

O PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO FINANCEIRA – IGAS

Leonor Furtado - Inspetora Geral

Lisboa, 21 de Junho de 2018



SUMÁRIO

- 1. Notas sobre o processo de efectivação da responsabilidade financeira – IGAS**
- 2. GCCI – Grupo Coordenador do Controlo Interno do MS**
- 3. Colaboração com o Tribunal de Contas**
- 4. Efectivação da responsabilidade financeira na saúde**
- 5. Resultados da acção inspectiva no apuramento da responsabilidade financeira**

1. Notas sobre o processo de efectivação da responsabilidade financeira - IGAS

1. *“O atual regime de responsabilidade financeira carece de adequação, hoje temos uma gestão pública feita com uma maior autonomia e a valoração dos cidadãos exige que, quem é responsável, seja responsabilizado.”* Vítor Caldeira, Presidente do Tribunal de Contas
2. *"Hoje, independentemente da natureza da entidade em causa, quem gere ou utiliza dinheiros públicos, quem assume, autoriza ou paga compromissos, por conta do erário público, pode ser chamado a responder perante o Tribunal de Contas em sede de responsabilidade financeira"* - in Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas, Contributos para uma reflexão necessária, de António Cluny³

1. Notas sobre o processo de efectivação da responsabilidade financeira - IGAS

3. No que concerne à IGAS, ao desenvolvimento da acção inspectiva propriamente dita e ao apuramento da responsabilidade financeira que dela deriva, a questão prende-se com a relevância da sua acção e intervenção, em matéria do regime jurídico-financeiro, aplicável a todos os intervenientes na gestão de dinheiros públicos na área da saúde.

1. Notas sobre o processo de efectivação da responsabilidade financeira - IGAS

4. A actividade inspectiva implica a consciência do impacto que a intervenção possa ter na actuação concreta dos gestores, face à mediatização das acções e constante divulgação dos actos de má gestão, de fraude ou de corrupção, por oposição aos direitos fundamentais que assistem a qualquer cidadão, designadamente por consideração da preservação do direito à imagem e ao bom nome.

1. Notas sobre o processo de efectivação da responsabilidade financeira - IGAS

5. *“Existe responsabilidade financeira quando alguém possa vir a constituir-se na obrigação de repor fundos públicos ou suportar as sanções legalmente previstas, no âmbito do controlo jurisdicional do Tribunal de Contas, em virtude da violação de normas disciplinadoras da actividade financeira pública”*

Definição apresentada pelo TC português no XX Congresso dos TC do Brasil, citada por António Cluny



1. Notas sobre o processo de efectivação da responsabilidade financeira - IGAS

6. Na responsabilidade financeira a *culpa* constitui um requisito essencial da responsabilização do agente (artigos 60.º, 61.º, n.º 5, 64.º e 67.º, n.º 3), embora o conceito de *culpa* não tenha a mesma densidade exigível para o Direito Penal.

As formas de culpa na LOPTC, são: a negligência (64.º n.º 2), a negligência grave (60.º) e o dolo (65.º n.º 4 e 9).

A evidenciação de uma situação de responsabilidade financeira implica sempre, também, a indicação do dever violado pelo responsável e que se consubstancie numa infracção financeira.

2. GCCI - ENQUADRAMENTO

Despacho n.º 6447/2012 do Ministro da Saúde, de 15 de Maio

O MS é o único ministério com um grupo coordenador de controlo interno

concertar as entidades com intervenção na monitorização, acompanhamento, auditoria e controlo interno do MS para assegurar o alinhamento do esforço de controlo com as grandes linhas que têm por objetivo a redução da despesa

articular os dirigentes máximos das instituições no sentido de elaborarem um Plano de Controlo Interno Integrado do MS

habilitar o Ministro da Saúde com informação semestral de interesse para a gestão estratégica

fomentar uma cultura de cooperação ativa entre os serviços e organismos do MS que intervêm nestas matérias, abrangendo os órgãos de fiscalização e os AI

