



Análise global do tratamento
das participações, exposições,
queixas e denúncias

AÇÃO INTERSECTORIAL

2022

RELATÓRIO

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO.....	6
A. ÂMBITO DA ACÇÃO.....	6
B. OBJETIVOS DA ACÇÃO.....	6
C. PERÍODO TEMPORAL ABRANGIDO PELA ACÇÃO	7
D. TRABALHOS A DESENVOLVER	7
II. ANÁLISE.....	9
A. ENQUADRAMENTO	9
B. O NATDR – ENQUADRAMENTO LEGAL, ATIVIDADE E COMPOSIÇÃO.....	12
C. DENÚNCIAS E RELATÓRIOS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO RECEBIDOS NO TdC – SEDE NOS ANOS DE 2018 A 2021	14
1. PROCESSOS DE DENÚNCIAS E OUTROS PROCESSOS RELACIONADOS RECEBIDOS NO NATDR NOS ANOS DE 2018 A 2021	15
2. PROCESSOS DE DENÚNCIAS RECEBIDOS NO DECOP/DFP NOS ANOS DE 2018 A 2021.....	23
D. DENÚNCIAS E RELATÓRIOS DOS ORGANISMOS DE CONTROLO INTERNO RECEBIDOS NA SRATC NOS ANOS DE 2018 A 2021	26
E. DENÚNCIAS, PROCESSOS RELACIONADOS E RELATÓRIOS DOS ORGANISMOS DE CONTROLO INTERNO RECEBIDOS NA SRMTC NOS ANOS DE 2018 A 2021.....	27
F. PRINCIPAIS QUESTÕES CONEXAS COM AS COMPETÊNCIAS DO TdC EM MATÉRIA DE LEGALIDADE FINANCEIRA E GESTÃO DE DINHEIROS PÚBLICOS EVIDENCIADAS NAS DENÚNCIAS RECEBIDAS EM 2021.....	30
G. ÁREAS DE RISCO PARA EFEITOS DE PLANEAMENTO DAS AÇÕES DE CONTROLO DO TdC.....	33
H. RESULTADO E SEQUÊNCIA DOS PROCESSOS DE DENÚNCIA ANALISADOS NO NATDR	34
I. MEDIDAS DE APERFEIÇOAMENTO DO ATUAL MODELO DE TRATAMENTO DAS DENÚNCIAS.....	35
J. EVOLUÇÃO DO QUADRO LEGAL	36
III. CONCLUSÕES.....	38

SIGLAS E ABREVIATURAS

ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira
CAAD	Centro de Arbitragem Administrativa
CCDRs	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCP	Código dos Contratos Públicos
DA III	Departamento de Auditoria III
DA IV	Departamento de Auditoria IV
DA IX	Departamento de Auditoria IX
DA V	Departamento de Auditoria V
DA VI	Departamento de Auditoria VI
DA VII	Departamento de Auditoria VII
DA VIII	Departamento de Auditoria VIII
DECOP	Departamento de Controlo Prévio e Concomitante
DEN	Processos de denúncias
DFP	Departamento de Fiscalização Prévia
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DR	Diário da República
EU	European Union
GUID	The INTOSAI Guidance
INATEL	Fundação INATEL
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
MP	Ministério Público
NATDR	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Órgãos de Controlo Interno
PEQDs	Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias
PIEDs	Pedidos de informação
RAM	Região Autónoma da Madeira

ROCI	Relatórios dos Órgãos de Controlo Interno
SDPS	Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo
SRATC	Seção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
SRMTC	Seção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TdC	Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

O Plano de Atividades do Tribunal de Contas previu a realização de uma ação intersectorial denominada ‘**Análise global do tratamento das participações, exposições, queixas e denúncias**’ rececionadas no Tribunal de Contas.

Para o efeito, foi elaborado o Plano de Ação, o qual delimita e sintetiza os principais trabalhos a realizar, bem como a equipa interveniente, conforme se descreve nos pontos seguintes.

A. ÂMBITO DA ACÇÃO

A análise efetuada no âmbito da presente ação intersectorial abrange as participações, exposições, queixas e denúncias (doravante, para facilidade de expressão, usar-se-á, por regra, somente o termo ‘denúncias’) recebidas no Tribunal de Contas (TdC) no ano de 2021, Sede (mais concretamente no NATDR e no DECOP/DFP) e Secções Regionais, sem prejuízo de serem considerados dados de anos anteriores, em função dos objetivos específicos da análise.

B. OBJETIVOS DA ACÇÃO

Os objetivos definidos para esta ação intersectorial são os seguintes:

- Enquadrar a atividade do NATDR e o marco regulamentar do tratamento de denúncias;
- Descrever o volume de denúncias recebidas nos anos de 2018 a 2021;

- Analisar a distribuição de denúncias por Áreas de Responsabilidade na 2.ª Seção do TdC – Sede;
- Analisar a distribuição de denúncias na 1.ª Seção do TdC – Sede;
- Analisar a distribuição de denúncias nas Secções Regionais do TdC;
- Identificar as principais questões conexas com as competências do TdC em matéria de legalidade financeira e gestão de dinheiros públicos evidenciadas nas denúncias recebidas na DGTC;
- Evidenciar áreas temáticas e orgânicas de risco para efeitos de planeamento das ações de controlo do TdC;
- Dar a conhecer o resultado e sequência da análise dos processos de denúncia;
- Propor medidas de aperfeiçoamento do atual modelo de tratamento das denúncias;

Não se poderá deixar de relevar que a informação disponível condicionou estes objetivos e a análise efetuada.

C. PERIODO TEMPORAL ABRANGIDO PELA AÇÃO

A ação intersectorial decorre durante o ano de 2022, tendo como período de referência os anos de 2018 a 2021.

D. TRABALHOS A DESENVOLVER

De forma a alcançar os objetivos propostos para a ação, realizaram-se os seguintes trabalhos:

- Extração de listagens de processos de denúncias do sistema GDOC, tendo por base as tipologias existentes, mais concretamente PEQDs¹, Processos de Denúncias, Relatórios dos Órgãos de Controlo Interno (ROCI) e Processos Diversos²;
- Estratificação dos dados/denúncias por Áreas de Responsabilidade (2.ª Seção do TdC);
- Estratificação dos dados/denúncias por Administração Central e Local;
- Verificação das áreas temáticas em que, em geral, se inserem as matérias denunciadas;
- Identificação das áreas temáticas com maior relevância para a atividade do TdC.

¹ Nomenclatura aplicável aos processos de denúncias anteriores a abril de 2021, que abrange os processos de 'Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias'.

² Tipologia criada no ano de 2021 como categoria residual.

II. ANÁLISE

A. ENQUADRAMENTO

A Denúncia tem vindo a assumir grande relevância no âmbito do combate aos crimes económicos e, de forma particular, no âmbito do combate à corrupção, sendo reconhecida como um dos meios mais eficazes para detetar a prática de atos ilícitos e de má gestão de dinheiros públicos.

No que respeita ao Tribunal de Contas, as denúncias pretendem levar ao seu conhecimento factos que, na convicção do denunciante, configuram uma ilegalidade na área financeira com o objetivo de o Tribunal promover uma ação de controlo que leve à investigação de tais factos, culminando com a reposição da legalidade e eventual penalização dos seus autores.

Neste sentido, a denúncia é hoje considerada como um instrumento que, reforçando a transparência no âmbito da Governação Financeira Pública, constitui um ato de cidadania.

Como se refere na Justificação e objetivos da Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, e que estabelece normas mínimas comuns para a proteção de pessoas que comuniquem infrações em domínios específicos do direito da União Europeia:

“(...) As atividades ilícitas e o abuso de direito podem ocorrer em qualquer organização, seja ela pública ou privada, de pequena ou grande dimensão. Podem assumir diversas formas,

nomeadamente a de corrupção ou fraude, malversação ou negligência, e, se não forem resolvidas, podem, por vezes, lesar gravemente o interesse público. As pessoas que trabalham numa organização ou que estão em contacto com ela no âmbito de atividades profissionais são frequentemente as primeiras a ter conhecimento dessas ocorrências e, por conseguinte, encontram-se em posição privilegiada para informar quem possa resolver o problema.

Os denunciantes, ou seja, as pessoas que comunicam (à organização em causa ou a uma autoridade externa) ou divulgam (ao público) informações sobre uma irregularidade obtidas em contexto profissional, contribuem para prevenir danos e detetar ameaças ou situações lesivas do interesse público, que, de outra forma, poderiam permanecer ocultas.”

e, ainda:

“...As denúncias e a divulgação pública alimentam os sistemas de aplicação dos direitos nacionais e da União com informações conducentes à deteção, à investigação e à ação penal por violações do direito da União, aumentando deste modo a transparência e a responsabilização.”

“... A falta de confiança na efetividade da denúncia constitui um dos principais fatores desencorajantes dos potenciais denunciantes. “

O Parlamento Europeu e o Conselho da Europa têm vindo a recomendar a adoção de legislação abrangente sobre a proteção dos denunciantes.

Isto, porque a legislação existente é dirigida a um tipo muito específico de denunciante “...a pessoa singular que denuncie uma infração com fundamento em informações obtidas no

âmbito da sua atividade profissional....”³. E, tendencialmente sectorial (v.g. abuso de mercado, aviação civil, branqueamento de capitais).

A supra referida Diretiva foi transposta para a ordem jurídica portuguesa pela Lei nº. 93/2021, de 20 de dezembro, que aprovou o Regime Geral de Proteção do Denunciante de Infrações e que entrou em vigor no dia 18 de junho do ano findo.

Será de relevar que este diploma se insere num conjunto importante de legislação anticorrupção aprovada e publicada durante o ano de 2021⁴.

Importa ainda referir o GUID da INTOSAI sobre auditoria de prevenção da corrupção – GUID 5270 - em que se preconiza que os mecanismos de denúncia de irregularidades são um meio fundamental para prevenir, detectar e dissuadir acções corruptas, violações da integridade e comportamentos inadequados.

