

2

julho a dezembro 2021

# Revista

## do Tribunal de Contas



TRIBUNAL DE  
CONTAS







*Os artigos publicados na “Revista do Tribunal de Contas”, em quaisquer matérias, são única e exclusivamente da responsabilidade dos seus autores*

*A reprodução desta publicação é permitida, sem alteração do seu conteúdo, desde que citada na fonte e sem fins comerciais.*

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95

“Isenta de registo na ERC, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 12.º do Decreto-Regulamentar n.º 8/99, de 9 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Regulamentar n.º 2/2009, de 27 de janeiro.”

## FICHA TÉCNICA

**Diretor:** *Presidente do Tribunal de Contas*

José F. F. Tavares

**Coordenador Editorial:** *Vice-Presidente do Tribunal de Contas*

António Francisco Martins

### Conselho de Redação:

Miguel Pestana de Vasconcelos – Conselheiro da 1.ª Secção

José Manuel Quelhas – Conselheiro da 2.ª Secção

José Mouraz Lopes – Conselheiro da 3.ª Secção

José Manuel Araújo de Barros – Conselheiro da Secção Regional dos Açores

### Coordenação Executiva:

*Diretor-Geral da Direção-Geral do Tribunal de Contas*

Fernando José de Oliveira Silva

*Subdiretora-Geral da Direção-Geral do Tribunal de Contas*

Conceição Ventura

### Apoio Técnico, Composição Gráfica e Paginação:

Conceição Poiares / Silvina Pena / Lúcia Gaspar

### Apoio Informático

João Carlos Cardoso / João Paulo Amado

### Conceção Gráfica da Capa:

Susana Barriga

**Propriedade:** *Tribunal de Contas* ([www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt))

**Administração:** *Conselho Administrativo do Cofre do Tribunal de Contas*

### Direção, Redação e Administração:

*Sede do Tribunal de Contas*

*Av. da República, n.º 65 – 1050-189 LISBOA*

N.º 2 – julho a dezembro de 2021

# SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| SUMÁRIO.....  | 3   |
| ESTUDOS .....   | 5   |
| <b>A promoção dos direitos humanos pelos tribunais de contas e instituições congéneres: o direito à educação, em especial.....</b>                                  |     |
| <i>Paulo Nogueira da Costa .....</i>  | 7   |
| <b>Insolvência culposa e responsabilidade dos administradores.....</b>  |     |
| <i>Fernando Silva Pereira .....</i>   | 47  |
| <b>O âmbito subjetivo do regime de fiscalização prévia do Tribunal de Contas – enquadramento e pressupostos interpretativo-aplicativos .....</b>                    |     |
| <i>Filipe de Vasconcelos Fernandes.....</i>   | 75  |
| <b>Conexões entre fundações, contratos-programa, apoios financeiros e subsídios à exploração no quadro do Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local .....</b> |     |
| <i>Victor Calvete.....</i>  | 99  |
| ATIVIDADE DO TRIBUNAL.....  | 113 |
| <b>Plenário Geral.....</b>  | 115 |
| <b>Controlo prévio e concomitante .....</b>   | 123 |
| <b>Controlo sucessivo .....</b>   | 137 |
| <b>Responsabilidades financeiras.....</b>   | 165 |
| <b>Secção Regional dos Açores .....</b>   | 181 |
| <b>Secção Regional da Madeira.....</b>  | 197 |
| JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS E PARECERES DA PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA.....  | 207 |
| ATUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL.....  | 219 |
| <b>Atualidade Nacional .....</b>  | 221 |
| <b>Atualidade Internacional .....</b>   | 233 |
| ARQUIVO HISTÓRICO .....   | 243 |







# A PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS E INSTITUIÇÕES CONGÉNERES: O DIREITO À EDUCAÇÃO, EM ESPECIAL

*Paulo Nogueira da Costa*<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

Introdução. **1.** O direito à educação no Direito internacional; **1.1.** A Declaração Universal dos Direitos Humanos; **1.2.** O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais; **1.3.** A Convenção sobre os Direitos da Criança; **1.4.** O Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos Humanos, a Carta Social Europeia Revista e a Convenção-Quadro do Conselho da Europa para a Proteção das Minorias Nacionais; **1.5.** A Agenda 2030 das Nações Unidas e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 4. **2.** As Instituições Superiores de Controlo e a efetivação dos direitos sociais. **3.** Auditorias em matéria de educação – alguns exemplos; **3.1.** Gratuitidade dos manuais escolares (Tribunal de Contas – Portugal); **3.2.** *Children in need of help or protection* (National Audit Office – Reino Unido); **3.3.** *L'Éducation Prioritaire* (Cour des comptes – França); **3.4.** *Degraded or discriminated at school – is there a difference?* (Riksrevisionen – Suécia); **3.5.** *Education for a Shared Society and Prevention of Racism* (State Comptroller – Israel). Nota conclusiva.

---

<sup>1</sup> Doutorado em *Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI*, na Área Científica de Direito, pela Universidade de Coimbra. Professor Adjunto do ISCAL. Professor Auxiliar Convidado da Universidade Europeia. Investigador do *Ius Gentium Conimbrigae* – Centro de Direitos Humanos.