definir objetivos de controlo de curto, médio e longo prazo, com avaliação regular do nível de cumprimento

propor medidas consideradas adequadas e imprescindíveis ao cumprimento dos objetivos da política de saúde e que se insiram, designadamente, no quadro da estratégia de combate ao desperdício e à fraude na saúde

centralizar informação sobre irregularidades detetadas e sobre casos que tenham sido comunicados ao MP ou à PJ

contribuir para o reforço da colaboração entre o MS, o MP e a PJ

3. Colaboração com o Tribunal de Contas - Intervenção da IGAS

Artigo 12.º da LOPTC

Colaboração dos órgãos de controlo interno

1 - Os **serviços de controlo interno**, nomeadamente as inspeções-gerais ou quaisquer outras entidades de controlo ou auditoria dos serviços e organismos da Administração Pública, bem como das entidades que integram o setor público empresarial, estão ainda sujeitos a um **especial dever de colaboração** com o Tribunal de Contas.

3. Colaboração com o Tribunal de Contas - Intervenção da IGAS

Artigo 12.º da LOPTC

Colaboração dos órgãos de controlo interno

2 - O dever de colaboração com o Tribunal referido no número anterior compreende:

b) O envio dos relatórios das suas ações, por **decisão do ministro** ou do **órgão competente para os apreciar**, sempre que contenham matéria de interesse para a ação do Tribunal, concretizando as **situações geradoras de eventuais responsabilidades** com indicação:

- documentada dos factos,
- do período a que respeitam,
- da identificação completa dos responsáveis,
- das normas violadas,
- dos montantes envolvidos e
- do exercício do contraditório institucional e pessoal, nos termos

previstos no artigo 13.º.

4. Do que falamos quando visamos a efectivação da responsabilidade financeira na saúde?

1. Actores chave no sistema de saúde

- Pagadores de Serviços – Incentivos para empolar os custos
- Fornecedores – Compras; Infraestruturas e ambulâncias; outros serviços; sobrefaturação
- Prestadores de Serviços – Hospitais / médicos; Compras; Prática de prescrição desnecessária
- Clientes / Pacientes/ Trabalhadores – Pagamento informal de prescrição; Desvio para privados

4. Do que falamos quando visamos a efectivação da responsabilidade financeira na saúde?

2. Afectação do acesso, da equidade e dos resultados na saúde

- Construção de estabelecimentos hospitalares – empreitadas
- Compra de equipamentos de alta tecnologia – dispositivos médicos
- As relações com a indústria farmacêutica – aquisição
- A promiscuidade de relações entre profissionais de saúde e outros profissionais nestes temas:
 - ✓ Risco de Suborno
 - ✓ Conflitos de interesses

4. A efectivação da responsabilidade financeira na saúde – Intervenção da IGAS

Tradicionalmente a IGAS intervém em áreas já bem identificadas:

a. Prescrição de medicamentos

- Falsificações de receitas ou MCDT
- Compra fictícia
- Venda fraudulenta sem prescrição
- Inexistência de exames prescritos
- Acumulação de funções
- Irregularidades funcionamento

4. A efectivação da responsabilidade financeira na saúde – Intervenção da IGAS

Tradicionalmente a IGAS intervém em áreas já bem identificadas:

b. Controlo de assiduidade

- Sistema biométrico e verificação de meios de controlo de presenças e de realização de serviços – Absentismo, pagamento indevido de trabalho suplementar ou horas extraordinárias
- Verificação das situações de incompatibilidades e conflito de interesses

4. A efectivação da responsabilidade financeira na saúde – Intervenção da IGAS

Tradicionalmente a IGAS intervém em áreas já bem identificadas:

c. Organização e funcionamento dos serviços

- Execução orçamental;
- Aquisição de bens e serviços e verificação de cadeia de consumos – gestão de stocks;
- Execução dos contratos;
- Circuito dos medicamentos;

d. Políticas de responsabilidade nos serviços públicos de saúde com consequências financeiras e de rendimento dos serviços.