O Tribunal de Contas tem, ao longo dos últimos quatro anos, vindo a introduzir mecanismos no sentido de melhorar o tratamento das denúncias e de as ter em devida conta: os factos denunciados são investigados e têm as devidas consequências conforme se desenvolve no item seguinte.

³ Artigo 5º. da Lei nº. 93/2021, de 20 de Dezembro

⁴ Destaca-se o Decreto-Lei nº. 109-E/2021, de 9 de Dezembro, que criou o Mecanismo Nacional Anticorrupção e que aprovou o Regime Geral de Prevenção de Corrupção.

B. O NATDR – ENQUADRAMENTO LEGAL, ATIVIDADE E COMPOSIÇÃO

O Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Órgãos de Controlo Interno (NATDR) foi criado pelo Despacho do Presidente do TdC n.º 6/2018 – GP, de 22 de fevereiro de 2018, com o estatuto de equipa de auditoria.

A sua inserção orgânica na DGTC-Sede foi sedimentada com a entrada em vigor do novo Regulamento de Organização e Funcionamento da Direcção-Geral do Tribunal de Contas - Regulamento n.º 112/2018-PG, de 24 de janeiro, publicado no DR, II Série, de 15 de fevereiro, que prevê nos seus artigos 142.º e 143.º, a criação de um núcleo específico para a análise e tratamento dos relatórios dos órgãos de controlo interno, bem como das denúncias enviadas ao Tribunal, o que veio a concretizar-se pelo Despacho n.º 6 /2018, de 22 de fevereiro, do Presidente do Tribunal de Contas.

O NATDR tem regido a sua atividade ao abrigo e nos termos do referido Regulamento, da Resolução n.º 5/2018, de 22 de fevereiro, da 2ª Secção, e, a partir de 24 de fevereiro de 2021, pela Resolução n.º 1/2021-PG, de 24 de fevereiro.

Esta Resolução foi o culminar de uma ação intersectorial cujo objetivo era essencialmente :

“ A Definição de um modelo metodológico relativo ... ao tratamento das denúncias, visando uma resposta rápida e atuante, mais eficaz e perceptível para o cidadão e com resultado adequado e suficiente para o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras”.

A Resolução que se vem referindo aprovou as “Orientações relativas aos Procedimentos sobre a Receção e Tratamento das Denúncias” onde se encontravam definidos, nomeadamente, os termos da sua receção, registo e encaminhamento, respetiva análise, comunicação da decisão final e, ainda, o direito de informação, consulta do processo e passagem de certidões.

Mais recentemente, e na sequência da publicação da supra referida Lei nº. 93/2021, o Tribunal aprovou a Resolução nº. 5/2022 - PG, de 12 de julho, onde, no sentido de ir ao encontro das exigências decorrentes da entrada em vigor deste diploma, aprovou novas “ Orientações” com o mesmo objeto e estrutura similar às referidas no parágrafo anterior, ainda que adaptando o seu conteúdo ao novo quadro legal.

Na mesma linha de preocupação, foi desenhada nessa data uma alteração ao canal de receção de denúncias já existente no sítio da internet do TdC visando, nomeadamente, dar uma maior visibilidade ao canal de denúncias externas e fornecer mais informação respeitante à proteção do denunciante.

Nos termos das referidas Resoluções, compete ao NATDR tratar, responder e encaminhar as denúncias e documentos similares, rececionadas na sede, bem como os relatórios oriundos dos órgãos de controlo interno (ROCI).

As denúncias que respeitem a processos de fiscalização prévia são remetidas pela Secretaria do TdC ao Departamento com responsabilidade na Área da Fiscalização Prévia da DGTC,

para serem apensas e tomadas em consideração no âmbito do respetivo processo, caso este ainda se encontre pendente ou se preveja vir, ainda a ser criado .

O NATDR também analisa os ROCIs, cuja atividade se encontra descrita no Anexo 1 ao presente Relatório.

Os serviços das Secções Regionais dos Açores e da Madeira tratam as denúncias que lhes são diretamente remetidas bem como os Relatórios dos órgãos de controlo interno destas Regiões autónomas.

C. DENÚNCIAS E RELATÓRIOS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO RECEBIDOS NO TdC – SEDE NOS ANOS DE 2018 A 2021

Apresenta-se no quadro seguinte o número de processos referentes a denúncias ou relacionados, bem como Relatórios dos órgãos de controlo interno (ROCIs) entrados no TdC-Sede nos anos de 2018 a 2021.

QUADRO 1 - DENÚNCIAS E ROCIS ENTRADOS NO TdC-SEDE

Tipologia	Ano			
	2018	2019	2020	2021
DENÚNCIAS	368	299	389	528
ROCIS	28	48	13	15

Conforme resulta do quadro supra:

- No ano de 2021 foram remetidos ao TdC-Sede 528 exposições/denúncias ou relacionado, dos quais, em termos de tipologias, 142 correspondem a PEQDs, 190 correspondem a

Processos de “Denúncia” e 196 correspondem processos da tipologia “Processos Diversos”;⁵

Comparativamente com o ano transato, verificou-se um aumento de processos na ordem de 35,7%, e, relativamente aos anos de 2019 e 2018, um aumento na ordem dos 76,6% e de 43,5%, respetivamente.

Quanto aos ROCl, tem ocorrido uma oscilação ao longo dos anos, conforme melhor se demonstra no Anexo 1.

- Até ao fim do terceiro trimestre de 2022, foram remetidos ao TdC-Sede 438 exposições/denúncias ou relacionado, dos quais, em termos de tipologias, 214 correspondem a ‘Processos de Denúncia’ e 224 correspondem a processos da tipologia ‘Processos Diversos’.

No mesmo período foram ainda remetidos para análise do NATDR 23 ROCl.

1. PROCESSOS DE DENÚNCIAS E OUTROS PROCESSOS RELACIONADOS RECEBIDOS NO NATDR NOS ANOS DE 2018 A 2021

Do universo dos processos referentes a denúncias e outros relacionados entrados no TdC-Sede nos anos de 2018 a 2021, foram remetidos para análise do NATDR:

⁵ Esta tipologia ‘Processos Diversos’, conforme referido nos Considerandos da Resolução n.º 3/2021 – PG, de 24/02, foi criada como uma espécie processual para registar expediente/exposições que não se enquadrem nas espécies nomeadas, nomeadamente o expediente relativo a factos conexos com a prestação de contas e referenciais contabilísticos de entidades sujeitas à prestação de contas ao Tribunal.

Está, designadamente, incluída nesta tipologia ‘Processos Diversos’ processos remetidos:

- Ao NATDR (neste caso têm na base decisões proferidas pelo Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD));
- Ao DA III (matéria essencialmente relacionada com pedidos de conta única e pedidos de prestação de contas em regime contabilístico diverso do legalmente estabelecido);
- Ao DA IX (matéria essencialmente relacionada com contas).

QUADRO 2 - DENÚNCIAS REMETIDAS PARA O NATDR⁶

2018	2019	2020	2021
293	207	149	339

Conforme resulta do quadro supra:

- No ano de 2021 foram remetidos para análise do NATDR 339 processos, dos quais, em termos de tipologias, 52 correspondem a PEQDs, 184 correspondem a Processos de Denúncias e 103 a Processos Diversos⁷;
- Comparativamente com o ano transato, verificou-se um aumento de processos da ordem de 127,5% e relativamente aos anos de 2019 e 2018 um aumento da ordem dos 63,7% e de 15,7%, respetivamente.
- Quanto à caracterização dos autores das exposições/denúncias (PEQDs e Processos de Denúncias), relativamente aos anos de 2018 a 2021, verifica-se uma minoria de anónimos⁸. Mais concretamente: em 2018 – cerca de 29%; em 2019 – cerca de 29%; em 2020 – cerca de 22%; e em 2021 – cerca de 21%.

⁶ Não estão aqui incluídos os Relatórios dos Organismos de Controlo Interno (ROCI).

⁷ Têm na base decisões proferidas pelo Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD). Estas decisões são remetidas ao TdC na sequência do Protocolo de Cooperação institucional celebrado entre o Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) e o Tribunal de Contas, no dia 23/04/2021.

Quanto a estes processos, através do Despacho n.º 15/2021-DG, de 29/04, foi definido o procedimento interno relativo à receção e tratamento das comunicações remetidas pelo CAAD.

Nos termos do referido despacho, os elementos comunicados serão rececionados através do e-mail da Secretaria do Tribunal, que procederá ao respetivo registo e reencaminhamento para o NATDR, dando conhecimento ao Departamento de Controlo Concomitante e ao Departamento de Auditoria da área a que o assunto respeite.

⁸ Acresce que existem situações pontuais em que as denúncias são nominativas, mas que não se consegue notificar o denunciante por, designadamente, as cartas virem devolvidas.

Para além destes processos, no ano de 2021, foram remetidos para análise do NATDR 15 ROICs, conforme melhor se descreve no Anexo 1.

Relativamente ao ano de 2022, até ao fim do terceiro trimestre, foram remetidos para análise do NATDR 256 exposições/denúncias ou relacionado, dos quais, em termos de tipologias, 206 correspondem a 'Processos de Denúncia' e 50 correspondem processos da tipologia 'Processos Diversos'.

