do total dos proveitos e ganhos, aumentaram 15,4% entre 2018 e 2019, para um montante de 14 421 696,67 €;
- As “*Transferências e subsídios correntes obtidos*”, no valor de 20 514 124,67 €, registando uma redução de 31,7%, entre 2018 e 2019, representavam 33,2% do total dos proveitos e ganhos;

◆ Da evolução dos resultados conclui-se que, entre 2018 e 2019:

- Os resultados operacionais negativos resultam do efeito combinado do aumento dos custos com o pessoal e das amortizações do exercício e da diminuição quer das transferências quer dos subsídios correntes obtidos;
- A evolução positiva dos resultados financeiros resulta, maioritariamente, da distribuição de dividendos por parte da participada Parques de Sintra – Monte da Lua, S.A.;
- A evolução dos resultados extraordinários resulta fundamentalmente de correções relativas a anos anteriores.

4.4.1 Imobilizado

75. Com um valor líquido de 53 413 532,02 €, em 31 de dezembro de 2019, 89% do total do imobilizado do ICNF, referia-se a “*Imobilizações corpóreas*” e 9,2% a “*Investimentos*”

financeiros”, observando-se que na CLC consta uma reserva relativa à valorização dos bens que constituem estes agregados.

76. Especificamente, quanto às componentes do agregado “Ativo Imobilizado”, observa-se o seguinte:

- ◆ Quanto à conta 45 - “Bens de domínio público”:
 - encontra-se inscrito um total de 100 itens patrimoniais, correspondendo 45% a “Edifícios” e o restante a “Outras construções e infraestruturas”, com datas de incorporação que variam entre 31 de janeiro de 1986 e 31 de dezembro de 2017;
 - apenas 18 desses itens inscritos encontravam-se devidamente valorizados, estando os restantes (82) totalmente depreciados e com valor de aquisição de 1,00 €;
 - inscrição, na subconta 453 - “Outras Construções e infraestruturas”, de um conjunto de itens claramente identificados como sendo “Edifícios”. Situação particularmente evidente nos bens denominados “Casa Florestal de Rouças” e “Casa Florestal do Videiro”, com os números de inventário 1000033181 e 1000033146 que, pese embora se encontrem contabilizados nesta subconta, partilham com 16 itens registados na subconta 452 - “Edifícios” tanto a designação “Casa florestal”, como o valor contabilístico de 0,00 €;
 - tendo em conta que aos “Bens de domínio público” se aplicam os princípios da inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade¹, nada obsta ao facto de o ICNF os registar com um valor meramente simbólico de 1,00 €. No entanto, é de referir que, tendo sido solicitada, não foi esclarecida a razão legal pela qual os bens se consideram como de domínio público e porque em alguns casos foi atribuído valor patrimonial a alguns deles em detrimento de outros, situação que denota inconsistência na aplicação da política contabilística à luz do disposto no POCP, ponto 3 “Princípios contabilísticos”.
- ◆ No que respeita à subconta 424 - “Equipamento de transporte”, cujo valor (19 442 791,65 €) representa 40,9% das “Imobilizações corpóreas”, observa-se:
 - De acordo com as “Fichas de Inventário”, na totalidade dos bens constantes da amostra, a vida útil indicada para os veículos adquiridos em estado novo² é de 4 anos, à qual corresponde uma taxa de amortização anual de 25%. Consultada a tabela do anexo I ao CIBE, na secção aplicável a veículos com 4 rodas, apenas se aplica a taxa de 25% a ambulâncias, pelo que a taxa aplicável aos bens em questão deveria ser de 12,5% em 6 casos³ e de 10% em 2⁴;
 - Em nenhuma das “Fichas de Inventário” analisadas consta a matrícula do veículo e a unidade orgânica a que o mesmo se encontrava afeto;
 - Tendo-se analisado as cedências de veículos ocorridas em 2019⁵, identificou-se um veículo cedido em contrato de comodato em 3 de agosto de 2017, que a 31 de dezembro de 2019 se mantinha ainda registado na contabilidade com um valor, líquido de depreciações, de 38 559,41 €⁶, o que evidencia uma falha de procedimentos, com consequências na correção do valor do património do ICNF.

¹ Artigos 18.º, 19.º, e 20.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, respetivamente.

² Das “Fichas de Inventário” consta o código “011” que de acordo com o artigo 30.º do CIBE corresponde a aquisição por compra em estado novo.

³ Códigos de inventário: 1000050481, 1000050469, 1000050453, 1000050446, 1000050445 e 1000050444.

⁴ Códigos de inventário: 1000050347 e 1000050346.

⁵ Amostra de 1% dos veículos cedidos nesse ano.

⁶ Valor de aquisição de 51 963,55 € e depreciações acumuladas a 31 de dezembro de 2019 de 7 578,02 €.

- ◆ No âmbito dos “Investimentos financeiros” (conta 41), a subconta 414 - “Investimentos em imóveis” inclui 30 imóveis dos quais 6¹, correspondendo a 20%, não se encontram devidamente valorizados ao apresentarem um valor de aquisição de 1,00 € e não sendo bens do domínio público. Observou-se ainda:
 - De entre os referidos 6 bens 4 não tinham qualquer utilização e os restantes 2 estavam afetos à atividade operacional do Instituto;
 - Um outro bem², inscrito na conta 41 – “Investimentos financeiros” com o valor de aquisição de 74 819,68 €, tendo um valor contabilístico, após depreciações, de 46 836,82 €, estava também afeto à atividade operacional do Instituto.
 - Relativamente aos 3 bens que a entidade utiliza na sua atividade operacional, estes deveriam encontrar-se contabilizados na conta 42 – “Imobilizações corpóreas” e não na conta 41, de acordo com o POCP;
 - Constatou-se que 3 bens contabilizados na conta 41 – “Investimentos financeiros”³ encontravam-se por registar no SGPI, o que evidencia deficiências de inventariação e de controlo sobre o imobilizado.

77. Em sede de contraditório, o ICNF veio referir que o grupo de trabalho constituído em maio de 2022 irá, numa fase posterior, proceder à “(...) análise das contas 41 – Investimentos financeiros, através da avaliação dos itens constantes nas subcontas e respetivas reclassificações, e 424 – Equipamento de transporte (nomeadamente quanto aos contratos de comodato)”.

4.4.2 Existências

78. No âmbito das existências verifica-se a ausência de contagens físicas por parte do ICNF, concluindo-se, assim, não ser fidedigno o montante registado no Balanço referente a 2019 nas subcontas da classe 3, no montante líquido de 516 077,29 € na conta 36 – “Matérias-primas, subsidiárias e de consumo” e de 74 276,55 € na conta 32- “Mercadorias”.
79. Sobre esta matéria e o Imobilizado, o ICNF refere que se encontra em curso a auscultação ao mercado com vista à contratação de prestação de serviços para a realização de contagem física de existências e inventariação dos bens móveis afetos ao imobilizado e respetiva conciliação com os registos existentes e consequentes regularizações e reclassificações.

4.4.3 Provisões

80. No final do exercício de 2019, as provisões constituídas pelo ICNF caracterizavam-se da seguinte forma:

Quadro 10 – Decomposição das provisões

(em euros)

Contas	Saldo
2911000000 Prov-CobrDuv-Client	1 318 025,25
2912000000 Prov-CobrDuv-Cont	15 414,25
2913000000 Prov-CobrDuv-Utentes	130 700,00
2922000000 Prov-P/R Enc-R.Judic	2 443 457,48
3920000000 ProvDepEx-Merc	1 024 554,04
Total	4 932 151,02

Fonte: Balancetes de 2019

¹ Bens identificados com os códigos: 1000033262, 1000033259, 1000033258, 1000033257, 1000033263 e 1000033256.

² Bem identificado com o código 1000033279.

³ Com os códigos: 1000033281, 1000033267 e 1000033260.

81. A constituição de provisões para as dívidas de cobrança duvidosa enquadra-se no artigo 28.º-B "Perdas por imparidade em créditos" do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas¹. Dos trabalhos desenvolvidos, tendo em conta a informação constante nos balancetes, resultou:
- ◆ Quanto ao saldo global das provisões para cobrança duvidosa, não foi possível conhecer a situação dos clientes em causa, pelo que a informação contabilística é inconclusiva, com consequências sobre a situação económica e financeira neste domínio;
 - ◆ Quanto às provisões contabilizadas na conta "2922000000 Prov-P/R Enc-R.Judic"², verifica-se que o saldo resulta de informação prestada pelo Gabinete de Apoio Jurídico e Contencioso estando, portanto, devidamente suportado.
82. No caso do saldo da conta 3920000000 "ProvDepEx-Merc"³, como decorre do referido quanto às "Existências", verificou-se a inexistência de procedimentos periódicos de controlo adequados ao seu controlo e inventário, o que se reflete na manutenção do saldo desta conta ao longo de 3 anos, no valor de 1 024 554,04 €, montante inconsistente com o registado na conta 32- "Mercadorias"⁴.

4.4.4 Dívidas de e a terceiros

83. A 31 de dezembro de 2019, as dívidas de terceiros constituíam 8,0% do total do "Ativo líquido" e as dívidas a terceiros 13,5% do "Total dos fundos próprios e do passivo", no montante de 7 592 074,42 €⁵ e de 12 833 053,64 €, respetivamente.
84. De forma a confirmar a correta valorização dos saldos das contas de terceiros procedeu-se à circularização de uma amostra de clientes e fornecedores, constatando-se o seguinte:
- ◆ Quanto aos clientes⁶, não foi possível certificar os saldos das contas de terceiros abrangidas pela circularização, considerando que:
 - a. Das respostas obtidas (5 em 7), verificou-se em todas haver divergências, totalizando 493 068,80 €, entre o saldo constante dos registos contabilísticos circularizados (747 971,30 €) e o indicado por parte dos clientes (254 902,50 €), tendo o ICNF referido quanto a estas situações:
 - ◇ Resultarem de pagamentos ocorridos em 2019, mas apenas contabilizados em 2020, em resultado da escassez de recursos humanos;
 - ◇ Eventuais incorreções por parte da contabilidade dos terceiros;
 - ◇ Num caso relacionado com um processo de contraordenação, os serviços centrais encontravam-se a aguardar comunicação sobre o estado desse processo por parte da DR responsável.

¹ Aprovado pelo DL n.º 442-B/88, de 30 de novembro e republicado pela Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro, com subseqüentes alterações em vigor para o exercício de 2019.

² Provisões para Riscos e Encargos – Risco Jurídico.

³ Provisões para Depreciação de Existências – Mercadorias.

⁴ Nos montantes de 74 994,40 €, em 2017, de 74 343,47 €, em 2018 e de 74 276,55 €, em 2019.

⁵ Em resultado da constituição de provisões de 1 464 139,50 €, a abater ao valor da dívida bruta de terceiros no montante de 9 056 213,92 €.

⁶ Foi selecionada uma amostra incluindo 7 clientes registados nas contas 211 – "Clientes, contribuintes e utentes" (5), 218 – "Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa" (1) e 268 – "Devedores e credores diversos" (1).

- ◆ No âmbito dos fornecedores¹, foi possível certificar uma parte dos saldos das contas de terceiros abrangidas pela circularização, permitindo as respostas obtidas (6 em 7) observar:
 - a. A coincidência nos saldos em 3 fornecedores, totalizando 421 469,92 €, o que corresponde a 85,9% do valor total circularizado;
 - b. A existência de divergências entre os saldos constantes dos registos contabilísticos circularizados (42 677,44 €) e os indicados pelos terceiros (2 000,00 €), também em 3 fornecedores.
- 85. O exposto evidencia que não existe uma política de revisão periódica da contabilização efetuada e da confirmação regular dos saldos de terceiros.
- 86. Sobre as “*Dívidas a terceiros - Curto prazo*”, observa-se ainda que 12 060 820,30 € encontram-se nas contas 262 + 263 + 267 + 268 – “*Outros credores*”, representando 94% do total, tendo-se apurado o seguinte:
 - ◆ O valor constante em “*Outros credores*” integra, nomeadamente, valores a entregar a baldios no âmbito das hastas públicas de material lenhoso, valores cativos no âmbito de litígios de baldios, que aguardam decisão para a sua entrega;
 - ◆ Esta rubrica integra ainda cauções pecuniárias no âmbito de hastas públicas de material lenhoso, bem como montantes no âmbito da fusão dos organismos antecedentes ao ICNF que se encontram por identificar.
- 87. Relativamente às cauções apurou-se que o montante registado nos balancetes da entidade, a 31 de dezembro de 2019, ascendia a 975 425,30 €².
- 88. De acordo com o disposto no POCP, só devem ser registadas na contabilidade as cauções de natureza pecuniária, por representarem valores monetários pertença de outras entidades, mas na posse da entidade que as recebe. No caso do ICNF, verificou-se a detenção de cauções pecuniárias e não pecuniárias, devendo estas últimas ser apenas registadas utilizando o mecanismo das “*Contas de ordem*”.
- 89. Analisada a documentação sobre esta matéria observa-se o seguinte:
 - ◆ O valor global das cauções (pecuniárias e não pecuniárias) na posse do ICNF ascendia a 1 355 976,86 €;
 - ◆ O valor das cauções pecuniárias ascendia a 307 377,95 €;
 - ◆ Uma diferença de 668 047,35 €, entre o montante das cauções detidas e inscritas no balancete (975 425,30 €) e o montante que o ICNF registou nas contas dos clientes e fornecedores, como correspondendo a cauções pecuniárias (307 377,95 €).
- 90. Da análise da rubrica de outros credores verificou-se ainda que devido à não anulação no GeRFiP, até 2019, da receita extraorçamental entregue a terceiros (despesa extraorçamental), o saldo da conta 268 – “*Outros credores*” encontra-se sobreavaliado na ordem dos 5 969 839 €.
- 91. Do acima descrito resulta a conclusão de que está em causa a fidedignidade do saldo contabilístico da conta 26 – “*Outros devedores e credores*”, por via dos saldos das contas 2688500000 – “*Outros Credores Dive-Cauç.Pecun Rec de Clientes*”, 2688600000 OCD – “*Outros*

¹ Foi selecionada uma amostra que incluiu 7 fornecedores das contas 2211 – “*Fornecedores c/c*” (3), 2219 – “*Fornecedores Esporádicos*” (1) 2611 – “*Fornecedores de imobilizado c/c*” (1) e 268 – “*Devedores e credores diversos*” (2).

² 33 396,04 € contabilizados na conta 2688500000 - “*OCD-CauçPecRecDeCli*” e 442 029,26 € na conta 2688600000 – “*OCD-CauçPecRecDeForn*”.

Credores Diver-Cauções Pecun Rec de Forn.” e 2688200000 “Devedores Credores Divers-Out.Op.Extraorçamentais”.

92. No âmbito das políticas contabilísticas do ICNF, observou-se constar do plano de contas da entidade as contas 2129000000 - “Client/Cont/Ut -ContribC/C -Esporádicos”, 2139000000 - “Client/Cont/Ut -UtentesC/C -Esporádicos” e 2219000000 - “Fornecedores C/C -Esporádicos”. Quanto a esta prática releva-se:

- ◆ Em 2019, as contas acima indicadas apresentaram a seguinte evolução:

Quadro 11 – Evolução dos terceiros esporádicos

(em euros)

Conta	Saldo inicial	Débitos	Créditos	Saldo final
2129000000 - Client/Cont/Ut -ContribC/C -Esporádicos	11,22	90 875,95	90 887,17	0,00
2139000000 - Client/Cont/Ut -UtentesC/C -Esporádicos	0,00	5 351,95	5 351,95	0,00
2219000000 - Fornecedores C/C - Esporádicos	7 337,03	0,00	0,00	7 337,03

Fonte: Balancetes de 2019.

- ◆ Segundo o ICNF, a criação destas contas no seu plano de contas deve-se à dificuldade de se criarem novas entidades (clientes ou fornecedores) no GeRFiP;
 - ◆ Verificou-se, no entanto, no que respeita às contas de clientes, tendo por base a análise de documentos, que:
 - Os valores registados resultam frequentemente da cobrança efetiva de valores que só mais tarde são evidenciados na contabilidade através de um duplo lançamento tanto do direito a receber como do recebimento; relacionam-se com a impossibilidade de identificação de clientes, o que, a manter-se no tempo, inviabiliza o controlo desses créditos;
 - A este tipo de clientes são associados números genéricos¹ no registo contabilístico das transações, variando conforme a unidade orgânica onde é cobrada a receita;
 - Esta prática contabilística, não permitindo o registo tempestivo de cada facto contabilístico de forma inequívoca, constitui uma deficiência de controlo interno, que:
 - Impedibilita a identificação das entidades relacionadas com estas transações;
 - Impede a confirmação da correta valorização dos montantes registados nestas contas, com consequências sobre a fiabilidade das contas de clientes em geral, embora o montante em questão 96 227,90 € represente apenas 0,1% da receita líquida cobrada pelo ICNF².
93. Quanto ao saldo da conta 2219000000 – “Fornecedores C/C - Esporádicos”, de 7 337,03 €, transitado do ano anterior, sem movimentos ao longo de 2019, confirma o acima referido quanto aos clientes, ou seja, falta de controlo interno. Com efeito:
- ◆ Consta dos registos contabilísticos um saldo sobre o qual não existe informação que permita identificar os processos de despesa que o originou e conhecer os eventuais fornecedores;
 - ◆ Não é possível, portanto, certificar em que medida a obrigação de pagar é real ou qual o real montante da mesma. Pese embora a imaterialidade deste saldo, resultam dúvidas

¹ Nomeadamente 2000000085, 2000000086, 2000000087, 2000000088, 2000000089 e 2000000090.

² No ano de 2019 ascendeu a 73 692 549,92 €.

quanto à eficácia dos procedimentos de controlo interno implementados no que respeita à confirmação dos saldos de terceiros e sobre a fidedignidade dos saldos de fornecedores.

94. Resultando da fusão de duas entidades, o ICNF caracteriza-se por integrar nos seus registos contabilísticos, no GeRFiP, dívida migrada das entidades fundidas (anteriores a 2012: ICNB e AFN), sobre a qual não é possível conhecer a sua antiguidade, observando-se que o reporte foi efetuado à data da criação do Instituto (2012) e não à data da constituição da dívida.
95. Verificou-se inexistir um procedimento de controlo interno orientado para aferição da antiguidade dos saldos individuais de terceiros, informação especialmente relevante para determinação dos créditos de cobrança duvidosa e das correspondentes provisões.
96. O ICNF, no âmbito do contraditório, referiu que o grupo de trabalho constituído em maio de 2022 se encontra a analisar os saldos de diversas contas e que, atualmente, os serviços centrais já realizam a circularização periódica dos saldos de clientes e fornecedores, estando previsto que as Direções Regionais também o façam.
97. O Instituto referiu ainda que está também prevista a revisão do manual de controlo interno do atual Departamento de Gestão Administrativa, Financeira e de Sistemas de Informação.

4.4.5 Disponibilidades

4.4.5.1 Contas bancárias

98. Em 31 de dezembro de 2019, existiam na titularidade do ICNF 21 contas bancárias à ordem, 20 no IGCP e 1 na Caixa Geral de Depósitos (CGD).
99. No quadro seguinte apresenta-se a decomposição do saldo da rubrica do Balanço “Conta no Tesouro, depósitos em instituições financeiras e caixa”:

Quadro 12 – Disponibilidades a 31 de dezembro de 2019

(euros)	
Conta no Tesouro, depósitos em instituições financeiras e caixa	Saldo no Balanço
11 - Caixa	0,00
12 - Depósitos em instituições financeiras	4 790 428,62
13 - Conta no Tesouro	26 993 889,16
Total	31 784 317,78

Fonte: Balancetes de 2019

100. Da comparação dos saldos das contas bancárias (29 186 045,24 €) com os saldos contabilísticos inscritos no Balanço (31 784 317,78 €), observa-se ser o saldo inscrito na contabilidade superior em 2 598 272,54 € ao que resulta do somatório dos saldos confirmados pelas instituições bancárias.
101. Da análise das reconciliações bancárias observou-se, com exceção de quatro contas¹ sediadas no IGCP, a existência de movimentos por reconciliar, nos montantes constantes do quadro seguinte:

¹ n.ºs 01120011474, 1120012017, 1120011979 e 1120015031

Quadro 13 – Movimentos por reconciliar anteriores a 2019

(em euros)

Banco	Número de conta	Ano mais antigo com movimentos por reconciliar	Valores em trânsito		Outras operações		Totais	
			Cheques	Depósitos	A adicionar	A subtrair	V. Líquido	V. Absoluto
CGD	14175230	2014	-1 655 367,07	3 192,01	132 361,99	-5,62	-1 519 818,69	1 790 926,69
IGCP	7801	2013	-211 361,70	4 707,82	1 849 534,94	-460 468,48	1 182 412,58	2 526 072,94
	01120011471	2012	-69 515,28	187 701,81	61 983,88	-3 438,75	176 731,66	322 639,72
	01120011476	2013	-730,37	0,00	285,50	0,00	-444,87	1 015,87
	1120011481	2013	-572,92	0,00	544,80	0,00	-28,12	1 117,72
	1120011482	2014	-63 222,91	51 445,53	3 028,32	-19,21	-8 768,27	117 715,97
	1120011856	2012	-40 767,74	436 752,37	8 895,79	-376 109,75	28 770,67	862 525,65
	1120012019	2012	-66 038,82	68,30	33 655,27	-829,78	-33 145,03	100 592,17
	1120013500	2012	-2 468 892,71	18 019 170,51	7 438 303,24	-19 201 995,97	3 786 585,07	47 128 362,43
	1120011475	2012	-100 098,23	365,35	216 059,64	-113 439,24	2 887,52	429 962,46
	1120011478	2012	-30 345,58	67 320,09	102 595,88	-307 428,46	-167 858,07	507 690,01
	1120011479	2012	-227 493,34	127 421,90	7 424,04	-40 543,29	-133 190,69	402 882,57
	1120012143	2012	-90 675,55	185 166,63	78 249,84	-14 476,49	158 264,43	368 568,51
	1120011978	2012	-362 199,06	537 751,93	2 520,40	-18 300,59	159 772,68	920 771,98
	1120012014	2015	-9 693,00	0,00	0,00	0,00	-9 693,00	9 693,00
	6705	2013	-8 233,81	93,02	381 173,08	-45,50	372 986,79	389 545,41
	1120013838	2012	-66 072,24	316 023,86	1 004 325,45	0,00	1 254 277,07	1 386 421,55
Totais			-5 471 280,33	19 937 181,13	11 320 942,06	-20 537 101,13	5 249 741,73	57 266 504,65

Elaborado pela equipa.

102. A soma dos montantes por reconciliar anteriores a 2019, no valor líquido de 5 249 741,73 €, representa um potencial acréscimo ao saldo contabilístico das contas de depósitos à ordem apurado no final de 2019.

103. Dos movimentos por reconciliar anteriores a 2019, no valor (absoluto) de 57 266 504,65€, mais de 75%, cerca de 43,2 M € respeita a movimentos de há mais de 5 anos (até 2014), constituindo evidência da necessidade de implementar procedimentos conducentes ao cabal apuramento da realidade associada a estes montantes.

104. O atrás descrito, impossibilita a validação da integralidade dos registos contabilísticos e induz à conclusão de que os saldos constantes do Balanço e do Mapa de Fluxos de Caixa não apresentam de forma apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira do ICNF à data de 31 de dezembro de 2019, quanto às disponibilidades¹.

105. Também em relação a esta matéria, o ICNF na sua resposta, refere que o grupo de trabalho se encontra a analisar a conta 13 – “Conta no Tesouro”.

4.4.5.2 Unidade de Tesouraria

106. Em 29 de janeiro de 2019, o Instituto solicitou ao IGCP continuar a ser excecionado do cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado (UTE) para o ano de 2019, de modo a poder utilizar uma conta na banca comercial para recebimento de licenças de caça e

¹ Em resultado de se verificarem movimentos por reconciliar desde datas anteriores a 2019, representando 81% do valor absoluto, e envolvendo 17 das contas detidas pelo ICNF. O saldo destas contas no valor de 31 103 819,63 €, representa 97,9%, do valor da rubrica “Conta no Tesouro, depósitos em instituições financeiras e caixa” (31 784 317,78 €).

pesca, através da rede de caixas automáticas, asseguradas pela SIBS, por intermédio da Caixa Geral de Depósitos.

107. Em resposta o IGCP, através de ofício de 14 de novembro de 2019, comunicou ao Instituto que *“... nos termos do n.º 5, do artigo 115.º do Decreto-Lei nº 84/2019, de 28 de junho, foi proferido despacho, no sentido de excecionar do cumprimento da UTE, para o corrente ano, os valores movimentados através do serviço de pesca lúdica prestado pela SIBS, cujos valores devem ser transferidos quinzenalmente para contas do ICNF no IGCP”*.
108. Pela análise da informação recolhida, nomeadamente dos extratos bancários e dos extratos contabilísticos referentes às contas bancárias, observa-se que:
- ◆ só nos meses de março, julho e dezembro de 2019 se verificam reduções significativas nos saldos finais mensais da conta na banca comercial;
 - ◆ mesmo após a notificação do despacho que isentou o ICNF do cumprimento do princípio da UTE, este não procedeu à transferência quinzenal do saldo da conta da CGD para o IGCP, o que só ocorreu em 27 de dezembro de 2019, quando transferiu 900 000 €, ficando um saldo, a 31 de dezembro, de 4 900 765,80 € (por reconciliar).
109. Face ao exposto e considerando que em anos anteriores (2017 e 2018) o IGCP já tinha definido essa condição, a transferência quinzenal do saldo da conta da CGD deveria estar instituída, o que não se observou, pelo que o ICNF não cumpriu com o regime previsto no n.º 1 do artigo 141.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro¹, e no artigo 115.º, n.ºs 1 e 5 do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho².
110. O incumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado consubstancia uma infração suscetível de originar responsabilidade financeira para os eventuais responsáveis, nos termos do disposto no n.º 13 do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 84/2019 e na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto³, com as alterações dadas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.
111. Sobre esta matéria, o ICNF, em sede de contraditório, veio referir que foi aprovada por deliberação recente do CD a instituição de uma calendarização quinzenal para a transferência das verbas depositadas na sua conta na CGD para uma conta do IGCP⁴.
112. A execução dessa deliberação e a finalização do processo de migração para a plataforma de pagamentos da administração pública, também referido no contraditório, são suscetíveis de dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.
113. No âmbito do contraditório, os responsáveis individuais consideram não ter havido *“(...) violação das normas legais ou regulamentares, sendo, no máximo, uma violação de um ato administrativo”*.
- Concluem os responsáveis que a tipificação dos ilícitos financeiros exige uma conexão com normas jurídicas de direito público, sendo os pressupostos das formas de responsabilidade e o seu alcance subjetivo definido por lei.
- Entendem, neste contexto, que *“Não existe, assim, a infração normativa que é suposta pela norma punitiva e, por outro lado, não existe, face à concreta execução do ato de dispensa, qualquer violação do regime excecional assim criado, na medida em que a entidade competente para a sua fixação entendeu, sempre, as dificuldades associadas à transferência num prazo tão curto, cujo não cumprimento nem sequer relevou para efeitos de “renovação” da isenção (...)”*.