5. Resultados da Ação Inspetiva

Auditorias ao sistema de controlo interno

Contratação pública de bens e serviços

5. Resultados da Ação Inspetiva

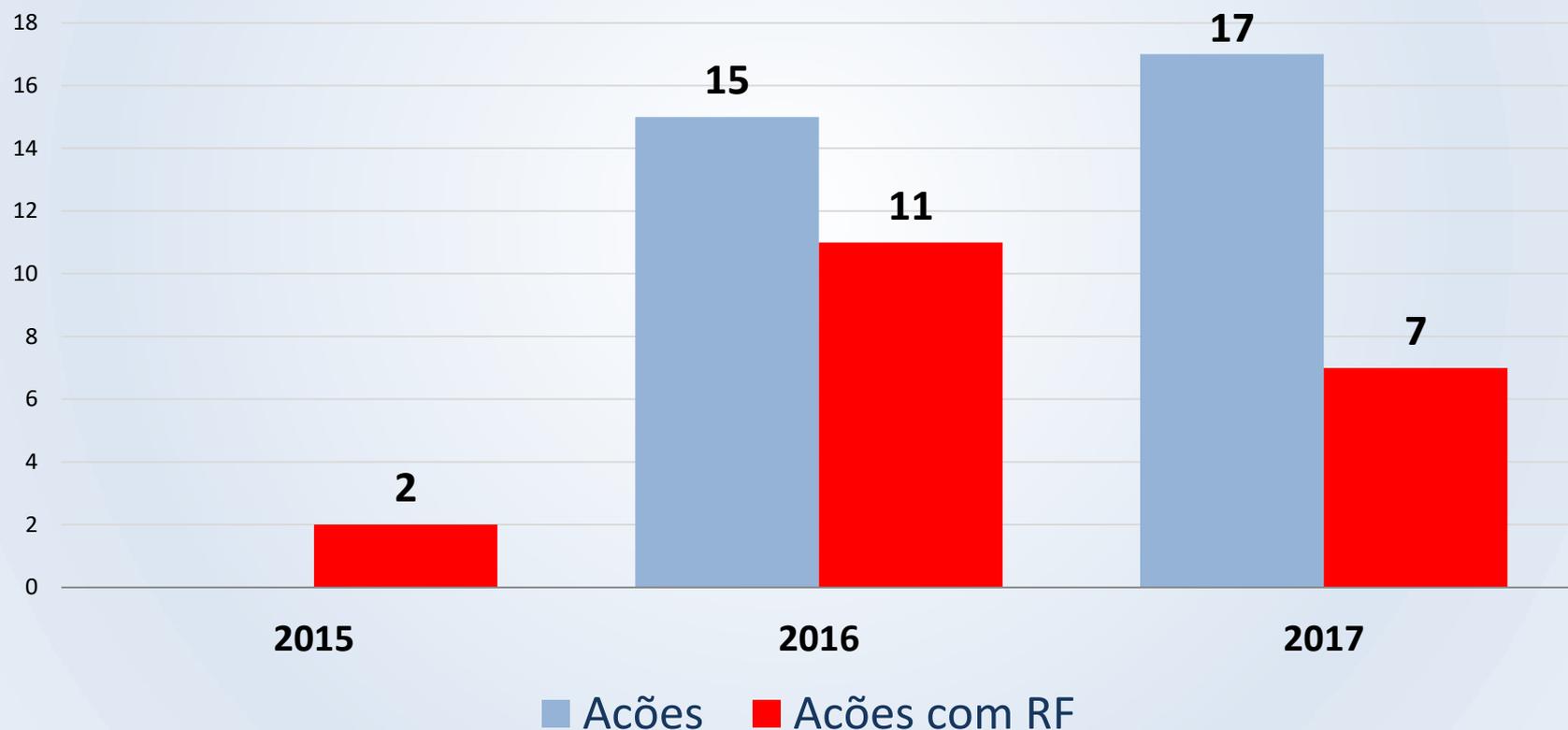
Contratação pública de bens e serviços

- ✓ Área de risco transversal - Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (07.01.2015):
“os riscos de corrupção aumentam na medida dos elementos materiais presentes e sua relevância financeira”
- ✓ IGAS – Criação de uma equipa de projeto para o controlo dos procedimentos de contratação pública e em 2018, de uma equipa de projeto para as empreitadas.