Foram promovidas diversas diligências junto dos denunciantes e das entidades visadas com vista à obtenção de esclarecimentos e remessa de documentação complementar⁹, essencialmente com o objetivo de :

- Aferir da veracidade e fidedignidade dos factos constantes de denúncias/exposições com eventual relevância em matéria de responsabilidade financeira;
- Identificar a prática de ilícitos financeiros e de práticas contrárias a princípios de boa gestão dos dinheiros públicos;
- Dotar os departamentos de auditoria da DGTC-Sede de informação relevante que possa ser considerada no planeamento das suas atividades;
- Em situações específicas, facultar aos referidos departamentos os elementos necessários à efetivação de responsabilidades financeiras, através da identificação dos responsáveis,

⁹ No âmbito de Pedidos de informação (PIEDS), foram, ainda, prestadas informações a terceiras entidades, em especial a diversos Departamentos de Investigação e Ação Penal e à Polícia Judiciária, assim como a Tribunais da jurisdição administrativa, sobre a existência de denúncias referentes a determinadas entidades e sobre o andamento e resultado de processos conexos.

nexos de causalidade, montantes envolvidos, assim como elementos de prova conexos com a prática de ilícitos financeiros.

Relativamente a processos pendentes no NATDR, no final do terceiro trimestre de 2022, esta era a situação por espécie processual e por data de criação dos processos:

QUADRO 3 –PROCESSOS PENDENTES NO NATDR NO FINAL DO 3º. TRIMESTRE DE 2022

PEQDs	Processos de Denúncias	Processos Diversos
Ano de 2015 – 1	Ano de 2021 – 28	Ano de 2021 – 70
Ano de 2017 – 2	Ano de 2022 – 109	Ano de 2022 – 36
Ano de 2018 – 11		
Ano de 2019 – 3		
Ano de 2020 – 3		
Ano de 2021 – 5		

Quanto aos processos pendentes referidos no quadro supra e que foram criados em anos anteriores a 2021, salienta-se o seguinte:

- Processos de 2015: a factualidade subjacente à denúncia está a ser apreciada em sede de processo crime. Tem-se acompanhado os desenvolvimentos desse processo face à sua relevância para a instrução e conclusão do processo de denúncia;
- Processos de 2017: um dos processos (ainda pendente em 30.9.2022) já foi, na presente data, objeto de decisão de arquivamento; relativamente ao outro processo, a factualidade subjacente ao mesmo está a ser apreciada em sede de processo crime. Têm-se acompanhado os desenvolvimentos desse processo, face à sua relevância para a instrução e conclusão do processo que corre no Tribunal;

- Processos de 2018: cinco dos processos (ainda pendentes em 30/09/2022) já foram, na presente data, objeto de decisão de arquivamento; quanto aos restantes: dois estão pendentes de despacho; em três processos continua-se a acompanhar o desenvolvimento e regularização das situações denunciadas por parte das entidades visadas; e um processo tem estado a aguardar Parecer do Departamento de Estudos, Prospetiva e Estratégia;
- Processos de 2019: um dos processos de (ainda pendente em 30/09/2022)já foi, na presente data, objeto de decisão de arquivamento; outro processo foi remetido para o Departamento de Auditoria em cuja área se integra a denúncia para apuramento de responsabilidades financeiras; e o outro processo , ainda pendente , encontra-se a aguardar despacho;
- Processos de 2020: um está pendente de despacho; noutra processo continua-se a acompanhar o desenvolvimento e regularização das situações denunciadas por parte da entidade visada; no terceiro processo, a factualidade subjacente ao mesmo está a ser apreciada em sede de processo crime . Tem-se acompanhado os desenvolvimentos desse processo face à sua relevância para a instrução e conclusão do processo de denúncia.

1.1.PROCESSOS DE DENÚNCIAS E OUTROS PROCESSOS RELACIONADOS REMETIDOS AO NATDR POR ÁREAS DE RESPONSABILIDADE

Os processos analisados pelo NATDR durante o ano de 2021 respeitaram às seguintes áreas de responsabilidade:

**QUADRO 4 – PROCESSOS ANALISADOS PELO NATDR DURANTE O ANO DE 2021
POR ÁREAS DE RESPONSABILIDADE**

TIPOLOGIA	ÁREA DE RESPONSABILIDADE					
	DA IV	DA V	DA VI	DA VII	DA VIII	DA IX
PEQDs	4	2	1	7	0	38
Processos Denúncia	13	24	20	17	7	103
Processos Diversos	88	4	4	1	0	6
TOTAL	105	30	25	25	7	147

NOTA: As Áreas de Responsabilidade dos Departamentos de Auditoria (DA) representados no quadro são as seguintes:

- DA IV – Funções de Soberania
- DA V – Setor Social
- DA VI – Educação e Ensino
- DA VII – Funções Económicas
- DA VIII – Fundos Europeus, Ambiente e Recursos Naturais
- DA IX – Administração Local e Setor Empresarial Local

Pelos dados constantes deste quadro a área de responsabilidade referente à ‘Administração Local e Setor Empresarial Local’ – que constitui o domínio de controlo do DA IX – regista o maior de denúncias/processos recebidos, representando cerca de 43,4% do universo total. A área de responsabilidade referente às ‘Funções de Soberania’ (DA IV) é a área com mais “processos diversos” (83,8%) submetidos à apreciação do NATDR, esta tipologia (Processos Diversos) inclui as decisões proferidas pelo Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD).¹⁰

¹⁰ No âmbito destes processos é analisada a decisão arbitral proferida pelo CAAD e a factualidade subjacente com vista a apurar se estão em causa situações suscetíveis de relevar para o TdC no âmbito da sua competência material. Caso se entenda que a matéria é relevante para a competência material do TdC poderão ser efetuadas diligências instrutórias adicionais para os efeitos entendidos por convenientes, designadamente para efeitos de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Se se tiver somente em consideração o universo das denúncias (i.e., PEQDs e Processos de Denúncias), a segunda área com mais processos submetidos à apreciação do NATDR é a referente ao “ Setor Social” (DA V) .

Para efeitos de melhor compreensão da evolução registada neste âmbito, apresenta-se, no quadro seguinte, os processos remetidos ao NATDR no ano de 2020, também por área de responsabilidade.

**QUADRO 5 –PROCESSOS ANALISADOS PELO NATDR DURANTE O ANO DE 2020
POR ÁREAS DE RESPONSABILIDADE**

TIPOLOGIA	ÁREA DE RESPONSABILIDADE					
	DA IV	DA V	DA VI	DA VII	DA VIII	DA IX
PEQDs	11	19	7	14	6	92
TOTAL	11	19	7	14	6	92

NOTA: As Áreas de Responsabilidade dos Departamentos de Auditoria (DA) representados no quadro são as seguintes:

- DA IV – Funções de Soberania
- DA V – Setor Social
- DA VI – Educação e Ensino
- DA VII – Funções Económicas
- DA VIII – Fundos Europeus, Ambiente e Recursos Naturais
- DA IX – Administração Local e Setor Empresarial Local

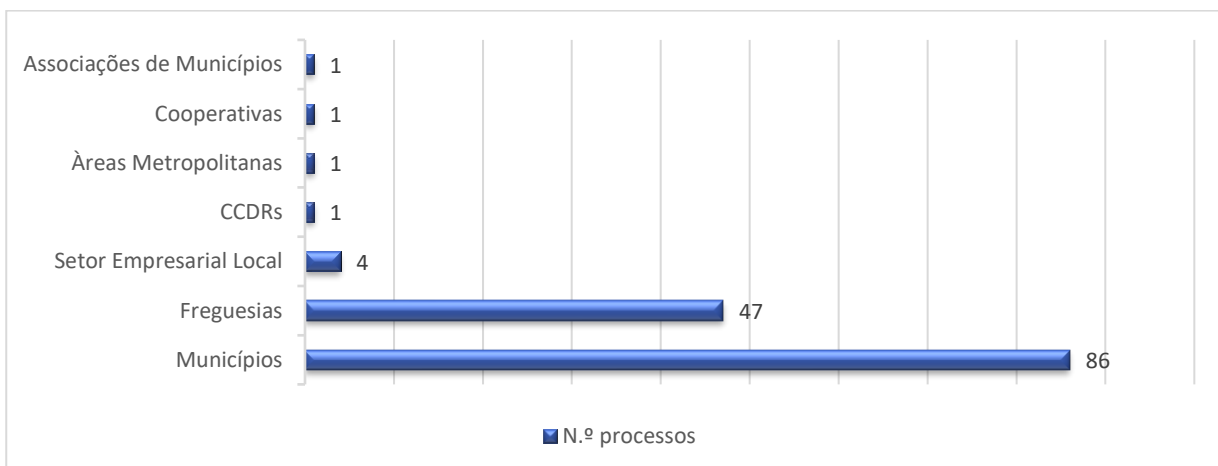
Pela comparação dos dados constantes dos mapas 4 e 5, registou-se um aumento global de processos em 2021, aumento este verificado em todas as áreas de responsabilidade. A Área de responsabilidade referente à ‘Administração Local e Setor Empresarial Local’ - DA IX- é a que regista um maior número de processos de denúncia nos últimos dois anos (constatação que é válida também para os anos de 2018 e 2019).

1.2. DADOS RELATIVOS ÀS ÁREAS DE RESPONSABILIDADE COM MAIOR NÚMERO DE DENÚNCIAS REMETIDAS AO NATDR¹¹

1.2.1. ADMINISTRAÇÃO LOCAL E SETOR EMPRESARIAL LOCAL

No que respeita às entidades incluídas na área de responsabilidade referente à ‘Administração Local e Setor Empresarial Local’, aquelas a que respeitam o maior número de denúncias são as autarquias locais, mais concretamente os municípios, seguidos pelas freguesias, conforme resulta da leitura do gráfico infra:

GRÁFICO 1 - ADMINISTRAÇÃO LOCAL E SETOR EMPRESARIAL LOCAL



De facto, os municípios e as freguesias representam, respetivamente, cerca de 61% e 33,3% do universo total em análise.