## RESUMO

A proteção internacional dos direitos humanos tem vindo a ser reforçada ao longo das décadas. A evolução do direito internacional em matéria de direitos humanos mostra-nos como, gradualmente, se foi afirmando a *justiciabilidade* dos direitos humanos, incluindo dos direitos sociais, como é o caso do direito à educação, no qual se centra este artigo. A vinculação dos Estados a instrumentos de direito internacional consagradores de direitos humanos vem acompanhada da necessidade desses Estados mobilizarem os recursos financeiros adequados para a proteção e promoção dos direitos humanos. Desde modo, a temática da proteção e promoção dos direitos humanos pelos Estados conexas-se com a política e o direito orçamental, e aponta para a necessidade de existência de um controlo técnico e independente sobre os programas e políticas públicas de direitos humanos e sobre a respetiva execução orçamental, tendo em vista a otimização desses programas e políticas e a utilização eficiente e eficaz dos recursos financeiros públicos. Os tribunais de contas e instituições congéneres estão, pela sua natureza e missão, em condições de desempenhar um papel de enorme relevo neste domínio. É precisamente esse importante papel que procuramos ilustrar na segunda parte deste artigo, com uma seleção de casos em que diversos tribunais de contas e instituições congéneres realizaram trabalhos de auditoria ou avaliação no âmbito do direito à educação. Não procuramos, aqui fazer uma análise a cada um deles, mas unicamente dar nota, com alguns exemplos, do relevante trabalho de auditoria para a efetivação do direito à educação que diversas Instituições Superiores de Controlo têm vindo a realizar.



## INTRODUÇÃO

O direito internacional construído ao longo das últimas décadas tem evoluído no sentido do reforço da tutela dos direitos humanos, verificando-se uma transição gradual da *proclamação* para a *justiciabilidade* dos direitos humanos, incluindo dos direitos sociais<sup>1</sup>.

As leis fundamentais de diversos Estados, como o português, incluem um catálogo de direitos sociais<sup>2</sup>. Todavia, tem-se mantido a discussão em torno do grau de proteção jurídica conferida a estes direitos, ligada à controvérsia quanto aos seus fundamentos teóricos e aos aspetos práticos da sua efetivação<sup>3</sup>.

Para além dos direitos sociais incluídos nos catálogos de direitos fundamentais de diversas constituições, deve ainda ser tida em linha de conta a integração nos ordenamentos jurídicos internos de direitos humanos sociais consagrados em convenções internacionais. É o que sucede no caso da lei fundamental portuguesa.

Fazem parte integrante do direito português as normas de direito internacional geral ou comum (artigo 8.º, n.º 1 da CRP), vigorando, igualmente, na ordem jurídica nacional as normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas, após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português (artigo 8.º, n.º 2, da CRP).

Do mesmo modo, vigoram diretamente no ordenamento jurídico português as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte, desde que tal se encontre estabelecido nos respetivos tratados constitutivos (artigo 8.º, n.º 3, da CRP).

Em matéria de direitos fundamentais, a Constituição da República Portuguesa não apresenta um catálogo fechado, admitindo outros consagrados na lei ou no direito internacional (artigo 16.º, n.º 1, da CRP). Para além desta abertura, a Constituição determina que os preceitos relativos a direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (artigo 16.º, n.º 1, da CRP). Deste modo, a Constituição não só admite a dignidade constitucional de direitos fundamentais consagrados em tratados internacionais, ainda que não inscritos na Constituição formal, como abre a interpretação dos direitos fundamentais nela

---

<sup>1</sup> Jónatas E. M. Machado, *Direito Internacional*, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p. 403.

<sup>2</sup> Thomas C. Grey, “Judicial Review and Legal Pragmatism”, *Wake Forest L. Rev.*, 38, pp. 473-484, 2003.

<sup>3</sup> Kim Lane Scheppele, “A Realpolitik Defense of Social Rights”, *Texas Law Review*, 82 (7), pp. 1921-1923, 2004.

consagrados (ou na lei) ao sentido que estes assumem na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*.

Também a nível regional têm sido aprovados, e reforçados, instrumentos de consagração e tutela de direitos humanos, como é o caso, na Europa, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e Protocolos anexos, bem como, no contexto da União Europeia, da Carta de Direitos Fundamentais.

Verifica-se, assim, a coexistência de diversos níveis de produção normativa com dignidade constitucional em matéria de direitos humanos e de tutela dos mesmos, que têm expressão, direta ou indireta, nos ordenamentos jurídicos nacionais, e que espelha aquilo a que alguma doutrina designa por *constitucionalismo multinível*<sup>4</sup>.

A vinculação dos Estados a instrumentos de direito internacional consagradores de direitos humanos tem, para além das óbvias implicações jurídicas, reflexos em matéria política e orçamental, decorrente dos compromissos assumidos pelos Estados. Estes compromissos podem ter intensidades variáveis em função dos termos da vinculação, podendo os próprios instrumentos de direito internacional admitir vários níveis de efetivação dos direitos humanos, em particular dos direitos sociais. Em qualquer caso, os Estados devem promover as políticas públicas, e mobilizar os recursos financeiros, necessários para respeitar esses compromissos (que não são de ordem meramente política, mas também jurídica).

A proclamação dos direitos sociais vem acompanhada da promessa de construção de sociedades mais livres, justas e solidárias, mas uma tutela débil desses direitos gera apenas desilusão, em vez de transformação social.

Os Executivos desempenham um papel central na proteção dos direitos humanos. As políticas públicas adotadas, suportadas por opções orçamentais, são decisivas para assegurar um grau aceitável de proteção dos direitos humanos, incluindo os direitos sociais, em linha com as constituições nacionais e com os compromissos internacionais assumidos. Reconhecendo-se a centralidade dos Executivos, importa saber qual o seu grau de vinculação à efetivação dos direitos sociais e a que controlos estão aqueles sujeitos, suscitando-se a questão que se prende com saber qual é o papel do poder judicial na tutela dos direitos sociais.

