



CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

Strada Lev Tolstoi, nr. 22-24, Sector 1, cod 011948,
București
Telefon: +(40) 21.3078.751; Fax: +(40) 21.3078.893
Website: www.curteadeconturi.ro



Comisia pentru aplicarea unitară a prevederilor legale aplicabile în activitatea Curții de Conturi

Nr. 5 / 15.04.2019

APROBAT
pentru ședința Plenului

PREȘEDINTELE
CURȚII DE CONTURI
MIHAI BUSUIOC

RAPORT nr. 5 / 15.04.2019

privind modalitatea de valorificare a rezultatelor acțiunilor de verificare a măsurilor dispuse prin decizii ale Curții de Conturi pentru care au fost sesizate organele de urmărire penală

Comisia pentru aplicarea unitară a prevederilor legale în activitatea Curții de Conturi (denumită, în continuare, *Comisia*), constituită din:

Naniș Dragoș	- președintele Comisiei
Punguță Mariana	- membru
Rotariu Petronela	- membru
Mișu Mariana	- membru
Ghiță Mihaela	- membru

s-a întrunit în ședințe de lucru, în datele de 04.04.2019 și 09.04.2019, conform prevederilor art.7 din *Regulamentul privind organizarea și funcționarea Comisiei pentru aplicarea unitară a prevederilor legale aplicabile în activitatea Curții de Conturi*.

Comisia a luat în examinare adresa nr. 961/28.03.2019 de la Camera de Conturi Galați, înregistrată la Curtea de Conturi a României sub nr.2951/M.B./28.03.2019.

I. Obiectul solicitării

Prin adresa transmisă, Camera de Conturi Galați solicită punctul de vedere al instituției noastre referitor la modul de valorificare a constatărilor rezultate în urma unei acțiuni de verificare a deciziilor, cu privire la măsuri pentru care Plenul Curții de Conturi a avizat favorabil sesizarea organelor de urmărire penală.

În adresa transmisă, conducerea Camerei de Conturi Galați menționează că începând cu a doua jumătate a anului 2016, pentru măsurile în cazul cărora se urma procedura de sesizare a organelor de urmărire penală, la valorificarea actului de control/raportului de follow-up prin noua decizie nu se prelungește termenul pentru respectivele măsuri.

II. Normele de drept care guvernează aspectele ce formează obiectul solicitării

1. Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, cu modificările și completările ulterioare

Art.33

(1) Activitatea de valorificare a rapoartelor de audit se face potrivit regulamentului aprobat conform prevederilor art. 11 alin. (2).

(2) În situația în care se constată regularitatea conturilor, se emite certificatul de conformitate și se comunică entității auditate.

(3) În situațiile în care se constată existența unor abateri de la legalitate și regularitate, care au determinat producerea unor prejudicii, se comunică conducerii entității publice auditate această stare de fapt. Stabilirea întinderii prejudiciului și dispunerea măsurilor pentru recuperarea acestuia devin obligație a conducerii entității auditate.

(4) În situațiile în care în rapoartele de audit se constată existența unor fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale, conducătorul departamentului sesizează organele în drept pentru asigurarea valorificării constatării și informează entitatea auditată.

(5) Atunci când se constată imposibilitatea întocmirii unui raport de audit, se dispune entității auditate completarea și/sau refacerea conturilor verificate.

Art. 64

(1) Nerecuperarea prejudiciilor, ca urmare a nedispunerii și a neurmăririi de conducerea entității a măsurilor transmise de Curtea de Conturi, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă.

(2) Dacă fapta prevăzută la alin. (1) a fost săvârșită din culpă, pedeapsa este amenda.

2. Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități (RODAS), cu modificările și completările ulterioare, aprobat prin HP nr.155/2014 publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.547 din 24 iulie 2017:

- C1, pct.159 Raportul privind modul de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizie
- pct. 230 -233 referitoare la verificarea modului de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizii
- pct. 234-239, referitoare la actele întocmite în urma verificării modului de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizii
- pct.240-249 referitoare la sesizarea organelor de urmărire penală

3. Cod penal :

Art. 154 alin. (1)

“Termenele de prescripție a răspunderii penale

(1) Termenele de prescripție a răspunderii penale sunt:

a) 15 ani, când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa detențiunii pe viață sau pedeapsa închisorii mai mare de 20 de ani;

b) 10 ani, când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa închisorii mai mare de 10 ani, dar care nu depășește 20 de ani;

c) 8 ani, când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa închisorii mai mare de 5 ani, dar care nu depășește 10 ani;

d) 5 ani, când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa închisorii mai mare de un an, dar care nu depășește 5 ani;

e) 3 ani, când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa închisorii care nu depășește un an sau amenda.”

4. Cod procedură penală

Art. 6

Ne bis in idem

Nicio persoană nu poate fi urmărită sau judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni atunci când față de acea persoană s-a pronunțat anterior o hotărâre penală definitivă cu privire la aceeași faptă, chiar și sub altă încadrare juridică.

III. Punctul de vedere al Comisiei cu privire la obiectul solicitării

Comisia a analizat problemele care fac obiectul solicitării, legislația specifică și RODAS, desprinzându-se următoarele:

1. Referitor la prima chestiune, privind emiterea unei **decizii de prelungire a termenului de ducere la îndeplinire a măsurii** concomitent cu solicitarea de sesizare a organelor de urmărire penală pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art.64 din Legea nr.94/1992:

Din perspectiva etapei de verificare a modului de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizie, potrivit pct.159 alin.(3) din RODAS, raportul de follow-up se poate încheia în două situații distincte:

- **fie în cadrul unei acțiuni distincte** cuprinsă în programul de activitate - în situația în care se verifică modul de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizie,

- **fie cu prilejul unei acțiuni curente de control**, când, **pe lângă obiectivele controlului, se verifică și modul de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin deciziile anterioare.**

În conformitate cu pct. 234 din RODAS, verificarea modului de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizii se finalizează prin întocmirea raportului privind modul de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizie - raport de follow-up.

Practic, în raportul de follow-up se consemnează situațiile ce se pot constata cu acest prilej, respectiv:

a) măsurile privind remedierea erorilor/abaterilor de la legalitate și regularitate au fost duse la îndeplinire în totalitate, situație în care se consemnează situația constatată, inclusiv detalierea efectelor produse în activitatea entității de măsurile dispuse de structurile Curții de Conturi;

b) măsurile privind remedierea erorilor/abaterilor de la legalitate și regularitate nu au fost duse la îndeplinire. În aceste cazuri, auditorii publici externi vor aprecia dacă nerealizarea măsurilor s-a datorat inacțiunii conducerii entităților abilitate să ia respectivele măsuri sau imposibilității acestora de a duce la îndeplinire măsurile dispuse, fie datorită stabilirii unei perioade de timp insuficiente pentru realizarea lor, fie datorită altor cauze.

În situația în care, în raportul de follow-up s-a consemnat imposibilitatea conducerii de a duce la îndeplinire măsurile în termenul stabilit prin decizie din cauze neimputabile acesteia, valorificarea aspectelor din raportul de follow-up se realizează prin emiterea unei decizii de prelungire a termenului pentru realizarea măsurilor, pe baza propunerilor formulate de auditorii publici externi.

În ceea ce privește situația în care se verifică măsuri care au ca obiect recuperarea prejudiciilor și se constată că acestea nu au fost recuperate, procedura este descrisă explicit la pct.234 lit.c) din RODAS fiind prevăzute două situații :

“(i) dacă se constată faptul că nerecuperarea prejudiciului s-a datorat nedisponerii și neurmăririi de către conducerea entității a măsurilor dispuse de Curtea de Conturi, se urmează procedura de sesizare a organelor de urmărire penală consemnată la pct. 240-249, pentru a se aplica prevederile art. 64 din lege;”

“(ii) dacă se constată faptul că, deși au fost dispuse și urmărite de către conducerea entității măsurile cuprinse în decizie, prejudiciul nu a fost corect stabilit ca întindere și/sau nu a fost recuperat în totalitate, raportul privind modul de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizie se valorifică prin emiterea de către Curtea de Conturi a unei decizii de prelungire a termenului de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse, pe baza propunerilor formulate de auditorii publici externi.