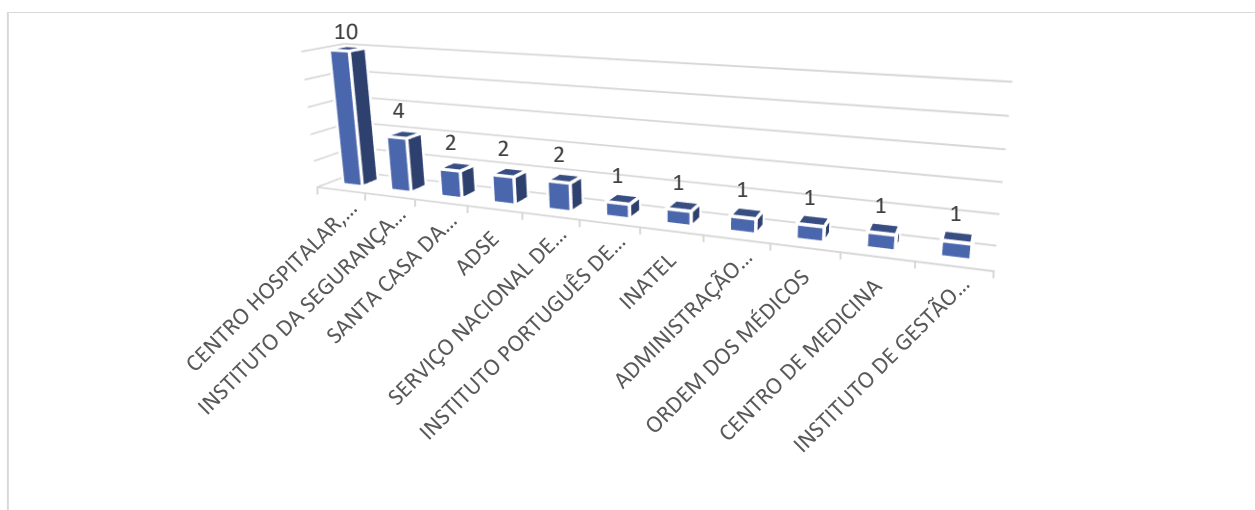
1.2.2. SETOR SOCIAL

No que respeita às entidades incluídas na área de responsabilidade referente ao ‘Setor Social’, aquelas a que respeitam o maior número de denúncias estão relacionadas com o setor

¹¹ Neste ponto tem-se somente em consideração os processos de denúncias analisados, i.e. as tipologias PEQDs e Processos de Denúncia.

hospitalar, seguindo-se o Instituto da segurança Social, conforme resulta da leitura do gráfico infra:

GRÁFICO 2 – SETOR SOCIAL



De facto, as entidades integradas no setor hospitalar e o Instituto da Segurança Social representam, respetivamente, cerca de 38,4% e 15,4% do universo total em análise.

2. PROCESSOS DE DENÚNCIAS RECEBIDOS NO DECOP/DFP NOS ANOS DE 2018 A 2021

Os PEQD e os Processo de Denúncia relacionados com a atividade da 1.^a Secção são integrados, desde logo, nos respetivos processos de visto se já tiverem sido criados ou, posteriormente, se e quando vierem a ser criados, e é nesse âmbito que são objeto de apreciação e ponderação.

Saliente-se que, apesar de não serem objeto de uma decisão autónoma, o seu conteúdo é tido em conta no contraditório efetuado no âmbito do processo de visto com o qual se relaciona e as informações dele resultantes e eventuais alegações apresentadas são tomadas

em consideração na decisão final que vier a ser tomada sobre o(s) ato(s) ou contrato(s) a que respeitam

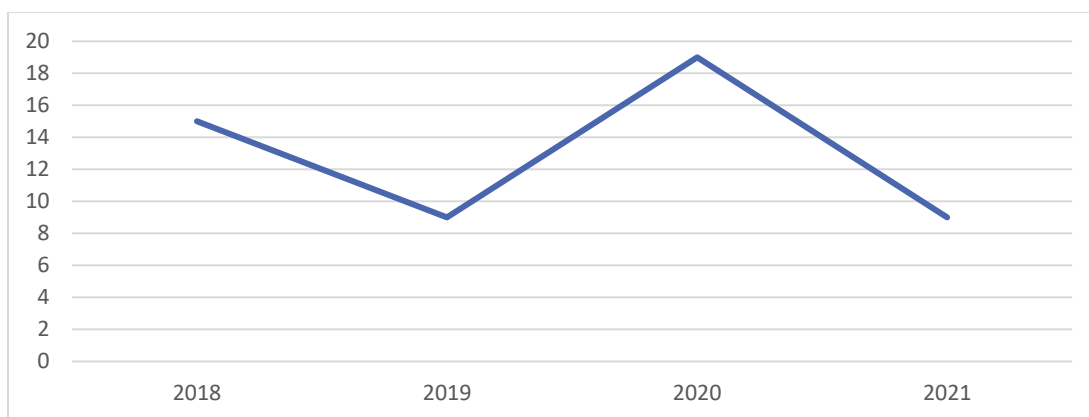
Apresenta-se no quadro seguinte os PEQDs e os Processo de Denúncia criados pela Secretaria do Tribunal e remetidos para análise do DECOP/DFP nos anos de 2018 a 2021, *a priori* identificados como estando relacionados com a atividade de fiscalização prévia da 1.ª Secção:

QUADRO 6 – PROCESSOS DE DENÚNCIAS REMETIDOS PARA O DECOP/DFP ¹²

2018	2019	2020	2021
15	9	19	9

No quadriénio em análise os processos criados para o DECOP/DFP apresentam uma trajetória oscilante, como se evidencia no quadro supra e no gráfico seguinte:

GRÁFICO 3 - PROCESSOS DE DENÚNCIAS REMETIDOS PARA O DECOP/DFP



Importa destacar que:

- O maior número de processos verificou-se em 2020 - 19 processos;

¹² Fonte: anos de 2018 a 2020 – Relatório de Atividades do Tribunal de Contas-Sede dos anos de 2018 a 2020.

- Em 2021 o número de processos diminuiu sendo igual ao verificado em 2019 .
- Relativamente ao ano de 2022, até ao fim do terceiro trimestre, foram remetidos para análise do DECOP/DFP 4 processos de denúncias.

Salienta-se que algumas das situações denunciadas analisadas pelo DECOP/DFP são também objeto de análise no NATDR .

Conforme já se referiu, os processos de denúncia que se relacionem com processos de fiscalização prévia, quer os pendentes de decisão quer os que se preveja venham a ser criados, são remetidos ao DECOP/DFP ou aos competentes serviços das Secções Regionais. Estes processos são analisados, informados e apensos pelo referido departamento, ou pelo serviço competente da Secção Regional, ao respetivo processo, para que, no âmbito do mesmo, seja tido em consideração.

Após a análise da denúncia e caso o DECOP/DFP considere que não estão preenchidos os pressupostos para que proceda à respetiva análise no quadro da suas competências, procede à remessa do processo à Secretaria do Tribunal, a qual, por sua vez, o reencaminha para análise do NATDR. Tal poderá ocorrer, por exemplo, por o processo de denúncia estar relacionado com um processo de fiscalização prévia que já estava findo ou porque, embora se perspetivasse, face ao teor da denúncia, que iria ser criado um processo de fiscalização prévia, tal não ocorreu.

D. DENÚNCIAS E RELATÓRIOS DOS ORGANISMOS DE CONTROLO INTERNO RECEBIDOS NA SRATC NOS ANOS DE 2018 A 2021

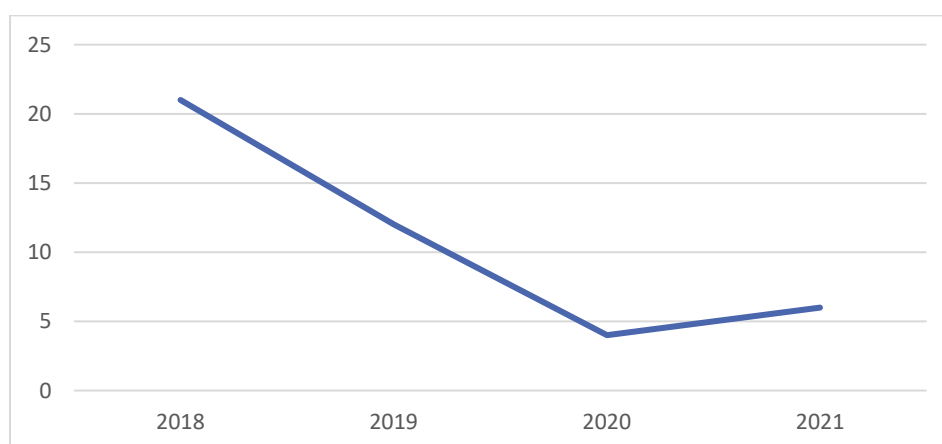
Apresenta-se no quadro seguinte o número de processos de denúncia remetidos para análise da Seção Regional dos Açores do Tribunal de Contas (SRATC) nos anos de 2018 a 2021 relativas a entidades sujeitas ao seu controlo e jurisdição, deixando-se a nota de que nesta Seção Regional os processos adotaram a designação DEN, tendo sido registados 43 processos, com a seguinte distribuição temporal:

QUADRO 7 - PROCESSOS DE DENÚNCIAS ENTRADOS NA SRATC

2018	2019	2020	2021	TOTAL
21	12	4	6	43

No quadriénio em análise os registos de processos de denuncia apresentam uma trajetória oscilante, como se evidencia no quadro supra e no gráfico seguinte:

GRÁFICO 4 – PROCESSOS DE DENÚNCIAS ENTRADOS NA SRATC



Importa destacar que:

- O número máximo de processos verificou-se em 2018 - 21 processos;

- De 2018 e 2020 a trajetória do número de registos efetuados é decrescente, tendo o mínimo sido alcançado em 2020 – apenas 4 processos;
- De 2020 para 2021 verifica-se um ligeiro acréscimo – mais 2 processos

Para além destes processos, no ano de 2021 foram remetidos para análise da SRATC 18 ROCl, conforme melhor se descreve no Anexo 2.