¹ Lei do Orçamento do Estado para 2019.

² Estabeleceu as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019.

³ Lei de organização e processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

⁴ Juntou Informação Interna, de 22 de junho de 2022, com a calendarização.

Sobre o referido pelos responsáveis individuais, refere-se que os argumentos aduzidos não colhem.

Com efeito, o n.º 5 do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 84/2019 prevê que *“Em situações excecionais devidamente fundamentadas, a pedido do serviço ou organismo, o IGCP, E.P.E., pode autorizar a dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria (...)”*.

Assim, a competência para a autorização de dispensa do princípio da unidade de tesouraria é legalmente atribuída ao IGCP, tendo esta autorização sido condicionada à transferência quinzenal para contas do ICNF no IGCP, pelo que o não cumprimento dos termos em que a dispensa foi concedida constitui uma violação normativa em que radica o princípio da unidade de tesouraria, no caso por omissão.

114.No entanto, tendo em conta os procedimentos em curso e o facto de não se conhecerem registos de recomendações a esta entidade, por parte de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção destas irregularidades, entende-se de relevar a responsabilidade financeira sancionatória a que poderia haver lugar nos termos do n.º 9, alíneas a) a c), do artigo 65.º da Lei n.º 98/97.

4.4.5.3 Fundo de Maneio

115.Nos termos do artigo 32.º, n.º 1, do Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho, para a realização de despesas de pequeno montante podem ser constituídos fundos de maneio em nome dos respetivos responsáveis, em termos a definir anualmente no Decreto-Lei de execução orçamental.

116.Pela sua natureza, os fundos de maneio devem ser constituídos para acorrer a pagamentos urgentes e inadiáveis.

117.Em 2019, o ICNF dispunha de norma que estabelecia os *“procedimentos e medidas de controlo interno para a constituição, reconstituição, reposição e análise de Fundo a atribuir à tesouraria dos serviços centrais, aos departamentos territorialmente desconcentrados e, atentas as respetivas especificidades de funcionamento, ao CENASEF¹ e ao COTF², para a realização de despesas com aquisições de bens e serviços decorrentes da respetiva atividade”³*.

118.Os serviços desconcentrados do Norte e do Centro optaram por não ter Fundo de Maneio. O CENASEF e o COTF, utilizaram o fundo de maneio da sede.

119.Para a utilização dos FM foi utilizada uma conta bancária do ICNF⁴, exclusiva para pagamentos efetuados através do cartão *IGCP Charge Card*.

120.No ano de 2019, por deliberação do Vice-Presidente do CD⁵, foi autorizada a constituição de 4 fundos de maneio (FM), e definidos os seus responsáveis, nos seguintes termos.

¹ CENASEF – Centro Nacional de Sementes Florestais.

² COFT – Centro de Operações e Técnicas Florestais.

³ Cfr. OS/001/2016, de 29/11/2016.

⁴ Conta n.º 1120011482, do IGCP.

⁵ Cfr. informação n.º 2705/2019/DAF/DCO, de 18/01/2019, autorizada pelo Vice-Presidente do CD, em 29/01/2019. Vd. tb. al. b) do n.º 2 da Deliberação (extrato) n.º 101/2019, do CD do ICNF, publicada no DR, 2.ª série – n.º 14, de 21/01/2019.

Quadro 14 – Fundos de Maneio - 2019

(em euros)

Fundo de manei	Valor	Cargo
Sede	3 900,00	Tesoureiro
LVT	400,00	Diretora de Departamento/Diretor Regional ^(*)
Alentejo	300,00	Chefe de Divisão
Algarve	400,00	Chefe de Divisão
Total	5 000,00	

(*) No decurso de 2019, e nos termos do informado pelo ICNF, com a alteração da sua orgânica, passou a ser responsável pelo FM, o Diretor Regional.

Fonte: ICNF

121. Dos 4 FM constituídos, dois deles não tiveram qualquer tipo de movimento (LVT e Algarve), sendo que os FM foram autorizados para determinadas rubricas de classificação económica com os seguintes limites:

Quadro 15 – Fundo de Maneio - montantes

(em euros)

Classificação económica	Sede	Alentejo
02.01.08 – “Aquisição de bens e serviços/Aquisição de bens/Material de escritório”	200,00	75,00
02.01.21 – “Aquisição de bens e serviços/Aquisição de bens/Outros bens”	200,00	75,00
02.02.17 – “Aquisição de bens e serviços/Aquisição de serviços/Publicidade”	950,00	75,00
02.02.25 – “Aquisição de bens e serviços/Aquisição de serviços/Outros serviços”	2 550,00	75,00
Total	3 900,00	300,00

Fonte: ICNF

122. As despesas realizadas através do FM da sede e da DR Alentejo ascenderam, em 2019, a 12 509,69 € e 694,61 €, respetivamente¹. Do montante utilizado observa-se que 29% (3 632,10 €) e 9% (62,30 €) da despesa, relativa a cada um dos FM citados, correspondia a classificações económicas não autorizadas para o efeito².

123. Na sequência da análise das despesas dos meses de março, abril e dezembro, efetuadas através dos FM, verificou-se que:

- ◆ O pagamento das despesas suportadas pelo FM foi realizado através do cartão *IGCP Charge Card* (cartão Tesouro IGCP) ou em numerário³.
- ◆ Incumprindo com o disposto na OS/001/2016⁴, os documentos avulsos não continham a assinatura, devidamente identificada, do funcionário que efetuou a despesa, nem foram visados pelo superior hierárquico ou pelo responsável pelo Fundo;
- ◆ Foram efetuadas despesas sem justificação do seu caráter urgente ou inadiável, no valor total de 2 873,53€.

¹ Cfr. Mapas do Fundo de Maneio em anexo à Conta de 2019.

² 01.03.05 – “Contribuições para a segurança social”, 02.01.02 – “Combustíveis e lubrificantes”, 02.01.03 – “Munições, explosivos e artificios”, 02.01.05 – “Alimentação — Refeições confeccionadas”, 02.01.17 – “Ferramentas e utensílios” e 06.02.01 – “Impostos e taxas”.

³ Através de levantamentos em numerário do cartão do *IGCP Charge Card*.

⁴ “Os documentos relativos a despesas de transporte ou outros documentos avulsos devem conter a assinatura do funcionário que efetuou a despesa, devidamente identificada, sendo visados pelo superior hierárquico do funcionário e pelo responsável pelo Fundo” - cfr. ponto 9.2. da referida OS.

- ◆ As despesas realizadas através do FM da DR Alentejo não foram acompanhadas do “Documento de requisição do FM”¹ e no caso da sede, apesar de acompanhadas do documento em causa, o mesmo não se encontrava integralmente preenchido, à exceção das despesas referentes às requisições de fundo de maneiio n.ºs 63 e 64.

124. Do exposto conclui-se que a utilização e liquidação/reposição do FM carece de implementação de mecanismos de controlo interno que garantam o cumprimento das regras instituídas.

4.4.6 Acréscimos e diferimentos

125. Tendo por base uma amostra de 13 registos contabilísticos, de 2019, efetuados nas contas de “Acréscimos e diferimentos”², constatou-se que:

- ◆ Dos documentos de terceiros que serviram de base ao registo contabilístico, somente 2 (15,4%) permitiram identificar e confirmar os montantes registados na contabilidade, ambos referentes à conta 27122 – “Acrés.Difer-CustosDiferidos-Rendas Adiantadas”;
- ◆ Os “Acréscimos e diferimentos” no GeRFiP (subcontas da conta 27) são primeiro registados pela totalidade numa conta de custos ou de proveitos (classe 6 ou 7), sendo depois anulada a parte do movimento que se deve considerar como acréscimo ou diferimento numa das subcontas da conta 27, o que origina, nas contas da classe 6 ou 7, um total de movimentos anormal para este tipo de registos.
Esta particularidade do GeRFiP observa-se recorrentemente nos extratos das contas e resulta no registo de movimentos suportados em documentos virtuais, produzidos pelo sistema, que dificultam a análise objetiva das contas e a sua confrontação com os documentos de terceiros que deveriam constituir a base dos registos contabilísticos;
- ◆ Dos documentos de suporte à amostra não constava identificação dos lançamentos a que deram origem, situação que no caso particular dos “Acréscimos e diferimentos” não permite aferir se foram registadas nas contas e pelos montantes corretos.

126. Decorre da forma como foram apurados os “Acréscimos e diferimentos” por parte do ICNF, nomeadamente devido a falta de informação nos respetivos documentos sobre o que deve ser contabilizado nestas rubricas, ser impossível validar os respetivos saldos inscritos no Balanço.

4.5 Dirigentes

4.5.1 Conselho Diretivo

127. O CD do ICNF é composto pelo Presidente, Vice-Presidente e Vogais, equiparados, para efeitos remuneratórios, a gestor público, recrutados por concurso³, tendo os mesmos sido designados para o exercício de funções, em regime de substituição, através do Despacho n.º 5068-A/2019, de 21 de maio, dos Ministros do Ambiente e da Transição Energética e da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural⁴, e até que os respetivos procedimentos concursais estivessem concluídos.

¹ Documento constante da OS/001/2016.

² Concretamente nas contas 27122 – “Acrés.Difer-CustosDiferidos-Rendas Adiantadas”, 2714 – “Acrés.Difer-AcrésProveitos-Transf Subs Cor Obtidos”, 2729 – “Acrés.Difer-CustosDiferidos-Outros Custos Dif”, 2732 – “Acrés.Difer-AcrésCustoCustos-Rem. A Liquid” e 27451 – “Acrés.Difer-ProveitosDifer-Subsid.Invest.InicAno”.

³ Nos termos da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro (Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública) e do n.º 1 do artigo 6.º da lei orgânica do ICNF.

⁴ Cfr. Diário da República 2.ª série – n.º 97, de 21 de maio de 2019.

128. Consultado o sítio da CRESAP¹, verifica-se que, passados 3 anos, os procedimentos concursais para recrutamento dos membros do CD do ICNF continuam por abrir, constando da página a seguinte referência: “a abrir em breve”.
129. Da análise efetuada a todas as despesas com as remunerações dos membros do CD, no ano de 2019, abrangendo as despesas de representação desses cargos, subsídio de residência, indemnização por cessação de funções² e os encargos para a Caixa Geral de Aposentações e Segurança Social, conclui-se pela sua legalidade e regularidade financeira.

4.5.2 Dirigentes intermédios

130. No que concerne aos cargos de direção intermédia, verificou-se terem sido designados, por deliberação de 31 de maio e de 21 de junho de 2019, do CD, em regime de substituição, 74 dirigentes intermédios de 1.º e 2.º grau do ICNF³. Mais tarde, por deliberações de 27 de agosto, 15 setembro e 7 de outubro de 2020, também do CD, foram designados mais 4 dirigentes para exercer funções no mesmo regime⁴.
131. Até à designação de novos titulares⁵, e nos termos do diploma que aprovou a nova orgânica do ICNF, mantinha-se o pessoal dirigente que se encontrava em exercício de funções à data da sua entrada em vigor.
132. Observa-se que, entre 2012 e maio de 2021, os cargos de direção intermédia têm vindo a ser ocupados em regime de substituição, tendo apenas sido abertos 9 concursos para cargos dirigentes⁶.
133. De acordo com n.º 1 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública (EPD), “*Os cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição nos casos de ausência ou impedimento do respetivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias ou em caso de vacatura do lugar*”.
134. Observa-se, no entanto, que na nomeação em regime de substituição de diversos dirigentes intermédios de 1.º e 2.º grau do ICNF o requisito da “*ausência ou impedimento do respetivo titular*”, essencial para o recurso à nomeação em regime de substituição, não se verificou na totalidade das nomeações efetuadas, pois os cargos nunca haviam estado ocupados. Com efeito, para efeitos de preenchimento destes lugares, conforme disposto nos artigos 20.º e 21.º do EPD, deveriam ter sido abertos procedimentos concursais.
135. De acordo com o n.º 3 do artigo 27.º, do EPD, a nomeação em cargos dirigentes, em regime de substituição, não pode subsistir por mais de 90 dias, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular, pretendendo-se evitar o eternizar de situações que devem ser temporárias, contornando a obrigatoriedade de seleção dos dirigentes através de procedimento concursal.

¹ <https://www.cresap.pt/>

² Ao ex-Presidente do Conselho Diretivo do ICNF.

³ Cfr. Deliberação (extrato) n.º 842/2019, do CD do ICNF, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 148, de 5 de agosto.

⁴ Cfr. Deliberações (extrato) n.ºs 249, 250 e 251/2021, publicadas nos Diários da República, 2.ª série, n.º 46, de 08/03/2021.

⁵ Cfr. artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 43/2019.

⁶ Cfr. informação prestada pelos serviços.

136. O CD do ICNF aprovou, em novembro de 2019, o início de diligências com vista à “abertura de procedimentos concursais para todos os cargos dirigentes (direção intermédia de 1.º e 2.º graus) do ICNF”¹.
137. Contudo, só em agosto de 2021, foram publicados os anúncios de abertura com vista ao provimento de 18 e de 13 lugares de direção intermédia de 1.º grau e de 2.º grau, respetivamente², passados cerca de 2 anos desde a data da nomeação em substituição da maioria desses dirigentes.
138. O ICNF informou que o hiato temporal existente entre a proposta de abertura dos procedimentos concursais e a efetiva abertura dos mesmos se deveu ao facto ter sido efetuado pedido a entidades externas para “(...) 2 elementos de júri externos ao ICNF (...) cuja obtenção de resposta foi morosa e “(...) quando finalmente foram obtidas todas as autorizações necessárias para o efeito e estavam reunidos os requisitos para a abertura dos procedimentos, existiu informação de que o diploma orgânico do ICNF iria sofrer alterações que implicavam desde logo a configuração dos cargos dirigentes que iriam ser colocados a concurso; desta forma e por se entender que não faria sentido a abertura de concursos que não poderiam ser concluídos por alteração da orgânica e, em consequência, das unidades orgânicas foi entendido aguardar pela publicação do diploma de alteração da orgânica, com a integração dos núcleos regionais da AGIF e incorporação das novas atribuições no âmbito do bem estar dos animais de companhia”³.
139. Refere ainda que quando “(...) foi publicada a alteração orgânica através do Decreto-Lei n.º 46/2021, (...) e os respetivos estatutos, através da Portaria n.º 136/2021, (...) e deliberado em Conselho Diretivo, na reunião de 30 de junho de 2021, a reestruturação das unidades orgânicas de segundo nível e das respetivas competências, foi recuperado o processo iniciado com a Informação (...)” de 2019 e efetuadas novas informações⁴, em 2021, que conduziram à abertura dos referidos procedimentos.

4.6 Resultado das verificações da amostra

4.6.1 Receita

140. Para além das receitas provenientes de dotações do OE, o artigo 11.º do DL n.º 43/2019 estabelece as receitas próprias do ICNF. A cobrança de receita enquadra-se no estabelecido pelo n.º 2 do Despacho 13350/2014, de 4 de novembro⁵, cabendo ao CD, através de deliberação, a atualização do montante da “Tabela de Taxas e de Preços do ICNF”, tendo sido feita a atualização para o ano de 2019⁶.
141. Refletindo a dispersão geográfica, a cobrança da receita ocorre em 37 postos dispersos, sendo um localizado na sede e os restantes nas respetivas DR (6 no Norte, 11 no Centro, 6 em LVT, 7

¹ Informação n.º 39113/2019/DGAF/DRH, aprovada pelo CD, em 14 de novembro de 2019.

² Cfr. Avisos n.ºs 16197/2021 e 16471/2021, publicados nos Diários da República, 2.ª série, n.ºs 166 e 168, de 26 e 30 de agosto – Parte J1, respetivamente.

³ Cfr. mensagem de correio eletrónico de 23 de março de 2022.

⁴ Informações n.ºs I-018031 e I-018033/2021, ambas de 13 de agosto.

⁵ Dos Secretários de Estado Adjunto e do Orçamento, do Ordenamento do Território, e da Conservação da Natureza e das Florestas e do Desenvolvimento Rural.

⁶ Cfr. Informação n.º 12223/2018/DAF/DCO, de 28 de março, ratificada pelo CD em 6 de abril de 2018 e Informação n.º 7561/2019/DAF/DCO, de 25-02, ratificada pelo CD em 13 de março de 2019.

no Alentejo e 6 no Algarve). A receita relativa à emissão de licenças de caça¹ e de pesca lúdica² é objeto de autoliquidação³.

142. Analisada a movimentação e registos contabilísticos associados à liquidação e cobrança de receita, no âmbito da amostra selecionada, concluiu-se o seguinte:

- ◆ Registo em classificação económica incorreta de documentos de cobrança, conforme quadro abaixo:

Quadro 16 – Classificações incorretas da receita

Unidade orgânica	Documento cobrança	Receita cobrada líquida (€)	Data lançamento	CE registada	CE correta
Sede	2250022425	111 435,45	09/07/2019	04.01.99 – “Taxas, multas e outras penalidades/Taxas/Taxas diversas”	06.03.07 – “Transferências correntes /Administração central/Serviços e fundos autónomos”
Norte	2250027126	1 810,00	19/08/2019	04.02.04 – “Taxas, multas e outras penalidades/Multas e outras penalidade/Coimas e penalidades por contraordenações”	04.02.99 – “Taxas, multas e outras penalidades/Multas e outras penalidades/Multas e penalidades diversas”
LVT	2250032255	64 101,40	02/10/2019	07.02.99 – “Venda de bens e serviços correntes/Serviços/Serviços - Outros”	07.03.99 – “Venda de bens e serviços correntes/Rendas/Rendas-Outras” ^(a)
LVT	2250037767	22 520,00	11/11/2019	04.01.99 – “Taxas, multas e outras penalidades/Taxas/Taxas diversas”	06.03.07 – “Transferências correntes /Administração central/Serviços e fundos autónomos”

Notas ao quadro:

(a) Este registo resultou de cobrança pela AT, em processo de execução fiscal, concluído em 26/04/2019, de uma dívida datada de 2014. O ofício da AT no qual é comunicada a transferência do montante cobrado deu entrada no ICNF a 15/05/2019, verificando-se um hiato de mais de 6 meses entre esta data e o respetivo registo, em 02/12/2019;

Fonte: Mapa elaborado no âmbito da auditoria.

- ◆ Constarem das faturas emitidas códigos de lançamento associados à tabela de taxas, inscritos no item “Referência”, aos quais estão associados lançamentos na contabilidade, orçamental e patrimonial. Esta situação apresenta potenciais riscos no caso de incorreta parametrização no GeRFiP, conforme se verificou aquando da análise do documento de cobrança n.º 2250034838, referente a processo de contraordenação de um cliente esporádico, no montante total de 550,00 €⁴.
 - Do ficheiro analisado⁵ verificou-se apenas o registo de 450 €, na CE 04.02.04 - “Taxas, multas e outras penalidades/Multas e outras penalidades/Coimas e penalidades por contraordenações”, de 100 € e na CE 07.01.03 – “Venda de bens e serviços correntes/Venda de bens/Publicações e impressos”, de 350 €, estando omissos 100 €.

¹ Cfr. Portaria n.º 140-A/2016, de 13 de maio.

² Cfr. Decreto-Lei n.º 112/2017, de 6 de setembro.

³ Pagas através do serviço multibanco, bastando para o efeito a introdução do número do cartão de identificação, número de identificação fiscal e, facultativamente, a introdução do contacto telefónico. Após inseridos os dados e o pagamento do respetivo valor é considerada emitida a respetiva licença.

⁴ 500 € referentes a coima e 50 € às custas. De acordo com os artigos 17.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho (estabelece o regime jurídico a que estão sujeitas, no território continental as ações de arborização e rearboreização com recurso a espécies florestais), do montante total da coima 10% reverte para a entidade auatante, 60% para o Estado, 20% para o município respetivo e 10% para o ICNF.

⁵ Ficheiro disponibilizado pelo ICNF contendo a totalidade dos documentos de receita emitidos em 2019.

Observa-se ainda que o montante de 450 €, sendo para entregar a entidades terceiras, deveria ter sido registado na CE 17.02 – “Operações extraorçamentais/Outras operações de tesouraria”.

Este procedimento origina emolumento da receita orçamental.

- ◆ Emissão e cobrança de fatura respeitante a Zona de Caça Turística¹, em valor superior ao devido, por erro de cálculo, verificando-se ter sido cobrado um montante de 34 777,84 € em vez de 3 477,84 €, situação que:
 - Evidencia emolumento tanto dos proveitos na contabilidade patrimonial como na contabilidade orçamental da CE 04.01.06 – “Taxas florestais”, em 31 300,00 €;
 - Comprova a existência de deficiências no que respeita aos procedimentos de controlo interno aplicados à receita, constituindo a reverificação de movimentos contabilísticos associados à emissão de receita um ponto fraco de controlo na medida em que esta situação foi apenas detetada na sequência da solicitação de documentos no âmbito dos trabalhos da presente auditoria.

- ◆ Quanto ao registo contabilístico dos documentos de cobrança que titulam a receita emitida pelo ICNF, apurou-se o seguinte:
 - O documento de cobrança registado na contabilidade com o n.º 2250020853, que indica tratar-se de uma transferência EEA-Grants², foi registado na contabilidade em 25 de julho de 2019. No extrato bancário da correspondente conta do IGCP verifica-se ter este valor sido recebido em 12 de abril de 2016.

Tal situação, não só pelo valor em causa, 13 736,71 €, mas também pelo facto de terem decorrido mais de 3 anos até à sua contabilização, evidencia eventuais incorreções nas contas dos anos de 2016 a 2018.

Foi identificada situação similar no documento de cobrança registado, em 9 de maio de 2019, na contabilidade com o n.º 2250030592, referente à fatura n.º 1710000104, emitida em 9 de maio de 2016, no valor de 8 039,11 €, constante de extrato do IGCP, como tendo sido recebido em 9 de maio de 2016;
 - O documento de cobrança registado na contabilidade com o n.º 2250027385, respeita à cobrança de uma renda cujo contrato remonta a 1986, emitido a cliente esporádico³. Estando o arrendatário devidamente identificado, não se justifica não ter sido criado este cliente na respetiva base de dados. Esta situação exemplifica um procedimento recorrentemente identificado no âmbito da análise aos registos contabilísticos do ICNF.

- ◆ Quando as vendas de material lenhoso correspondem a mais do que uma prestação, a fatura emitida pelo ICNF nem sempre identifica o número da prestação correspondente⁴, situação que se verificou ser possível efetuar, pois num processo de receita analisado, referente à mesma matéria, a referência às prestações encontrava-se correta⁵.

- ◆ De forma geral, os documentos analisados não evidenciam qualquer informação, seja em anexo aos mesmos ou no comprovativo do registo no sistema informático, sobre:

¹ Documento n.º 2250017635, lançado na contabilidade em 29/05/2019.

² Referente à fatura n.º 1710000059, emitida em 12/04/2016.

³ Referente à fatura/recibo n.º 1008600035, de 06/08/2019.

⁴ Cfr. Documentos associados à cobrança n.ºs 2250013643 e 2250014234.

⁵ Cfr. Documentos associados à cobrança n.º 2250033292.

- O serviço/DR emitente;
- A classificação contabilística, patrimonial e orçamental;
- A data do registo contabilístico;
- A indicação dos hectares considerados no cálculo do valor da taxa anual de Zona de Caça Turística e Zona de Caça Associativa, constando apenas o valor global faturado.

4.6.2 Despesa

143. Da análise da amostra dos processos de despesa destaca-se o seguinte:

- ◆ Organização ineficiente do arquivo documental, dado que o mesmo se encontrava indexado aos pedidos de autorização de pagamento (PAP), os quais incluem diversas despesas e documentos de suporte (fatura/nota de crédito).
Tal situação é evidente na dificuldade, por parte da entidade auditada, em disponibilizar informação de cariz contabilístico, por fatura e fornecedor, em tempo útil e de forma completa, e que se refletiu na heterogeneidade da informação disponibilizada no decurso da auditoria, indiciando a necessidade de melhor indexação do arquivo contabilístico;
- ◆ Com exceção de um caso¹, em 57 as rubricas utilizadas na classificação económica da despesa estavam corretas;
- ◆ O cálculo dos fundos disponíveis foi feito mensalmente na plataforma *online* da Direção-Geral do Orçamento. Contudo, não se obteve evidência de ter havido controlo dos mesmos aquando da assunção dos compromissos, através de registos informáticos permanentemente atualizados²;

No âmbito do contraditório, o ICNF referiu que se encontra “(...) implementada a funcionalidade em GeRFiP do mapa de controle dos fundos disponíveis desde março de 2021, permitindo ao ICNF dar cumprimento ao n.º 2 do artigo 5.º da LCPA e ao n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho”.

Relativamente a esta matéria, refira-se que o “Mapa de Fundos Disponíveis”, anexo à resposta do Instituto, só contém informação respeitante aos compromissos, pagamentos e fundo disponível atualizado, permitindo apenas o controlo em termos de os compromissos não serem superiores aos fundos disponíveis. Observa-se, assim, que o mapa em questão não evidencia o legalmente estabelecido, isto é, um sistema onde sejam registados “os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento”.

- ◆ A documentação dos processos de despesa disponibilizada não se encontrava organizada de forma lógica e sistematizada, não tendo nalguns processos sido disponibilizado o denominado “Processo de Despesa” que resume a respetiva tramitação processual;

Não obstante o ICNF, em sede de contraditório, referir que atualmente o arquivo é totalmente digital e garante a pista de auditoria, observou-se no decurso dos trabalhos que o mesmo não estava organizado de forma homogénea.

- ◆ Em alguns documentos, emitidos por terceiros, não constava a indicação de que a despesa era suportada por mais do que uma fonte de financiamento, estando, no entanto,

¹ Cfr. documento de pagamento n.º 2140001712 – em que foi utilizada a classificação 02.02.20 – “Outros trabalhos especializados”, quando deveria ter sido a 02.02.21 – “Utilização de infraestruturas de transportes”.