În acest caz, conducerea structurii de specialitate trebuie să aprecieze termenul necesar pentru recuperarea prejudiciului, însă ținând cont și **atenționând entitatea de riscul de a nu recupera debitele sau prejudiciile consemnate în actele de control încheiate, datorită prescrierii dreptului la acțiune.(...)”**

Astfel, în situația în care se constată că nerecuperarea prejudiciului s-a datorat nedispunerii și neurmăririi de către conducerea entității verificate a măsurilor dispuse prin decizie se întocmește **adresă cu propunere de sesizare a organului de urmărire penală, fapt care exclude posibilitatea emiterii deciziei de prelungire** a termenului de ducere la îndeplinire a măsurii.

Practic, se constată că entitatea nu a procedat la recuperarea prejudiciilor, termenele acordate prin decizia inițială fiind depășite.

Chiar dacă termenele acordate prin decizie sunt depășite, acest lucru nu exonerează entitatea ca, în continuare, să procedeze la îndeplinirea măsurilor dispuse cu atât mai mult cu cât au fost sesizate și organele de urmărire penală.

Raționamentul juridic care stă la baza acestei opinii rezidă din faptul că, din perspectiva dispozițiilor art.64 alin.(1) din Legea nr.94/1992 ”nerecuperarea prejudiciilor, ca urmare a nedispunerii și a neurmăririi de către conducerea entității a măsurilor transmise de Curtea de Conturi” **reprezintă latura obiectivă**, respectiv elementul material al acestei infracțiuni. Or, măsurile transmise de Curtea de Conturi trebuie duse la îndeplinire până la **termenele stabilite prin decizie**.

Astfel, infracțiunea prevăzută de art.64 din Legea nr.94/1992 ca urmare a inacțiunii conducerii entității verificate **se consumă, practic, după expirarea termenelor limită indicate în decizia inițială.**

În concluzie, dacă pe parcursul întregii etape de verificare a modului de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizii se apreciază că, în conformitate cu atribuțiile sale, conducerea entității nu dispune măsuri reale, concrete având ca scop final recuperarea prejudiciului, să se inițieze măsuri de **sesizare a organului de urmărire penală.**

Inițierea măsurilor trebuie să aibă loc înainte de împlinirea termenului de 3 ani, calculat de la data primului termen stabilit prin decizia inițială. În caz contrar există riscul intervenirii prescripției răspunderii penale în raport de fapta prevăzută și sancționată de art. 64 din Legea nr.94/1992.

În conformitate cu art. 154 alin. (1) Cod penal :

“Termenele de prescripție a răspunderii penale

(1) Termenele de prescripție a răspunderii penale sunt:

a) 15 ani, când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa detențiunii pe viață sau pedeapsa închisorii mai mare de 20 de ani;

b) 10 ani, când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa închisorii mai mare de 10 ani, dar care nu depășește 20 de ani;

c) 8 ani, când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa închisorii mai mare de 5 ani, dar care nu depășește 10 ani;

d) 5 ani, când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa închisorii mai mare de un an, dar care nu depășește 5 ani;

e) 3 ani, când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa închisorii care nu depășește un an sau amenda.”

Coroborând norma legală de la art.64 din Legea nr.94/1992 cu art.154 alin.(1) din Cod penal, rezultă că **termenul de prescripție a răspunderii penale este de 3 ani și începe să curgă de la data săvârșirii infracțiunii, respectiv data expirării termenului stabilit de Curtea de Conturi prin decizia inițială.**

Această soluție a fost reținută în soluțiile emise de organele de urmărire penală ca urmare a sesizărilor formulate de Curtea de Conturi în temeiul art.64 din Legea nr.94/1992.