Relativamente ao ano de 2022, até ao fim do terceiro trimestre, foram remetidos para análise da SRATC 11 exposições/denúncias, o que representa um acréscimo relativamente a 2020 e 2021 e foram ainda rececionados 5 ROCl.

E. DENÚNCIAS, PROCESSOS RELACIONADOS E RELATÓRIOS DOS ORGANISMOS DE CONTROLO INTERNO RECEBIDOS NA SRMTC NOS ANOS DE 2018 A 2021

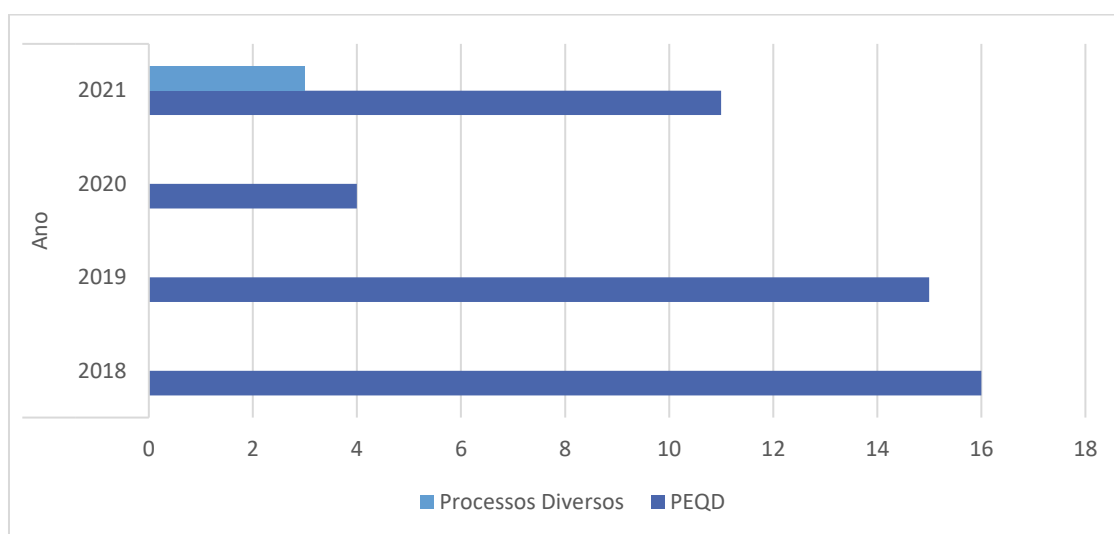
Entre 2018 e 2021 na Seção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) foram criados 49 processos, (3 respeitantes à Administração Central, 20 à Administração Local, 19 à Administração Regional, 6 ao Setor Empresarial, 1 a uma entidade associativa) sendo 46 da tipologia “PEQD” e 3 com a tipologia “Diversos”, com a seguinte distribuição temporal:

QUADRO 8 - PROCESSOS DE DENÚNCIAS E PROCESSOS RELACIONADOS ENTRADOS NA SRMTC

Tipologia	Ano				Total
	2018	2019	2020	2021	
PEQD	16	15	4	11	46
Processos Diversos	0	0	0	3	3
Total	16	15	4	14	49

No quadriênio em análise, só em 2021 foram criados “Processos Diversos”, sendo que o número de processos criados apresenta uma trajetória irregular como se evidencia no quadro anterior e no gráfico seguinte:

GRÁFICO 5 – PROCESSOS DE DENÚNCIAS E PROCESSOS RELACIONADOS ENTRADOS NA SRMTC



Importa destacar que:

- O maior número de processos registados verificou-se no ano de 2018 - 16 processos;
- De 2018 a 2020 a trajetória do número de processos foi decrescente, tendo o mínimo sido alcançado em 2020 - 4 processos;
- De 2020 para 2021 evidenciou-se um incremento de 7 processos.
- As matérias abordadas nos processos foram muito variadas, mas um número significativo incidu sobre a contratação pública e sobre a contratação de pessoal.

Para além destes processos, foram remetidos para análise da SRMTC 4 ROICs (2 em 2019 e um em cada um dos anos subsequentes), todos provenientes da Inspeção Regional de

Finanças, incidentes sobre entidades que integram o Setor Empresarial Regional, conforme melhor se descreve no Anexo 3.

Relativamente ao ano de 2022, até ao fim do terceiro trimestre, foram remetidos para análise da SRMTC 11 exposições/denúncias ou relacionados, dos quais, em termos de tipologias, correspondem 9 a 'Processos de Denúncia' e 2 correspondem a 'Processos Diversos'. Foi ainda rececionado na SRMTC um ROCI, proveniente da Inspeção Regional de Finanças, incidente sobre a atribuição de subsídios, em 2019, por parte de um município.

Entre 2018 e 2021 foram aprovados na SRMTC 3 Relatórios que tiveram origem em PEQDs [o Relatório n.º 8/2021, respeitante à “Auditoria à aquisição da parcela de terreno onde foi construída a Zona Lúdica do Penedo do Sono pela SDPS (incluindo áreas adjacentes), e o Relatório n.º 9/2021, relativo à “Auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras no âmbito da aquisição, pelo Município do Funchal, de cartões de acesso às zonas balneares geridas pela Frente MarFunchal, E.M.”] e em ROCI [o Relatório n.º 8/2019, atinente à “Auditoria orientada para a análise da factualidade (contratos de prestação de serviços de saúde) enunciada no relatório da Inspeção das Atividades em Saúde na RAM”].

Em 2022, foram já aprovados 3 outros relatórios relacionados com matéria indiciada em processos denúncia: Relatório n.º 6/2022 - Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira no âmbito da contratação de serviços de conservação e reabilitação da rede hidrográfica; Relatório n.º 9/2022 - Auditoria às propinas em dívida à Universidade da Madeira 2008-2019; Relatório n.º 8/2022 Auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras

no âmbito da contratação de serviços de restauração pela Escola Básica e Secundária da Ponta do Sol.

F. PRINCIPAIS QUESTÕES CONEXAS COM AS COMPETÊNCIAS DO TdC EM MATÉRIA DE LEGALIDADE FINANCEIRA E GESTÃO DE DINHEIROS PÚBLICOS EVIDENCIADAS NAS DENÚNCIAS RECEBIDAS EM 2021

As denúncias apreciadas no TdC descrevem uma multiplicidade de situações sendo que as relevantes em sede de ilicitude financeira e gestão de dinheiros públicos representam o maior volume e justificam uma análise mais aprofundada.

Apesar da panóplia das questões tornar inviável a enumeração de todas no contexto do presente Relatório, considera-se pertinente, num contexto de identificação de áreas risco e planeamento das atividades do TdC, elencar os ilícitos financeiros e atos de má gestão de dinheiros públicos que, com maior recorrência, são evidenciados em sede de denúncias nas seguintes áreas :

a) Eleitos locais

- Acumulação de funções remuneradas por eleitos locais;
- Utilização de fundos e bens públicos para benefício individual, designadamente para promoção de candidaturas no âmbito de eleições autárquicas ou utilização de viaturas;
- Intervenção em procedimentos aquisitivos cujas entidades adjudicatárias têm uma estrutura societária onde constam os próprios eleitos locais ou familiares.

b) Regime de realização de despesas e contratação pública

- Realização de despesas com a aquisição de bens e serviços sem prévio cabimento, compromisso e inscrição orçamental, em violação do disposto, designadamente, na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro - (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)) e do diploma que a regulamenta, o Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho;
- Não adoção dos procedimentos pré-contratuais legalmente aplicáveis;
- Violação da proibição de efetuar convites para apresentação de propostas a empresas a quem, num determinado ano e nos dois anos anteriores, foram adjudicadas aquisições de serviços e de empreitadas de obras públicas, cujo valor foi superior ao limiar para a adoção do ajuste direto, nos termos do artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), incluindo situações em que as empresas adjudicatárias têm a mesma estrutura societária;
- Fracionamento da despesa em desconformidade com o disposto no n.º 8 do artigo 17.º do CCP;
- Não aplicação de sanções contratuais por atraso na execução de empreitadas;
- Execução de contratos celebrados na sequência de ajuste direto antes da publicitação no portal da internet dedicado aos contratos públicos, violando o artigo 127.º, n.º 1, do CCP.

c) Recursos Humanos

- Nomeação de dirigentes em regime de substituição ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, para além do prazo de 90 dias, sem que as entidades públicas promovam a abertura de procedimento concursal tendente à designação de novo titular ;

- Incumprimento do regime legal relativo à mobilidade na categoria ou de mobilidade intercarreiras ou intercategorias;
- Estatuto remuneratório dos responsáveis, suplementos remuneratórios, despesas de representação.

d) Atribuição de subsídios

- Incumprimento do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto), no que respeita às regras de atribuição de subsídios à exploração pelos municípios a terceiras entidades;
- A atribuição de subsídios a entidades privadas sem que exista base legal para esse efeito ou sem uma adequada monitorização da aplicação desses montantes face ao fim para que foram concedidos.

e) Outros

- Não remessa ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia de contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º e n.º 2 do artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- Cedência de bens imóveis pelas autarquias locais;
- Controlo interno – fragilidades que têm repercussões na observância dos procedimentos relativos à realização de despesas pública e à contabilização da receita;
- Benefícios Fiscais.

G. ÁREAS DE RISCO PARA EFEITOS DE PLANEAMENTO DAS AÇÕES DE CONTROLO DO TdC

Numa análise de risco, e tal como ocorrido em anos anteriores, verifica-se que as entidades que são objeto de um maior número de denúncias integram-se na área da administração local, mais concretamente as autarquias locais (municípios e freguesias).