² Não dando cumprimento ao n.º 2 do artigo 5.º da LCPA e ao n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que estabelecem a obrigatoriedade de existência de sistemas informáticos que registem os fundos disponíveis.

identificada no PAP a respetiva repartição. A ausência da informação tornou moroso confirmar a correção dos montantes registados na contabilidade orçamental, dificultando a correta aferição da regularidade contabilística dos respetivos lançamentos¹;

- ◆ Quanto à autorização dos PAP, em geral, é aposta a assinatura do vogal do CD com essa competência, da responsável pela divisão financeira ou do Diretor de Departamento, muitas vezes omitindo a data, impedindo a apreciação da sequência cronológica processual;
- ◆ Não foi possível atestar a correta valorização e imputação contabilística dos documentos, devido à falta de informação quanto à classificação e lançamento na contabilidade patrimonial.

4.6.2.1 Despesas com suplementos remuneratórios e outros abonos

144. Da análise efetuada às despesas com suplementos e prémios, ajudas de custo e abonos para falhas pagas pelo Instituto, no ano de 2019, conclui-se pela sua legalidade e regularidade financeira.

4.6.2.2 Contratação pública

145. O ICNF encontra-se abrangido pelo âmbito de aplicação do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com as sucessivas alterações.

146. Apesar de, em regra, o ICNF dar cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 127.º do CCP, publicitando os contratos celebrados através do portal dos contratos públicos, a análise comparativa entre os contratos constantes do mesmo e o *“Mapa da Contratação Administrativa - Situação dos Contratos”*, integrado no processo de prestação de contas, evidenciou a existência de 7 contratos publicados no Portal Base que não constavam do mapa referido. Verificou-se ainda que:

- ◆ em 45 contratos a sua publicação no Portal Base não observou o disposto na alínea j) do artigo 8.º da Portaria 57/2018, de 26 de fevereiro² - o relatório de formação do contrato deve dar entrada no sistema de informação do Portal BASE *“até 20 dias úteis após a celebração do contrato escrito ou caso o mesmo não tenha sido outorgado por escrito, 20 dias úteis após o início da sua execução”*³;
- ◆ num contrato, cujo procedimento foi o de consulta prévia, ocorreram pagamentos em data anterior à da sua publicação no Portal Base, conforme quadro seguinte:

¹ Cfr. documentos de pagamento n.ºs 2140005372, 2140005373, 2170000888 e 2170000991.

² Portaria que procede à regulação do funcionamento e gestão do portal dos contratos públicos, denominado «Portal BASE», previsto no CCP e à aprovação dos modelos de dados a transmitir ao Portal BASE, para efeitos do disposto no CCP, retificada pela Retificação n.º 14/2018, de 29/03 e alterada pela Portaria n.º 284/2019, de 2 de setembro.

³ Cfr. Anexo II.



Quadro 17 – Pagamentos antes da publicação no Portal Base

Contrato			Publicação no PB	Pagamento	
N.º	Data	Valor (€)		Data TB	Valor (€)
01/2019/ICNF	24/01/2019	60 885,00	28/08/2019	11/06/2019	15 221,25
				26/08/2019	30 442,50
Total					45 663,75

Elaborado pela equipa.

PB: Portal Base – Contratos Públicos Online

TB: Transferência Bancária

147. De acordo com o ICNF, as situações atrás descritas ficaram a dever-se à escassez de recursos humanos na Divisão de Contratação e Logística e a dificuldades na integração automática dos procedimentos desenvolvidos através da anoGov¹ e do Portal Base GOV².

148. O Instituto salientou ainda que “(...) à data dos factos em causa estava ainda em preparação o manual de procedimentos internos relativamente à promoção de procedimentos pré-contratuais, aprovado em 2020 (...) § (...) onde a obrigação da publicitação é evidenciada (...)”.

149. O ICNF, no âmbito do contraditório, referiu que:

Em setembro de 2019, “logo após a verificação da ocorrência em causa, foi implementada uma medida de melhoria interna, na DGFO, com a inclusão, na checklist do pedido de autorização de pagamento, da validação da existência do Relatório de Formação do Contrato (RFC). Depois, em 2021, no âmbito da transformação digital que decorre no Instituto, foi novamente melhorado o procedimento passando a verificação a fazer-se diretamente na pasta digital do procedimento e registando-se num mapa de controlo geral de contratos (...), relevando também que àquela data estava “em preparação o manual de procedimentos internos relativamente à promoção dos procedimentos pré-contratuais, aprovado em fevereiro de 2020.

12. Do ponto de vista das circunstâncias em que esta irregularidade se verificou, foi identificada a ocorrência de um erro na transmissão do bloco de dados do procedimento entre a plataforma eletrónica de contratação Anogov e o Portal Base, conforme se infere pela informação constante em ambas (...)”³.

15. Sublinha-se, portanto, que as dificuldades técnicas de interligação entre as plataformas potenciou o desvio de comportamento relativamente ao que era o padrão de procedimentos internos deste Instituto no cumprimento dos seus deveres nesta matéria (...).

17. Acresce ao exposto que o ano de 2019 foi pautado, na DCL, quer por um incremento significativo de procedimentos pré-contratuais quer pela saída de 3 técnicos superiores, facto que implicou a reafetação dos respetivos processos a outros técnicos. Ora, um destes procedimentos reafetados foi precisamente aquele aqui em crise, adensando a natureza inopinada e circunstancial da irregularidade verificada (...)”.

150. Sobre esta matéria, os responsáveis individuais, no âmbito do contraditório, referiram que, de acordo com o relatado institucionalmente, inexistem elementos subjetivos necessários a qualquer sanção, salientado ainda as circunstâncias relacionadas com o aumento de trabalho e a escassez de recursos, relevando a intervenção do Conselho Diretivo na elaboração de normas de funcionamento, com o intuito de limitar, na medida do possível, com os recursos existentes, a ocorrência de erros, mencionando que se tratou de um erro isolado que, “(...) face aos dados numéricos dos procedimentos realizados, nem sequer pode ser demonstrativo de uma organização dos serviços que possa ser classificada como propiciadora de comportamentos negligentes”.

¹ Plataforma eletrónica de contratação pública utilizada pelo ICNF.

² O Instituto indicou que, para mitigar as fragilidades identificadas, criou um diretório comum à DGFO e DCL, onde são colocadas as cópias dos contratos e os respetivos relatórios finais de contratação, “para garantia da conformidade e nessa sequência poder ser efetuado o pagamento, garantindo assim o cumprimento, no caso de ajuste direto e consulta prévia, do art.º 127.º do CCP”.

³ O ICNF juntou evidência dos factos alegados.

151. De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 127.º do CCP, a publicitação no portal dos contratos públicos é condição de eficácia do respetivo contrato, nomeadamente para efeito de quaisquer pagamentos, verificando-se, no entanto, no caso concreto, que a execução do contrato prévia à sua publicitação ocorreu devido a um erro isolado não suscetível de ser imputado sequer a título de conduta negligente.

4.7 Acolhimento de recomendações

152. Tendo-se verificado no âmbito dos trabalhos da auditoria que a Inspeção Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) tinha efetuado uma auditoria orientada à atribuição e pagamento de ajudas de custo no ICNF, e tendo em conta as conclusões e recomendações constantes do respetivo relatório¹, foram as mesmas tidas em consideração na execução da presente ação.

153. No âmbito do acompanhamento das referidas recomendações, o ICNF, em fevereiro de 2021, informou a IGAMAOT dos procedimentos instituídos com vista ao seu acolhimento.

154. Apesar das medidas implementadas pelo ICNF no âmbito das recomendações formuladas pela IGAMAOT, conclui-se que as mesmas ainda não se encontram totalmente acolhidas.

4.8 Demonstração numérica

155. No quadro seguinte, apresenta-se a demonstração numérica do exercício de 2019 cujos responsáveis se relacionam no anexo I.

Quadro 18 – Demonstração numérica

(em euros)

01 de janeiro a 31 de dezembro 2019			
Débito		Crédito	
Saldo da gerência anterior	26 480 673,62	Pagamentos	82 961 050,97
Recebimentos	88 264 695,13	Saldo para a gerência seguinte	31 784 317,78
Total	114 745 368,75	Total	114 745 368,75

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa

¹ Relatório Final I/05092/AF/19 - Auditoria à atribuição e pagamento de ajudas de custo do ICNF (2013 a 2018).

5 Juízo

156. Na medida das análises efetuadas, é possível concluir que a análise do sistema de controlo interno, das operações de receita e de despesa, das demonstrações financeiras finais e de outros documentos de prestação de contas de 2019, de acordo com os métodos de auditoria geralmente aceites, acolhidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, incluindo a confirmação de saldos junto de terceiros e a verificação, por amostragem, da evidência comprovativa dos valores e informações constantes da prestação de contas, constitui uma base aceitável para a formulação de um juízo.

157. Considerando que as distorções verificadas e abaixo referidas não afetam de forma generalizada as demonstrações financeiras e a execução orçamental da entidade, emite-se sobre as mesmas um **juízo favorável, com reservas**, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

158. As operações examinadas, exceto quanto às situações relatadas nas alíneas c) a e) do ponto seguinte, são legais e regulares em todos os restantes aspetos materialmente relevantes.

159. **Formulam-se as reservas seguintes:**

- a) O sistema de controlo interno do ICNF apresenta-se como regular, caracterizando-se pela existência de um bom ambiente de controlo, mas com procedimentos de controlo interno deficientes;
- b) Foram evidenciadas desconformidades que afetam as demonstrações financeiras do ICNF, no período em causa, designadamente:
 - O saldo da conta 392 - *“Provisões para depreciação de existências - Mercadorias”*, de 1 024 554,04 €, não se apresenta devidamente suportado, quer nos cálculos das provisões quer pela existência de dúvidas quanto ao efetivo saldo da conta 3201 - *“Mercadorias”*, de 1 098 897,51 €, dada a ausência de uma contagem física dos bens existentes (cfr. ponto 4.4.2);
 - A conta 424 - *“Imobilizações corpóreas - Equipamento de transportes”* encontra-se sobrevalorizada em 51 963,55 € e a conta 4824 - *“Amortizações acumuladas – Imobilizações corpóreas - Equipamento de transporte”* em 7 578,02 € (cfr. ponto 4.4.1);
 - Não é possível a certificação das contas de terceiros referentes a clientes, dada a existência de divergências entre o saldo constante nos registos contabilísticos e o indicado por parte dos clientes (ponto 4.4.4);
 - A prática contabilística de utilização das contas de *“Clientes Esporádicos”* (contas 2129000000 e 2139000000) não permite o registo tempestivo de cada facto contabilístico, impedindo a confirmação da correta valorização dos montantes registados nestas contas, com consequências sobre a fiabilidade das contas de clientes em geral (ponto 4.4.4);
 - Sobre o saldo da conta 2219000000 - *“Fornecedores C/C - Esporádicos”*, de 7 337,03 €, transitado do ano anterior, não existe informação que permita identificar os respetivos processos de despesa e os eventuais fornecedores, resultando dúvidas sobre a fidedignidade dos saldos de fornecedores (cfr. ponto 4.4.4);
 - A conta 26 - *“Outros devedores e credores”*, por via dos saldos das contas 2688500000 - *“Outros Credores Dive-Cauç. Pecun Rec de Clientes”*, 2688600000 OCD - *“Outros Credores Diver-Cauções Pecun Rec de Forn.”* e 2688200000 *“Devedores Credores Divers-Out.Op.Extraorçamentais”*, encontra-se sobrevalorizada em 6 637 886,35 €, em

resultado do registo incorreto de cauções não pecuniárias e da não compensação de montantes relativos a operações extraorçamentais (ponto 4.4.4);

- Em 17 das 21 contas bancárias detidas pelo ICNF verifica-se a existência de movimentos por reconciliar, em resultado dos quais se apura haver um possível acréscimo ao saldo contabilístico das contas de depósitos à ordem de 5 249 741,73 € (cfr. ponto 4.4.5.1);
 - A emissão e cobrança de fatura respeitante a uma Zona de Caça Turística, em valor superior ao devido, por erro de cálculo, resultou na sobrevalorização quer dos proveitos na contabilidade patrimonial quer das receitas na contabilidade orçamental da CE 04.01.06 - “*Taxas florestais*”, em 31 300,00 € (cfr. ponto 4.6.1).
- c) Não obstante as justificações avançadas, os cargos dirigentes continuam, na generalidade, a ser ocupados em regime de substituição, por períodos superiores e em circunstâncias não preconizadas pela lei (cfr. ponto 4.5.2).
 - d) Não foi cumprido o regime de unidade de tesouraria, o que configura uma eventual infração financeira (cfr. ponto n.º 4.4.5.2);
 - e) Foi dada execução ilegal a um contrato não publicitado no portal dos contratos públicos, verificando-se, no entanto, que tal situação ocorreu devido a um erro isolado (cfr. ponto n.º 4.6.2.2).

6 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que emitiu parecer.

7 DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Formular as recomendações que constam do ponto 1.3 do Relatório;
- c) Relevar a eventual responsabilidade financeira sancionatória identificada no ponto 4.4.5.2.
- d) Remeter o Relatório às seguintes entidades:
 - Ministro do Ambiente e da Ação Climática;
 - Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas.
- e) Notificar o Ministério Público junto deste Tribunal do presente Relatório, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º, e 57.º, n.º 1, da LOPTC;
- f) Determinar que, no prazo de seis meses, o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas informe o Tribunal acerca do acolhimento das recomendações que lhe são dirigidas ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- g) Publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, após as notificações e comunicações necessárias;

- h) Fixar os emolumentos em 17 164,00 €, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹, a pagar pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 15 de julho de 2022.

A JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)



OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)



(Mário António Mendes Serrano)

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.



FICHA TÉCNICA

Membros	Nome	Categoria	
Equipa Técnica	Carla Filipe	Auditora ¹	Licenciatura em Gestão e Administração Pública
	João Silva	TVS Principal ²	Licenciatura em Gestão de Empresas
	João da Silva Brito	TVS Estagiário ³	Licenciatura em Contabilidade e Administração
	Diogo Maltez de Freitas	TVS Principal ⁴	Licenciatura em Economia
Apoio Administrativo	Cristina M Fernandes	Assistente Técnica	
Coordenação	António Marques do Rosário	Auditor Chefe	
Coordenação Geral	Leonor Côrte-Real Amaral	Auditora Coordenadora	

¹ Desde 20 de outubro de 2020.

² Participou na auditoria de junho 2021 a março de 2022.

³ Participou na auditoria até 31 de maio de 2021.

⁴ Participou na auditoria entre 8 de junho a 30 de setembro de 2020.



Hler

ANEXOS I A II

Anexo I Relação nominal dos responsáveis

Quadro 19 – Relação nominal dos responsáveis em 2019

Nome	Cargo	Período Responsabilidade
Joaquim Jorge Castelão Rodrigues	Vogal - DR Algarve	21/05 a 31/12/2019 ^{a)}
Maria Teresa Fidélis da Silva	Vogal - DR Centro	21/05 a 31/12/2019 ^{a)}
Nuno Miguel Figueiredo e Silva de Sousa Sequeira Gama	Vogal	21/05 a 31/12/2019 ^{a)}
Nuno Miguel Soares Banza	Presidente	21/05 a 31/12/2019 ^{a)}
Olga Cristina Carrasco Martins	Vogal DR Alentejo	21/05 a 31/12/2019 ^{a)}
Paulo Jorge de Melo Chaves e Mendes Salsa	Vice-Presidente	01/01 a 31/12/2019
Rogério Paulo Rodrigues Rodrigues	Presidente	01/01 a 31/05/2019
Rui Manuel Felizardo Pombo	Vogal DR LVT	01/01 a 31/12/2019
Sandra Albertina da Silva Nogueira Rodrigues Vinhais Sarmento	Vogal - DR Norte	01/01 a 31/12/2019

^{a)} Início de funções em 21/05/2019 – cfr. Despacho n.º 5068-A/2019, 21 de maio, publicado no DR, 2.ª série - n.º 97.

Anexo II Contratos cuja publicação no Portal Base não cumpriu com o disposto na alínea j) do artigo 8.º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro

Quadro 20 – Contratos cuja publicação no Portal Base não observou a norma aplicável

N.º Ordem	Contrato	Tipo de Procedimento	Objeto do Contrato	Data do contrato	Valor (€)	Data Publicação PB	Dilação do tempo de publicação ¹
1	146/2018	Concurso público internacional	Comunicações de Voz e Dados em Local Fixo, Para o 1.º Trimestre de 2019	01/01/2019	132 611,75	04/02/2019	24
2	1/2019	Consulta prévia	Serviços Sensibilização e Identificação de Alternativas às Captações de Água Nas Ribeiras do Vascão, Foupana e Odeleite POSEUR-15-2017-32 “Gestão das Populações de Saramugo em Portugal”	24/01/2019	49 500,00	28/08/2019	149
3	2/2019	Concurso público	Fornecimento de Alimento Para o Lince-Ibérico No Centro Nacional de Reprodução do Lince-Ibérico (CNRLI) Lote 1: Coelho Manso (Vivo) e Ração	22/01/2019	134 760,00	21/02/2019	23
4	3/2019		Fornecimento de Alimento Para o Lince-Ibérico No Centro Nacional de Reprodução do Lince-Ibérico (CNRLI) Lote 2: Carnes (Coelho e Frango)	22/01/2019	67 968,00	21/02/2019	30
5	22/2019	Concurso público	Ação 3 e 7 PNPG - Mata Gerês - Prevenção Estrutural	09/04/2019	138 438,00	27/05/2019	32
6	28/2019	Concurso público	Aquisição de Um Trator de Rastos - Lote 1	17/04/2019	74 756,00	16/04/2020	253
7	32/2019	Concurso público internacional	Elaboração de Treze Planos de Gestão de Zonas de Espécies de Conservação (Zec), No Âmbito da Diretiva Habitats (OPERAÇÃO POSEUR-03-2215-FC-000005) – Lote 3	25/06/2019	369 756,28	26/07/2019	24
8	40/2019	Concurso público	Aquisição de maquinaria, equipamentos mecânicos e veículos pesados para trabalhos florestais (lote 4)	30/05/2019	343 500,00	30/07/2019	42
9	53/2019	Concurso público internacional	Aquisição de serviços de instalação e beneficiação da RPFGC assente em FIC	28/06/2019	1 658 448,00	05/05/2020	217
10	54/2019			08/07/2019	734 400,00		211
11	55/2019			08/07/2019	545 790,00		211
12	56/2019			28/06/2019	2 425 720,00		217
13	57/2019			28/06/2019	2 387 165,68		217
14	58/2019			08/07/2019	1 363 893,55		211
15	63/2019			Ajuste direto	Aquisição de serviços técnicos de exploração elétrica do Sapal		23/07/2019
16	68/2019	Concurso público internacional	Aquisição de serviços de instalação e beneficiação da RPFGC assente em FIC - Lote 7	27/08/2019	1 665 049,00	05/05/2020	217

N.º Ordem	Contrato	Tipo de Procedimento	Objeto do Contrato	Data do contrato	Valor (€)	Data Publicação PB	Dilação do tempo de publicação ¹	
17	71/2019	Consulta prévia	Aquisição de armadilhas e feromonas para captura de dendrolimus sibiricus, pissodes spp. (não europeias), popillia japonica e xylosandrus crassiusculus	30/08/2019	28 340,00	07/10/2019	27	
18	73/2019	Concurso público	Aquisição de 1 Trator de Rodas, 1 Destroçador Florestal e 1 Reboque	24/09/2019	67 006,00	16/04/2020	144	
19	85/2019	Concurso público internacional	Serviços para restauro e prevenção estrutural para restauro e prevenção estrutural no parque natural de Serra de Aire e Candeeiros	05/11/2019	126 351,90	02/01/2020	41	
20	87/2019		Lote 7: Mata Nacional do Urso	08/11/2019	191 251,35	22/01/2020	52	
21	89/2019		Serviços conducentes à recuperação das matas públicas afetadas na sequência da passagem do furacão Leslie – RCM	Lote 1: Mata Nacional das Dunas da Costa de Lavos	12/11/2019		139 066,27	50
22	91/2019		Lote 4: Mata Nacional do Choupal	20/12/2019	98 100,00		22	
23	93/2019		Concurso público internacional	Serviços de execução de ações de promoção de silvicultura em mosaicos em Matas Nacionais e Perímetros Florestais	Lote 1	02/12/2019	141 083,90	07/02/2020
24	94/2019	Lote 2			02/12/2019	161 008,80	48	
25	95/2019	Lote 3			22/11/2019	448 169,29	54	
26	96/2019	Lote 4			02/12/2019	51 900,00	48	
27	97/2019	Lote 5			26/11/2019	99 062,00	52	
28	98/2019	Lote 6			21/11/2019	451 978,70	55	
29	99/2019	Lote 7			02/12/2019	74 800,00	48	
30	100/2019	Lote 8			02/12/2019	4 091,00	48	
31	101/2019	Lote 9			02/12/2019	19 652,00	48	
32	102/2019	Lote 10			02/12/2019	46 968,00	48	
33	103/2019	Lote 11			25/11/2019	11 725,00	53	
34	104/2019	Lote 12			21/11/2019	25 000,00	55	
35	105/2019	Lote 13			25/11/2019	23 611,11	53	
36	106/2019	Lote 14			26/11/2019	33 250,00	52	
37	107/2019	Lote 16			26/11/2019	23 562,00	52	
38	108/2019	Lote 17			26/11/2019	157 150,00	52	
39	109/2019	Lote 18	25/11/2019	28 088,00	53			
40	110/2019	Lote 19	21/11/2019	374 932,00	55			
41	111/2019	Lote 20	26/11/2019	57 000,00	52			
42	112/2019	Lote 25	02/12/2019	160 024,00	48			
43	113/2019	Lote 26	22/11/2019	15 477,50	54			
44	116/2019	Concurso público	Empreitada de Melhoria em Duas Casas na Ilha da Berlenga	23/11/2019	47 357,00	17/01/2020	38	
45	²	Ajuste direto	Produção e Distribuição de Folhetos e Cartazes DFCI	27/05/2019	11 506,00	01/08/2019	47	

Notas ao Quadro: ¹ Data Contrato - Data Publicação –em dias úteis; ² Não reduzido a escrito

ANEXO III – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

HLer



Serviços Centrais
Avenida da República, 16
1050-191 LISBOA

TRIBUNAL DE CONTAS



E 9285/2022
2022/7/5



Tribunal de Contas
Avenida da República 65 Lisboa
1050-189 LISBOA

www.icnf.pt | rubus.icnf.pt
gdp.sede@icnf.pt
213507900

vossa referência <i>your reference</i>	nossa referência <i>our reference</i>	nosso processo <i>our process</i>	Data <i>Date</i>
DA.VIII.2 Proc.nº13/2021- Audit	S-026802/2022	P-026261/2022	2022-07-04
Assunto <i>subject</i>	Auditoria ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP		

Exma. senhora,
Auditora Coordenadora
Leonor Côrte-Real Amaral

Na sequência do solicitado por essa Direção-Geral, no âmbito do processo referenciado em epígrafe, designadamente a pronúncia deste Instituto sobre o teor do Relato da ação “Auditoria ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP” informa-se que, da análise e ponderação dos factos apresentados no Relato da auditoria, indicados como reservas ao juízo favorável resulta o seguinte:

1. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 135/2012 que aprova a orgânica do ICNF, deu-se início ao processo de unificação dos organismos antecedentes (Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade – ICNB e Autoridade Florestal Nacional – AFN). O ICNB detinha, até à sua extinção, um sistema de informação contabilística denominado MINIMAL, tendo a transposição dos saldos existentes nas contas sido efetuado de forma global como “documentos de migração”, com algumas carências de detalhe que dificultaram os trabalhos de conciliação e regularização necessários posteriormente.
2. Atendendo a que: as tarefas inerentes à prestação de contas e reportes de caráter fiscal e orçamental são realizados nos serviços centrais; os recursos humanos disponíveis têm sido escassos face ao volume de trabalho; a atividade corrente do Instituto tem de ser assegurada, o ICNF reconhece que não foi possível efetuar as análises e respetivas regularizações necessárias

NFC 510 342 647 | Em futuras comunicações, referencie o nosso número de documento e/ou de processo

Documento processado por computador.

1/8



dos saldos provenientes da fusão, bem como um controlo das operações realizadas por forma a garantir que as mesmas se apresentam em conformidade com os procedimentos internos.

3. A saída do ICNF, por motivos de aposentação ou de mobilidade para outros Organismos, de parte de alguns trabalhadores que detinham algum conhecimento histórico sobre os respetivos saldos, bem como a antiguidade a que dizem respeito, são também um motivo que contribuem para aumentar a dificuldade associada ao processo.
4. A respeito da escassez de recursos humanos que se vivenciou ao longo dos anos de 2012 a 2020 na Divisão de Gestão Financeira e Orçamental (DGFO), Unidade responsável pelas tarefas supracitadas, demonstra-se de seguida o défice de Técnicos Superiores (situação a 31/12 de cada ano):

Ano	Nº TS
2012	3
2013	3
2014	1
2015	2
2016	4
2017	5
2018	3
2019	3
2020	2
2021	7

5. Efetivamente, apenas a partir de 2021 (outubro), com o reforço da equipa (5 Técnicos Superiores) e após o período de integração e formação inicial, se encontraram reunidas as condições para se dar início aos trabalhos necessários para as regularizações das contas das várias rubricas de balanço.
6. Assim, em maio de 2022, foi constituído um grupo de trabalho que se encontra atualmente a trabalhar com os seguintes temas em análise:
 - i. Conta 26 – Outros devedores e credores, análise das subcontas:
 - 2688200000 – Devedores Credores Diversos – operações extraorçamentais;
 - 2688500000 – Outros credores Diversos – cauções pecuniárias recebidas clientes;
 - 2688600000 Outros credores diversos – cauções pecuniárias recebidas de fornecedores;



- ii. Conta 21 – Clientes, análise dos saldos das subcontas com especial enfoque nas subcontas:
 - 2129000000 – Clientes/Contribuintes/Utentes – Contribuintes – Esporádicos;
 - 2139000000 - Clientes/Contribuintes/Utentes – Utentes – Esporádicos;
 - iii. Conta 22 – Fornecedores – análise dos saldos das várias subcontas através de circularização;
 - iv. Conta 13 – Contas no Tesouro.
7. Do plano de trabalhos da referida equipa consta, numa fase posterior, a análise às contas 41 – Investimentos financeiros, através da avaliação dos itens constantes nas subcontas e respetivas reclassificações, e 424 – Equipamento de transporte (nomeadamente os contratos de comodato).
 8. Ainda nas contas da classe 4 – Imobilizado e classe 3 - Existências, consta também do plano de trabalhos (encontrando-se já em curso) a auscultação ao mercado com vista à contratação de prestação de serviços para a realização de contagem física de existências e inventariação dos bens móveis afetos ao imobilizado.
 9. A respeito da situação verificada e descrita no ponto 4.6.2.2. do Relato, sobre a ocorrência de pagamentos antes da publicação de um contrato no portal dos contratos públicos, salienta-se que, logo que detetada a irregularidade referida, o Instituto promoveu uma análise interna das causas que levaram a essa ocorrência, tendo-se identificado a necessidade de reforçar nos procedimentos internos, quer do ponto de vista da gestão financeira quer do ponto de vista da contratação, a necessidade de, sem exceção:
 - i. Publicitar tempestivamente todos os contratos celebrados na sequência de ajuste direto ou consulta prévia;
 - ii. Nunca proceder, em caso algum, a pagamentos antes de confirmada a referida publicitação.
 10. Com efeito, em setembro de 2019, logo após a verificação da ocorrência em causa, foi implementada uma medida de melhoria interna, na DGFO, com a inclusão, na *checklist* do pedido de autorização de pagamento, da validação da existência do Relatório de Formação do Contrato (RFC). Depois, em 2021, no âmbito da transformação digital que decorre no Instituto, foi novamente melhorado o procedimento passando a verificação a fazer-se diretamente na pasta digital do procedimento e registando-se num mapa de controlo geral de contratos (Anexo 1 e Anexo 2).
 11. À data do facto em causa estava ainda em preparação o manual de procedimentos internos relativamente à promoção dos procedimentos pré-contratuais, aprovado em fevereiro de 2020.