2. Referitor la cea de-a doua chestiune, privind sesizarea din nou a organelor de urmărire penală pentru nerecuperarea prejudiciilor, infracțiune prevăzută de art.64 din Legea nr.94/1992:

În situația în care **există deja o sesizare** a organelor de urmărire penală pentru abaterile cauzatoare de prejudicii pentru care s-au dispus măsuri de recuperare a acestora, **nu se mai poate formula o altă sesizare având același obiect, respectiv neducerea la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizie**, infracțiunea fiind prevăzută de art.64 din Legea nr.94/1992.

Această opinie se bazează pe interpretarea dispozițiilor art.6 Cod procedură penală privind principiul de drept **“ne bis in idem”**.

„*Ne bis in idem*“ este un principiu de drept care limitează sancționarea unei persoane pentru săvârșirea unei infracțiuni pentru care a fost deja achitată sau condamnată printr-o hotărâre definitivă.

Principiul se referă nu doar la dreptul de a nu fi condamnat de două ori pentru aceeași faptă, ci și la dreptul de a nu fi urmărit sau judecat de două ori pentru aceeași faptă.

Principiul de drept *“ne bis in idem”* interzice, practic, reluarea procedurilor penale ce au fost închise printr-o hotărâre judecătorească definitivă.

Principiul „*ne bis in idem*” se opune urmăririi sau sancționării unei persoane pentru săvârșirea unei infracțiuni pentru care persoana respectivă a fost deja achitată sau condamnată printr-o hotărâre definitivă conform legii și procedurii penale a statului.

Acest principiu este aplicabil și în cazul în care pentru fapta comisă persoana a fost sancționată contravențional, întrucât ea poate fi considerată ca având un caracter „penal” în sensul autonom pe care Convenția Europeană a Drepturilor Omului îl conferă.

De asemenea, după încadrarea faptei ca și contravenție de către auditorii publici externi și respectiv aplicarea unei sancțiuni contravenționale, aceeași faptă nu poate fi apreciată ca prezentând indicii de natură penală și să se propună sesizarea organelor de urmărire penală, fiind încălcat principiul enunțat.

Practic, în procedura reglementată de art.64 din Legea nr.94/1992 a Curții de Conturi acest principiu devine pe deplin aplicabil, respectiv din moment ce organele de urmărire penală au fost deja sesizate nu se poate proceda la formularea unei noi sesizări având același obiect pentru ca s-ar încălca astfel principiul consacrat de dreptul penal reglementat de art.6 Cod procedură penală.

3. O altă situație specifică este varianta în care inițial s-a formulat o sesizare a organelor de urmărire penală în baza art. 33 alin.(4) din Legea nr.94/1992, iar ulterior, cu ocazia misiunilor de verificare a măsurilor din decizii, în baza raportului de follow-up, se constată incidența dispozițiilor art.64 din aceeași lege.

Conform art.33 alin.(4) din Legea nr.94/1992 s-a prevăzut faptul că în situațiile în care în rapoartele de audit se constată existența unor fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale, conducătorul departamentului sesizează organele în drept pentru asigurarea valorificării constatării și informează entitatea auditată.

În procesul de valorificare a constatărilor înscrise în actele de control, organele de urmărire penală vor fi sesizate în următoarele cazuri:

a) în raportul întocmit de auditorii publici externi s-a consemnat existența unor fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale;

b) în actele de control întocmite de auditorii publici externi s-a consemnat furnizarea de către entitatea verificată a unor informații pentru care există indicii că ar putea fi nereale.

Obiectul material al infracțiunii descrise la art. 33 alin.(4) este diferit de cel reglementat la art. 64 din Legea nr.94/1992. Astfel, art.64 sancționează fapta de „*nerecuperarea prejudiciilor, ca urmare a nedisponerii și a neurmăririi de conducerea entității a măsurilor transmise de Curtea de Conturi, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă.*”

Cât privește dispozițiile art. 64, se constată că prin acesta este reglementată infracțiunea referitoare la nerecuperarea prejudiciilor, ca urmare a nedisponerii și a neurmăririi de către conducerea entității auditate a măsurilor din decizii.