Atente-se, no entanto, que o universo das entidades acima referidas é muito vasto face a outros setores, dado que em Portugal existem 308 municípios (278 no Continente, 11 na Região Autónoma da Madeira e 19 na Região Autónoma dos Açores) e 3091 freguesias (2882 no Continente, 54 na Região Autónoma da Madeira e 155 na Região Autónoma dos Açores) e que são, pelas suas características, as entidades do setor público mais expostas - natureza das funções desenvolvidas, maior proximidade com os cidadãos, entre outras. Por outro lado, no âmbito das autarquias locais verifica-se uma grande heterogeneidade, quer em termos de dimensão orgânica, quer em termos de dimensão financeira, potenciando diversos níveis de risco.

Assim, considera-se que este setor deverá ser objeto de um constante acompanhamento, devendo as denúncias apresentadas serem tratadas com especial celeridade.

Salienta-se, ainda, que o processo de descentralização de competências em curso, face ao volume de competências e responsabilidades que vão sendo transferidas para o setor da administração local, e a participação das autarquias locais na concretização do Plano de Recuperação e Resiliência, com as implicações operacionais e financeiras daí decorrentes

vai provavelmente levar a um aumento de processos de denúncia visando as entidades da administração local.

Quanto às áreas de especial incidência de risco, em termos materiais, analisando os dados referentes não só ao ano de 2021, mas também de anos anteriores, continuam a sobressair as áreas da contratação pública e da realização de despesas públicas (neste caso com o enquadramento legal resultante dos regimes contabilísticos aplicáveis).

H. RESULTADO E SEQUÊNCIA DOS PROCESSOS DE DENÚNCIA ANALISADOS NO NATDR

Face ao disposto na Resolução n.º 5/2022-PG, de 12 de Julho (nos mesmos termos do já previsto na Resolução 1/2021), os processos, uma vez concluída a respetiva análise e por determinação do Juiz Conselheiro da área em que se integra o objeto da denúncia, terão, em função do resultado de tal análise, o seguinte encaminhamento:

- Arquivamento do processo de denúncia, com remessa do mesmo à Secretaria do Tribunal, quando se conclua que a factualidade ou informação comunicada não é perceptível ou pertinente para o exercício das competências materiais do TdC;
- Apensado a processo de prestação de contas, auditoria, ou apuramento de responsabilidades, sendo a respetiva documentação integrada neste processo, se assim for determinado pelo juiz responsável;
- Remessa ao Departamento de Auditoria respetivo para efeitos de ponderação em sede de análise de risco de apoio ao planeamento e/ou programação de ações de controlo, com conhecimento à Secretaria do Tribunal.

Nos anos de 2019 a 2021 foram efetuadas e concluídas 21 Auditorias de Apuramento de Responsabilidades Financeiras, com base em denúncias analisadas pelo NATDR (2019 - uma, 2020 - dez, 2021- dez).

Em 2022 foram já concluídas 6 Auditorias de Apuramento de Responsabilidade Financeira.

Na sua totalidade tais processos respeitam á Área da Administração Local , conforme resulta do anexo 4, no qual também consta a sequência das referidas Auditorias em termos de efetivação de responsabilidades financeiras. Pode constatar-se que uma parte significativa dos respetivos processos se extinguiu por pagamento voluntário pelos responsáveis.

I. MEDIDAS DE APERFEIÇOAMENTO DO ATUAL MODELO DE TRATAMENTO DAS DENÚNCIAS

No sentido de contribuir para uma maior eficácia do tratamento das denúncias com vista á deteção de situações de má gestão de dinheiros públicos e consequente efetivação de responsabilidades financeiras, o Tribunal de Contas tem vindo a adoptar um conjunto diversificado de medidas, quer em termos de procedimentos, quer em termos de recursos alocados a esta atividade, conforme sumariado no início do presente relatório.

Sem prejuízo do referido, considera-se que este processo de maior capacitação dos intervenientes na análise de denúncias e maximização da efetividade das diligências instrutórias e decisões constitui um processo evolutivo, por forma a se poder, designadamente, fazer face ao progressivo aumento do número e da complexidade das situações comunicadas ao TdC. Assim, foram identificadas algumas medidas de aperfeiçoamento do atual modelo, de forma particular: melhor articulação entre serviços do Tribunal de Contas, mas também com

outras entidades (v.g. Procuradoria-Geral da República, Mecanismo Nacional Anticorrupção, órgãos de controlo interno); rápida informatização do fluxo documental relacionado com os processos de denúncia e relatórios de controlo interno.

J. EVOLUÇÃO DO QUADRO LEGAL

A Lei nº. 93/2021, a que nos vimos referindo, e que transpôs para o nosso ordenamento jurídico a Diretiva 2019/1937, acabou por não acolher recomendações de vários organismos internacionais (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, Resoluções do Parlamento Europeu, Recomendações Conselho da Europa, entre outros) e do próprio Tribunal de Contas, no sentido de evoluir para um conceito de denunciante mais abrangente, considerando como tal qualquer pessoa que possua informação que seja ou possa ser relevante para a investigação de situações de corrupção, conforme já salientado no início do presente Relatório.

Como também já foi referido, a legislação existente é dirigida a um tipo muito específico de denunciante. O seu âmbito de aplicação não abrange, de forma direta, a maioria dos autores das denúncias que são feitas chegar ao Tribunal de Contas.

Constata-se, pois a ausência de um enquadramento legal específico para estas denúncias e, conseqüentemente, a inexistência de um quadro específico de proteção e de responsabilização do denunciante.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem vem sinalizando na sua jurisprudência lacunas e deficiente aplicação da legislação dos Estados Membros no que respeita à efetiva proteção dos denunciantes.

Seria, pois, desejável um quadro legal que regulamentasse esta matéria, designadamente que definisse o que poderia ser o “estatuto do denunciante” onde se contemplassem, entre outros: os meios de proteção do denunciante, a sua responsabilização e as garantias do denunciado.

Haveria, por outro lado, que definir exigências mínimas, só podendo ter o “estatuto de denunciante” e, como tal gozar da proteção devida, quem denuncia determinados factos por que deles tem prova ou indícios que indiquem a sua veracidade ou probabilidade elevada.

Assim, o desafio que se coloca ao legislador nacional é garantir uma efetiva proteção do denunciante sem esquecer o necessário equilíbrio com as garantias do denunciado.

III. CONCLUSÕES

1. Dando cumprimento ao Plano de Atividades do TdC, foi realizada uma ação intersectorial denominada '**Análise global do tratamento das participações, exposições, queixas e denúncias**' rececionadas no Tribunal de Contas.
2. O NATDR foi criado pelo Despacho do Presidente do TdC n.º 6/2018 – GP, de 22 de fevereiro de 2018, com o estatuto de equipa de auditoria, tendo a sua inserção orgânica na DGTC-Sede sido sedimentada com a entrada em vigor do novo Regulamento de Organização e Funcionamento da Direção-Geral do Tribunal de Contas
3. O Tribunal de Contas tem vindo, sobretudo nos últimos quatro anos, a adotar um conjunto de medidas, quer em termos de procedimentos, quer em termos da afetação de recursos, no sentido de melhorar o tratamento das denúncias.
4. No ano de 2021 foram remetidos para análise do NATDR 339 processos de denúncias e outros processos relacionados, dos quais, em termos de tipologias, 184 correspondem a Processos de Denúncias, 103 a Processos Diversos e 52 a PEQDs. Comparativamente com o ano de 2020, bem como com os anos de 2019 e 2018, no ano de 2021 verifica-se um aumento de processos analisados no NATDR na ordem de 127,5%, e , relativamente aos anos de 2019 e 2018, 3,7% e de 15,7%, respetivamente.
5. Vem-se constatando que é na Área de Responsabilidade IX - Administração Local e Setor Empresarial Local que se concentra o maior número de denúncias e processos relacionados, representando, em 2021, cerca de 43,4 % do universo total.

6. A área de responsabilidade referente às 'Funções de Soberania' (DA IV) representa a segunda área com mais processos submetidos à apreciação do NATDR, representando cerca 31% do universo total, sendo certo que a grande percentagem de processos integrados nesta área se referem à tipologia Processos Diversos (83,8%), mais concretamente a decisões proferidas pelo Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD). Se se tiver somente em consideração o universo das denúncias (i.e., PEQDs e Processos de Denúncias), a segunda área com mais processos submetidos à apreciação do NATDR é a referente ao 'Setor Social' (DA V).
7. No que respeita às entidades abrangidas na área de responsabilidade referente à 'Administração Local e Setor Empresarial Local', e estritamente no que respeita a processos de denúncias, aquelas a que respeitam o maior número de processos são as autarquias locais, mais concretamente os municípios (61%), seguidos pelas freguesias (33,3%).
8. No quadriénio de 2018 a 2021, os processos criados para o DECOP/DFP apresentam uma trajetória oscilante, sendo que o máximo de processos se verificou no ano de 2020,(19) face a 9 no ano de 2021.
9. No que se refere aos Relatórios de Órgãos de Controlo Interno (ROCI), no ano de 2021 o NATDR analisou 15 novos Relatórios, o que representa um acréscimo face ao ano de 2020 em cerca de 15,4%.

10. As Áreas de Responsabilidade IV (Funções de Soberania) e VI (Educação) representam aproximadamente, cada uma, cerca de 33,3% do universo total de ROClS rececionados no ano de 2021.
11. No quadriénio de 2018 a 2021, as denúncias recebidas na SRATC apresentam uma trajetória descendente até 2020, existindo um incremento de dois registos em 2021 (6 processos) face ao ano transato. Quanto aos ROClS, no quadriénio suprarreferido existiu uma trajetória oscilante, registando-se uma subida no ano de 2021 (18 relatórios).
12. No quadriénio de 2018 a 2021, foram recebidas 49 denúncias na SRMTC, a maior parte das quais relacionadas com a contratação pública, que apresentaram uma trajetória anual descendente até 2020 (4 processos), que se inverteu em 2021, ano em que entraram 14 processos. No mesmo período foram registados 4 processos ROCl.
13. Relativamente ao ano de 2022, até ao fim do terceiro trimestre, foram remetidos:
 - Ao TdC-Sede 438 exposições/denúncias ou relacionado, das quais, em termos de tipologias, 214 correspondem a 'Processos de Denúncia' e 224 correspondem processos da tipologia 'Processos Diversos'. Foram ainda remetidos para análise 23 ROClS.
 - À SRATC 11 denúncias, bem como 5 ROClS
 - À SRMTC 11 denúncias ou relacionado, dos quais, em termos de tipologias, correspondem 9 a 'Processos de Denúncia' e 2 a 'Processos Diversos', bem como 1 ROCl.
14. As denúncias analisadas no NATDR descrevem uma multiplicidade de situações, verificando-se maior recorrência nas seguintes temáticas: eleitos locais, regime de realização de despesas e de contratação pública, recursos humanos e atribuição de subsídios.