12. Do ponto de vista das circunstâncias em que esta irregularidade se verificou, foi identificada a ocorrência de um erro na transmissão do bloco de dados do procedimento entre a plataforma eletrónica de contratação Anogov e o Portal Base, conforme se infere pela informação constante em ambas (Anexo 3 e Anexo 4).
13. Tendo sido solicitada a regularização da ficha de abertura de propostas em 21.12.2018 e da ficha de habilitação do adjudicatário em 18.01.2019, ambas foram regularizadas apenas entre os dias 11 e 14.03.2019, sendo que o contrato havia sido assinado a 24.01.2019. Sem esta regularização na transmissão dos dados era materialmente impossível proceder às devidas comunicações de celebração de contrato no sistema do Portal Base.
14. A situação atrás descrita, alheia à vontade e sentido de diligência deste Instituto, potenciou de forma manifesta a omissão da submissão do RFC do contrato em causa, o que, por sua vez, resultou na realização de pagamentos sem a devida publicitação contratual.
15. Sublinha-se, portanto, que as dificuldades técnicas de interligação entre as plataformas potenciou o desvio de comportamento relativamente ao que era o padrão de procedimentos internos deste Instituto no cumprimento dos seus deveres nesta matéria.
16. A título demonstrativo, atente-se o número de RFC que este Instituto comunicou no Portal Base ao longo dos últimos anos, demonstrativo também do acréscimo de trabalho verificado na Divisão de Contratação e Logística (DCL) a partir de 2018:

Ano	Nº RFC
2016	44
2017	68
2018	82
2019	110
2020	162
2021	160

17. Acresce ao exposto que o ano de 2019 foi pautado, na DCL, quer por um incremento significativo de procedimentos pré-contratuais quer pela saída de 3 técnicos superiores, facto que implicou a reafecção dos respetivos processos a outros técnicos. Ora, um destes procedimentos reafetados foi precisamente aquele aqui em crise, adensando a natureza inopinada e circunstancial da irregularidade verificada.
18. Acresce que, embora irregular, a situação em causa não conduziu a efetivos danos aos valores prosseguidos pelo artigo 127.º/3 do CCP, visto que a falta de publicitação tempestiva não potenciou nenhuma outra irregularidade nem se registou qualquer dano a interesse de terceiro.



19. Todas as circunstâncias antes referidas determinam, assim, uma ausência de gravidade da irregularidade em causa, para além de reconduzirem, de forma objetiva, a decisão de realização dos pagamentos em causa a um comportamento baseado em pressupostos que evidenciam um grau diminuto de violação de deveres de diligência.
20. Releva nesta análise o padrão de comportamento dos agentes em causa do Instituto (que de nenhuma maneira se coaduna com este tipo de irregularidades), os melhoramentos ao nível de controlo interno implementados desde 2019 (mapas de verificações em uso na DGFO, a aprovação do manual de procedimentos de contratação, onde a obrigação de publicitação é evidenciada), as circunstâncias próprias da situação em causa e, sobretudo, a ausência de quaisquer danos para os valores prosseguidos pela norma violada.

No que respeita às recomendações dirigidas a este Instituto, após análise e ponderação informamos:

Recomendação 1:

- **Assegure o princípio da transparência da gestão financeira, orçamental e patrimonial, publicitando a informação financeira no seu sítio na internet, conforme recomendado na Resolução n.º 3/2019, do Tribunal de Contas.**

O ICNF deu cumprimento ao ponto 21 da Resolução n.º 3/2019 do Tribunal de Contas, encontrando-se atualmente publicitados os relatórios de gestão relativos aos anos 2019, 2020 e 2021 em www.icnf.pt/instrumentosdegestao. Considera-se, assim, assegurado o princípio da transparência da gestão financeira, orçamental e patrimonial (Anexo 5).

Recomendação 2:

- **Observe as fases de execução da receita, distinguindo o momento da liquidação do da cobrança.**

Atualmente é utilizado no ICNF o sistema GeRFIP da eSPap. Na execução da receita, este sistema não permite momentos distintos entre a liquidação e a cobrança, sendo estas duas fases efetuadas sequencialmente (Anexo 6).

Recomendação 3:

- **Proceda à implementação de procedimentos com vista ao inventário dos bens a incluir no “Imobilizado” com justificação da sua inclusão na conta 45 - “Bens de domínio público” (e subcontas específicas), e à sua valorização.**

Encontra-se em curso uma auscultação de mercado com vista à contratação de serviços no âmbito da inventariação dos bens de imobilizado e respetiva conciliação com os registos existentes e consequentes regularizações e reclassificações.

Recomendação 4:

- **Analise a rubrica “Outros credores” e proceda às necessárias regularizações.**



Encontra-se em curso a análise da conta 26 – “Outros devedores e credores”, nomeadamente as contas 2688200000 – “Devedores Credores Divers-Out.Op.Extraorçamentais” em termos de compensação de montantes, 2688500000 – “Outros Credores Diver-Cauç.Pecun Rec de Clientes” e 2688600000 – “Outros Credores Diver-Cauções Pecun Rec de Forn” no que respeita às regularizações dos montantes de cauções não pecuniárias que se encontram a sobrevalorizar a conta em causa.

Em resultado do trabalho em curso, já foi possível regularizar o montante de € 1.571.781, referente a cauções pecuniárias e não pecuniárias.

Recomendação 5:

- **Estabeleça procedimentos facilitadores da conciliação dos saldos inscritos nas contas de terceiros.**

Atualmente os serviços centrais realizam a circularização periódica de saldos a clientes e fornecedores. As Direções Regionais vão passar também a realizar essa tarefa periodicamente. Está prevista a revisão do manual de controlo interno do DGAF (atual DGAFSI – Departamento de Gestão Administrativa, Financeira e de Sistemas de Informação), que respeita à atividade da DGFO, que abordará esta matéria, entre outras.

Recomendação 6:

- **Implemente procedimentos no sentido de averiguar a origem dos movimentos por reconciliar há mais de um ano, o motivo de os mesmos se encontrarem por reconciliar, definindo as diligências a tomar.**

Conforme referido anteriormente, foi constituída uma equipa para levar a cabo um plano de trabalhos organizado por fases, para a análise e regularizações necessárias dos movimentos por reconciliar das várias rubricas de balanço. Ainda no final do ano de 2021, já foi possível dar início à análise de saldos de fornecedores com antiguidade, tendo sido elaborada uma proposta com vista às regularizações (Anexo 7).

Recomendação 7:

- **Assegure o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.**

Foi já estabelecida e aprovada por deliberação de CD, uma calendarização quinzenal até ao final do ano para a efetivação das transferências da receita apurada das verbas recebidas (Anexo 8).

Concomitantemente, encontra-se em curso o processo de migração para a plataforma de pagamentos da administração pública (PPAP), que funciona junto da Agência de Modernização Administrativa (AMA), dos recebimentos de licenças de caça e pesca, através da rede de caixas automáticas, assegurada pela SIBS. A utilização dessa plataforma tornará dispensável a existência da Caixa Geral de Depósitos como intermediário, permitindo que a receita cobrada seja canalizada diretamente para o IGCP, dando assim cumprimento integral ao princípio da unidade



de tesouraria (Anexo 9). Esta funcionalidade obrigará a um ajustamento das aplicações que fazem a gestão do Sistema da Caça e da Pesca.

Recomendação 8:

- **Proceda à revisão da indexação dos documentos contabilísticos/processos de despesa, de forma a facilitar a sua verificação célere, criando mecanismos de controlo e harmonização com os registos do GeRFiP.**

Conforme já referido, está prevista a revisão do manual de controlo interno, que abordará igualmente esta matéria. Atualmente, ao nível da organização da documentação que compõe um processo de despesa, o arquivo é totalmente digital e garante a pista de auditoria.

Recomendação 9:

- **Diligencie pela criação de sistemas informáticos que registem os fundos disponíveis.**

Encontra-se implementada a funcionalidade em GeRFiP do mapa de controle dos fundos disponíveis desde março de 2021, permitindo ao ICNF dar cumprimento ao n.º 2 do artigo 5.º da LCPA e ao n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho. Foi na sequência do procedimento de fiscalização prévia do Tribunal de Contas relativa ao processo 3606/2020 – Petróleos de Portugal – PETROGAL, S.A., que este Instituto operacionalizou a referida funcionalidade no sistema GeRFiP (Anexo 10).

Recomendação 10:

- **Proceda à publicitação dos contratos celebrados na sequência de consulta prévia ou ajuste direto antes da realização dos respetivos pagamentos.**

Conforme anteriormente referido, foi adotado em setembro de 2019 o procedimento de verificação da publicitação dos contratos celebrados na sequência de ajuste direto ou consulta prévia, através da inclusão em *checklist* anexa à autorização de pagamento com a data da respetiva publicitação (Anexo 1).

Em 2021, procedeu-se à alteração do procedimento adotado, passando a informação a ser consultada diretamente na pasta digital de arquivo da documentação do respetivo procedimento, garantindo assim a conformidade para efeitos de pagamento (Anexo 2).

Hen



Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente

Assinado por: **PAULO JORGE DE MELO CHAVES E
MENDES SALSA**
Num. de identificação:
Data: 2022.07.04 16:38:52+01'00'



Paulo Salsa

Anexo:

- Anexo 1 – Checklist
- Anexo 2 – Mapa controlo de contratos
- Anexo 3 – Integração AnoGov
- Anexo 4 – Integração Portal Base
- Anexo 5 – Print do site com os Relatórios de Gestão
- Anexo 6 – Mail da eSPap sobre o GeRFIP
- Anexo 7 – Informação sobre regularização de saldos
- Anexo 8 – Informação calendarização das transferências
- Anexo 9 – Protocolo PPAP
- Anexo 10 – Mapa Fundos Disponíveis Gerfip

Documento processado por computador, nº S-026802/2022

Hler

TRIBUNAL DE CONTAS

E 9378/2022
20221717



TRIBUNAL DE CONTAS

DIREÇÃO GERAL

Processo n.º 13/2021 – Audit DA VIII.2

COLEDA JUÍZA CONSELHEIRA,

EXMO. SR. SUBDIRETOR GERAL,

NUNO MIGUEL SOARES BANZA, Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., tendo tido conhecimento do extrato do Relato da auditoria acima identificada, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º e 87.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), vem, muito respeitosamente, expor e requer o seguinte:

I – PRELIMINARMENTE: A ADESÃO AO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.º

O Requerente teve subscreveu o conteúdo do documento enviado pelo ICNF, IP, em exercício do contraditório institucional.

2.º

Para os devidos efeitos, a Requerente declara que concorda com as explicações e argumentos que aí são apresentados, sem, no entanto, prescindir de qualquer meio de defesa.

3.º

A adesão aqui manifestada é, no caso, particularmente relevante, porquanto se entende que as explicações fornecidas retratam questões organizacionais relevantes para a apreciação dos elementos subjetivos que, necessariamente, tem de ser ponderados, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória.

II – CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA**4.º**

A pronúncia que agora se apresenta é propedêutica de uma tomada de decisão acerca de um eventual processo de responsabilidade financeira.

5.º

Importa, então, salientar que, salvo melhor opinião, a responsabilidade

financeira sancionatória é um tipo sancionatório com autonomia dogmática¹.

6.º

Todavia, essa autonomia não a exime da axiologia, mormente constitucional, comum aos vários ramos sancionatórios.

7.º

Sendo que, esta matriz sancionatória é, pela sua natureza, apta a sustentar a prática de agressões e limitações a direitos, liberdades e garantias ou direitos fundamentais de regime análogo.

8.º

Dito de outro modo, as decisões de submeter um servidor público a um processo de responsabilidade financeira e, depois, as decisões que podem ser tomadas nesse processo devem ser tidas como *intervenções restritivas*² em matéria de direitos, liberdades e garantias.

9.º

¹ JOSÉ MOURAZ LOPES, "O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira. Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março", Revista do Tribunal de Contas, 63/64 (2015).

² J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição (17.ª Reimpressão), Coimbra, Almedina, páginas 1265 e 1266. O autor distingue as *leis restritivas* de *intervenções restritivas*, incluindo, nestas, as decisões judiciais e dando como exemplo as decisões condenatórias em processo penal ou a *decisão* que impõe a prisão preventiva.

Sendo inequívoco, como ensina GOMES CANOTILHO, que Ihe são aplicáveis, especialmente para efeitos de interpretação e aplicação das normas em que se baseia a *restrição*, o regime contido no artigo 18.º da CRP, nomeadamente em matéria de necessidade, adequação, proporcionalidade *stricto sensu* e **salvaguarda do núcleo essencial**.

10.º

Neste *contexto*, torna-se evidente, por um lado, a necessidade de precisão no que respeita aos *elementos objetivos* da pretensão sancionatória (não sendo de admitir interpretações analógicas), bem como a necessidade de absoluta adequação dos títulos de responsabilização dos sujeitos, com a valoração concreta da sua participação e elementos volitivos (tal como resultam dos elementos efetivamente recolhidos, não se podendo fazer um exercício de presunção negativa), no contexto da respetiva (e efetiva) capacidade de atuação.

11.º

Ora, face aos dados apurados e ao respetivo contexto (nomeadamente quanto consta do contraditório institucional), tanto no que respeita ao elemento objetivo, como no que tange com os elementos subjetivos, afigura-se, *data maxima venia*, que não estão preenchidos os pressupostos necessários a qualquer pretensão punitiva individual, que seria, no caso, manifestamente injusta, consubstanciando uma forma sensível de

desmotivação e vexame, sem qualquer fim de prevenção geral ou especial atendível.

12.º

Entende-se que a conclusão *supra* resulta, inequivocamente, dos termos do Relato e do contraditório institucional, não obstante, deixam-se, em seguida, algumas considerações sobre o tema que, no Relato, é expressamente abordado, para efeitos de responsabilização individual,

III – A QUESTÃO DA UNIDADE DE TESOURARIA

1) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS OBJETIVOS

13.º

Não sendo de contestar o apuramento factual respeitante à questão intitulada *Unidade de Tesouraria*, deve, no entanto, manifestar-se uma objeção séria e fundada no que toca ao enquadramento normativo que pretende converter tais factos em matéria passível de responsabilidade financeira sancionatória.

Vejamos, então:

14.º

A base normativa para a putativa responsabilização sancionatória resulta, nos termos consignados no Relato, *prima facie* do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC.

15.º

Sendo que, o enunciado normativo em questão estabelece o seguinte:

O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

d) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;

16.º

No entanto, resulta evidente do Relato que a eventual violação em causa, cuja existência não se concede, não é (nem pode ser convertida em) uma violação de *normas legais ou regulamentares*, sendo, no máximo, uma violação de um ato administrativo, praticado por uma entidade que entende, pelo seu comportamento, que não há qualquer violação (não se discutindo, sequer, neste momento, a competência para a fixação de um prazo nos termos que ficaram estabelecidos no ato do ICGP).

17.º

Aliás, em rigor, o regime legal invocado impede, no caso, a confusão entre violação dos termos da autorização, concretamente ponderada, e violação do princípio da unidade de tesouraria.

18.º

Note-se, aliás, que o n.º 3 do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (cujo n.º 13 é utilizado como uma das bases legais para a responsabilização), teve o cuidado de estabelecer os casos em que a violação de deveres acessórios, nomeadamente de prestação de informações incorretas, é tida como violação no princípio da unidade de tesouraria³.

19.º

Sendo que, nessa equiparação legal não se integra o incumprimento do prazo concedido pelo IGCP no âmbito do procedimento de dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

20.º

Aliás, a pretensão punitiva, tal como vem sugerida no Relato, surge como algo de paradoxal, pois que o cumprimento da unidade de tesouraria é binário, e, como, não pode ser objeto de incumprimento quando a atuação considerada está abrangida por uma dispensa (automática e legal ou administrativa e excecional, concretamente ponderada).

³ O n.º 3 do artigo 115.º do DL de execução orçamental em causa tem o seguinte teor: *Sem prejuízo do disposto no artigo 3.º, o incumprimento do disposto nos números anteriores ou a prestação de informação incorreta são equiparados, para todos os efeitos, ao incumprimento do princípio de unidade de tesouraria, dando lugar à aplicação das sanções previstas no n.º 8 do artigo 141.º da Lei do Orçamento do Estado.*

21.º

O ICNF beneficiou de uma isenção de cumprimento, parcial, adequadamente fundamentada e concretamente ponderada, pela entidade com competência para o efeito, que, sem qualquer hesitação, tem assegurado o cumprimento que entende ser pertinente exigir.

22.º

Aliás, em rigor, a configuração da pretensão punitiva feita no Relato teria como pressuposto, necessário, a existência de responsabilidade financeira do IGCP, na medida em que a execução do seu ato (continuamente) tem sido divergente em relação aos respetivos termos escritos, não tendo tal facto tido, sequer, efeito no momento da “renovação” da isenção.

23.º

Parece, assim, inviável a pretensão punitiva, no que respeita aos respetivos elementos objetivos.

24.º

Deve salientar-se a conjugação da norma da LOPTC, que limita a questão a infrações normativas, com o regime contido para a dispensa da UT através de ato.

25.º

Com efeito, o ato concreto que reconhece uma situação excecional,

valida o regime de exceção, numa decisão individual e concreta que, mesmo que venha a ser violado, não é nem pode ser assimilado à violação do regime normativo de cujo âmbito de aplicação se foi excluído.

26.º

Seria um contrassenso normativo, particularmente inamissível, na medida em que se pretende ancorar no seu resultado uma pretensão punitiva, o que, como vimos *supra*, não é permitido.

27.º

A este propósito recordem-se os ensinamentos de Frederico de Lacerda da Costa Pinto, a propósito da responsabilidade financeira:

- *As modalidades de responsabilidade estão configuradas na lei e não se centram exclusivamente no dano, mas também num ilícito de Direito Público pré-configurado por outras normas;*
- *Os ilícitos correspondem a modelos tipificados legalmente;*
- *A tipificação dos ilícitos financeiros exige uma conexão com normas jurídicas de Direito Público (que delimitam os deveres dos agentes, as proibições e as condutas permitidas no domínio da obtenção, gestão e aplicação dos dinheiros públicos). O ilícito assim determinado é um ilícito específico de Direito Público porque é essa a natureza das*

normas de dever infringidas pelo agente:

- *As normas aplicáveis são em regra imperativas;*
- *Os pressupostos das formas de responsabilidade e o seu alcance subjetivo são definidos por lei;*

28.º

Não existe, assim, a infração normativa que é suposta pela norma punitiva e, por outro lado, não existe, face à concreta execução do ato de dispensa, qualquer violação do regime excepcional assim criado, na medida em que a entidade competente para a sua fixação entendeu, sempre, as dificuldades associadas à transferência num prazo tão curto, cujo não cumprimento nem sequer relevou para efeitos de “renovação” da isenção (não se abordará, neste âmbito, a matéria da competência para a fixação daquele prazo, nem, tão-pouco, a sua razoabilidade).

2) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS SUBJETIVOS

29.º

No que respeita aos elementos subjetivos, afigura-se, de igual modo, a inviabilidade do seu preenchimento, em qualquer das formas legalmente previstas.

30.º

Em primeiro lugar, deve notar-se, face às observações feitas pelo Tribunal de Contas, no âmbito da Auditoria, o empenho imediato para resolver a questão.

31.º

Depois, deve salientar-se que não há qualquer incumprimento naquilo que é o dever principal associado ao ato do IGCP, isto é: de transferência dos valores.

32.º

Adicionalmente, a sua manutenção da conta do ICNF, em período superior a 15 dias, revela a não utilização dos fundos para outros fins, o que, naturalmente, retira, em absoluto, a cogitação de qualquer comportamento doloso.

33.º

Por outro lado, nem mesmo a negligência pode ser imputada, já que o cumprimento da operação material de transferência, de um ato repetitivo cujos termos são fixados por uma entidade exterior, não depende de uma decisão ou participação de qualquer membro do Conselho Diretivo do ICNF.

34.º

Trata-se de uma operação material, sem elemento volitivo, sem

necessidade de ponderação concreta, sendo a regularidade dos seus termos um pressuposto no âmbito do Conselho Diretivo.

35.º

Deve, assim, ser arquivado o processo quanto a esta questão.

36.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação do Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

37.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação ao procedimento adotado.

38.º

O Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório de inspeção.

IV – A RELEVAÇÃO

39.º

Não obstante tal entendimento, e prevenindo (sem conceder) posição diversa, o Requerente, visado como putativo responsável, requer, desde já,

ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que se entender caber ao caso.

40.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação do Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

41.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação aos procedimentos adotados.

42.º

O Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório.

43.º

Em face do exposto, requer-se a relevação da responsabilidade que se considere existir, por estarem preenchidos os respetivos pressupostos legais.

ED,

O Requerente

Assinado por: **NUNO MIGUEL SOARES BANZA**
Num. de identificação:
Data: 2022.07.04 23:13:34+01'00'
Certificado por: **Diário da República Eletrónico.**
Atributos certificados: **Presidente do Conselho
Diretivo - Instituto da Conservação da Natureza e
das Florestas, I. P. .**



Hen

TRIBUNAL DE CONTAS

DIREÇÃO GERAL

TRIBUNAL DE CONTAS

E 9282/2022
2022/7/5



Processo n.º 13/2021 – Audit DA VIII.2

COLEDA JUÍZA CONSELHEIRA,

EXMO. SR. SUBDIRETOR GERAL,

PAULO JORGE DE MELO CHAVES E MENDES SALSA, Vice-Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., tendo tido conhecimento do extrato do Relato da auditoria acima identificada, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º e 87.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), vem, muito respeitosamente, expor e requer o seguinte:

I – PRELIMINARMENTE: A ADEÇÃO AO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.º

O Requerente teve conhecimento do conteúdo do documento enviado pelo ICNF, IP, em exercício do contraditório institucional.

1

HLer

2.º

Para os devidos efeitos, o Requerente declara que concorda com as explicações e argumentos aí apresentados, sem, no entanto, prescindir de qualquer meio de defesa.

3.º

A adesão aqui manifestada é, no caso, particularmente relevante, porquanto se entende que as explicações fornecidas retratam questões organizacionais relevantes para a apreciação dos elementos subjetivos que, necessariamente, tem de ser ponderados, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória.

II – CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

4.º

A pronúncia que agora se apresenta é propedêutica de uma tomada de decisão acerca de um eventual processo de responsabilidade financeira.

5.º

Importa, então, salientar que, salvo melhor opinião, a responsabilidade

2 

financeira sancionatória é um tipo sancionatório com autonomia dogmática¹.

6.º

Todavia, essa autonomia não a exime da axiologia, mormente constitucional, comum aos vários ramos sancionatórios.

7.º

Sendo que, esta matriz sancionatória é, pela sua natureza, apta a sustentar a prática agressões e limitações a direitos, liberdades e garantias ou direitos fundamentais de regime análogo.

8.º

Dito de outro modo, as decisões de submeter um servidor público a um processo de responsabilidade financeira e, depois, as decisões que podem ser tomadas nesse processo devem ser tidas como *intervenções restritivas*² em matéria de direitos, liberdades e garantias.

9.º

¹ JOSÉ MOURAZ LOPES, "O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira. Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março", Revista do Tribunal de Contas, 63/64 (2015).

² J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição (17.ª Reimpressão), Coimbra, Almedina, páginas 1265 e 1266. O autor distingue as *leis restritivas* de *intervenções restritivas*, incluindo, nestas, as decisões judiciais e dando como exemplo as decisões condenatórias em processo penal ou a *decisão* que impõe a prisão preventiva.

Sendo inequívoco, como ensina GOMES CANOTILHO, que lhe são aplicáveis, especialmente para efeitos interpretação e aplicação das normas em que se baseia a *restrição*, o regime contido no artigo 18.º da CRP, nomeadamente em matéria de necessidade, adequação, proporcionalidade *stricto sensu* e **salvaguarda do núcleo essencial**.

10.º

Neste *contexto*, torna-se evidente, por um lado, a necessidade de precisão no que respeita aos *elementos objetivos* da pretensão sancionatória (não sendo de admitir interpretações analógicas), bem como a necessidade de absoluta adequação dos títulos de responsabilização dos sujeitos, com a valoração concreta da sua participação e elementos volitivos (tal como resultam dos elementos efetivamente recolhidos, não se podendo fazer um exercício de presunção negativa), no contexto da respetiva (e efetiva) capacidade de atuação.

11.º

Ora, face aos dados apurados e ao respetivo contexto (nomeadamente quanto consta do contraditório institucional), tanto no que respeita ao elemento objetivo, como no que tange com os elementos subjetivos, afigura-se, *data maxima venia*, que não estão preenchidos os pressupostos necessários a qualquer pretensão punitiva individual, que seria, no caso, manifestamente injusta, consubstanciando uma forma sensível de

desmotivação e vexame, sem qualquer fim de prevenção geral ou especial atendível.

12.º

Entende-se que a conclusão *supra* resulta, inequivocamente, dos termos do Relato e do contraditório institucional, não obstante, deixam-se, em seguida, algumas considerações sobre os dois temas que, no Relato, são expressamente abordados, para efeitos de responsabilização individual,

III – A QUESTÃO DA UNIDADE DE TESOURARIA

1) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS OBJETIVOS

13.º

Não sendo de contestar o apuramento factual respeitante à questão intitulada *Unidade de Tesouraria*, deve, no entanto, manifestar-se uma objeção séria e fundada no que toca ao enquadramento normativo que pretende converter tais factos em matéria passível de responsabilidade financeira sancionatória.