Practic, putem să ne aflăm în situația în care plângerea penală formulată în temeiul art. 33 alin.(4) a fost clasată, procurorul reținând în motivare, în esență, faptul că nu sunt îndeplinite condițiile pentru atragerea răspunderii penale.

Indiferent de soluția pronunțată de organele de urmărire penală, entitatea are obligația legală să urmărească, prin toate mijloacele, recuperarea prejudiciilor, atât pe cale civilă, prin formularea de acțiuni în instanță în vederea tragerii la răspundere a persoanelor responsabile de producerea prejudiciului, fie în cauza penală, survenită ca urmare a sesizării Curții de Conturi, prin constituirea de parte civilă.

În ambele situații – atât în cauza civilă, cât și în cea penală - entitatea, prin conducerea sa, trebuie să respecte atât termenele de prescripție, cât și termenele procedurale pentru ca demersul întreprins să fie unul apt să ducă la recuperarea prejudiciilor și implicit la ducerea la îndeplinire a măsurilor dispuse de către Curtea de Conturi.

Chiar dacă au fost sesizate organele de urmărire penală în temeiul art.33 alin.4 din Legea nr.94/1992 conducerea entității verificate are obligația ca prin toate mijloacele să întreprindă măsuri apte să conducă la recuperarea prejudiciilor, în termene legale și procedurale

În situația în care conducerea entității verificate nu dispune și nu urmărește recuperarea prejudiciilor, devin incidente prevederile art.64 din Legea nr.94/1992.

Astfel, apreciem că în lămurirea aspectelor semnalate de Camera de Conturi Galați este relevantă **Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr.13/06.03.2017 referitoare la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 5 alin. (5), art. 33 alin. (3) teza ultimă și art.64 din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, cu modificările și completările ulterioare.**

Prin **Decizia nr. 13/06.03.2017, Înalta Curte de Casație și Justiție** a reținut la pct.81 următoarele:

„Instituțiile publice pot fi implicate în diverse raporturi juridice cum ar fi, de exemplu, raporturi de muncă, administrative, contractuale, derivând din achiziții publice etc. În funcție de natura raportului juridic în care este implicată instituția publică și în raport cu specificul situației în care s-a produs prejudiciul sau s-a efectuat plata nelegală din bugetul instituției publice, recuperarea acestora poate fi diferită, iar alegerea modalității pentru recuperarea prejudiciului aparține conducerii entității auditate.”

În sensul concluziilor Comisiei este și **adresa nr.40535/03.04.2019 formulată de Departamentul I**, anexată prezentului raport.

Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.10 lit. d) și ale art.3 alin.(1) din Regulament,

**Comisia
a emis următoarea**

CONCLUZIE

1. În situația în care, în urma misiunii de verificare a modului de ducere la îndeplinire a măsurilor din decizii, în baza Raportului de follow-up, se constată faptul că nerecuperarea prejudiciului s-a datorat nedispunerii și neurmării de către conducerea entității a măsurilor dispuse de Curtea de Conturi, se urmează procedura de sesizare a organelor de urmărire penală potrivit art.64 din Legea nr.94/1992. În această situație nu se mai emite decizie de prelungire a termenelor de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse, entitatea având în continuare obligația să recupereze prejudiciile.

2. Având în vedere prevederile art. 6 Cod procedură penală (*ne bis in idem*), nu se va mai declanșa o nouă procedură de sesizare a organelor de urmărire penală, având același obiect, respectiv neducerea la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizie, în condițiile în care, în temeiul art.64 din Legea nr.94/1992, s-a formulat deja o sesizare a organelor de urmărire penală.

3. Conducerea entității verificate are obligația ca prin toate mijloacele să întreprindă măsuri apte să conducă la recuperarea prejudiciilor, chiar dacă au fost sesizate organele de urmărire penală în temeiul art.33 alin.(4) din Legea nr.94/1992.

**PREȘEDINTELE COMISIEI DE APLICARE UNITARĂ,
DRAGOȘ NANIȘ**

MEMBRII COMISIEI:

Mariana Punguță

Petronela Rotariu

Mariana Mișu

Mihaela Ghiță

SECRETAR

Mihail Toma