Ligada à temática da força jurídica dos direitos sociais emerge a discussão em torno da vinculatividade jurídica das *normas programáticas* (*normas-fim* e *normas-tarefa*), que têm em vista a realização dos referidos direitos. Gomes Canotilho reconhece a estas normas “um valor jurídico

---

<sup>4</sup> Yolanda Gómez Sánchez, *Constitucionalismo Multinivel: derechos fundamentales*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 2014.

constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da constituição”, distanciando-se da doutrina que sustenta a ausência de vinculatividade jurídica das referidas normas<sup>5</sup>. Para Gomes Canotilho, a força jurídica das normas programáticas significa, fundamentalmente: “(1) a vinculação do legislador, de forma permanente, à sua realização (*imposição constitucional*); (2) a vinculação *positiva* de todos os órgãos concretizadores, devendo estes tomá-las em consideração como *directivas materiais permanentes*, em qualquer dos momentos da actividade concretizadora (legislação, execução, jurisdição); (3) a vinculação, na qualidade de limites materiais negativos, dos poderes públicos, justificando a eventual censura, sob a forma de inconstitucionalidade, em relação aos actos que as contrariam”<sup>6</sup>.

Alguma doutrina tem sublinhado a importância dos tribunais nacionais na efetivação dos direitos sociais<sup>7</sup>. O que nos propomos fazer no presente artigo é refletir acerca do papel dos tribunais de contas e instituições congêneres<sup>8</sup> na tutela dos direitos sociais.

Considerando a amplitude do tema, centraremos a nossa atenção num direito humano e social em particular, o direito à educação, o qual está consagrado em diversas convenções internacionais a que Portugal está vinculado, como é o caso da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, do *Pacto Internacional dos Direitos Económicos Sociais e Culturais*, o *Primeiro Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos Humanos* e a *Convenção sobre os Direitos da Criança*, entre outras.

## **1. O direito à educação no Direito internacional**

### **1.1. A Declaração Universal dos Direitos Humanos**

A *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (DUDH) constitui um marco na codificação dos direitos humanos no pós-II Guerra Mundial. Apesar de não ser juridicamente vinculativa, ela tem servido como referência para muitas Constituições nacionais e convenções internacionais<sup>9</sup>. A DUDH

---

<sup>5</sup> J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 2003, p. 1176.

<sup>6</sup> *Idem*, p. 1177.

<sup>7</sup> Kim Lane Scheppel, “A Realpolitik Defense of Social Rights”, *Texas Law Review*, 82 (7), pp. 1962, 2004.

<sup>8</sup> Trata-se de entidades independentes que exercem a atividade de controlo financeiro externo dos Estados, e que são internacionalmente conhecidas como *Supreme Audit Institutions* (Instituições Superiores de Controlo), podendo revestir natureza jurisdicional, como sucede em Portugal com o Tribunal de Contas.

<sup>9</sup> Hurst Hannum, “The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 25, pp. 287 ss., 1995.

foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, e reconhece, no seu artigo 26.º, o direito à educação como um direito humano, nos seguintes termos:

*“1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.*

*2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.*

*3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos”.*

A Constituição da República Portuguesa, ao reconhecer a DUDH (entre outros instrumentos de direito internacional) como fonte de direitos fundamentais, válidos, como tal, no ordenamento jurídico português, e ao determinar que a mesma constitui um referencial para a interpretação e integração dos direitos fundamentais, vem abrir a porta à sua invocação pelos tribunais nacionais, designadamente no que diz respeito ao direito à educação. E não se antevê qualquer razão para excluir o Tribunal de Contas do elenco de tribunais que têm o poder-dever de incluir a DUDH nos seus referenciais de atuação, desde logo porque a efetivação dos direitos aí consagrados pressupõe a mobilização de recursos financeiros públicos, cuja legalidade e racionalidade compete àquela Instituição controlar.

## **1.2. O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais**

Em 3 de janeiro de 1976, entrou em vigor na ordem jurídica internacional o *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (PIDESC), que havia sido concluído em Nova Iorque em 16 de dezembro de 1966. Este Pacto foi assinado por Portugal em 7 de outubro de 1976 e ratificado em 31 de julho de 1978. O PIDESC iniciou a sua vigência, relativamente a Portugal, em 31 de outubro de 1978.

Como Estado-Signatário, Portugal comprometeu-se a adotar, com o seu próprio esforço ou com a assistência e cooperação internacionais, as medidas necessárias (incluindo medidas legislativas), “no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular

por meio de medidas legislativas” (artigo 2.º, n.º 1, do PIDESC), bem como a garantir o respetivo exercício “sem qualquer discriminação” (artigo 2.º, n.º 2, do PIDESC).

O *Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (CDESC), no seu Comentário Geral n.º 3, de 1990, veio expressar o entendimento segundo o qual os Estado-Partes se comprometem a respeitar um núcleo mínimo de obrigações que permita, pelo menos, assegurar os níveis mínimos essenciais de cada direito (§ 10). A avaliação que permite aferir se esse núcleo de obrigações é respeitado deve tomar em linha de conta as limitações de recursos que cada Estado-Signatário enfrenta. Ainda assim, o artigo 2.º, n.º 1, do PIDESC postula a mobilização do “máximo dos recursos disponíveis”, o que, segundo o CDESC, significa que para que um Estado-Signatário possa justificar o incumprimento das obrigações básicas mínimas com a escassez de recursos disponíveis, deve demonstrar que desenvolveu todos os esforços para usar o máximo dos recursos que disponíveis, tendo em vista cumprir, prioritariamente, com as obrigações mínimas que se encontra vinculado (§ 10). E mesmo que fique demonstrado que os recursos são insuficientes, mantém-se a obrigação de o Estado-Signatário em situação de incumprimento desenvolver esforços para assegurar a mais ampla realização possível dos direitos em causa, atendendo às circunstâncias (§ 11). Ainda segundo o CDESC, a expressão “no máximo dos seus recursos disponíveis” refere-se quer aos recursos existentes dentro de um Estado quer àqueles que sejam disponibilizados pela comunidade internacional, por via de cooperação e assistência internacional.