Vejamos, então:

14.º

5 

A base normativa para a putativa responsabilização sancionatória resulta, nos termos consignados no Relato, *prima facie* do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC.

15.º

Sendo que, o enunciado normativo em questão estabelece o seguinte:

O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

d) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;

16.º

No entanto, resulta evidente do Relato que a eventual violação em causa, cuja existência não se concede, não é (nem pode ser convertida em) uma violação de *normas legais ou regulamentares*, sendo, no máximo, uma violação de um ato administrativo, praticado por uma entidade que entende, pelo seu comportamento, que não há qualquer violação (não se discutindo, sequer, neste momento, a competência para a fixação de um prazo nos termos que ficaram estabelecidos no ato do IGCP).

17.º

Aliás, em rigor, o regime legal invocado impede, no caso, a confusão entre violação dos termos da autorização, concretamente ponderada, e violação do princípio da unidade de tesouraria.

18.º

Note-se, aliás, que o n.º 3 do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (cujo n.º 13 é utilizado como uma das bases legais para a responsabilização), teve o cuidado de estabelecer os casos em que a violação de deveres acessórios, nomeadamente de prestação de informações incorretas, é tida como violação no princípio da unidade de tesouraria³.

19.º

Sendo que, nessa equiparação legal não se integra o incumprimento do prazo concedido pelo IGCP no âmbito do procedimento de dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

20.º

Aliás, a pretensão punitiva, tal como vem sugerida no Relato, surge como algo de paradoxal, pois que o cumprimento da unidade de tesouraria é binário, e, como, não pode ser objeto de incumprimento quando a atuação considerada está abrangida por uma dispensa (automática e legal ou administrativa e excecional, concretamente ponderada).

³ O n.º 3 do artigo 115.º do DL de execução orçamental em causa tem o seguinte teor: *Sem prejuízo do disposto no artigo 3.º, o incumprimento do disposto nos números anteriores ou a prestação de informação incorreta são equiparados, para todos os efeitos, ao incumprimento do princípio de unidade de tesouraria, dando lugar à aplicação das sanções previstas no n.º 8 do artigo 141.º da Lei do Orçamento do Estado.*

21.º

O ICNF beneficiou de uma isenção de cumprimento, parcial, adequadamente fundamentada e concretamente ponderada, pela entidade com competência para o efeito, que, sem qualquer hesitação, tem assegurado o cumprimento que entende ser pertinente exigir.

22.º

Aliás, em rigor, a configuração pretensão punitiva feita no Relato teria como pressuposto, necessário, a existência de responsabilidade financeira do IGCP, na medida em que a execução do seu ato (continuamente) tem sido divergente em relação aos respetivos termos escritos, não tendo tal facto tido, sequer, efeito no momento da “renovação” da isenção.

23.º

Parece, assim, inviável a pretensão punitiva, no que respeita aos respetivos elementos objetivos.

24.º

Deve salientar-se a conjugação da norma da LOPTC, que limita a questão a infrações normativas, com o regime contido para a dispensa da UT através de ato.

25.º

Com efeito, o ato concreto que reconhece uma situação excecional,

8 

valida o regime de exceção, numa decisão individual e concreta que, mesmo que venha a ser violado, não é nem pode ser assimilado à violação do regime normativo de cujo âmbito de aplicação se foi excluído.

26.º

Seria um contrassenso normativo, particularmente inamissível, na medida em que se pretende ancorar no seu resultado uma pretensão punitiva, o que, como vimo *supra*, não é permitido.

27.º

A este propósito recordem-se os ensinamentos de Frederico de Lacerda da Costa Pinto, a propósito da responsabilidade financeira:

- *As modalidades de responsabilidade estão configuradas na lei e não se centram exclusivamente no dano, mas também num ilícito de Direito Público pré-configurado por outras normas;*
- *Os ilícitos correspondem a modelos tipificados legalmente;*
- *A tipificação dos ilícitos financeiros exige uma conexão com normas jurídicas de Direito Público (que delimitam os deveres dos agentes, as proibições e as condutas permitidas no domínio da obtenção, gestão e aplicação dos dinheiros públicos). O ilícito assim determinado é um ilícito específico de Direito Público porque é essa a natureza das*

9 

normas de dever infringidas pelo agente:

- *As normas aplicáveis são em regra imperativas;*
- *Os pressupostos das formas de responsabilidade e o seu alcance subjectivo são definidos por lei;*

28.º

Não existe, assim, a infração normativa que é suposta pela norma punitiva e, por outro lado, não existe, face à concreta execução do ato de dispensa, qualquer violação do regime excecional assim criado, na medida em que a entidade competente para a sua fixação entendeu, sempre, as dificuldades associadas à transferência num prazo tão curto, cujo não cumprimento nem sequer relevou para efeitos de “renovação” da isenção (não se abordará, neste âmbito, a matéria da competência para a fixação daquele prazo, nem, tão-pouco, a sua razoabilidade).

2) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS SUBJETIVOS

29.º

No que respeita aos elementos subjetivos, afigura-se, de igual modo, a inviabilidade do seu preenchimento, em qualquer das formas legalmente previstas.

10 

Hen

30.º

Em primeiro lugar, deve notar-se, face às observações feitas pelo Tribunal de Contas, no âmbito da Auditoria, o empenho imediato para resolver a questão.

31.º

Depois, deve salientar-se que não há qualquer incumprimento naquilo que é o dever principal associado ao ato do IGCP, isto é: de transferência dos valores.

32.º

Adicionalmente, a sua manutenção da conta do ICNF, em período superior a 15 dias, revela a não utilização dos fundos para outros fins, o que, naturalmente, retira, em absoluto, a cogitação de qualquer comportamento doloso.

33.º

Por outro lado, nem mesmo a negligência pode ser imputada, já que o cumprimento da operação material de transferência, de um ato repetitivo cujos termos são fixados por uma entidade exterior, não depende de uma decisão ou participação de qualquer membro do Conselho de Administração do ICNF.

34.º

Trata-se de uma operação material, sem elemento volitivo, sem



necessidade de ponderação concreta, sendo a regularidade dos seus termos um pressuposto no âmbito do Conselho Diretivo.

35.º

Deve, assim, ser arquivado o processo quanto a esta questão.

IV – A QUESTÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

36.º

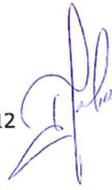
No que respeita à questão da contratação pública, afigura-se que a inexistência dos elementos subjetivos necessários à sanção é demonstrada, cabalmente, pelo que é relatado no contraditório institucional.

37.º

Neste campo, além das circunstâncias relacionadas com o aumento de trabalho e a escassez de recursos, importa considerar a intervenção do Conselho Diretivo na elaboração de normas de funcionamento, com o intuito de limitar, na medida do possível, com os recursos existentes, a ocorrência de erros.

38.º

Tratou-se, assim, de um erro, que, face aos dados numéricos dos procedimentos realizados, nem sequer pode ser demonstrativo de uma organização dos serviços que possa ser classificada como propiciadora de comportamentos negligentes: o que se nota por ser um caso isolado.

12 

Hen

39.º

Um erro isolado, num contrato legalmente celebrado, essencial à prossecução do interesse público, com pagamentos feitos em respeito pelas regras contratuais e direitos da contraparte, determinado no quadro das competências em vigor, não é revelador nem de um intuito de incumprir normas, nem de um desprezo ou desleixo no seu cumprimento, é, apenas e tão-só, um erro, que levou, imediatamente, às melhorias possíveis que a sua perceção permitiu surpreender.

40.º

Deve, assim, ser arquivado o processo, também quanto a esta questão.

Não obstante tal entendimento, e prevenindo (sem conceder) posição diversa, o Requerente, visado como putativa responsável, requer, desde já, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que se entender caber ao caso.

41.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação do Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

42.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação ao procedimento adotado.



43.º

O Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório de inspeção.

V – A RELEVAÇÃO

44.º

Não obstante tal entendimento, e prevenindo (sem conceder) posição diversa, o Requerente, visado como putativo responsável, requer, desde já, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que se entender caber ao caso.

45.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação do Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

46.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação aos procedimentos adotados.

47.º

O Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório.

48.º

Em face do exposto, requer-se a relevação da responsabilidade que se considere existir, por estarem preenchidos os respetivos pressupostos legais.

ED,

O Requerente

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Eduardo Silva', is written over the text 'O Requerente'.

HLer

TRIBUNAL DE CONTAS



DIREÇÃO GERAL

Processo n.º 13/2021 – Audit DA VIII.2

COLEND A JUÍZA CONSELHEIRA,

EXMO. SR. SUBDIRETOR GERAL,

JOAQUIM JORGE CASTELÃO RODRIGUES, Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., e Diretor Regional do ICNF do Algarve, tendo tido conhecimento do extrato do Relato da auditoria acima identificada, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º e 87.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), vem, muito respeitosamente, expor e requer o seguinte:

I – PRELIMINARMENTE: A ADEÇÃO AO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.º

O Requerente teve conhecimento do conteúdo do documento enviado pelo ICNF, IP, em exercício do contraditório institucional.

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name.

2.º

Para os devidos efeitos, a Requerente declara que concorda com as explicações e argumentos que aí apresentados, sem, no entanto, prescindir de qualquer meio de defesa.

3.º

A adesão aqui manifestada é, no caso, particularmente relevante, porquanto se entende que as explicações fornecidas retratam questões organizacionais relevantes para a apreciação dos elementos subjetivos que, necessariamente, tem de ser ponderados, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória.

II – CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

4.º

A pronuncia que agora se apresenta é propedêutica de uma tomada de decisão acerca de um eventual processo de responsabilidade financeira.

5.º

Importa, então, salientar que, salvo melhor opinião, a responsabilidade

financeira sancionatória é um tipo sancionatório com autonomia dogmática¹.

6.º

Todavia, essa autonomia não a exime da axiologia, mormente constitucional, comum aos vários ramos sancionatórios.

7.º

Sendo que, esta matriz sancionatória é, pela sua natureza, apta a sustentar a prática agressões e limitações a direitos, liberdades e garantias ou direitos fundamentais de regime análogo.

8.º

Dito de outro modo, as decisões de submeter um servidor público a um processo de responsabilidade financeira e, depois, as decisões que podem ser tomadas nesse processo devem ser tidas como *intervenções restritivas*² em matéria de direitos, liberdades e garantias.

9.º

Sendo inequívoco, como ensina GOMES CANOTILHO, que lhe são aplicáveis, especialmente para efeitos interpretação e aplicação das normas

¹ JOSÉ MOURAZ LOPES, "O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira. Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março", Revista do Tribunal de Contas, 63/64 (2015).

² J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição (17.ª Reimpressão), Coimbra, Almedina, páginas 1265 e 1266. O autor distingue as *leis restritivas* de *intervenções restritivas*, incluindo, nestas, as decisões judiciais e dando como exemplo as decisões condenatórias em processo penal ou a *decisão* que impõe a prisão preventiva.

em que se baseia a *restrição*, o regime contido no artigo 18.º da CRP, nomeadamente em matéria de necessidade, adequação, proporcionalidade *stricto sensu* e **salvaguarda do núcleo essencial**.

10.º

Neste *contexto*, torna-se evidente, por um lado, a necessidade de precisão no que respeita aos *elementos objetivos* da pretensão sancionatória (não sendo de admitir interpretações analógicas), bem como a necessidade de absoluta adequação dos títulos de responsabilização dos sujeitos, com a valoração concreta da sua participação e elementos volitivos (tal como resultam dos elementos efetivamente recolhidos, não se podendo fazer um exercício de presunção negativa), no contexto da respetiva (e efetiva) capacidade de atuação.

11.º

Ora, face aos dados apurados e ao respetivo contexto (nomeadamente quanto consta do contraditório institucional), tanto no que respeita ao elemento objetivo, como no que tange com os elementos subjetivos, afigura-se, *data maxima venia*, que não estão preenchidos os pressupostos necessários a qualquer pretensão punitiva individual, que seria, no caso, manifestamente injusta, consubstanciando uma forma sensível de desmotivação e vexame, sem qualquer fim de prevenção geral ou especial atendível.

Hler

12.º

Entende-se que a conclusão *supra* resulta, inequivocamente, dos termos do Relato e do contraditório institucional, não obstante, deixam-se, em seguida, algumas considerações sobre os dois temas que, no Relato, são expressamente abordados, para efeitos de responsabilização individual,

III – A QUESTÃO DA UNIDADE DE TESOURARIA

1) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS OBJETIVOS

13.º

Não sendo de contestar o apuramento factual respeitante à questão intitulada *Unidade de Tesouraria*, deve, no entanto, manifestar-se uma objeção séria e fundada no que toca ao enquadramento normativo que pretende converter tais factos em matéria passível de responsabilidade financeira sancionatória.

Vejamos, então:

14.º

A base normativa para a putativa responsabilização sancionatória resulta, nos termos consignados no Relato, *prima facie* do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC.

5 

15.º

Sendo que, o enunciado normativo em questão estabelece o seguinte:

O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

d) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;

16.º

No entanto, resulta evidente do Relato que a eventual violação em causa, cuja existência não se concede, não é (nem pode ser convertida em) uma violação de *normas legais ou regulamentares*, sendo, no máximo, uma violação de um ato administrativo, praticado por uma entidade que entende, pelo seu comportamento, que não há qualquer violação (não se discutindo, sequer, neste momento, a competência para a fixação de um prazo nos termos que ficaram estabelecidos no ato do ICGP).

17.º

Aliás, em rigor, o regime legal invocado impede, no caso, a confusão entre violação dos termos da autorização, concretamente ponderada, e violação do princípio da unidade de tesouraria.

18.º

Note-se, aliás, que o n.º 3 do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (cujo n.º 13 é utilizado como uma das bases legais para a

responsabilização), teve o cuidado de estabelecer os casos em que a violação de deveres acessórios, nomeadamente de prestação de informações incorretas, é tida como violação no princípio da unidade de tesouraria³.

19.º

Sendo que, nessa equiparação legal não se integra o incumprimento do prazo concedido pelo IGCP no âmbito do procedimento de dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

20.º

Aliás, a pretensão punitiva, tal como vem sugerida no Relato, surge como algo de paradoxal, pois que o cumprimento da unidade de tesouraria é binário, e, como, não pode ser objeto de incumprimento quando a atuação considerada está abrangida por uma dispensa (automática e legal ou administrativa e excecional, concretamente ponderada).

21.º

O ICNF beneficiou de uma isenção de cumprimento, parcial, adequadamente fundamentada e concretamente ponderada, pela entidade com competência para o efeito, que, sem qualquer hesitação, tem assegurado

³ O n.º 3 do artigo 115.º do DL de execução orçamental em causa tem o seguinte teor: *Sem prejuízo do disposto no artigo 3.º, o incumprimento do disposto nos números anteriores ou a prestação de informação incorreta são equiparados, para todos os efeitos, ao incumprimento do princípio de unidade de tesouraria, dando lugar à aplicação das sanções previstas no n.º 8 do artigo 141.º da Lei do Orçamento do Estado.*

o cumprimento que entende ser pertinente exigir.

22.º

Aliás, em rigor, a configuração pretensão punitiva feita no Relato teria como pressuposto, necessário, a existência de responsabilidade financeira do IGCP, na medida em que a execução do seu ato (continuamente) tem sido divergente em relação aos respetivos termos escritos, não tendo tal facto tido, sequer, efeito no momento da “renovação” da isenção.

23.º

Parece, assim, inviável a pretensão punitiva, no que respeita aos respetivos elementos objetivos.

24.º

Deve salientar-se conjugação da norma da LOPTC, que limita a questão a infrações normativas, com o regime contido para a dispensa da UT através de ato.

25.º

Com efeito, o ato concreto que reconhece uma situação excecional, valida o regime de exceção, numa decisão individual e concreta que, mesmo que venha a ser violado, não é nem pode ser assimilado à violação do regime normativo de cujo âmbito de aplicação se foi excluído.

26.º

Seria um contrassenso normativo, particularmente inamissível, na medida em que se pretende ancorar no seu resultado uma pretensão punitiva, o que, como vimo *supra*, não é permitido.

27.º

A este propósito recordem-se os ensinamentos de Frederico de Lacerda da Costa Pinto, a propósito da responsabilidade financeira:

- *As modalidades de responsabilidade estão configuradas na lei e não se centram exclusivamente no dano, mas também num ilícito de Direito Público pré-configurado por outras normas;*
- *Os ilícitos correspondem a modelos tipificados legalmente;*
- *A tipificação dos ilícitos financeiros exige uma conexão com normas jurídicas de Direito Público (que delimitam os deveres dos agentes, as proibições e as condutas permitidas no domínio da obtenção, gestão e aplicação dos dinheiros públicos). O ilícito assim determinado é um ilícito específico de Direito Público porque é essa a natureza das normas de dever infringidas pelo agente:*
 - *As normas aplicáveis são em regra imperativas;*
 - *Os pressupostos das formas de responsabilidade e o seu alcance subjectivo são definidos por lei;*

28.º

Não existe, assim, a infração normativa que é suposta pela norma punitiva e, por outro lado, não existe, face à concreta execução do ato de dispensa, qualquer violação do regime excepcional assim criado, na medida em que a entidade competente para a sua fixação entendeu, sempre, as dificuldades associadas à transferência num prazo tão curto, cujo não cumprimento nem sequer relevou para efeitos de “renovação” da isenção (não se abordará, neste âmbito, a matéria da competência para a fixação daquele prazo, nem, tão-pouco, a sua razoabilidade).

2) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS SUBJETIVOS**29.º**

No que respeita aos elementos subjetivos, afigura-se, de igual modo, a inviabilidade do seu preenchimento, em qualquer das formas legalmente previstas.

30.º

Em primeiro lugar, deve notar-se, face às observações feitas pelo Tribunal de Contas, no âmbito da Auditoria, o empenho imediato para resolver a questão.

HLer

31.º

Depois, deve salientar-se que não há qualquer incumprimento naquilo que é o dever principal associado ao ato do IGCP, isto é: de transferência dos valores.

32.º

Adicionalmente, a sua manutenção da conta do ICNF, em período superior a 15, revela a não utilização dos fundos para outros fins, o que, naturalmente, retira, em absoluto, a cogitação de qualquer comportamento doloso.

33.º

Por outro lado, nem mesmo a negligência pode ser imputada, já que o cumprimento da operação material de transferência, de um ato repetitivo cujos termos são fixados por uma entidade exterior, não depende de uma decisão ou participação de qualquer membro do Conselho de Administração do ICNF.

34.º

Trata-se de uma operação material, sem elemento volitivo, sem necessidade de ponderação concreta, sendo a regularidade dos seus termos um pressuposto no âmbito do Conselho Diretivo.



35.º

Deve, assim, ser arquivado o processo quanto a esta questão.

Não obstante tal entendimento, e prevenindo (sem conceder) posição diversa, o Requerente, visado como putativa responsável, requer, desde já, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que se entender caber ao caso.

36.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação do Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

37.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação ao procedimento adotado.

38.º

O Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório de inspeção.

IV – A RELEVAÇÃO**39.º**

Não obstante tal entendimento, e prevenindo (sem conceder) posição diversa, o Requerente, visado como putativo responsável, requer, desde já,

ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que se entender caber ao caso.

40.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação do Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

41.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação aos procedimentos adotados.

42.º

O Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório.

43.º

Em face do exposto, requer-se a relevação da responsabilidade que se considere existir, por estarem preenchidos os respetivos pressupostos legais.

O Requerente



Joaquim Jorge Castelão Rodrigues

Hen

TRIBUNAL DE CONTAS

DIREÇÃO GERAL

Processo n.º 13/2021 – Audit DA VIII.2

TRIBUNAL DE CONTAS

E 9283/2022
2022/7/5



COLEDA JUÍZA CONSELHEIRA,

EXMO. SR. SUBDIRETOR GERAL,

MARIA TERESA FIDÉLIS DA SILVA, Diretora Regional (Centro) do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (à data), tendo tido conhecimento do extrato do Relato da auditoria acima identificada, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º e 87.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), vem, muito respeitosamente, expor e requer o seguinte:

I – PRELIMINARMENTE: A ADESÃO AO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.º

A Requerente teve conhecimento do conteúdo do documento enviado pelo ICNF, IP, em exercício do contraditório institucional.

2.º

Para os devidos efeitos, a Requerente declara que concorda com as explicações e argumentos que aí apresentados, sem, no entanto, prescindir de qualquer meio de defesa.

3.º

A adesão aqui manifestada é, no caso, particularmente relevante, porquanto se entende que as explicações fornecidas retratam questões organizacionais relevantes para a apreciação dos elementos subjetivos que, necessariamente, tem de ser ponderados, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória.

II – CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

4.º

A pronuncia que agora se apresenta é propedêutica de uma tomada de decisão acerca de um eventual processo de responsabilidade financeira.

5.º

Importa, então, salientar que, salvo melhor opinião, a responsabilidade financeira sancionatória é um tipo sancionatório com autonomia dogmática¹.

6.º

Todavia, essa autonomia não a exime da axiologia, mormente

¹ JOSÉ MOURAZ LOPES, "O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira. Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março", Revista do Tribunal de Contas, 63/64 (2015).

constitucional, comum aos vários ramos sancionatórios.

7.º

Sendo que, esta matriz sancionatória é, pela sua natureza, apta a sustentar a prática agressões e limitações a direitos, liberdades e garantias ou direitos fundamentais de regime análogo.

8.º

Dito de outro modo, as decisões de submeter um servidor público a um processo de responsabilidade financeira e, depois, as decisões que podem ser tomadas nesse processo devem ser tidas como *intervenções restritivas*² em matéria de direitos, liberdades e garantias.

9.º

Sendo inequívoco, como ensina GOMES CANOTILHO, que lhe são aplicáveis, especialmente para efeitos interpretação e aplicação das normas em que se baseia a *restrição*, o regime contido no artigo 18.º da CRP, nomeadamente em matéria de necessidade, adequação, proporcionalidade *stricto sensu* e **salvaguarda do núcleo essencial**.

10.º

Neste *contexto*, torna-se evidente, por um lado, a necessidade de precisão no que respeita aos *elementos objetivos* da pretensão sancionatória (não sendo de admitir interpretações analógicas), bem como a necessidade

² J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição (17.ª Reimpressão), Coimbra, Almedina, páginas 1265 e 1266. O autor distingue as *leis restritivas* de *intervenções restritivas*, incluindo, nestas, as decisões judiciais e dando como exemplo as decisões condenatórias em processo penal ou a *decisão* que impõe a prisão preventiva.

de absoluta adequação dos títulos de responsabilização dos sujeitos, com a valoração concreta da sua participação e elementos volitivos (tal como resultam dos elementos efetivamente recolhidos, não se podendo fazer um exercício de presunção negativa), no contexto da respetiva (e efetiva) capacidade de atuação.

11.º

Ora, face aos dados apurados e ao respetivo contexto (nomeadamente quanto consta do contraditório institucional), tanto no que respeita ao elemento objetivo, como no que tange com os elementos subjetivos, afigura-se, *data maxima venia*, que não estão preenchidos os pressupostos necessários a qualquer pretensão punitiva individual, que seria, no caso, manifestamente injusta, consubstanciando uma forma sensível de desmotivação e vexame, sem qualquer fim de prevenção geral ou especial atendível.

12.º

Entende-se que a conclusão *supra* resulta, inequivocamente, dos termos do Relato e do contraditório institucional, não obstante, deixam-se, em seguida, algumas considerações sobre os dois temas que, no Relato, são expressamente abordados, para efeitos de responsabilização individual,

III – A QUESTÃO DA UNIDADE DE TESOURARIA

1) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS OBJETIVOS

13.º

Não sendo de contestar o apuramento factual respeitante à questão intitulada *Unidade de Tesouraria*, deve, no entanto, manifestar-se uma objeção séria e fundada no que toca ao enquadramento normativo que pretende converter tais factos em matéria passível de responsabilidade financeira sancionatória.

Vejamos, então:

14.º

A base normativa para a putativa responsabilização sancionatória resulta, nos termos consignados no Relato, *prima facie* do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC.

15.º

Sendo que, o enunciado normativo em questão estabelece o seguinte:

O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

d) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;

16.º

No entanto, resulta evidente do Relato que a eventual violação em causa, cuja existência não se concede, não é (nem pode ser convertida em) uma violação de *normas legais ou regulamentares*, sendo, no máximo, uma violação de um ato administrativo, praticado por uma entidade que entende, pelo seu comportamento, que não há qualquer violação (não se discutindo,

sequer, neste momento, a competência para a fixação de um prazo nos termos que ficaram estabelecidos no ato do ICGP).

17.º

Aliás, em rigor, o regime legal invocado impede, no caso, a confusão entre violação dos termos da autorização, concretamente ponderada, e violação do princípio da unidade de tesouraria.

18.º

Note-se, aliás, que o n.º 3 do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (cujo n.º 13 é utilizado como uma das bases legais para a responsabilização), teve o cuidado de estabelecer os casos em que a violação de deveres acessórios, nomeadamente de prestação de informações incorretas, é tida como violação no princípio da unidade de tesouraria³.

19.º

Sendo que, nessa equiparação legal não se integra o incumprimento do prazo concedido pelo IGCP no âmbito do procedimento de dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

20.º

Aliás, a pretensão punitiva, tal como vem sugerida no Relato, surge como algo de paradoxal, pois que o cumprimento da unidade de tesouraria é binário, e, como, não pode ser objeto de incumprimento quando a atuação

³ O n.º 3 do artigo 115.º do DL de execução orçamental em causa tem o seguinte teor: *Sem prejuízo do disposto no artigo 3.º, o incumprimento do disposto nos números anteriores ou a prestação de informação incorreta são equiparados, para todos os efeitos, ao incumprimento do princípio de unidade de tesouraria, dando lugar à aplicação das sanções previstas no n.º 8 do artigo 141.º da Lei do Orçamento do Estado.*

considerada está abrangida por uma dispensa (automática e legal ou administrativa e excecional, concretamente ponderada).

21.º

O ICNF beneficiou de uma isenção de cumprimento, parcial, adequadamente fundamentada e concretamente ponderada, pela entidade com competência para o efeito, que, sem qualquer hesitação, tem assegurado o cumprimento que entende ser pertinente exigir.