15. Numa análise de risco, verifica-se que a área de especial incidência de risco é a área da administração local, mais concretamente as autarquias locais (municípios e freguesias).
16. Ainda em termos de fatores de risco, salienta-se que o processo de descentralização e competências em curso, face ao volume de competências e responsabilidades que são transferidas para o setor da administração local, bem como às implicações operacionais e financeiras daí decorrentes quer para as entidades integradas nesse setor, quer para a administração central, poderá levar a um agravamento do mesmo, o que exigirá uma especial atenção por parte das entidades com funções de controlo.
17. Relativamente às matérias de especial incidência de risco, destacam-se as áreas da contratação pública e da legalidade na realização de despesas.
18. Nos anos de 2019 a 2021 foram efetuadas e concluídas 21 Auditorias de Apuramento de Responsabilidades Financeiras, com base em denúncias analisadas pelo NATDR (2019-uma, 2020 - dez, 2021- dez). Em 2022 foram já concluídas 6 Auditorias de Apuramento de Responsabilidade Financeira.
19. Considerando a importância que o tratamento adequado das denúncias apresentadas no Tribunal de Contas pode/deve ter na atividade do Tribunal quer pela sua ponderação no modelo de risco quer na efetivação de responsabilidades financeiras perante situações de má gestão de dinheiros públicos, foram identificadas algumas medidas de aperfeiçoamento, de forma particular: melhorar a articulação entre serviços do próprio Tribunal e deste com

outras entidades; e, ainda acelerar o processo de informatização do fluxo documental relacionado com os processos de denúncia e relatórios de controlo interno.

20. Por fim , entende-se ser de evoluir para um quadro legal clarificador do que pode ser o “estatuto do denunciante” e das garantias a fixar a quem é denunciado em ordem a melhor enquadrar a atividade do Tribunal de Contas face ao universo de denúncias que lhe são dirigidas.

IV – ANEXOS

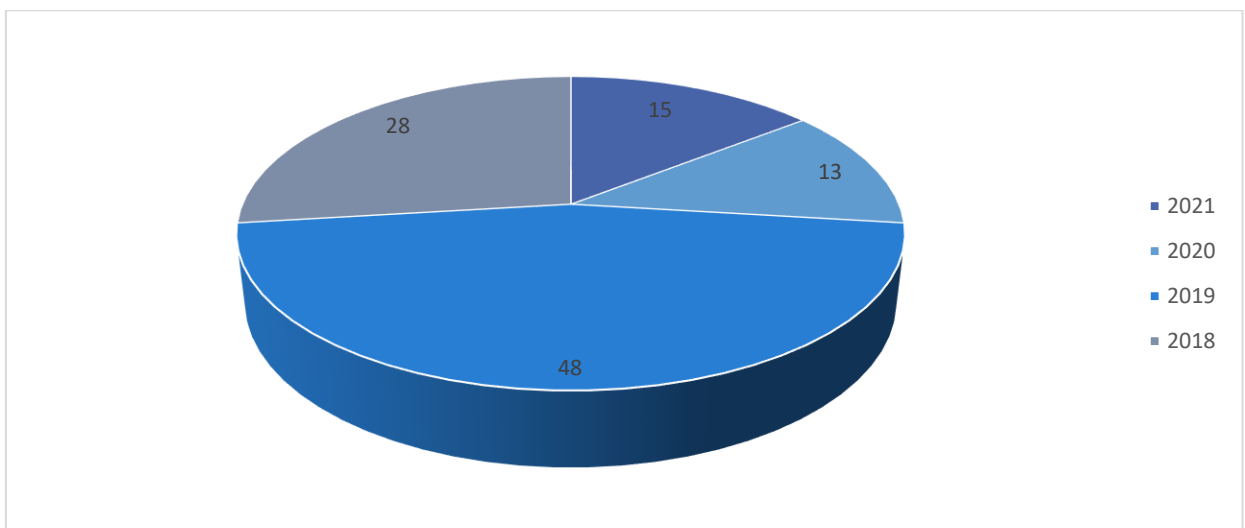
Anexo 1

RELATÓRIOS DOS ORGÃOS DE CONTROLO INTERNO REMETIDOS PARA O NATDR NO PERÍODO DE 2018 A 2021

No que se refere aos Relatórios dos Órgãos de Controlo Interno (ROCI), durante o ano de 2021, o NATDR analisou um conjunto de 15 novos Relatórios, o que representa um acréscimo face ao ano transato de cerca de 15,4%.

Contudo, comparativamente com os anos de 2019 e 2018, ocorreu uma diminuição substancial, mais concretamente, de 220% e 86,7%, respetivamente, conforme se ilustra no gráfico infra:

GRÁFICO 6 – RELATÓRIOS DOS ORGANISMOS DE CONTROLO INTERNO REMETIDOS PARA O NATDR

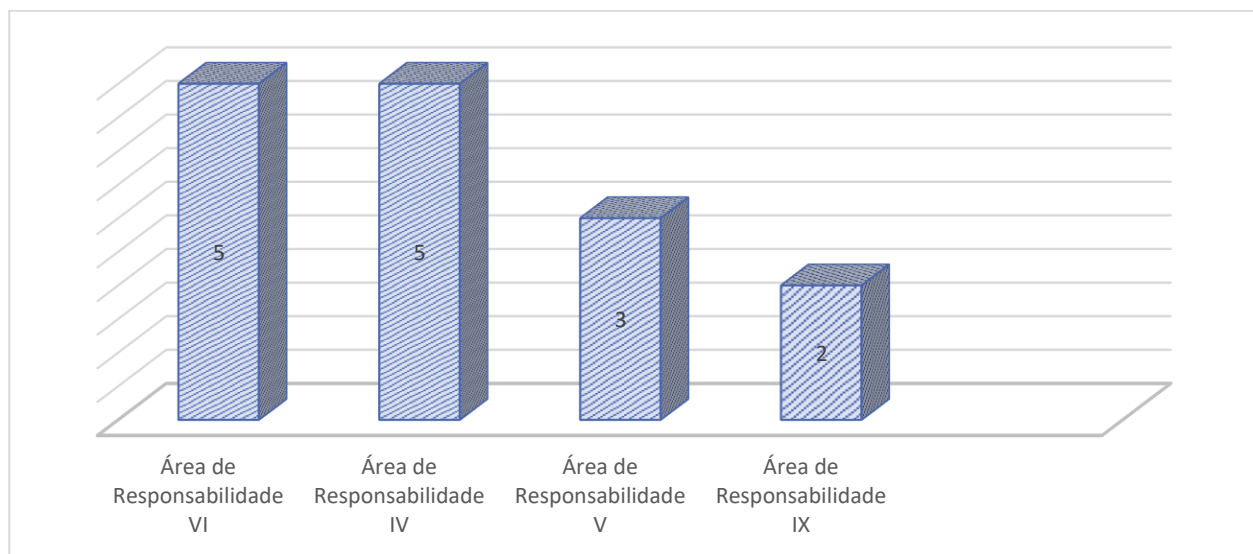


Subjacente a esta diminuição, e tal como já se verificava no ano de 2020, poderão estar limitações operacionais decorrentes da pandemia por COVID 19.

Salienta-se, ainda, que nos anos de 2009 e 2010 o TdC recebeu, em média, duzentos ROICs, o que espelha uma diminuição acentuada da remessa destes documentos, ao longo dos anos, por parte dos órgãos de controlo interno, para efeitos do disposto no artigo 142.º do Regulamento do TdC.

Por áreas de responsabilidade do TdC, os ROICs rececionados no ano de 2021 respeitam às seguintes áreas:

GRÁFICO 7 - RELATÓRIOS DOS ORGANISMOS DE CONTROLO INTERNO REMETIDOS PARA O NATDR POR ÁREAS DE RESPONSABILIDADE



NOTA: As Áreas de Responsabilidade identificadas no gráfico correspondem:

- Área de Responsabilidade VI – Educação e Ensino
- Área de Responsabilidade IV – Funções de Soberania
- Área de Responsabilidade V – Setor Social
- Área de Responsabilidade IX – Administração Local e Setor Empresarial Local

Destaca-se do gráfico que as Áreas de Responsabilidade VI e IV representam aproximadamente, cada uma, cerca de 33,3% do universo total de ROICs rececionados no ano de 2021.