Diversamente do que sucede com a DUDH, o PIDESC vincula juridicamente os Estados-Signatários. A força jurídica dos direitos consagrados no PIDESC foi reforçada com a aprovação do Protocolo Facultativo, de 10 de dezembro de 2008, que entrou em vigor na ordem jurídica internacional (incluindo Portugal<sup>10</sup>) em 05 de maio de 2013, no qual se reconhece a competência do CDESC para receber e apreciar comunicações de violação de qualquer um dos DESC enunciados no Pacto, podendo aquele, designadamente, pedir ao Estado Parte para “tomar as providências cautelares que se mostrem necessárias, em circunstâncias excepcionais, para evitar eventuais danos irreparáveis à vítima ou vítimas da alegada violação”. Ainda assim, o CDESC só deve apreciar uma comunicação após concluir que todos os recursos internos disponíveis foram esgotados, o que aponta para o

---

<sup>10</sup> Portugal assinou o *Protocolo Adicional* em 24 de setembro de 2009, tendo o mesmo sido aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 3/2013, de 21 de janeiro e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 12/2013, também de 21 de janeiro.

reconhecimento da justiciabilidade dos direitos económicos, sociais e culturais<sup>11</sup>, incluindo do direito à educação<sup>12</sup>.

O n.º 1 do artigo 13.º do PIDESC dispõe o seguinte:

*“Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à educação. Concordam que a educação deve ser orientada até ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua dignidade e deve fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam deste modo, que a educação deve capacitar todas as pessoas para participar efectivamente numa sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos e religiosos e promover as actividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz”.*

Este preceito evidencia a importância da educação em si mesma e também como fator indispensável à realização de outros direitos humanos. Aqui estão definidos os *fins* e os *objetivos* do direito à educação. Não se trata, contudo, de uma tipificação fechada. Este preceito deve ser interpretado de forma atualista e em harmonia com outros instrumentos internacionais, posteriores ao PIDESC, que dispõem sobre o direito à educação<sup>13</sup>.

Conforme previsto no n.º 2 do mesmo artigo, e tendo em vista o pleno exercício do direito à educação, os Estados-Signatários reconhecem que:

- a) O ensino primário deve ser obrigatório e acessível a todos gratuitamente;*
- b) O ensino secundário, nas suas diferentes formas, incluindo o ensino técnico-profissional, deve ser generalizado e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados, em particular, pela implantação progressiva do ensino gratuito;*
- c) O ensino superior deve tornar-se igualmente acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados, em particular, pela implantação progressiva do ensino gratuito;*
- d) Deve fomentar-se ou intensificar-se, na medida do possível, a educação básica para aquelas pessoas que não tenham recebido ou terminado o ciclo completo de instrução primária;*

<sup>11</sup> Jónatas E. M. Machado, *Direito Internacional*, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p. 409.

<sup>12</sup> Fons Coomans, “Justiciability of the right to education”, *Erasmus Law Review*, Volume 02, Issue 04 (2009), pp. 427-443.

<sup>13</sup> *CESCR General Comment No.13: The Right to Education (Art. 13)*, § 5.

e) Deve prosseguir-se activamente o desenvolvimento do sistema escolar em todos os ciclos de ensino, implantar um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente.”

Estamos perante um conjunto de obrigações assumidas pelos Estados-Signatários. Apesar de alguma diferenciação prevista em função dos vários graus de ensino, é possível identificar um núcleo fundamental de deveres, transversais aos vários graus de ensino, que se traduzem em standards mínimos de realização do direito à educação pelos Estados-Signatários. Esses deveres são os seguintes: (1) *disponibilidade*; (2) *acessibilidade*; (3) *aceitabilidade*; (4) *adaptabilidade*<sup>14</sup>.

A exigência de *disponibilidade* significa, fundamentalmente, que deve existir nos Estados-Signatários um número suficiente de instituições e de programas de ensino em funcionamento, o que pressupõe, designadamente, instalações adequadas e outros meios materiais, bem como professores, com formação e com salários competitivos no contexto nacional<sup>15</sup>.

Essas instituições e programas devem estar acessíveis a todos, sem discriminação, em todo o território do Estado-Signatário. A *acessibilidade* requer *não-discriminação* (de direito e de facto), bem como *acessibilidade física* (que pressupõe uma localização geográfica adequada das escolas, próximas das populações, ou programas de ensino à distância, qual tal se justifique) e *acessibilidade económica* (na medida em que ninguém deve ficar excluído do direito à educação por falta de recursos económicos)<sup>16</sup>.

A *aceitabilidade* significa que a educação deve ser aceitável (isto é, relevante, culturalmente adequada, de boa qualidade, etc.) para os estudantes (e, nalguns casos, para os pais), quer quanto à forma quer quanto ao conteúdo, o qual deve ir ao encontro dos objetivos definidos no n.º 1 do artigo 13.<sup>º</sup><sup>17</sup>.

A *adaptabilidade* aponta no sentido de uma educação flexível, capaz de se adaptar aos desafios de sociedades e comunidades em permanente mudança, e de responder às necessidades dos estudantes, considerando a sua diversidade social e cultural<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> *Idem*, § 6.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> *Idem*.

Os Estados-Signatários comprometem-se, ainda, a respeitar a liberdade de escolha de escola por parte dos pais ou dos tutores legais dos alunos (artigo 13.º, n.º 3), bem como a liberdade de criação de instituições de ensino (artigo 13.º, n.º 4).

Resulta do artigo 2.º do PIDESC que algumas das obrigações dos Estados são de *realização progressiva*, estando dependentes da disponibilidade de recursos, enquanto outras são de *efeito imediato*. Em matéria de educação, são de efeito imediato a garantia de que o direito à educação pode ser exercido sem qualquer tipo de discriminação e a obrigação de os Estados-Signatários tomarem medidas “deliberadas, concretas e direcionadas” tendo em vista a plena realização do direito à educação, tal como consagrado no artigo 13.º<sup>19</sup>.