22.º

Aliás, em rigor, a configuração pretensão punitiva feita no Relato teria como pressuposto, necessário, a existência de responsabilidade financeira do IGCP, na medida em que a execução do seu ato (continuamente) tem sido divergente em relação aos respetivos termos escritos, não tendo tal facto tido, sequer, efeito no momento da “renovação” da isenção.

23.º

Parece, assim, inviável a pretensão punitiva, no que respeita aos respetivos elementos objetivos.

24.º

Deve salientar-se conjugação da norma da LOPTC, que limita a questão a infrações normativas, com o regime contido para a dispensa da UT através de ato.

25.º

Com efeito, o ato concreto que reconhece uma situação excecional, valida o regime de exceção, numa decisão individual e concreta que, mesmo que venha a ser violado, não é nem pode ser assimilado à violação do regime normativo de cujo âmbito de aplicação se foi excluído.

26.º

Seria um contrassenso normativo, particularmente inamissível, na medida em que se pretende ancorar no seu resultado uma pretensão punitiva, o que, como vimo *supra*, não é permitido.

27.º

A este propósito recordem-se os ensinamentos de Frederico de Lacerda da Costa Pinto, a propósito da responsabilidade financeira:

- *As modalidades de responsabilidade estão configuradas na lei e não se centram exclusivamente no dano, mas também num ilícito de Direito Público pré-configurado por outras normas;*
- *Os ilícitos correspondem a modelos tipificados legalmente;*
- *A tipificação dos ilícitos financeiros exige uma conexão com normas jurídicas de Direito Público (que delimitam os deveres dos agentes, as proibições e as condutas permitidas no domínio da obtenção, gestão e aplicação dos dinheiros públicos). O ilícito assim determinado é um ilícito específico de Direito Público porque é essa a natureza das normas de dever infringidas pelo agente:*
- *As normas aplicáveis são em regra imperativas;*
- *Os pressupostos das formas de responsabilidade e o seu*

alcance subjectivo são definidos por lei;

28.º

Não existe, assim, a infração normativa que é suposta pela norma punitiva e, por outro lado, não existe, face à concreta execução do ato de dispensa, qualquer violação do regime excecional assim criado, na medida em que a entidade competente para a sua fixação entendeu, sempre, as dificuldades associadas à transferência num prazo tão curto, cujo não cumprimento nem sequer relevou para efeitos de “renovação” da isenção (não se abordará, neste âmbito, a matéria da competência para a fixação daquele prazo, nem, tão-pouco, a sua razoabilidade).

2) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS SUBJETIVOS

29.º

No que respeita aos elementos subjetivos, afigura-se, de igual modo, a inviabilidade do seu preenchimento, em qualquer das formas legalmente previstas.

30.º

Em primeiro lugar, deve notar-se, face às observações feitas pelo Tribunal de Contas, no âmbito da Auditoria, o empenho imediato para resolver a questão.

31.º

Depois, deve salientar-se que não há qualquer incumprimento naquilo que é o dever principal associado ao ato do IGCP, isto é: de transferência dos valores.

32.º

Adicionalmente, a sua manutenção da conta do ICNF, em período superior a 15, revela a não utilização dos fundos para outros fins, o que, naturalmente, retira, em absoluto, a cogitação de qualquer comportamento doloso.

33.º

Por outro lado, nem mesmo a negligência pode ser imputada, já que o cumprimento da operação material de transferência, de um ato repetitivo cujos termos são fixados por uma entidade exterior, não depende de uma decisão ou participação de qualquer membro do Conselho de Administração do ICNF.

34.º

Trata-se de uma operação material, sem elemento volitivo, sem necessidade de ponderação concreta, sendo a regularidade dos seus termos um pressuposto no âmbito do Conselho Diretivo.

35.º

Deve, assim, ser arquivado o processo quanto a esta questão.

Não obstante tal entendimento, e prevenindo (sem conceder) posição diversa, a Requerente, visado como putativa responsável, requer, desde já, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de

Contas ("LOPTC"), a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que se entender caber ao caso.

36.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação da Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

37.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação ao procedimento adotado.

38.º

A Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório de inspeção.

IV – A RELEVAÇÃO

39.º

Não obstante tal entendimento, e prevenindo (sem conceder) posição diversa, a Requerente, visada como putativa responsável, requer, desde já, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ("LOPTC"), a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que se entender caber ao caso.

40.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação da Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

Hler

41.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação aos procedimentos adotados.

42.º

A Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório.

43.º

Em face do exposto, requer-se a relevação da responsabilidade que se considere existir, por estarem preenchidos os respetivos pressupostos legais.

ED,

A Requerente



Maria Teresa Fidélis da Silva

Aveiro, 4 de Junho de 2022

Hen



TRIBUNAL DE CONTAS

DIREÇÃO GERAL

Processo n.º 13/2021 – Audit DA VIII.2

COLEDA JUÍZA CONSELHEIRA,

EXMO. SR. SUBDIRETOR GERAL,

NUNO MIGUEL FIGUEIREDO E SILVA DE SOUSA SEQUEIRA GAMA, Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., tendo tido conhecimento do extrato do Relato da auditoria acima identificada, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º e 87.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), vem, muito respeitosamente, expor e requer o seguinte:

I – PRELIMINARMENTE: A ADESÃO AO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.º

O Requerente teve conhecimento do conteúdo do documento enviado pelo ICNF, IP, em exercício do contraditório institucional.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

2.º

Para os devidos efeitos, a Requerente declara que concorda com as explicações e argumentos que aí apresentados, sem, no entanto, prescindir de qualquer meio de defesa.

3.º

A adesão aqui manifestada é, no caso, particularmente relevante, porquanto se entende que as explicações fornecidas retratam questões organizacionais relevantes para a apreciação dos elementos subjetivos que, necessariamente, tem de ser ponderados, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória.

II – CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

4.º

A pronúncia que agora se apresenta é propedêutica de uma tomada de decisão acerca de um eventual processo de responsabilidade financeira.

5.º

Importa, então, salientar que, salvo melhor opinião, a responsabilidade



financeira sancionatória é um tipo sancionatório com autonomia dogmática¹.

6.º

Todavia, essa autonomia não a exime da axiologia, mormente constitucional, comum aos vários ramos sancionatórios.

7.º

Sendo que, esta matriz sancionatória é, pela sua natureza, apta a sustentar a prática agressões e limitações a direitos, liberdades e garantias ou direitos fundamentais de regime análogo.

8.º

Dito de outro modo, as decisões de submeter um servidor público a um processo de responsabilidade financeira e, depois, as decisões que podem ser tomadas nesse processo devem ser tidas como *intervenções restritivas*² em matéria de direitos, liberdades e garantias.

9.º

Sendo inequívoco, como ensina GOMES CANOTILHO, que lhe são aplicáveis, especialmente para efeitos interpretação e aplicação das normas

¹ JOSÉ MOURAZ LOPES, "O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira. Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março", Revista do Tribunal de Contas, 63/64 (2015).

² J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição (17.ª Reimpressão), Coimbra, Almedina, páginas 1265 e 1266. O autor distingue as *leis restritivas* de *intervenções restritivas*, incluindo, nestas, as decisões judiciais e dando como exemplo as decisões condenatórias em processo penal ou a *decisão* que impõe a prisão preventiva.

em que se baseia a *restrição*, o regime contido no artigo 18.º da CRP, nomeadamente em matéria de necessidade, adequação, proporcionalidade *stricto sensu* e **salvaguarda do núcleo essencial**.

10.º

Neste *contexto*, torna-se evidente, por um lado, a necessidade de precisão no que respeita aos *elementos objetivos* da pretensão sancionatória (não sendo de admitir interpretações analógicas), bem como a necessidade de absoluta adequação dos títulos de responsabilização dos sujeitos, com a avaliação concreta da sua participação e elementos volitivos (tal como resultam dos elementos efetivamente recolhidos, não se podendo fazer um exercício de presunção negativa), no contexto da respetiva (e efetiva) capacidade de atuação.

11.º

Ora, face aos dados apurados e ao respetivo contexto (nomeadamente quanto consta do contraditório institucional), tanto no que respeita ao elemento objetivo, como no que tange com os elementos subjetivos, afigura-se, *data maxima venia*, que não estão preenchidos os pressupostos necessários a qualquer pretensão punitiva individual, que seria, no caso, manifestamente injusta, consubstanciando uma forma sensível de desmotivação e vexame, sem qualquer fim de prevenção geral ou especial atendível.



12.º

Entende-se que a conclusão *supra* resulta, inequivocamente, dos termos do Relato e do contraditório institucional, não obstante, deixam-se, em seguida, algumas considerações sobre os dois temas que, no Relato, são expressamente abordados, para efeitos de responsabilização individual,

III – A QUESTÃO DA UNIDADE DE TESOURARIA

1) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS OBJETIVOS

13.º

Não sendo de contestar o apuramento factual respeitante à questão intitulada *Unidade de Tesouraria*, deve, no entanto, manifestar-se uma objeção séria e fundada no que toca ao enquadramento normativo que pretende converter tais factos em matéria passível de responsabilidade financeira sancionatória.

Vejamos, então:

14.º

A base normativa para a putativa responsabilização sancionatória resulta, nos termos consignados no Relato, *prima facie* do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC.



15.º

Sendo que, o enunciado normativo em questão estabelece o seguinte:

O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

d) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;

16.º

No entanto, resulta evidente do Relato que a eventual violação em causa, cuja existência não se concede, não é (nem pode ser convertida em) uma violação de *normas legais ou regulamentares*, sendo, no máximo, uma violação de um ato administrativo, praticado por uma entidade que entende, pelo seu comportamento, que não há qualquer violação (não se discutindo, sequer, neste momento, a competência para a fixação de um prazo nos termos que ficaram estabelecidos no ato do ICGP).

17.º

Aliás, em rigor, o regime legal invocado impede, no caso, a confusão entre violação dos termos da autorização, concretamente ponderada, e violação do princípio da unidade de tesouraria.

18.º

Note-se, aliás, que o n.º 3 do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (cujo n.º 13 é utilizado como uma das bases legais para a



responsabilização), teve o cuidado de estabelecer os casos em que a violação de deveres acessórios, nomeadamente de prestação de informações incorretas, é tida como violação no princípio da unidade de tesouraria³.

19.º

Sendo que, nessa equiparação legal não se integra o incumprimento do prazo concedido pelo IGCP no âmbito do procedimento de dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

20.º

Aliás, a pretensão punitiva, tal como vem sugerida no Relato, surge como algo de paradoxal, pois que o cumprimento da unidade de tesouraria é binário, e, como, não pode ser objeto de incumprimento quando a atuação considerada está abrangida por uma dispensa (automática e legal ou administrativa e excecional, concretamente ponderada).

21.º

O ICNF beneficiou de uma isenção de cumprimento, parcial, adequadamente fundamentada e concretamente ponderada, pela entidade

³ O n.º 3 do artigo 115.º do DL de execução orçamental em causa tem o seguinte teor: *Sem prejuízo do disposto no artigo 3.º, o incumprimento do disposto nos números anteriores ou a prestação de informação incorreta são equiparados, para todos os efeitos, ao incumprimento do princípio de unidade de tesouraria, dando lugar à aplicação das sanções previstas no n.º 8 do artigo 141.º da Lei do Orçamento do Estado.*

com competência para o efeito, que, sem qualquer hesitação, tem assegurado o cumprimento que entende ser pertinente exigir.

22.º

Aliás, em rigor, a configuração pretensão punitiva feita no Relato teria como pressuposto, necessário, a existência de responsabilidade financeira do IGCP, na medida em que a execução do seu ato (continuamente) tem sido divergente em relação aos respetivos termos escritos, não tendo tal facto tido, sequer, efeito no momento da “renovação” da isenção.

23.º

Parece, assim, inviável a pretensão punitiva, no que respeita aos respetivos elementos objetivos.

24.º

Deve salientar-se conjugação da norma da LOPTC, que limita a questão a infrações normativas, com o regime contido para a dispensa da UT através de ato.

25.º

Com efeito, o ato concreto que reconhece uma situação excecional, valida o regime de exceção, numa decisão individual e concreta que, mesmo que venha a ser violado, não é nem pode ser assimilado à violação do regime normativo de cujo âmbito de aplicação se foi excluído.



26.º

Seria um contrassenso normativo, particularmente inamissível, na medida em que se pretende ancorar no seu resultado uma pretensão punitiva, o que, como vimo *supra*, não é permitido.

27.º

A este propósito recordem-se os ensinamentos de Frederico de Lacerda da Costa Pinto, a propósito da responsabilidade financeira:

- *As modalidades de responsabilidade estão configuradas na lei e não se centram exclusivamente no dano, mas também num ilícito de Direito Público pré-configurado por outras normas;*
- *Os ilícitos correspondem a modelos tipificados legalmente;*
- *A tipificação dos ilícitos financeiros exige uma conexão com normas jurídicas de Direito Público (que delimitam os deveres dos agentes, as proibições e as condutas permitidas no domínio da obtenção, gestão e aplicação dos dinheiros públicos). O ilícito assim determinado é um ilícito específico de Direito Público porque é essa a natureza das normas de dever infringidas pelo agente:*
- *As normas aplicáveis são em regra imperativas;*
- *Os pressupostos das formas de responsabilidade e o seu alcance subjectivo são definidos por lei;*



28.º

Não existe, assim, a infração normativa que é suposta pela norma punitiva e, por outro lado, não existe, face à concreta execução do ato de dispensa, qualquer violação do regime excecional assim criado, na medida em que a entidade competente para a sua fixação entendeu, sempre, as dificuldades associadas à transferência num prazo tão curto, cujo não cumprimento nem sequer relevou para efeitos de “renovação” da isenção (não se abordará, neste âmbito, a matéria da competência para a fixação daquele prazo, nem, tão-pouco, a sua razoabilidade).

2) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS SUBJETIVOS

29.º

No que respeita aos elementos subjetivos, afigura-se, de igual modo, a inviabilidade do seu preenchimento, em qualquer das formas legalmente previstas.

30.º

Em primeiro lugar, deve notar-se, face às observações feitas pelo Tribunal de Contas, no âmbito da Auditoria, o empenho imediato para resolver a questão.



31.º

Depois, deve salientar-se que não há qualquer incumprimento naquilo que é o dever principal associado ao ato do IGCP, isto é: de transferência dos valores.

32.º

Adicionalmente, a sua manutenção da conta do ICNF, em período superior a 15, revela a não utilização dos fundos para outros fins, o que, naturalmente, retira, em absoluto, a cogitação de qualquer comportamento doloso.

33.º

Por outro lado, nem mesmo a negligência pode ser imputada, já que o cumprimento da operação material de transferência, de um ato repetitivo cujos termos são fixados por uma entidade exterior, não depende de uma decisão ou participação de qualquer membro do Conselho de Administração do ICNF.

34.º

Trata-se de uma operação material, sem elemento volitivo, sem necessidade de ponderação concreta, sendo a regularidade dos seus termos um pressuposto no âmbito do Conselho Diretivo.



35.º

Deve, assim, ser arquivado o processo quanto a esta questão.

Não obstante tal entendimento, e prevenindo (sem conceder) posição diversa, o Requerente, visado como putativa responsável, requer, desde já, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que se entender caber ao caso.

36.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação do Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

37.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação ao procedimento adotado.

38.º

O Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório de inspeção.

IV – A RELEVAÇÃO

39.º

Não obstante tal entendimento, e prevenindo (sem conceder) posição diversa, o Requerente, visado como putativo responsável, requer, desde já,



ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que se entender caber ao caso.

40.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação do Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

41.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação aos procedimentos adotados.

42.º

O Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório.

43.º

Em face do exposto, requer-se a relevação da responsabilidade que se considere existir, por estarem preenchidos os respetivos pressupostos legais.

ED,

O Requerente

Ampliação Financeira do JFC

04/07/2022

Hler

TRIBUNAL DE CONTAS

E 9330/2022
2022/7/6



TRIBUNAL DE CONTAS

DIREÇÃO GERAL

Processo n.º 13/2021 – Audit DA VIII.2

COLENDIA JUÍZA CONSELHEIRA,

EXMO. SR. SUBDIRETOR GERAL,

OLGA CRISTINA CARRASCO MARTINS, Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., desde **21 de maio de 2019**, tendo tido conhecimento do extrato do Relato da auditoria acima identificada, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º e 87.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), vem, muito respeitosamente, expor e requer o seguinte:

I – PRELIMINARMENTE: A ADESÃO AO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.º

O Requerente teve conhecimento do conteúdo do documento enviado pelo ICNF, IP, em exercício do contraditório institucional.

1

df

Hen

2.º

Para os devidos efeitos, a Requerente declara que concorda com as explicações e argumentos que aí apresentados, sem, no entanto, prescindir de qualquer meio de defesa.

3.º

A adesão aqui manifestada é, no caso, particularmente relevante, porquanto se entende que as explicações fornecidas retratam questões organizacionais relevantes para a apreciação dos elementos subjetivos que, necessariamente, tem de ser ponderados, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória.

II – CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

4.º

A pronúncia que agora se apresenta é propedêutica de uma tomada de decisão acerca de um eventual processo de responsabilidade financeira.

5.º

Importa, então, salientar que, salvo melhor opinião, a responsabilidade

df

financeira sancionatória é um tipo sancionatório com autonomia dogmática¹.

6.º

Todavia, essa autonomia não a exime da axiologia, mormente constitucional, comum aos vários ramos sancionatórios.

7.º

Sendo que, esta matriz sancionatória é, pela sua natureza, apta a sustentar a prática agressões e limitações a direitos, liberdades e garantias ou direitos fundamentais de regime análogo.

8.º

Dito de outro modo, as decisões de submeter um servidor público a um processo de responsabilidade financeira e, depois, as decisões que podem ser tomadas nesse processo devem ser tidas como *intervenções restritivas*² em matéria de direitos, liberdades e garantias.

9.º

¹ JOSÉ MOURAZ LOPES, "O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira. Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março", Revista do Tribunal de Contas, 63/64 (2015).

² J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição (17.ª Reimpressão), Coimbra, Almedina, páginas 1265 e 1266. O autor distingue as *leis restritivas* de *intervenções restritivas*, incluindo, nestas, as decisões judiciais e dando como exemplo as decisões condenatórias em processo penal ou a *decisão* que impõe a prisão preventiva.

Sendo inequívoco, como ensina GOMES CANOTILHO, que lhe são aplicáveis, especialmente para efeitos interpretação e aplicação das normas em que se baseia a *restrição*, o regime contido no artigo 18.º da CRP, nomeadamente em matéria de necessidade, adequação, proporcionalidade *stricto sensu* e **salvaguarda do núcleo essencial**.

10.º

Neste *contexto*, torna-se evidente, por um lado, a necessidade de precisão no que respeita aos *elementos objetivos* da pretensão sancionatória (não sendo de admitir interpretações analógicas), bem como a necessidade de absoluta adequação dos títulos de responsabilização dos sujeitos, com a valoração concreta da sua participação e elementos volitivos (tal como resultam dos elementos efetivamente recolhidos, não se podendo fazer um exercício de presunção negativa), no contexto da respetiva (e efetiva) capacidade de atuação.

11.º

Ora, face aos dados apurados e ao respetivo contexto (nomeadamente quanto consta do contraditório institucional), tanto no que respeita ao elemento objetivo, como no que tange com os elementos subjetivos, afigura-se, *data maxima venia*, que não estão preenchidos os pressupostos necessários a qualquer pretensão punitiva individual, que seria, no caso, manifestamente injusta, consubstanciando uma forma sensível de

desmotivação e vexame, sem qualquer fim de prevenção geral ou especial atendível.

12.º

Entende-se que a conclusão *supra* resulta, inequivocamente, dos termos do Relato e do contraditório institucional, não obstante, deixam-se, em seguida, algumas considerações sobre os dois temas que, no Relato, são expressamente abordados, para efeitos de responsabilização individual,

III – A QUESTÃO DA UNIDADE DE TESOURARIA

1) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS OBJETIVOS

13.º

Não sendo de contestar o apuramento factual respeitante à questão intitulada *Unidade de Tesouraria*, deve, no entanto, manifestar-se uma objeção séria e fundada no que toca ao enquadramento normativo que pretende converter tais factos em matéria passível de responsabilidade financeira sancionatória.

Vejamos, então:

14.º

A base normativa para a putativa responsabilização sancionatória resulta, nos termos consignados no Relato, *prima facie* do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC.

15.º

Sendo que, o enunciado normativo em questão estabelece o seguinte:

O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

d) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;

16.º

No entanto, resulta evidente do Relato que a eventual violação em causa, cuja existência não se concede, não é (nem pode ser convertida em) uma violação de *normas legais ou regulamentares*, sendo, no máximo, uma violação de um ato administrativo, praticado por uma entidade que entende, pelo seu comportamento, que não há qualquer violação (não se discutindo, sequer, neste momento, a competência para a fixação de um prazo nos termos que ficaram estabelecidos no ato do ICGP).

17.º

Aliás, em rigor, o regime legal invocado impede, no caso, a confusão entre violação dos termos da autorização, concretamente ponderada, e violação do princípio da unidade de tesouraria.

18.º

Note-se, aliás, que o n.º 3 do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (cujo n.º 13 é utilizado como uma das bases legais para a responsabilização), teve o cuidado de estabelecer os casos em que a violação de deveres acessórios, nomeadamente de prestação de informações incorretas, é tida como violação no princípio da unidade de tesouraria³.

19.º

Sendo que, nessa equiparação legal não se integra o incumprimento do prazo concedido pelo IGCP no âmbito do procedimento de dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

20.º

Aliás, a pretensão punitiva, tal como vem sugerida no Relato, surge como algo de paradoxal, pois que o cumprimento da unidade de tesouraria é binário, e, como, não pode ser objeto de incumprimento quando a atuação considerada está abrangida por uma dispensa (automática e legal ou administrativa e excecional, concretamente ponderada).

³ O n.º 3 do artigo 115.º do DL de execução orçamental em causa tem o seguinte teor: *Sem prejuízo do disposto no artigo 3.º, o incumprimento do disposto nos números anteriores ou a prestação de informação incorreta são equiparados, para todos os efeitos, ao incumprimento do princípio de unidade de tesouraria, dando lugar à aplicação das sanções previstas no n.º 8 do artigo 141.º da Lei do Orçamento do Estado.*

21.º

O ICNF beneficiou de uma isenção de cumprimento, parcial, adequadamente fundamentada e concretamente ponderada, pela entidade com competência para o efeito, que, sem qualquer hesitação, tem assegurado o cumprimento que entende ser pertinente exigir.

22.º

Aliás, em rigor, a configuração pretensão punitiva feita no Relato teria como pressuposto, necessário, a existência de responsabilidade financeira do IGCP, na medida em que a execução do seu ato (continuamente) tem sido divergente em relação aos respetivos termos escritos, não tendo tal facto tido, sequer, efeito no momento da “renovação” da isenção.

23.º

Parece, assim, inviável a pretensão punitiva, no que respeita aos respetivos elementos objetivos.

24.º

Deve salientar-se conjugação da norma da LOPTC, que limita a questão a infrações normativas, com o regime contido para a dispensa da UT através de ato.

25.º

Com efeito, o ato concreto que reconhece uma situação excecional,

valida o regime de exceção, numa decisão individual e concreta que, mesmo que venha a ser violado, não é nem pode ser assimilado à violação do regime normativo de cujo âmbito de aplicação se foi excluído.

26.º

Seria um contrassenso normativo, particularmente inamissível, na medida em que se pretende ancorar no seu resultado uma pretensão punitiva, o que, como vimo *supra*, não é permitido.

27.º

A este propósito recordem-se os ensinamentos de Frederico de Lacerda da Costa Pinto, a propósito da responsabilidade financeira:

- *As modalidades de responsabilidade estão configuradas na lei e não se centram exclusivamente no dano, mas também num ilícito de Direito Público pré-configurado por outras normas;*
- *Os ilícitos correspondem a modelos tipificados legalmente;*
- *A tipificação dos ilícitos financeiros exige uma conexão com normas jurídicas de Direito Público (que delimitam os deveres dos agentes, as proibições e as condutas permitidas no domínio da obtenção, gestão e aplicação dos dinheiros públicos). O ilícito assim determinado é um ilícito específico de Direito Público porque é essa a natureza das*

normas de dever infringidas pelo agente:

- *As normas aplicáveis são em regra imperativas;*
- *Os pressupostos das formas de responsabilidade e o seu alcance subjectivo são definidos por lei;*

28.º

Não existe, assim, a infração normativa que é suposta pela norma punitiva e, por outro lado, não existe, face à concreta execução do ato de dispensa, qualquer violação do regime excecional assim criado, na medida em que a entidade competente para a sua fixação entendeu, sempre, as dificuldades associadas à transferência num prazo tão curto, cujo não cumprimento nem sequer relevou para efeitos de “renovação” da isenção (não se abordará, neste âmbito, a matéria da competência para a fixação daquele prazo, nem, tão-pouco, a sua razoabilidade).

2) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS SUBJETIVOS

29.º

No que respeita aos elementos subjetivos, afigura-se, de igual modo, a inviabilidade do seu preenchimento, em qualquer das formas legalmente previstas.

30.º

Em primeiro lugar, deve notar-se, face às observações feitas pelo Tribunal de Contas, no âmbito da Auditoria, o empenho imediato para resolver a questão.

31.º

Depois, deve salientar-se que não há qualquer incumprimento naquilo que é o dever principal associado ao ato do IGCP, isto é: de transferência dos valores.

32.º

Adicionalmente, a sua manutenção da conta do ICNF, em período superior a 15, revela a não utilização dos fundos para outros fins, o que, naturalmente, retira, em absoluto, a cogitação de qualquer comportamento doloso.

33.º

Por outro lado, nem mesmo a negligência pode ser imputada, já que o cumprimento da operação material de transferência, de um ato repetitivo cujos termos são fixados por uma entidade exterior, não depende de uma decisão ou participação de qualquer membro do Conselho de Administração do ICNF.

34.º

Trata-se de uma operação material, sem elemento volitivo, sem

necessidade de ponderação concreta, sendo a regularidade dos seus termos um pressuposto no âmbito do Conselho Diretivo.

35.º

Deve, assim, ser arquivado o processo quanto a esta questão.

Não obstante tal entendimento, e prevenindo (sem conceder) posição diversa, o Requerente, visado como putativa responsável, requer, desde já, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que se entender caber ao caso.

36.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação do Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

37.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação ao procedimento adotado.

38.º

O Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório de inspeção.

IV – A RELEVAÇÃO

39.º

Não obstante tal entendimento, e prevenindo (sem conceder) posição diversa, o Requerente, visado como putativo responsável, requer, desde já, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que se entender caber ao caso.

40.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação do Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

41.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação aos procedimentos adotados.

42.º

O Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório.