5. Resultados da Ação Inspetiva

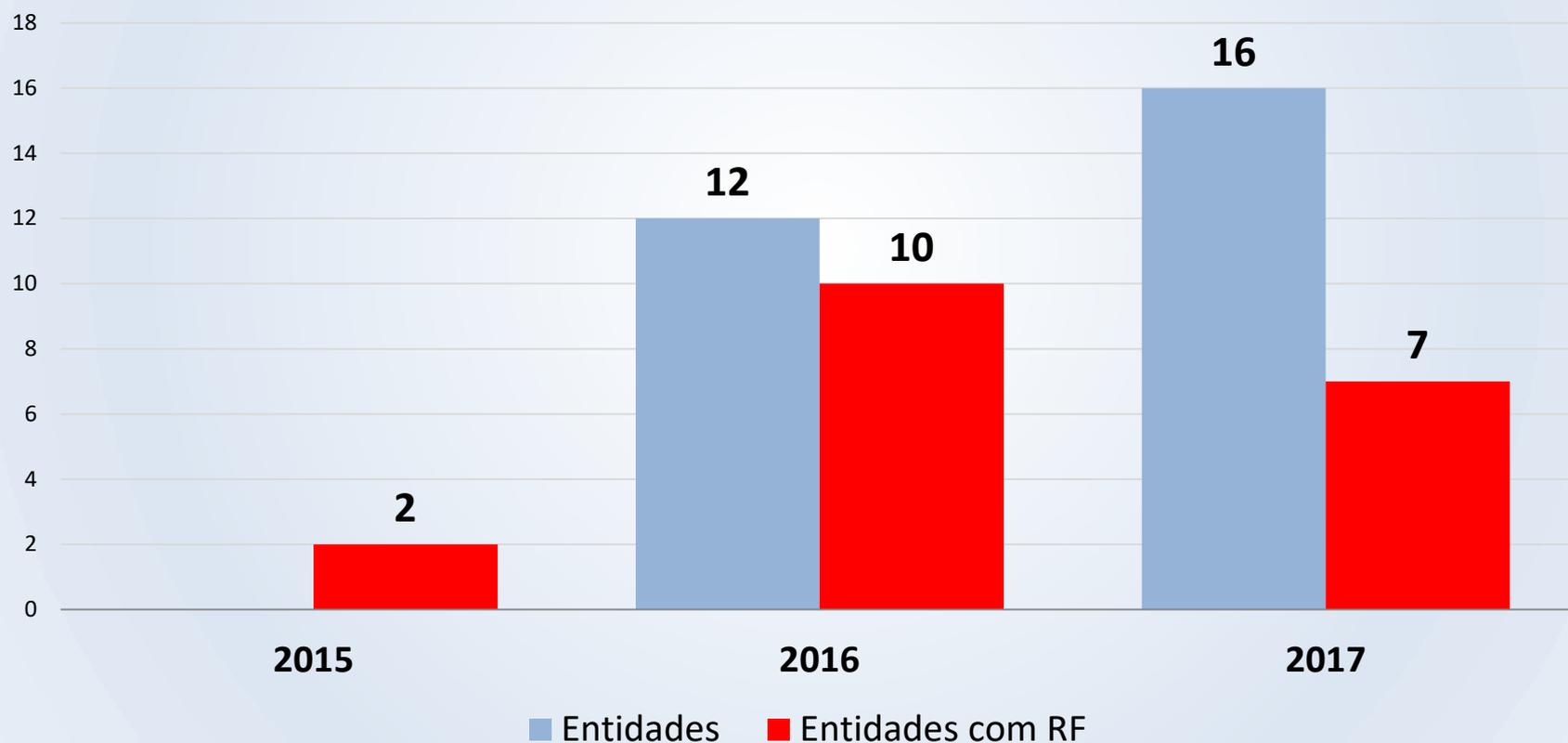
Ações inspetivas vs ações com factos geradores de eventual RF