De acordo com o *Comentário Geral n.º 13*, do CDESC, o direito à educação impõe aos Estados-Signatários três tipos de obrigações: de *respeito*, de *proteção* e de *realização* (desdobrando-se esta nas obrigações de *promoção* e de *prestação*)<sup>20</sup>.

Entre as obrigações dos Estados contam-se as de respeitar, proteger e realizar as “características essenciais” do direito à educação – *disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade*<sup>21</sup>.

Tanto nas obrigações de realização progressiva como nas de efeito imediato, os Estados-Signatários devem dispor de mecanismos de monitorização que lhes permitam, relativamente às primeiras, acompanhar os progressos alcançados e, quanto às segundas, identificar eventuais situações que configurem violações ao direito à educação (por exemplo, situações de discriminação de facto) e adotar as medidas necessárias para lhes por cobro<sup>22</sup>.

Em 1993, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos adotou a *Declaração e Programa de Ação de Viena*, que, no seu parágrafo 98, e tendo em vista “reforçar o gozo dos direitos económicos, sociais e culturais”, insta os Estados a considerar “novas abordagens, tais como um sistema de indicadores para a avaliação dos progressos alcançados na realização dos direitos enunciados no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais ...”.

Ao indicar fins, objetivos e deveres, o PIDESC fornece os referenciais para a avaliação do respeito pelo direito à educação por cada Estado-Signatário. Neste sentido, alguma doutrina sublinha

---

<sup>19</sup> *Idem*, § 43.

<sup>20</sup> *Idem*, § 46.

<sup>21</sup> *Idem*, § 50.

<sup>22</sup> *Idem*, § 37 e 52.

a importância da definição e utilização de *indicadores qualitativos e quantitativos* que permitam medir o grau de realização do direito à educação e identificar eventuais violações do mesmo<sup>23</sup>.

O PIDESC não se limita, pois, a reiterar a proclamação do direito à educação como direito humano; ele vincula os Estados-Signatários a fins, objetivos e obrigações, expressamente definidos no artigo 13.º, importando garantir o seu cumprimento.

Assim, a afetação de recursos financeiros públicos à educação, em cada Estado-Signatário, não pode deixar de atender aos mencionados fins, objetivos e obrigações, importando avaliar em que medida esses recursos contribuem para a realização do direito à educação, tal como definido no artigo 13.º do PIDESC.

### **1.3. A Convenção sobre os Direitos da Criança**

Em 20 de novembro de 1989 foi concluída, em Nova Iorque, a *Convenção sobre os Direitos da Criança*, a qual viria a ser assinada por Portugal em 26 de janeiro de 1990, e entrado em vigor relativamente a Portugal em 21 de outubro de 1990, na data de depósito de instrumento de ratificação.

O artigo 28.º desta Convenção das Nações Unidas reconhece o direito das crianças à educação, vinculando os Estados a um conjunto de objetivos, de realização progressiva, assente na ideia de igualdade de oportunidades. A redação deste preceito é a seguinte:

*“1 - Os Estados Partes reconhecem o direito da criança a educação e tendo, nomeadamente, em vista assegurar progressivamente o exercício desse direito na base da igualdade de oportunidades:*

- a) Tornam o ensino primário obrigatório e gratuito para todos;*
- b) Encorajam a organização de diferentes sistemas de ensino secundário, geral e profissional, tornam estes públicos e acessíveis a todas as crianças e tomam medidas adequadas, tais como a introdução da gratuitidade do ensino e a oferta de auxílio financeiro em caso de necessidade;*
- c) Tornam o ensino superior acessível a todos, em função das capacidades de cada um, por todos os meios adequados;*
- d) Tornam a informação e a orientação escolar e profissional públicas e acessíveis a todas as crianças;*

---

<sup>23</sup> Sital Kalantry / Jocelyn E. Getgen / Steven A. Koh, “Enhancing Enforcement of Economic, Social, and Cultural Rights Using Indicators: A Focus on the Right to Education in the ICESCR”, *Human Rights Quarterly*, 32 (2010) 253-310.

*e) Tomam medidas para encorajar a frequência escolar regular e a redução das taxas de abandono escolar.*

*2 - Os Estados Partes tomam todas as medidas adequadas para velar por que a disciplina escolar seja assegurada de forma compatível com a dignidade humana da criança e nos termos da presente Convenção.*

*3 - Os Estados Partes promovem e encorajam a cooperação internacional no domínio da educação, nomeadamente de forma a contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e a facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos modernos métodos de ensino. A este respeito atender-se-á de forma particular às necessidades dos países em desenvolvimento”.*

Para além dos *objetivos* definidos no artigo 28.º, a Convenção define, no seu artigo 29.º, os *fins* a que se destina a educação, com os quais os Estados Partes se comprometem, a saber:

*“a) Promover o desenvolvimento da personalidade da criança, dos seus dons e aptidões mentais e físicos na medida das suas potencialidades;*

*b) Inculcar na criança o respeito pelos direitos do homem e liberdades fundamentais e pelos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas;*

*c) Inculcar na criança o respeito pelos pais, pela sua identidade cultural, língua e valores, pelos valores nacionais do país em que vive, do país de origem e pelas civilizações diferentes da sua;*

*d) Preparar a criança para assumir as responsabilidades da vida numa sociedade livre, num espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade entre os sexos e de amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos e com pessoas de origem indígena;*

*e) Promover o respeito da criança pelo meio ambiente.”*

O disposto nos artigos 28.º e 29.º não pode ser interpretado no sentido de legitimar qualquer ofensa à liberdade dos indivíduos ou das pessoas coletivas de criar e dirigir estabelecimentos de ensino, desde que sejam respeitados os princípios enunciados no n.º 1 do artigo 29.º e desde que os standards mínimos prescritos pelo Estado.