43.º

Em face do exposto, requer-se a relevação da responsabilidade que se considere existir, por estarem preenchidos os respetivos pressupostos legais.

Hler

ED,

O Requerente

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Oscar', written over the printed text 'O Requerente'. The signature is stylized and includes a long horizontal stroke at the end.

HLer

TRIBUNAL DE CONTAS

E 9364/2022
2022/7/7



TRIBUNAL DE CONTAS

DIREÇÃO GERAL

Processo n.º 13/2021 – Audit DA VIII.2

VENERANDA JUÍZA CONSELHEIRA,

EXMO. SR. SUBDIRETOR GERAL,

RUI MANUEL FELIZARDO POMBO, Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF, I.P.) e Diretor da Direção Regional da Conservação da Natureza e Florestas de Lisboa e Vale do Tejo do ICNF, I.P., tendo tido conhecimento do extrato do Relato da auditoria acima identificada, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação em vigor, vem, muito respeitosamente, expor e requer o seguinte:

I – PRELIMINARMENTE: A ADEÇÃO AO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.º

O Requerente teve conhecimento do conteúdo do documento enviado pelo ICNF, IP, em exercício do contraditório institucional.

2.º

Para os devidos efeitos, o Requerente declara que concorda com as explicações e argumentos que ali são apresentados, sem, no entanto, prescindir de qualquer meio de defesa.

3.º

A adesão aqui manifestada é, no caso, particularmente relevante, porquanto se entende que as explicações fornecidas retratam questões organizacionais relevantes para a apreciação dos elementos subjetivos que, necessariamente, tem de ser ponderados no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória.

II – CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

4.º

A pronúncia que agora se apresenta é propedêutica de uma tomada de decisão acerca de um eventual processo de responsabilidade financeira.

1

Hen

5.º

Importa, então, salientar que, salvo melhor opinião, a responsabilidade financeira sancionatória é um tipo sancionatório com autonomia dogmática¹.

6.º

Todavia, essa autonomia não a exime da axiologia, mormente constitucional, comum aos vários ramos sancionatórios.

7.º

Sendo que esta matriz sancionatória é, pela sua natureza, apta a sustentar a prática de agressões e limitações a direitos, liberdades e garantias ou direitos fundamentais de regime análogo.

8.º

Dito de outro modo, as decisões de submeter um servidor público a um processo de responsabilidade financeira e, depois, as decisões que podem ser tomadas nesse processo, devem ser tidas como *intervenções restritivas*² em matéria de direitos, liberdades e garantias.

9.º

Sendo inequívoco, como ensina GOMES CANOTILHO, que lhe são aplicáveis, especialmente para efeitos de interpretação e aplicação das normas em que se baseia a *restricção*, o regime contido no artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa, nomeadamente em matéria de necessidade, adequação, proporcionalidade *stricto sensu* e salvaguarda do *núcleo essencial*.

10.º

Neste contexto, torna-se evidente, por um lado, a necessidade de precisão no que respeita aos *elementos objetivos* da pretensão sancionatória (não sendo de admitir interpretações análogas), bem como a necessidade de absoluta adequação dos títulos de responsabilização dos sujeitos, com a valoração concreta da sua participação e elementos volitivos (tal como resultam dos elementos efetivamente recolhidos, não se podendo fazer um exercício de presunção negativa), no contexto da respetiva (e efetiva) capacidade de atuação.

11.º

Ora, face aos dados apurados e ao respetivo contexto (nomeadamente quanto consta do contraditório institucional), tanto no que respeita ao elemento objetivo, como no que tange com os elementos subjetivos, afigura-se, *data maxima venia*, que não estão preenchidos os pressupostos necessários a qualquer pretensão punitiva individual, que seria, no caso, manifestamente injusta, consubstanciando uma forma sensível de desmotivação e vexame, sem qualquer fim de prevenção geral ou especial atendível.

¹ JOSÉ MOURAZ LOPES, "O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira. Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março", Revista do Tribunal de Contas, 63/64 (2015).

² J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição (17.ª Reimpressão), Coimbra, Almedina, páginas 1265 e 1266. O autor distingue as *leis restritivas de intervenções restritivas*, incluindo, nestas, as decisões judiciais e dando como exemplo as decisões condenatórias em processo penal ou a *decisão* que impõe a prisão preventiva.

Hler

12.º

Entende-se que a conclusão *supra* resulta inequivocamente dos termos do Relato e do contraditório institucional, não obstante, deixam-se, em seguida, algumas considerações sobre o tema que, no Relato, é expressamente abordado, para efeitos de responsabilização individual.

III – A QUESTÃO DA UNIDADE DE TESOURARIA

1) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS OBJETIVOS

13.º

Não sendo de contestar o apuramento factual respeitante à questão intitulada *Unidade de Tesouraria*, deve, no entanto, manifestar-se uma objeção séria e fundada no que toca ao enquadramento normativo que pretende converter tais factos em matéria passível de responsabilidade financeira sancionatória.

Vejamos, então:

14.º

A base normativa para a putativa responsabilização sancionatória resulta, nos termos consignados no Relato, *prima facie* do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

15.º

O enunciado normativo em questão estabelece o seguinte: “*O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) d) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;*”.

16.º

No entanto, resulta evidente do Relato objeto da presente, que a eventual violação em causa, cuja existência não se concede, não é (nem pode ser convertida em) uma violação de *normas legais ou regulamentares*, sendo, no máximo, uma violação de um ato administrativo, praticado por uma entidade que entende, pelo seu comportamento, que não há qualquer violação (não se discutindo, sequer, neste momento, a competência para a fixação de um prazo nos termos que ficaram estabelecidos no ato do ICGP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública).

17.º

Aliás, em rigor, o regime legal invocado impede, no caso, a confusão entre violação dos termos da autorização, concretamente ponderada, e violação do princípio da unidade de tesouraria.

Hler

18.º

Note-se, aliás, que o n.º 3 do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho, na redação em vigor, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019 (cujo n.º 13 é utilizado como uma das bases legais para a responsabilização), teve o cuidado de estabelecer os casos em que a violação de deveres acessórios, nomeadamente de prestação de informações incorretas, é tida como violação no princípio da unidade de tesouraria³.

19.º

Sendo que nessa equiparação legal não se integra o incumprimento do prazo concedido pelo IGCP no âmbito do procedimento de dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

20.º

Aliás, a pretensão punitiva, tal como vem sugerida no Relato, surge como algo de paradoxal, pois que o cumprimento da unidade de tesouraria é binário e não pode ser objeto de incumprimento quando a atuação considerada está abrangida por uma dispensa (automática e legal ou administrativa e excecional, concretamente ponderada).

21.º

O ICNF, I.P. beneficiou de uma isenção de cumprimento, parcial, adequadamente fundamentada e concretamente ponderada, pela entidade com competência para o efeito, a qual, sem qualquer hesitação, tem assegurado o cumprimento que entende ser pertinente exigir.

22.º

Aliás, em rigor, a configuração da pretensão punitiva feita no Relato teria como pressuposto necessário, a existência de responsabilidade financeira do IGCP, na medida em que a execução do seu ato (continuamente) tem sido divergente em relação aos respetivos termos escritos, não tendo tal facto tido, sequer, efeito no momento da “renovação” da isenção.

23.º

Parece, assim, inviável a pretensão punitiva, no que respeita aos respetivos elementos objetivos.

24.º

Deve salientar-se a conjugação da norma da LOPTC, que limita a questão a infrações normativas, com o regime contido para a dispensa da Unidade de Tesouraria através de ato.

25.º

Com efeito, o ato concreto que reconhece uma situação excecional, valida o regime de exceção numa decisão individual e concreta que, mesmo que venha a ser violado, não é nem

³ O n.º 3 do artigo 115.º do DL de execução orçamental em causa tem o seguinte teor: “Sem prejuízo do disposto no artigo 3.º, o incumprimento do disposto nos números anteriores ou a prestação de informação incorreta são equiparados, para todos os efeitos, ao incumprimento do princípio de unidade de tesouraria, dando lugar à aplicação das sanções previstas no n.º 8 do artigo 141.º da Lei do Orçamento do Estado.”.

pode ser assimilado à violação do regime normativo de cujo âmbito de aplicação foi excluído.

26.º

Seria um contrassenso normativo, particularmente inamissível, na medida em que se pretende ancorar no seu resultado uma pretensão punitiva, o que, como vimos *supra*, não é permitido.

27.º

A este propósito, recordem-se os ensinamentos de Frederico de Lacerda da Costa Pinto, a propósito da responsabilidade financeira:

- *As modalidades de responsabilidade estão configuradas na lei e não se centram exclusivamente no dano, mas também num ilícito de Direito Público pré-configurado por outras normas;*
- *Os ilícitos correspondem a modelos tipificados legalmente;*
- *A tipificação dos ilícitos financeiros exige uma conexão com normas jurídicas de Direito Público (que delimitam os deveres dos agentes, as proibições e as condutas permitidas no domínio da obtenção, gestão e aplicação dos dinheiros públicos). O ilícito assim determinado é um ilícito específico de Direito Público porque é essa a natureza das normas de dever infringidas pelo agente;*
- *As normas aplicáveis são em regra imperativas;*
- *Os pressupostos das formas de responsabilidade e o seu alcance subjetivo são definidos por lei;*

28.º

Não existe, assim, a infração normativa que é suposta pela norma punitiva e, por outro lado, não existe, face à concreta execução do ato de dispensa, qualquer violação do regime excecional assim criado, na medida em que a entidade competente para a sua fixação entendeu, sempre, as dificuldades associadas à transferência num prazo tão curto, cujo não cumprimento nem sequer relevou para efeitos de “renovação” da isenção (não se abordará, neste âmbito, a matéria da competência para a fixação daquele prazo, nem tão-pouco a sua razoabilidade).

2) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS SUBJETIVOS

29.º

No que respeita aos elementos subjetivos, afigura-se, de igual modo, a inviabilidade do seu preenchimento, em qualquer das formas legalmente previstas.

30.º

Em primeiro lugar, deve notar-se, face às observações feitas pelo Tribunal de Contas no âmbito da Auditoria, o empenho imediato para resolver a questão.

31.º

Depois, deve salientar-se que não há qualquer incumprimento naquilo que é o dever

principal associado ao ato do IGCP, isto é: de transferência dos valores.

32.º

Adicionalmente, a sua manutenção na conta do ICNF, I.P. em período superior a 15 dias, revela a não utilização dos fundos para outros fins, o que, naturalmente, retira em absoluto, a cogitação de qualquer comportamento doloso.

33.º

Por outro lado, nem mesmo a título de negligência pode ser imputada, já que o cumprimento da operação material de transferência, de um ato repetitivo cujos termos são fixados por uma entidade exterior, não depende de uma decisão ou participação de qualquer membro do Conselho Diretivo do ICNF, I.P..

34.º

Trata-se de uma operação material, sem elemento volitivo, sem necessidade de ponderação concreta, sendo a regularidade dos seus termos um pressuposto no âmbito do Conselho Diretivo.

IV – AS COMPETÊNCIAS DO REQUERENTE E A SUA INTERVENÇÃO NOS PROCEDIMENTOS FINANCEIROS E DE CONTRATAÇÃO

35.º

À data a que reportam os factos, o Requerente era (e é) vogal do conselho diretivo do ICNF, I.P., responsável pela Direção Regional da Conservação da Natureza e Florestas de Lisboa e Vale do Tejo, tendo sido nomeado por via do Despacho n.º 5068-A/2019, de 20 de maio, publicado no Diário da República, 2.ª Série, Parte C, n.º 97, de 21 de maio de 2019.

36.º

No quadro das suas competências, estabelecidas nos n.ºs 5 e 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de março, e delegadas e subdelegadas através da Deliberação n.º 1071/2019, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 194, de 09 de outubro de 2019, não se inclui qualquer competência diretamente relacionada com o procedimento inerente à concretização da unidade de tesouraria.

37.º

E, pese embora o Requerente detivesse competências em matéria de contratação pública, as mesmas estavam circunscritas às áreas de atuação e às unidades orgânicas integradas na Direção Regional da Conservação da Natureza e Florestas de Lisboa e Vale do Tejo, e, por conseguinte, sem qualquer ligação ao procedimento subjacente ao contrato apontado no Relato.

38.º

Portanto, o Requerente não tinha quaisquer competências diretamente relacionadas com

Hler

a matéria financeira ou de contratação pública aqui em apreço, sequer quanto à direção, gestão e supervisão dos serviços competentes para a preparação e execução de tais procedimentos.

39.º

De onde resulta a evidência que o Requerente não teve, nem devia ter, qualquer intervenção nos referidos procedimentos, não podendo, por este motivo, e sem ser sequer necessário analisar da bondade da imputação objetiva, o Requerente ser responsabilizado por qualquer irregularidade.

40.º

Deve, assim, ser arquivado o processo.

V – A RELEVAÇÃO

41.º

Não obstante tal entendimento, e prevenindo (sem conceder) posição diversa, o Requerente, visado como putativo responsável, requer, desde já, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9 da LOPTC, a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que se entender caber ao caso.

42.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação do Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

43.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação ao procedimento adotado.

44.º

O Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise no relatório objeto da presente pronúncia.

45.º

Em face do exposto, requer-se a relevação da responsabilidade que se considere existir, por estarem preenchidos os respetivos pressupostos legais.

ED,

O Requerente


Assinado de
forma digital por
RUI MANUEL
FELIZARDO
POMBO

7

Hen

TRIBUNAL DE CONTAS

DIREÇÃO GERAL

Processo n.º 13/2021 – Audit DA VIII.2

TRIBUNAL DE CONTAS

E 9281/2022
2022/715



COLEDA JUÍZA CONSELHEIRA,

EXMO. SR. SUBDIRETOR GERAL,

SANDRA ALBERTINA DA SILVA NOGUEIRA RODRIGUES VINHAIS SARMENTO, Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., tendo tido conhecimento do extrato do Relato da auditoria acima identificada, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º e 87.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), vem, muito respeitosamente, expor e requer o seguinte:

I – PRELIMINARMENTE: A ADESÃO AO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.º

A Requerente teve conhecimento do conteúdo do documento enviado pelo ICNF, IP, em exercício do contraditório institucional.

2.º

Para os devidos efeitos, a Requerente declara que concorda com as explicações e argumentos que aí apresentados, sem, no entanto, prescindir de qualquer meio de defesa.

3.º

A adesão aqui manifestada é, no caso, particularmente relevante, porquanto se entende que as explicações fornecidas retratam questões organizacionais relevantes para a apreciação

dos elementos subjetivos que, necessariamente, tem de ser ponderados, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória.

II – CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

4.º

A pronúncia que agora se apresenta é propedêutica de uma tomada de decisão acerca de um eventual processo de responsabilidade financeira.

5.º

Importa, então, salientar que, salvo melhor opinião, a responsabilidade financeira sancionatória é um tipo sancionatório com autonomia dogmática¹.

6.º

Todavia, essa autonomia não a exime da axiologia, mormente constitucional, comum aos vários ramos sancionatórios.

7.º

Sendo que, esta matriz sancionatória é, pela sua natureza, apta a sustentar a prática agressões e limitações a direitos, liberdades e garantias ou direitos fundamentais de regime análogo.

8.º

Dito de outro modo, as decisões de submeter um servidor público a um processo de responsabilidade financeira e, depois, as decisões que podem ser tomadas nesse processo devem ser tidas como *intervenções restritivas*² em matéria de direitos, liberdades e garantias.

¹ JOSÉ MOURAZ LOPES, "O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira. Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março", Revista do Tribunal de Contas, 63/64 (2015).

² J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição (17.ª Reimpressão), Coimbra, Almedina, páginas 1265 e 1266. O autor distingue as *leis restritivas* de *intervenções restritivas*,

9.º

Sendo inequívoco, como ensina GOMES CANOTILHO, que lhe são aplicáveis, especialmente para efeitos interpretação e aplicação das normas em que se baseia a *restrição*, o regime contido no artigo 18.º da CRP, nomeadamente em matéria de necessidade, adequação, proporcionalidade *stricto sensu* e *salvaguarda do núcleo essencial*.

10.º

Neste *contexto*, torna-se evidente, por um lado, a necessidade de precisão no que respeita aos *elementos objetivos* da pretensão sancionatória (não sendo de admitir interpretações analógicas), bem como a necessidade de absoluta adequação dos títulos de responsabilização dos sujeitos, com a valoração concreta da sua participação e elementos volitivos (tal como resultam dos elementos efetivamente recolhidos, não se podendo fazer um exercício de presunção negativa), no contexto da respetiva (e efetiva) capacidade de atuação.

11.º

Ora, face aos dados apurados e ao respetivo contexto (nomeadamente quanto consta do contraditório institucional), tanto no que respeita ao elemento objetivo, como no que tange com os elementos subjetivos, afigura-se, *data maxima venia*, que não estão preenchidos os pressupostos necessários a qualquer pretensão punitiva individual, que seria, no caso, manifestamente injusta, consubstanciando uma forma sensível de desmotivação e vexame, sem qualquer fim de prevenção geral ou especial atendível.

12.º

Entende-se que a conclusão *supra* resulta, inequivocamente, dos termos do Relato e do contraditório institucional, não obstante, deixam-se, em seguida, algumas considerações sobre os temas que, no Relato, são expressamente abordados, para efeitos de responsabilização individual,

III – A QUESTÃO DA UNIDADE DE TESOURARIA

incluindo, nestas, as decisões judiciais e dando como exemplo as decisões condenatórias em processo penal ou a *decisão* que impõe a prisão preventiva.

1) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS OBJETIVOS

13.º

Não sendo de contestar o apuramento factual respeitante à questão intitulada *Unidade de Tesouraria*, deve, no entanto, manifestar-se uma objeção séria e fundada no que toca ao enquadramento normativo que pretende converter tais factos em matéria passível de responsabilidade financeira sancionatória.

Vejamos, então:

14.º

A base normativa para a putativa responsabilização sancionatória resulta, nos termos consignados no Relato, *prima facie* do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC.

15.º

Sendo que, o enunciado normativo em questão estabelece o seguinte:

O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

d) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;

16.º

No entanto, resulta evidente do Relato que a eventual violação em causa, cuja existência não se concede, não é (nem pode ser convertida em) uma violação de *normas legais ou regulamentares*, sendo, no máximo, uma violação de um ato administrativo, praticado por uma entidade que entende, pelo seu comportamento, que não há qualquer violação (não se discutindo, sequer, neste momento, a competência para a fixação de um prazo nos termos que ficaram estabelecidos no ato do ICGP).

17.º

Aliás, em rigor, o regime legal invocado impede, no caso, a confusão entre violação dos termos da autorização, concretamente ponderada, e violação do princípio da unidade de

tesouraria.

18.º

Note-se, aliás, que o n.º 3 do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (cujo n.º 13 é utilizado como uma das bases legais para a responsabilização), teve o cuidado de estabelecer os casos em que a violação de deveres acessórios, nomeadamente de prestação de informações incorretas, é tida como violação no princípio da unidade de tesouraria³.

19.º

Sendo que, nessa equiparação legal não se integra o incumprimento do prazo concedido pelo IGCP no âmbito do procedimento de dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

20.º

Aliás, a pretensão punitiva, tal como vem sugerida no Relato, surge como algo de paradoxal, pois que o cumprimento da unidade de tesouraria é binário, e, como, não pode ser objeto de incumprimento quando a atuação considerada está abrangida por uma dispensa (automática e legal ou administrativa e excecional, concretamente ponderada).

21.º

O ICNF beneficiou de uma isenção de cumprimento, parcial, adequadamente fundamentada e concretamente ponderada, pela entidade com competência para o efeito, que, sem qualquer hesitação, tem assegurado o cumprimento que entende ser pertinente exigir.

22.º

Aliás, em rigor, a configuração pretensão punitiva feita no Relato teria como pressuposto, necessário, a existência de responsabilidade financeira do IGCP, na medida em que a execução

³ O n.º 3 do artigo 115.º do DL de execução orçamental em causa tem o seguinte teor: *Sem prejuízo do disposto no artigo 3.º, o incumprimento do disposto nos números anteriores ou a prestação de informação incorreta são equiparados, para todos os efeitos, ao incumprimento do princípio de unidade de tesouraria, dando lugar à aplicação das sanções previstas no n.º 8 do artigo 141.º da Lei do Orçamento do Estado.*

do seu ato (continuamente) tem sido divergente em relação aos respetivos termos escritos, não tendo tal facto tido, sequer, efeito no momento da “renovação” da isenção.

23.º

Parece, assim, inviável a pretensão punitiva, no que respeita aos respetivos elementos objetivos.

24.º

Deve salientar-se conjugação da norma da LOPTC, que limita a questão a infrações normativas, com o regime contido para a dispensa da UT através de ato.

25.º

Com efeito, o ato concreto que reconhece uma situação excecional, valida o regime de exceção, numa decisão individual e concreta que, mesmo que venha a ser violado, não é nem pode ser assimilado à violação do regime normativo de cujo âmbito de aplicação se foi excluído.

26.º

Seria um contrassenso normativo, particularmente inamissível, na medida em que se pretende ancorar no seu resultado uma pretensão punitiva, o que, como vimo *supra*, não é permitido.

27.º

A este propósito recordem-se os ensinamentos de Frederico de Lacerda da Costa Pinto, a propósito da responsabilidade financeira:

- *As modalidades de responsabilidade estão configuradas na lei e não se centram exclusivamente no dano, mas também num ilícito de Direito Público pré-configurado por outras normas;*
- *Os ilícitos correspondem a modelos tipificados legalmente;*
- *A tipificação dos ilícitos financeiros exige uma conexão com normas jurídicas de Direito Público (que delimitam os deveres dos agentes, as proibições e as condutas permitidas no domínio da obtenção, gestão e aplicação dos dinheiros públicos). O ilícito assim determinado é um ilícito específico de Direito Público porque é essa a natureza das normas de*

dever infringidas pelo agente:

- *As normas aplicáveis são em regra imperativas;*
- *Os pressupostos das formas de responsabilidade e o seu alcance subjectivo são definidos por lei;*

28.º

Não existe, assim, a infração normativa que é suposta pela norma punitiva e, por outro lado, não existe, face à concreta execução do ato de dispensa, qualquer violação do regime excecional assim criado, na medida em que a entidade competente para a sua fixação entendeu, sempre, as dificuldades associadas à transferência num prazo tão curto, cujo não cumprimento nem sequer relevou para efeitos de “renovação” da isenção (não se abordará, neste âmbito, a matéria da competência para a fixação daquele prazo, nem, tão-pouco, a sua razoabilidade).

2) O NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS SUBJETIVOS

29.º

No que respeita aos elementos subjetivos, afigura-se, de igual modo, a inviabilidade do seu preenchimento, em qualquer das formas legalmente previstas.

30.º

Em primeiro lugar, deve notar-se, face às observações feitas pelo Tribunal de Contas, no âmbito da Auditoria, o empenho imediato para resolver a questão.

31.º

Depois, deve salientar-se que não há qualquer incumprimento naquilo que é o dever principal associado ao ato do IGCP, isto é: de transferência dos valores.

32.º

Adicionalmente, a sua manutenção da conta do ICNF, em período superior a 15, revela a não utilização dos fundos para outros fins, o que, naturalmente, retira, em absoluto, a cogitação de qualquer comportamento doloso.

33.º

Por outro lado, nem mesmo a negligência pode ser imputada, já que o cumprimento da operação material de transferência, de um ato repetitivo cujos termos são fixados por uma entidade exterior, não depende de uma decisão ou participação de qualquer membro do Conselho de Administração do ICNF.

34.º

Trata-se de uma operação material, sem elemento volitivo, sem necessidade de ponderação concreta, sendo a regularidade dos seus termos um pressuposto no âmbito do Conselho Diretivo.

35.º

Deve, assim, ser arquivado o processo quanto a esta questão.

Não obstante tal entendimento, e prevenindo (sem conceder) posição diversa, o Requerente, visado como putativa responsável, requer, desde já, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ("LOPTC"), a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que se entender caber ao caso.

36.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação do Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

37.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação ao procedimento adotado.

38.º

O Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório de inspeção.

IV – A RELEVAÇÃO

39.º

Não obstante tal entendimento, e prevenindo (sem conceder) posição diversa, o Requerente, visado como putativo responsável, requer, desde já, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que se entender caber ao caso.

40.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação do Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

41.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação aos procedimentos adotados.

42.º

O Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório.

43.º

Em face do exposto, requer-se a relevação da responsabilidade que se considere existir, por estarem preenchidos os respetivos pressupostos legais.

ED,

O Requerente

Assinado por: SANDRA ALBERTINA DA SILVA
NOGUEIRA RODRIGUES VINHAIS SARMENTO
Num. de Identificação:
Data: 2022.07.03 17:29:09+01'00'



Hler

Lu

TRIBUNAL DE CONTAS

DIREÇÃO GERAL

PROCESSO N.º 13/2021 – AUDIT DA VIII.2

TRIBUNAL DE CONTAS

E 9363/2022
2022/7/7



EXMA. SENHORA JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA,

EXMO. SENHOR SUBDIRETOR GERAL,

Aviso de Recção

PAULO ALEXANDRE CASTANHEIRA MADEIRA, tendo sido notificado para se pronunciar, querendo, sobre o teor do extrato do Relato da auditoria supra identificada, vem, nos termos e para os efeitos constantes do artigo 13.º e n.º 3 do artigo 87.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (adiante LOPTC) expor a benefício do que se requer a final o seguinte:

1.º

Ao ora requerente foi dado conhecimento do teor do documento enviado pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (doravante ICNF), em exercício do contraditório institucional.

2.º

O requerente declara, para os devidos e legais efeitos, que adere e concorda com as explicações e argumentos que aí apresentados, sem prescindir de qualquer meio de defesa próprio.

3.º

A adesão aqui manifestada é, no caso, particularmente relevante, porquanto se entende que as explicações fornecidas retratam questões organizacionais relevantes para a apreciação dos elementos subjetivos que, necessariamente, devem ser ponderados, no âmbito da sua eventual responsabilidade financeira sancionatória.

4.º

No que respeita à questão de contratação pública referida em 1.2 ponto 21, e 4.6.2.2., e quadro 20 do Anexo I ao relato da auditoria realizada, afigura-se que a inexistência dos elementos subjetivos necessários à sanção é demonstrada pelo invocado no contraditório institucional.

5.º

Estamos, salvo melhor opinião, perante dois erros materiais, realizados pelos trabalhadores de duas divisões do DGAF, departamento que à data era dirigido pelo

Hler

Pun'

requerente.