5. Resultados da Ação Inspetiva

Entidades inspecionadas/auditadas vs entidades com factos geradores de eventual RF

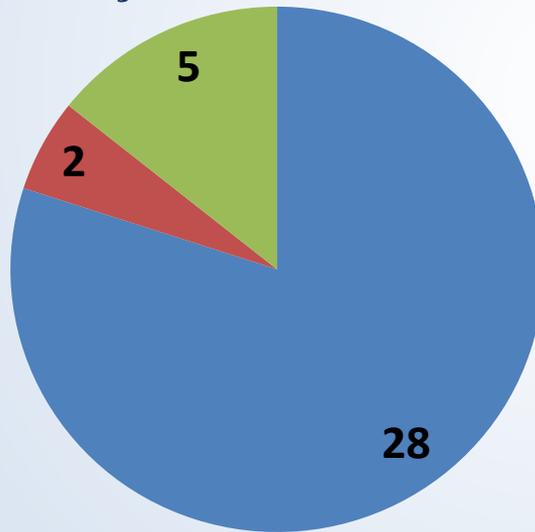




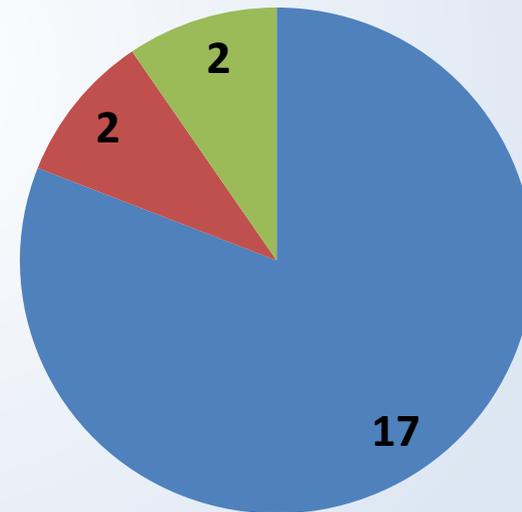
5. Resultados da Ação Inspetiva

Tipo de entidades inspecionadas/auditadas:

Total de ações 2015-2017



Ações com RF 2015-2017



■ Hospitalar EPE ■ Não Hospitalar EPE ■ IP



5. Resultados da Ação Inspetiva

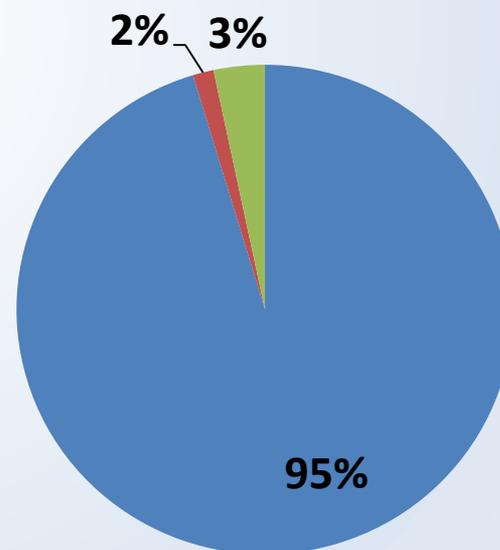
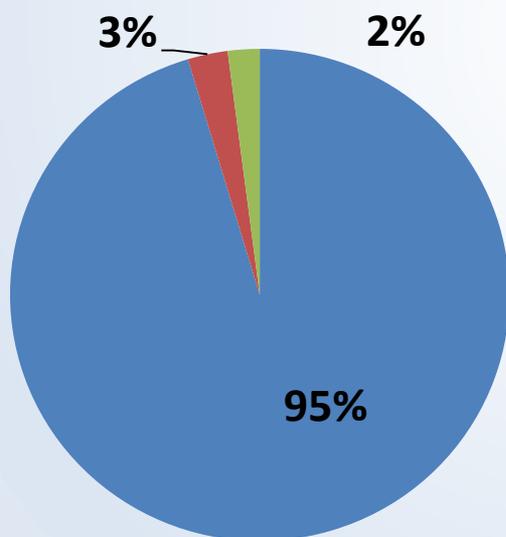
Tipo de entidades inspecionadas/auditadas:

Montantes totais envolvidos:

124M€ (milhões)

Montantes irregulares:

29,8 M€ (milhões)

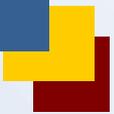


■ Hospitalar EPE ■ IP ■ Não Hospitalar EPE



5. Resultados da Ação Inspetiva

Tema/área	valor amostra	Valor RF	%
bens	42 522 744,47 €	10 199 588,90 €	24%
bens&serviços	14 779 979,46 €	5 237 091,54 €	35%
CP+Des. Pessoal	43 390 880,46 €	9 067 939,18 €	21%
serviços	23 599 156,45 €	5 385 974,21 €	23%
Total	124 292 760,84 €	29 890 593,83 €	24%



5. Resultados da Ação Inspetiva

Situações geradoras de eventual responsabilidade financeira

- **Aquisições diretas sem observância de qualquer tramitação específica de um procedimento tipificado no CCP**
- **Recurso ao procedimento por ajuste direto sem verificação dos pressupostos legais**
- **Ausência da decisão de contratar e de escolha do procedimento**

5. Resultados da Ação Inspetiva

Situações geradoras de eventual responsabilidade financeira

- **Execução da prestação do serviço/fornecimento do bem em momento anterior à decisão de contratar ou de adjudicar**
- **Convite a entidades abrangidas pelo âmbito da proibição constante do n.º 2 do art.º 113.º do CCP**
- **Modelos de avaliação insuficientes, com definição ilegal de fatores do critério de adjudicação**

5. Resultados da Ação Inspetiva

Situações geradoras de eventual responsabilidade financeira

- **Eventual fracionamento de despesa, com ausência de fiscalização prévia**
- **Ausência de publicitação dos contratos no portal da Internet dedicado aos contratos públicos**
- **Ausência de evidências da execução da prestação do serviço**



5. Resultados da Ação Inspetiva

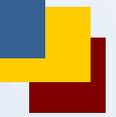
Situações geradoras de eventual responsabilidade financeira

- **Ausência de processo de recrutamento na contratação de trabalhadores**
- **Contratação de serviços médicos com valor/hora manifestamente superior ao estipulado**

5. Resultados da Ação Inspetiva

Constrangimentos representados pelos gestores do SNS

- **Falta de recursos ou limitados, para aplicação do CCP**
- **Dificuldade de planeamento**
- **Incumprimento generalizado da lei – gestão das urgências**
- **Problema efetivo de recursos financeiros**
- **Centralização excessiva da decisão**



CONCLUSÃO

1. Na IGAS, a questão da efectivação da responsabilidade financeira prende-se com a relevância da sua acção e intervenção no âmbito do regime jurídico-financeiro, no que concerne ao desenvolvimento da acção inspectiva propriamente dita;
2. Na âmbito da sua intervenção, os inspectores da IGAS têm consciência do impacto que o apuramento dos factos geradores de responsabilidade financeira possa ter na actuação concreta dos gestores.
3. O apuramento dos factos e das circunstâncias que originam a responsabilidade financeira implica **saber quem agiu, se o fez de *motu proprio*, por indicação superior ou se quem informou o fez de acordo com a sua competência e consciência** ou por indicação superior, porque disso pode resultar a imputação de responsabilidades.

Muito Obrigada pela atenção!