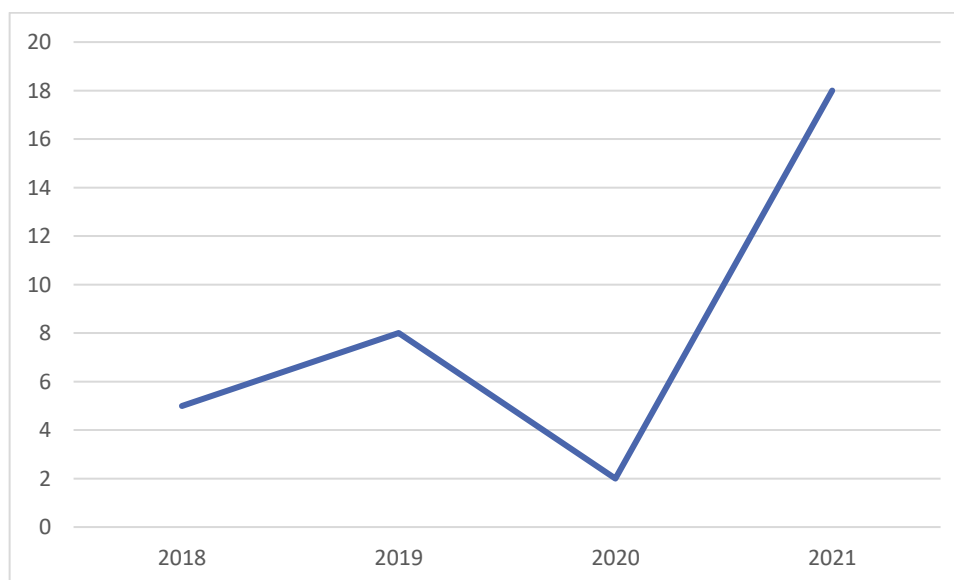
ANEXO 2

RELATÓRIOS DOS ORGÃOS DE CONTROLO INTERNO REMETIDOS PARA A SRATC NO PERÍODO DE 2018 A 2021

No que se refere aos Relatórios dos Órgãos de Controlo Interno (ROCI), durante o ano de 2021 a SRATC analisou um conjunto de 18 novos Relatórios, o que representa um acréscimo face ao ano transato de cerca de 900%.

Comparativamente com os anos de 2019 e 2018, continuou a ocorrer um acréscimo substancial, mais concretamente em cerca de 225% e 360%, respetivamente, conforme se ilustra no gráfico infra:

GRÁFICO 8 – RELATÓRIOS DOS ORGANISMOS DE CONTROLO INTERNO ENTRADOS NA SRATC

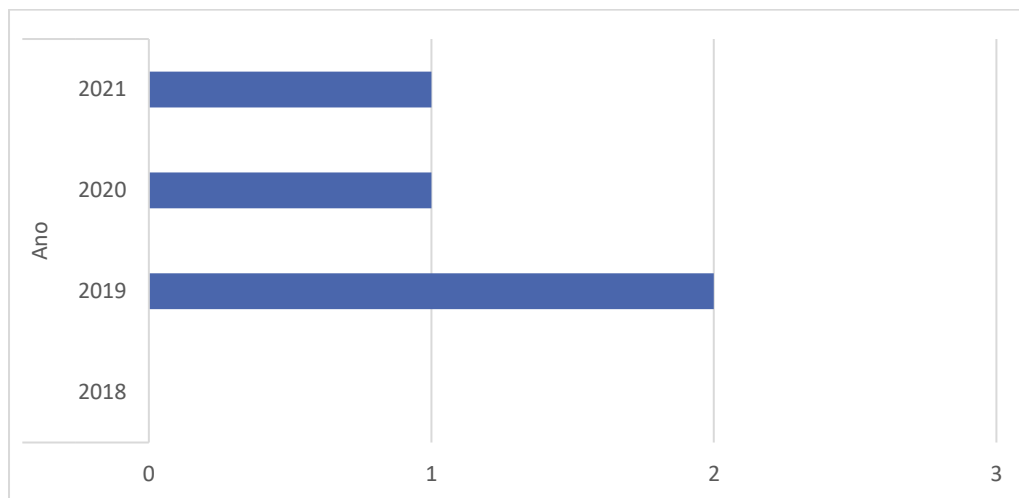


ANEXO 3

RELATÓRIOS DOS ORGÃOS DE CONTROLO INTERNO REMETIDOS PARA A SRMTC NO PERÍODO DE 2018 A 2021

No que se refere aos Relatórios dos Órgãos de Controlo Interno (ROCI), a SRMTC analisou os 4 relatórios recebidos sendo que, num deles, os responsáveis, após notificação do Ministério Público, procederam ao pagamento voluntário da multa (encontrando-se um dos responsáveis a pagar em prestações). Os restantes processos foram arquivados.

GRÁFICO 9 – RELATÓRIOS DOS ORGANISMOS DE CONTROLO INTERNO ENTRADOS NA SRMTC



Em 2022 foi recebido um outro relatório que se encontra em apreciação por parte da Unidade de Apoio Técnico do Serviço de Apoio que tem a responsabilidade pelo acompanhamento do setor da administração local.

ANEXO 4
AUDITORIAS DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS NO PERÍODO
DE 2018 A 2021

Nos anos de 2019 a 2021 foram aprovados no TdC-Sede os seguintes relatórios de Apuramento de Responsabilidades Financeiras, com base em informações e diligências instrutórias desenvolvidas pelo NATDR no âmbito dos processos aí analisados:

Processo /Entidade	Relatórios	Infração Financeira	MP
Ano de 2019			
Processo n.º 1/2019 - ARF-2.ª Secção Município da Maia	Relatório n.º 1/2019- ARF – 2.ª Secção,	-Sancionatória e reintegra- tória	Pendente
Ano de 2020			
Processo n.º 2/2019 – ARF-2.ª Secção Município de Cascais	Relatório n.º 1/2020- ARF – 2.ª Secção,	Não, mas com juízo de censura e recomendação	-
Processo n.º 3/2019 - ARF-2.ª Secção- Junta de Freguesia de Vale da Senhora da Póvoa – Pe- namacor	Relatório n.º 4/2020- ARF-2.ª Secção,	Não. Censura, quanto à adoção de alguns procedi- mentos de modo mais in- formal	-
Processo n.º 4/2019 – ARF-2.ª Secção Município de Castro Marim	Relatório n.º 3/2020- ARF-2.ª Secção,	Sancionatória	Extinto, quanto a um responsável (paga- mento) No mais, para julgamento
Processo n.º 5/2019 –ARF-2.ª Secção União de Freguesias de Azeitão	Relatório n.º 2/2020 – ARF-2.ª Secção,	Sancionatória	Encontra-se para julgamento para alguns dos visados. Arquivo parcial de outros por pagamento voluntário. E Arquivo parcial quanto à questão do artigo 22.º do CCP.
Processo n.º 6/2019 - ARF – 2.ª Secção Freguesia de Arroios	Relatório n.º 7/2020 – ARF – 2.ª Secção	Sancionatória.	Pagamento voluntário quanto a nove res- ponsáveis. Quanto aos restantes segue para julgamento.
Processo n.º 7/2019 – ARF - 2.ª Secção União das Freguesias de Tavares	Relatório n.º 6/2020 – ARF – 2.ª Secção	Responsabilidade finan- ceira relevada.	-
Processo n.º 8/2019 – ARF 2.ª- Secção Freguesia de Esgueira	Relatório n.º 5/2020 – ARF-2.ª Secção	Responsabilidade finan- ceira relevada.	-
Processo n.º 2/2020-ARF – 2.ª Secção Município de Esposende	Relatório n.º 8/2020 – ARF – 2.ª Secção	Sancionatória	Extinto por pagamento (um dos responsá- veis) Arquivamento quanto a outro.
Processo n.º 4/2020 -ARF – 2.ª Secção Município de Vila Nova de Gaia	Relatório n.º 11/2020 – ARF - 2.ª Secção	Sancionatória	Arquivamento
Processo n.º 8/2020-ARF – 2.ª Secção Município de Terras do Bouro	Relatório n.º 9/2020 – ARF – 2.ª Secção	Sancionatória	Arquivamento
Processo n.º 7/2020 – ARF-2.ª Secção União de Freguesias de Vila Franca, Aboim e Chapa	Relatório n.º 10/2020 – ARF – 2.ª Secção	Sancionatória	Arquivamento

Ano de 2021			
Processo n.º 5/2020 – ARF-2.ª Secção Município de Estremoz 1	Relatório n.º 2/2021 – ARF - 2.ª Secção	Sancionatória	Sentença n.º 18/21-3ªS -extinção por pagamento
Processo n.º 9/2020 - ARF-2.ª Secção Município de Estremoz 2	Relatório n.º 7/2021 – ARF - 2.ª Secção	Reintegratória e sancionatória	Em fase de julgamento só para a responsabilidade sancionatória O responsável pagou voluntariamente a reintegratória.
Processo n.º 6/2020 – ARF-2.ª Secção Município de Lisboa	Relatório n.º 6/2021 – ARF - 2.ª Secção	Sancionatória	Arquivamento quanto a quatro responsáveis. Quanto aos restantes segue para julgamento.
Processo n.º 10/2020 – ARF-2.ª Secção Município de Bombarral	Relatório n.º 3/2021 – ARF - 2.ª Secção	Relevação da responsabilidade financeira	–
Processo n.º 12/2020 – ARF - 2.ª Secção Município de Monchique	Relatório n.º 1/2021 - ARF – 2.ª Secção	Sancionatória relevada	–
Processo n.º 4/2021 - ARF – 2.ª Secção Município de Vila Nova de Gaia 2	Relatório n.º 5/2021 – ARF-- 2.ª Secção	Arquivamento dos autos por exclusão da ilicitude.	–
Processo n.º 5/2021-ARF – 2.ª Secção Município de Viseu (2 PEQD)	Relatório n.º 14/2021 – ARF-- 2.ª Secção	Sancionatória	Extinto por pagamento quanto a um responsável. O outro foi julgado e condenado em junho. Transitou já em julgado.
Processo n.º 7/2021 -ARF – 2.ª Secção Município de Portalegre	Relatório n.º 16/2021 – ARF – 2.ªSecção	Sancionatória	Para julgamento. Alguns requereram pagar já na 3.ª S e pagaram. Os outros vão a julgamento.
Processo n.º 8/2021 – ARF – 2.ª Secção Município de Marco de Canaveses	Relatório n.º 15/2021 – ARF-- 2.ª Secção	Sancionatória	Arquivado quanto a um dos responsáveis. Julgamento quanto aos restantes