6.º

O primeiro, a não publicação tempestiva da RFC referente ao contrato em apreço por parte da Divisão de Contratação e Logística (DCL),

7.º

O segundo, a realização do pagamento por parte da Divisão de Gestão Financeira e Orçamental (DGFO), sem que tivesse sido verificado o cumprimento da condição estipulada pelo n.º 3 do art.º 127.º do Código dos Contratos Públicos.

8.º

Tais erros não se escamoteiam, todavia, importa, notar que em face do volume de contratação pública do ICNF estamos perante um único caso isolado, situação que a auditoria em apreço retrata.

9.º

Pese embora a responsabilidade decorrente do exercício de funções enquanto dirigente intermédio de 1.º grau, designadamente titular do cargo de Diretor do Departamento de Gestão Administrativa e Financeira, por toda a equipa do referido departamento, que à data compreendia as unidades flexíveis de:

1. Divisão de Contratação e Logística
2. Divisão de Gestão Financeira e Orçamental
3. Divisão de Gestão de Património
4. Divisão de Recursos Humanos

era humanamente impossível que controlasse previamente ou posteriormente todos os atos particulares diariamente praticados pelos trabalhadores de todo o departamento – à data e no seu conjunto seguramente mais de 50 trabalhadores - que concretizam a competência constantes da Portaria n.º 166/2019, de 29 de maio.

10.º

O próprio Tribunal de Contas apura que tais erros isolados apenas se verificaram num único contrato, o que dá verdadeira nota do carácter totalmente excecional e pontual destes erros, permitindo concluir que nos demais casos, com maior ou menor vicissitudes ou atrasos, todas as obrigações legais foram e eram cumpridas.

11.º

Consideramos, ser essencial que o Tribunal de Contas podere como aspeto atenuante a quantidade de procedimentos de todos os tipos e não só de ajuste direto ou consulta

prévia e o volume financeiro dos mesmos – matéria que pode apurar com objetividade com base na informação disponível no ICNF - realizados por parte dos serviços que o requerente à data dirigia,

12.º

Tal circunstância, num quadro de exiguidade de recursos humanos nas equipas da DCL e da DGFO (facto que pode ser constatado pelo Tribunal de Contas junto dos serviços de recursos humanos do Instituto), denota bem o elevado grau de esforço e empenho que os serviços tinham de apresentar para cumprir todas as obrigações.

13.º

Um erro isolado, num contrato legalmente celebrado, essencial à prossecução do interesse público, com pagamentos feitos em respeito pelas regras contratuais e direitos da contraparte, determinado no quadro das competências em vigor, não é revelador nem de um intuito de incumprir normas, nem de um desprezo ou desleixo no seu cumprimento, é, apenas e tão-só, um erro, que levou, imediatamente, à implementação das melhorias necessárias.

14.º

Conforme decorre do contraditório institucional do ICNF, neste campo, além das circunstâncias relacionadas com o volume de trabalho e a escassez de recursos, importa ter presente que o ICNF, na sequência dos incêndios de 2017, foi chamado a dar uma resposta sem precedentes em termos de concretização de iniciativas e medidas para responder a essa tragédia o que colocou uma pressão enorme sobre serviços exíguos que já se debatiam com dificuldades em termos de volume de trabalho e número de recursos humanos.

15.º

Apenas a título exemplificativo e somente quanto à necessidade de resposta em matéria conexa com os incêndios rurais (acrescendo-lhe toda a demais contratação nas restantes áreas de atuação do Instituto) evidenciamos as contratações realizadas no âmbito das seguintes Resoluções de Conselho de Ministros:

- i. RCM 164/2017¹;
- ii. RCM 165/2017²;
- iii. RCM 167/2017³;
- iv. RCM 11-A/2018⁴;

¹ Aquisição de serviços para instalação de redes de defesa da floresta contra incêndios.

² Aquisição de veículos para a constituição e reequipamento de equipas de sapedores florestais, de vigilantes da natureza, do corpo nacional de agentes florestais e de coordenadores de prevenção estrutural.

³ Projetos de prevenção estrutural contra incêndios e de restauro nos Parques Naturais do Douro Internacional, de Montesinho e do Tejo Internacional, na Reserva Natural da Serra da Malcata e no Monumento Natural das Portas de Ródão.

⁴ Instalação e manutenção da rede primária de faixas de gestão de combustível; beneficiação de caminhos prioritários

Hler

Pun.

- v. RCM 49/2018⁵;
- vi. RCM 29/2019⁶;
- vii. RCM 9/2019⁷;
- viii. RCM 14/2019⁸.

16.º

Acresce que os serviços tiveram de fazer face a este enorme volume de trabalho no contexto de uma reorganização interna decorrente da aprovação da nova Lei Orgânica do ICNF, o Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de março, que modificou o paradigma de estruturação anterior – mais centralizado – para um modelo de reforço das competências das estruturas regionais que lhes dava mais liberdade de contratação e realização de despesa, mas desacompanhado em parte do conhecimento técnico, jurídico e financeiro das áreas administrativa e financeira, e da responsabilidade que continuava a residir em boa medida na estrutura central.

17.º

É inegável que esta reestruturação orgânica constituiu um fator acrescido de pressão para os serviços dada a necessidade de reorganizar procedimentos, métodos de coordenação e de articulação e demais aspetos de trabalho.

18.º

Sem prejuízo disso, aproveitou-se esta reestruturação orgânica para focalizar mais a DCL na componente da contratação pública, que deveria ser a sua função nuclear, dado que até aí a unidade orgânica geria a contratação pública, mas igualmente o expediente e a documentação, a vertente de logística e a gestão da frota de veículos afeta ao ICNF, bem

públicos ou privados; projetos no âmbito da Defesa da Floresta contra Incêndios em áreas geridas pelo Estado; criação e ampliação da capacidade nacional de armazenamento de madeira, através de parques de madeira queimada, para fazer face à anormal disponibilidade em sequência dos incêndios de 2017; controlo de vegetação espontânea e serviços conexos de silvicultura em áreas geridas pelo Estado Português (Matas Nacionais e Baldios); promoção de modelos de silvicultura em mosaico, criando descontinuidades em áreas de coberto homogéneo e nas áreas de coroamento dos aglomerados populacionais, com espécies folhosas de crescimento lento; realização de campanhas de sensibilização e alteração de comportamento; constituição e equipamento de equipas de sapadores; aquisição de viaturas para sapadores florestais; e ainda projetos de prevenção estrutural e vigilância relativas a áreas protegidas financiadas pelo POSEUR e Fundo Ambiental.

⁵ Adquirir serviços de fiscalização das operações de instalação e beneficiação de faixas de gestão de combustível, áreas de queimada extensivas, de faixas de interrupção de combustível, funcionamento dos parques de receção de madeira queimada e outras afins; Adquirir maquinaria pesada para utilização em operações de prevenção e de defesa da floresta contra incêndios.

⁶ Adquirir maquinaria pesada para utilização em operações de prevenção e de defesa da floresta contra incêndios e adquirir viaturas pesadas para transporte da maquinaria.

⁷ Instalação e manutenção da RPFGC assente em FIC; controlo de vegetação espontânea e serviços conexos de silvicultura, recuperação de áreas ardidas ou afetadas pelo furacão Leslie e ações de arborização e re-arborização em áreas geridas pelo Estado Português — matas públicas e perímetros florestais; promoção de modelos de silvicultura em mosaico, criando descontinuidades em áreas de coberto homogéneo e nas áreas envolventes aos aglomerados populacionais, com espécies de folhosas de crescimento lento; contratação de bolsa de horas/máquina para apoio ao combate a incêndios; execução e beneficiação de caminhos florestais no âmbito da defesa da floresta contra incêndios

⁸ Projetos de prevenção estrutural contra incêndios, de restauro, conservação e valorização de habitats naturais e de educação ambiental nos Parques Naturais da Serra de São Mamede, das Serras de Aire e Candeeiros, da Arrábida, do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina e da Ria Formosa, na Reserva Natural das Lagoas de Sancha e Santo André e nas Paisagens Protegidas da Serra do Açor e da Arriba Fóssil da Costa da Caparica.

como as viaturas do programa de sapadores florestais.

19.º

O objetivo desta alteração, plasmada na Portaria n.º 166/2019, de 29 de maio, foi o de assegurar uma maior concentração e especialização na vertente de contratação pública para assegurar maior qualidade e rigor no planeamento e execução dos procedimentos pré-contratuais, garantindo melhores contratos e sempre que possível melhores execuções dos mesmos, com os objetivos de salvaguardar o interesse público prosseguido pelo Instituto, defendendo o interesse público financeiro do Estado, e de garantir as necessárias condições de estímulo à concorrência para obter um *best value for public money*.

20.º

Importa, ainda, considerar a iniciativa do requerente na promoção de manuais, normativos internos, guias e outros elementos de apoio e enquadramento que visavam melhorar o quadro de funcionamento e eliminar o mitigar os impactos de erros – como aquele que aqui está em causa - matéria na qual foi sempre acompanhado pelos dirigentes da equipa do DGAF, em particular o Dr. André Lucas enquanto responsável da DCL, e que contaram sempre com o apoio intransigente, interessado e empenhado do Conselho Diretivo, muito em especial o Dr. Paulo Salsa na qualidade de Vice-Presidente.

21.º

Acresce que, desde o início de funções no ICNF em 15 de março de 2016, sempre constituiu uma preocupação do ora requerente a instituição de um ecossistema de controlo interno robusto e coerente, tendo promovido junto do Conselho Diretivo várias iniciativas com vista a alcançar esse desiderato e a contribuir para a implementação incremental de melhorias contínuas no trabalho interno e na gestão dos recursos públicos do Instituto, como disso são prova, a título meramente exemplificativo, os seguintes normativos:

1. MANUAL DE CONTROLO INTERNO DO DGAF (MP 006/2020)
2. Revisão do Regulamento de Fundo de Maneio em 2016;
3. Revisão do Regulamento de Fundo de Maneio em 2020 (NE 006/2020);
4. Norma sobre “Procedimentos de atribuição e utilização de equipamentos de comunicações móveis” (NE 005/2020);
5. Regulamento de uso de veículos do ICNF (aprovado por deliberação do CD do ICNF de 31 de maio);
6. Norma sobre “Organização e tempo de trabalho dos trabalhadores integrados na carreira especial de Vigilante da Natureza” (NE 004/2019)
7. Instrução de serviço sobre o “PROCESSO DE ACOLHIMENTO AO TRABALHADOR” (IS/004/2017)

22.º

Hler

Pm.

Do “MANUAL DE CONTROLO INTERNO DO DGAF” (MP 006/2020), aprovado por deliberação do Conselho Diretivo na reunião de 05 de junho de 2020, cfr. pág. 16, consta expressamente: “14º A DGFO procede à conferência, elaboração da check-list (contém toda a informação financeira do processo), e registo das faturas no GERFIP após verificação dos pré-registos efetuados pela DCL” (sublinhado nosso).

23.º

Apesar de a data de entrada em vigor do mencionado manual ser posterior a da realização dos dois pagamentos quanto aos quais o duto Tribunal considera serem suscetíveis de gerar responsabilidade financeira, a implementação da check-list ali referida ocorreu em setembro de 2019, sendo que tudo isto somado evidencia a tomada de medidas de mitigação imediatas no quadro da boa gestão pública.

24.º

Todos os aspetos supra elencados retratam, salvo melhor opinião, que estamos perante uma organização que não é relapsa no cumprimento de obrigações e de dirigentes, designadamente o ora requerente, proativos no estabelecimento de mecanismos que assegurem uma gestão eficaz, eficiente, legal e economicamente sustentada, assente na procura das melhores práticas, apesar das contingências de recursos humanos e do volume de trabalho, sem qualquer promoção de comportamentos negligentes.

25.º

O requerente sempre trabalhou em todo o seu percurso profissional privado e público de forma idónea e procurando tanto no plano pessoal, como no plano das equipas dirigidas e das organizações um patamar de desempenho, rigor, qualidade e profissionalismo elevado, reiterando que estamos perante um caso isolado, que apesar dos melhores mecanismos de controlo implementados, nunca está totalmente isento de poder acontecer por erro humano fortuito.

26.º

Os erros verificados e, em concreto, o que origina a realização de pagamentos sem cumprimento prévio da obrigação constante do n.º 3 do art.º 127.º do CCP, **não alteraram financeiramente o procedimento pré-contratual que precedeu o contrato, não alteraram a execução do contrato, não beneficiaram indevidamente o prestador dos serviços, tendo sido assegurado o interesse público.**

27.º

Dos três pagamentos realizados no quadro da execução do mencionado contrato 1/2019/ICNF, dois ocorreram antes da publicação do contrato no Portal Base GOV (publicação esta precedida de problemas técnicos de integração a que o ora requerente era alheio e que são evidenciados na posição transmitida pelo ICNF), sendo que o

terceiro pagamento ocorreu em momento já posterior à mencionada publicação, sendo considerado regular e não gerador de responsabilidade.

28.º

O erro em apreço que é alegadamente gerador da alegada responsabilidade financeira sancionatória do ora requerente é meramente formal, **não tendo o mesmo provocado qualquer alteração substancial no procedimento pré-contratual ou no contrato, não tendo sido lesado o interesse público financeiro, nem indevidamente utilizados os recursos dos contribuintes colocados sob gestão pública do ICNF.**

29.º

A *ratio* da norma ínsita no n.º 3 do art.º 127.º do CCP, como de todos é conhecido, é a de assegurar o cumprimento do princípio da transparência e da publicidade no âmbito dos procedimentos pré-contratuais de ajuste direto e de consulta prévia, dado que nestes, ao contrário dos procedimentos designados como “abertos” (aqueles em que não existe seleção da concorrência pela entidade adjudicante) a intenção de contratar por parte desta é realizada através de Convite às entidades a concorrer, ao invés de utilizar o anúncio em Diário da República ou em Diário da República e Jornal Oficial da União Europeia. Em suma, é uma medida de mitigação pelo facto de, do ponto de vista da concorrência, estarmos perante um procedimento restrito, isto é, ao qual apenas acedem as pessoas coletivas ou singulares às quais seja dirigido convite.

30.º

Salvo melhor opinião, por tudo quanto exposto supra e, ainda, no contraditório institucional do ICNF, afigura-se claro que os valores protegidos pela norma em apreço foram salvaguardados, inexistindo qualquer elemento que indicie que o ora requerente, os demais alegados responsáveis e o Instituto, procuraram furtar-se ao conhecimento e divulgação pública do contrato celebrado

31.º

Por tudo quanto exposto, considera o ora requerente, com o devido respeito, que deve o presente processo ser arquivado quanto à alegada responsabilidade financeira que lhe é imputada a ele e aos demais eventuais responsáveis.

32.º

Não obstante tal entendimento, e prevenindo (sem conceder) posição diversa, o requerente, visado como putativo responsável, requer, desde já, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9 da LOPTC, a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que venha a entender-se caber ao caso.

33.º

Com efeito, não é viável, no caso concreto, considerando a participação do Requerente, a imputação a título doloso de qualquer infração.

34.º

Não houve qualquer recomendação prévia em relação aos procedimentos adotados.

35.º

O Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório.

36.º

Em face do exposto, reitera-se o requerimento de arquivamento da presente e alegada infração e, a não ocorrer, requer-se adiante a relevação da responsabilidade que se considere existir, por estarem preenchidos os respetivos pressupostos legais.

Espera Deferimento

O Requerente



Paulo Madeira

HLer

TRIBUNAL DE CONTAS

DIREÇÃO GERAL

Proc. n.º 13/2021 - Audit DA VIII.2

TRIBUNAL DE CONTAS

E 9365/2022
2022/7/7



Exma. Senhora Juíza Conselheira Relatora

Exmo. Senhor Diretor-Geral

Exma. Senhora Auditora Coordenadora,

João André Matias Sebastião Lucas, tendo sido notificado para se pronunciar sobre o extrato de relato da auditoria ao Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, I.P. no que se refere aos pontos 1.2, n.º 21, 4.6.2.2 e ao quadro Anexo I, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, vem, muito respeitosamente, expor e requerer o seguinte:

I - Da adesão ao contraditório apresentado pela entidade Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.

1.º

Ao ora requerente foi dado conhecimento do teor do documento enviado pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (doravante abreviadamente designado por ICNF, IP), em exercício do contraditório institucional.

2.º

O requerente declara, para os devidos e legais efeitos, que adere e concorda com

1

Hen

A

as explicações e argumentos que aí apresentados, sem prescindir, porém, de qualquer meio de defesa próprio.

3.º

A adesão aqui manifestada é, no caso, particularmente relevante, porquanto se entende que as explicações fornecidas retratam questões organizacionais relevantes para a apreciação dos elementos subjetivos que, necessariamente, tem de ser ponderados, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória.

4.º

No que respeita à ocorrência detetada no âmbito da contratação pública, afigura-se que a inexistência dos elementos subjetivos necessários à sanção é demonstrada, cabalmente, pelo que é relatado no contraditório institucional.

36
PS

5.º

A ocorrência detetada resume-se, no que às competências da Divisão de Contratação e Logística do ICNF, IP respeita, à não publicação - em tempo - de um contrato decorrente de um procedimento pré-contratual de consulta prévia a que correspondia a referência interna de CPR 43/2018/ICNF - Serviços sensibilização e identificação de alternativas às captações de água nas ribeiras do Vascão, Choupana e Odeleite (POSEUR-15-17-32 - "Gestão das populações de saramugo em Portugal") e que veio dar origem ao contrato 01/2019/ICNF.

Sem prejuízo do que se procurará alegar infra (a partir da secção III) e sempre sem conceder, apela o ora Requerente que se procure no âmbito da presente auditoria apurar o seguinte relativamente à situação *sub iudice*:

Hler

n

II - Da necessidade de apuramento preliminar da ocorrência identificada

6.º

Recorda-se o ora Requerente de, no âmbito dos inúmeros procedimentos pré-contratuais tramitados pela Divisão de Contratação e Logística do ICNF, IP na plataforma eletrónica de contratação pública com a designação de "Anogov", terem ocorrido diversas situações de dificuldades de integração de blocos de dados e de informação entre aquela plataforma e o portal dos contratos públicos,

7.º

Tendo tais situações sido objeto de reporte direto à plataforma eletrónica de contratação pública em várias ocasiões, quer através de contactos telefónicos para a linha de apoio daquela entidade, quer através de mensagens de correio eletrónico, sempre com o objetivo de se garantir a devida integração da informação.

8.º

Recordo-me igualmente de, em algumas situações e em procedimentos pré-contratuais com preços base de valores significativos, tais situações terem inclusivamente sido reportadas ao próprio Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC, I.P.), enquanto entidade responsável pelo portal dos contratos públicos e pelo licenciamento das plataformas eletrónicas de contratação pública destinadas a operar em Portugal.

Hler

n

9.º

Dos elementos entretanto apurados pelos serviços do ICNF, IP, verifica-se que, no âmbito do procedimento pré-contratual a que se reporta a ocorrência identificada e a que correspondia a referência interna de CPR 43/2018/ICNF, verificaram-se falhas, que se admite que possam ter contribuído para o atraso na disponibilização do aludido contrato 1/2019/ICNF no portal dos contratos públicos (cf. Docs. 1 e 2).

10.º

De acordo com os documentos 1 e 2, que se anexam e cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido, verifica-se que, no âmbito do procedimento pré-contratual em crise, foi solicitada a regularização das fichas de abertura das propostas (solicitação de 21 de dezembro de 2018) e de habilitação do adjudicatário (solicitação em 18 de janeiro de 2019), sendo que, por razões que importaria apurar, estas apenas se revelaram possíveis de regularizar já no decurso do mês de março de 2019, praticamente dois meses depois da assinatura do contrato decorrente do procedimento pré-contratual em análise.

11.º

Sendo as operações de regularização concretizadas com um atraso significativo na sequência das falhas registadas de integração da informação no portal dos contratos públicos, à qual a equipa da DCL e forçosamente o Requerente são totalmente alheios, era inevitável projetar-se que a publicação do contrato também viesse a ocorrer com atraso, dado que aquelas operações de regularização constituem requisito prévio para a publicação do contrato no portal dos contratos públicos.

12.º

Sem prejuízo de quanto se procurará demonstrar infra, afigura-se que a circunstância apurada, associada ao facto do contrato a que se refere a ocorrência em análise ter sido publicado pelo ICNF, IP *sponte sua* em momento anterior à própria auditoria,

13.º

É reveladora de não ter sido corrompida a *ratio* da norma ínsita no n.º 3 do art.º 127.º do Código dos Contratos Públicos que é a de assegurar o cumprimento do princípio da transparência e da publicidade no âmbito dos procedimentos pré-contratuais fechados de ajuste direto e de consulta prévia.

14.º

Salvo melhor entendimento, por tudo quanto exposto supra e de forma mais desenvolvida no contraditório institucional apresentado pelo Instituto, afigura-se claro que os valores protegidos pela norma em apreço foram salvaguardados, inexistindo qualquer elemento que indicie que o ora requerente, os demais alegados responsáveis e o Instituto, procuraram furta-se ao conhecimento e divulgação pública do contrato celebrado.

15.º

Assim, considera o ora requerente, com o devido respeito, que deve o presente processo ser arquivado quanto à alegada responsabilidade financeira que lhe é imputada a ele e aos demais eventuais responsáveis.

Hler

M

Sem prescindir do supra alegado e por mera cautela, considera ainda o requerente imprescindível expor o seguinte:

III - Da exiguidade de recursos humanos afetos à Divisão de Contratação e Logística do ICNF, IP face ao volume de procedimentos pré-contratuais tramitados e a implementação de medidas mitigadoras de risco

16.º

Pese embora a responsabilidade decorrente do exercício de funções enquanto dirigente intermédio de 2.º grau, no caso Chefe da Divisão de Contratação e Logística (DCL), e por toda a equipa que naquela Divisão exercia funções, importará relevar que, à data a que se reportam os factos apurados e objeto de reparo na auditoria em curso, competia à DCL a gestão da contratação pública de todo o Instituto, mas igualmente a gestão do expediente e da documentação/arquivo, a vertente logística e de armazém, assim como a gestão da frota de veículos afeta ao ICNF e do programa de sapadores florestais, que remontava a mais de 1000 (mil) veículos.

17.º

A área de contratação pública da DCL era responsável pela gestão da contratação pública de todo o Instituto, nela se incluindo todos os procedimentos aquisitivos respeitantes a necessidades manifestadas pelas diferentes Direções Regionais, volume esse que se revela crucial ser apurado no âmbito da auditoria em curso junto dos serviços do ICNF, IP por se entender relevante balizar o erro detetado

e isolado no universo de contratação pública presente no Instituto, que compreendia uma quantidade significativa de procedimentos pré-contratuais cujos contratos foram sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

18.º

O enquadramento existente à data e que viria a ser alterado posteriormente com o objetivo de precisamente tornar a DCL uma Divisão mais focalizada na área de contratação pública, tornava impossível ao ora requerente controlar previamente ou posteriormente todos os atos diariamente praticados pelos trabalhadores da Divisão.

19.º

Ainda assim e por forma a mitigar os riscos associados e inerentes a alguns dos atos praticados diariamente pelos trabalhadores da Divisão e em particular dos afetos à área de contratação pública, foram promovidos no Departamento de Gestão Administrativa e Financeira, na qual se integrava a DCL, diversas iniciativas na promoção de manuais, normativos internos, guias e outros elementos de apoio e enquadramento que visavam melhorar o quadro de funcionamento e eliminar ou mitigar os impactos de erros - como aquele que aqui está em causa

20.º

Entre esse trabalho e com maior acuidade para a área da contratação pública, destaca-se a elaboração de um manual de contratação pública adaptado à realidade e aos sistemas que, em concreto, se encontravam implementados no ICNF, desenvolvido integralmente pela equipa interna da DCL composta pelo

Hen

A

requerente e pelos técnicos afetos à área de contratação pública,

21.º

Mas também o desenvolvimento de mecanismos de controlo e troca de informação com a Divisão do Departamento de Gestão Administrativa e Financeira responsável pela área financeira em tempo real e com garantia de acesso a todos os trabalhadores daquelas áreas,

22.º

Tudo isso com um alinhamento profundo com o Conselho Diretivo do Instituto, em particular com o seu Vice-presidente, Senhor Dr. Paulo Salsa e o empenho muito significativo do ora requerente e muito considerável do Senhor Dr. Paulo Madeira, enquanto Diretor do Departamento de Gestão Administrativa e Financeira, que desde o momento em que iniciou funções no ICNF, IP em março de 2016 sempre pautou a sua conduta por incentivar e promover a implementação incremental e constante de melhorias contínuas no trabalho interno e na gestão dos recursos públicos do Instituto.

23.º

Com relação à irregularidade apurada no âmbito da presente auditoria e depois de detetada internamente esta situação, importará igualmente considerar que o ora requerente passou a incluir em sede de objetivos do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) de dois dos trabalhadores afetos à área de contratação pública, a verificação das publicações dos contratos decorrentes de procedimentos de consulta prévia e ajustes diretos, com apresentações mensais de relatórios com evidências da

Hler

M

concretização desses reportes.

Nestes termos, considera o ora Requerente, com o devido respeito, que deve o presente processo ser arquivado quanto à alegada responsabilidade financeira que lhe é imputada a ele e aos demais eventuais responsáveis.

Ou, em alternativa e

Não obstante tal entendimento, prevenindo (sem conceder) posição diversa, o Requerente, requer, desde já e ao abrigo do disposto no n.º 9 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redação introduzida pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória que venha a entender-se caber ao caso por se mostrar evidenciado o seguinte:

- a) A falta detetada só pode ser imputada ao requerente a título de negligência;
- b) Não houve qualquer recomendação prévia em relação aos procedimentos adotados;
- c) O Requerente nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão de controlo interno em matéria que tenha qualquer tipo de relação com o âmbito em análise neste relatório.

Espera Deferimento

O Requerente



João André Matias Sebastião Lucas

Prova Testemunhal:

1. Filipe Ricardo de Almeida Delgado, na qualidade de técnico da DCL responsável à data pelo acompanhamento do procedimento pré-contratual de consulta prévia CPR 43/2018/ICNF - Serviços sensibilização e identificação de alternativas às captações de água nas ribeiras do Vascão, Choupana e Odeleite (POSEUR-15-17-32 - "Gestão das populações de saramugo em Portugal"), com domicílio profissional na INCM, S.A. Av. António José de Almeida, 1000-042 Lisboa.
2. António Manuel de Castro Fernandes, na qualidade de técnico da DCL à data dos factos, com relevância para efeitos de prova de quanto alegado nos artigos 6.º a 8.º e 16.º a 21.º, com domicílio profissional na ADENE - Agência para a Energia - Av. 5 de Outubro, 208 - 2º Piso, 1050-065 Lisboa.

Junta: Dois documentos.