Nos termos do artigo 4.º desta Convenção, “[o]s Estados Partes comprometem-se a tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras necessárias à realização dos direitos reconhecidos pela presente Convenção. No caso de direitos económicos, sociais e culturais, tomam

essas medidas no limite máximo dos seus recursos disponíveis e, se necessário, no quadro da cooperação internacional”.

O *Comité para os Direitos da Criança (CDC)*, da ONU, aprovou, em julho de 2016, o Comentário Geral n.º 19 sobre *orçamentos públicos para a realização dos direitos das crianças*.

Este Comentário Geral visa auxiliar os Estados Partes na implementação do artigo 4.º da Convenção sobre os Direitos da Criança, em matéria de orçamentos públicos. Com efeito, a realização dos direitos consagrados na Convenção pressupõe a disponibilidade dos recursos públicos adequados e, no caso dos DESC, como é o caso do direito à educação, requer a adoção das medidas necessárias “no limite máximo dos seus recursos disponíveis”. O CDC, através do Comentário Geral n.º 19, para além de identificar as obrigações dos Estados Partes, faz recomendações tendo em vista a realização de todos os direitos consagrados na Convenção, especialmente os das crianças em situações vulneráveis, através de orçamentos públicos pautados pela eficácia, eficiência, igualdade, transparência e sustentabilidade<sup>24</sup>.

O Comentário Geral n.º 19 do CDC situa-se na linha de outros documentos internacionais referentes à temática da orçamentação pública numa perspetiva de direitos humanos, como é o caso da Resolução 28/19 do Conselho de Direitos Humanos, para a promoção de um melhor investimento nos direitos das crianças, e do Relatório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, que precedeu a referida Resolução, com o título “Towards better investment in the rights of the child” (A/HRC/28/33). Digna de nota é também a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 67/218, de 21 de dezembro de 2012, para a promoção da transparência, da participação e da *accountability* das políticas financeiras. Importa ainda, mencionar, nesta matéria, a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º A/66/209, de dezembro de 2011, na qual se reconhece o papel relevante das Instituições Superiores de Controlo (ISC) na promoção da eficiência, *accountability*, eficácia e transparência da administração pública, tendo em vista a prossecução dos objetivos e prioridades nacionais de desenvolvimento, bem como os objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente.

Do maior relevo é a interpretação que o CDC faz, no Comentário Geral n.º 19, da expressão “no limite máximo dos seus recursos disponíveis”, contida na 2.ª parte do artigo 4.º da Convenção, referente às medidas a adotar nos casos de direitos económicos, sociais e culturais. Entende o CDC que os Estados Partes devem adotar todas as medidas possíveis para mobilizar, alocar e despender

---

<sup>24</sup> Comité para os Direitos da Criança (CDC), *Comentário Geral n.º 19 sobre orçamentos públicos para a realização dos direitos das crianças*, de julho de 2016, § 1.

recursos financeiros suficientes, devendo estes ser aplicados de forma ótima e em consonância com os princípios gerais da Convenção e com os princípios orçamentais delineados no Comentário Geral n.º 19 (§28).

Para além disso, os Estados Partes não devem, em princípio, aprovar medidas que representem um retrocesso em matéria de direitos, económicos sociais e culturais, uma vez que tal poderia conduzir a uma deterioração do grau de efetividade dos direitos das crianças. A adoção de medidas regressivas apenas pode ser considerada em situações de crise económica, depois de ponderadas todas as outras e opções e desde que se garanta que as crianças (em especial as que se encontram em situação de vulnerabilidade) são as últimas a serem afetadas. No caso de adoção de tais medidas, os Estados Partes têm o ónus de demonstrar que as mesmas são necessárias, razoáveis, proporcionadas, não-discriminatórias e temporárias e que quaisquer direitos assim afetados serão restaurados logo que possível. Os Estados partes devem, ainda, diligenciar no sentido de possibilitar a participação dos grupos de crianças afetadas e outras pessoas com conhecimento sobre a situação das mesmas no processo de tomada de decisão referente a tais medidas. Em qualquer caso, as obrigações básicas imediatas e mínimas impostas pela Convenção não devem ser comprometidas por quaisquer medidas regressivas, mesmo em tempos de crise económica (§31).

Os Estados Partes têm o dever de avaliar e reportar com carácter regular os progressos alcançados na promoção dos direitos da criança, e rever e melhorar continuamente as medidas tendentes a assegurar a disponibilidade e maximização dos recursos para esse fim (§32).

É enfatizada pelo CDC a importância da adoção de processos decisórios responsáveis, transparentes, inclusivos e participativos nos níveis nacional e subnacional, como forma de obter os recursos necessários para a garantia dos direitos da criança, incluindo os direitos económicos, sociais e culturais. (§33).

O CDC afirma ainda que a corrupção e a má gestão dos recursos públicos representam uma falha do Estado quanto à sua obrigação de usar o máximo de recursos disponíveis, sublinhando a importância da alocação de recursos pelos Estados Partes para prevenir e combater qualquer forma de corrupção que afete os direitos da criança, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (§34).

O Comentário Geral n.º 19 elenca os princípios orçamentais que devem ser observados pelos Estados Partes tendo em vista a realização dos direitos da criança. Esses princípios são os seguintes: eficácia, eficiência, equidade, transparência e sustentabilidade (§57 a §63).

O capítulo V do Comentário Geral n.º 19 fornece orientações relativamente a cada uma das quatro fases do processo orçamental – *planeamento, aprovação, execução e acompanhamento* (§64).

É no âmbito da fase de acompanhamento que é feita expressa referência ao papel essencial das ISC no processo orçamental. Através das auditorias é possível examinar a eficiência e eficácia da despesa pública, podendo as mesmas, quando focadas nos direitos da criança, contribuir para melhorias quer ao nível da mobilização de receitas quer de realização de despesas. Para tal, é fundamental a acessibilidade, publicidade e tempestividade dos relatórios de auditoria (§107).

O CDC sublinha a importância da independência das ISC, bem como de um mandato que lhes permita aceder a informações e dispor dos recursos necessários para auditar os orçamentos (ou partes dos orçamentos) relacionados com os direitos da criança de forma independente, responsável (no sentido de *accountable*) e transparente (§108).

Os Estados devem, segundo o CDC, apoiar as ISC na fiscalização das receitas e das despesas em matéria de direitos da criança através da:

- a) Apresentação às ISC, em tempo útil, de contas anuais abrangentes;
- b) Garantia da disponibilidade de recursos para que as ISC realizem auditorias em relação aos direitos da criança;
- c) Resposta às conclusões e recomendações das auditorias;
- d) Garantia de que os funcionários públicos podem comparecer perante comissões parlamentares para responder às preocupações suscitadas nos relatórios de auditoria referentes aos direitos da criança (§109).

Um aspeto que se nos afigura do maior relevo é o que se refere ao reconhecimento da possibilidade de a sociedade civil, incluindo as crianças, contribuírem de forma importante para a auditoria às despesas públicas. Neste sentido, o CDC encoraja os Estados Partes a apoiar e capacitar a sociedade civil para participar na avaliação e auditoria da despesa pública relacionada com os direitos da criança, designadamente através de mecanismos de *accountability* pública acessíveis, participativos e eficazes (§110).

Esta visão da auditoria está em sintonia com as conceções pós-positivistas da auditoria e com as abordagens pluridisciplinares e participativas que caracterizam a avaliação de programas e de políticas públicas. Em sentido convergente, a *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (DESA), num trabalho desenvolvido em colaboração com a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), reconhece e sublinha a importância do envolvimento dos

cidadãos nas auditorias realizadas pelas ISC como forma de reforçar a *accountability* e de contribuir para a confiança dos cidadãos nas instituições públicas<sup>25</sup>.

Os resultados das auditorias relacionadas com os direitos da criança são instrumentos importantes de governança financeira, desde logo porque permitem evitar a repetição de erros bem como introduzir aperfeiçoamentos, pelo que devem ser considerados pelos Estado Partes na preparação dos orçamentos futuros (§111).

#### **1.4. O Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos Humanos, a Carta Social Europeia Revista e a Convenção-Quadro do Conselho da Europa para a Proteção das Minorias Nacionais**

O Protocolo adicional à *Convenção Europeia dos Direitos Humanos* (CEDH), de 20 de março de 1952, consagra o “direito à instrução” no seu artigo 2.º, com a seguinte redação:

*“A ninguém pode ser negado o direito à instrução. O Estado, no exercício das funções que tem de assumir no campo da educação e do ensino, respeitará o direito dos pais a assegurar aquela educação e ensino consoante as suas convicções religiosas e filosóficas”.*

O direito à educação tem, na CEDH, uma formulação negativa, no sentido em que ninguém pode ser impedido de aceder à educação e de que o Estado deve abster-se de interferir nas escolhas dos pais, de acordo com as suas convicções religiosas e filosóficas. As restrições no acesso à educação são excepcionais, devem prosseguir um objetivo legítimo e ser previsíveis, justificadas e não discriminatórias<sup>26</sup>. E o respeito pelas convicções religiosas e filosóficas dos pais não exclui a admissibilidade do ensino religioso ou sexual nas escolas, embora com a possibilidade de os pais optarem pela dispensa dos filhos de assistirem a certas aulas ou de não frequência da disciplina de religião<sup>27</sup>.

A CEDH e respetivos Protocolos devem ser conjugados com outros tratados internacionais<sup>28</sup>, designadamente, no que ao direito à educação diz respeito, com a *Carta Social Europeia Revista* e

---

<sup>25</sup> DESA, *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions – Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability*, New York, 2013.

<sup>26</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Ali contra Reino Unido*, n.º 40385/06, de 11 de janeiro de 2011, e *Catan e outros contra Moldávia e Rússia [GS]*, n.ºs 43370/04, 8252/05 e 18454/06, de 19 de outubro de 2012.

<sup>27</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Folgerø e outros contra Noruega [GS]*, n.º 15472/02, de 29 de junho de 2007.

<sup>28</sup> De acordo com a Declaração de Viena de 1993, das Nações Unidas, “todos os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes e interrelacionados”.

com a *Convenção-Quadro do Conselho da Europa para a Proteção das Minorias Nacionais*, todos eles adotados pelo Conselho da Europa.

Estes tratados reconhecem uma importante dimensão positiva ao direito à educação, vinculando os Estados à adoção das medidas necessárias e apropriadas à garantia deste direito humano.

O artigo 17.º da *Carta Social Europeia Revista* consagra o direito das crianças e adolescentes a uma proteção social, jurídica e económica efetiva, e insta os Estados-Partes a tomar as medidas “necessárias e apropriadas” que visem (i) assegurar às crianças e aos adolescentes os cuidados, a assistência, a educação e a formação de que necessitem, (ii) proteger as crianças e adolescentes contra a negligência, a violência ou a exploração, (iii) assegurar uma proteção e uma ajuda especial do Estado à criança ou adolescente temporária ou definitivamente privados do seu apoio familiar e (iv) assegurar um ensino primário e secundário gratuitos, bem como favorecer a regularidade da frequência escolar.

No âmbito da *Convenção-Quadro do Conselho da Europa para a Proteção das Minorias Nacionais*, os Estados-Partes “comprometem-se a promover a igualdade de oportunidades no acesso à educação, nos diferentes níveis de ensino, relativamente a pessoas pertencentes a minorias nacionais” (artigo 12.º, n.º 3).

Ao vincular-se a estes tratados internacionais, Portugal assumiu o compromisso jurídico-político de respeitar e promover os direitos humanos neles consagrados, incluindo o direito à educação<sup>29</sup>. Tal implica a atuação positiva do Estado, assente numa política pública de educação que, em articulação com outras, permita alcançar os fins e objetivos com que se comprometeu. Ou seja, mais do que o alinhamento com uma retórica proclamatória do direito à educação, o Estado encontra-se vinculado ao desenvolvimento de um esforço tendente à efetivação do direito à educação nas suas diversas dimensões. Esse esforço pressupõe a mobilização dos recursos financeiros necessários, bem como a afetação e gestão destes de acordo com os critérios de boa governança (que permitam concretizar as exigências de legalidade, racionalidade e integridade), em ordem a alcançar na maior medida possível os objetivos definidos, considerando os recursos disponíveis.

---

<sup>29</sup> Portugal assinou a CEDH e o Protocolo Adicional n.º 1 em 22 de setembro de 1976, e depositou o instrumento de ratificação em 9 de novembro de 1978, data em que se iniciou a produção de efeitos relativamente a Portugal; a Carta Social Europeia foi assinada por Portugal em 3 de maio de 1996, tendo sido depositado o instrumento de ratificação em 30 de maio de 2002, data em que se iniciou a vigência relativamente a Portugal; a Convenção-Quadro do Conselho da Europa para a Proteção das Minorias Nacionais foi assinada por Portugal em 1 de fevereiro de 1995, tendo sido depositado o instrumento de ratificação em 7 de maio de 2002, data em que se iniciou a vigência relativamente a Portugal.

## 1.5. A Agenda 2030 das Nações Unidas e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º

### 4

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas confirma a tendência de evolução do direito internacional no sentido da efetivação dos direitos humanos, não se bastando com a sua proclamação.

Entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) contemplados na Agenda 2030 conta-se o de “garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (ODS 4). Este objetivo desdobra-se num conjunto de metas, a atingir pelos mais de 190 Estados signatários (entre eles, Portugal) até 2030<sup>30</sup>.

Em 2017, Portugal apresentou o seu primeiro relatório sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, no qual refere o direito à educação como direito com consagração constitucional, e assinala os compromissos assumidos por Portugal no contexto europeu e internacional, com destaque para “os compromissos de Portugal com os principais instrumentos que incidem sobre o direito universal à educação, visando a plena expansão da personalidade humana”.<sup>31,32</sup>

As Instituições Superiores de Controlo têm dedicado uma atenção particular à Agenda 2030, reconhecendo que podem desempenhar um papel relevante na sua efetivação, através da realização de auditorias de natureza diversificada nas áreas relacionadas com os ODS. Isso mesmo ficou expresso nas Declarações de *Abu Dhabi*<sup>33</sup> e de *Moscovo*<sup>34</sup>, aprovadas nos congressos da INTOSAI de 2016 e 2019, respetivamente.

## 2. As Instituições Superiores de Controlo e a efetivação dos direitos sociais

---

<sup>30</sup> Resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015, disponível em <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)>, consultado em 14/05/2020.

<sup>31</sup> Carta das Nações Unidas (1945) e Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1988); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990); Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (2006); Declaração de Incheon (2015).

<sup>32</sup> Disponível em <[https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao2/relatods17\\_pt.pdf](https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao2/relatods17_pt.pdf)>, consultado em 14/05/2020.

<sup>33</sup> Texto disponível em <[https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about\\_us/Organs/Congresses/2016\\_Abu\\_Dhabi\\_Declaration/EN\\_AbuDhabiDeclaration.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Organs/Congresses/2016_Abu_Dhabi_Declaration/EN_AbuDhabiDeclaration.pdf)>, consultado em 01/06/2020.

<sup>34</sup> Texto disponível em <[https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news\\_centre/events/congress/accords\\_declarations/EN\\_23\\_Moscow\\_Decl\\_300919.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/events/congress/accords_declarations/EN_23_Moscow_Decl_300919.pdf)>, consultado em 01/06/2020.

As Instituições Superiores de Controlo desempenham um papel relevante na arquitetura de qualquer Estado de direito democrático. De forma mais imediata, é possível identificar o relevo destes órgãos na promoção da legalidade financeira e da transparência da gestão pública. Menos óbvio, mas não menos relevante, é o seu papel na efetivação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, designadamente dos direitos sociais.

A indispensabilidade da mobilização de recursos financeiros públicos (escassos) para a garantia dos direitos fundamentais leva a que as ISC tenham uma missão importante a desempenhar – a de promover o *value for money* das políticas públicas em matéria de direitos humanos e de direitos fundamentais. Neste sentido, podemos falar nos tribunais de contas como verdadeiros guardiões da constituição<sup>35</sup> e como “instituições nacionais de direitos humanos”<sup>36</sup>.

Através da sua atividade de auditoria pública, e das conclusões e recomendações dela resultantes, as ISC estão em condições de fornecer importantes contributos para a melhoria da gestão pública e para incrementar o nível de efetivação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais com os recursos financeiros disponíveis.

Os executivos estão vinculados a normas que visam garantir direitos humanos e direitos fundamentais, de fontes internacionais e nacionais, as quais devem ser tomadas em consideração pelos auditores públicos, como critérios de auditoria<sup>37</sup>.

Ao longo dos anos, as ISC têm vindo a assumir-se como entidades promotoras da *accountability* e do *value for money*, superando uma conceção estrita de controlo financeiro. Deste modo, as ISC têm contribuído de forma relevante para a qualidade da despesa pública e para melhorias no nível de proteção e efetivação dos direitos fundamentais, designadamente nos domínios sociais. Este trabalho é bem visível no domínio da educação, no qual centramos esta reflexão, conforme ilustraremos nas linhas subsequentes.

Neste âmbito, merecem destaque as auditorias de natureza variada que têm vindo a ser realizadas por diversas ISC, incluindo a avaliação de programas e de políticas públicas.

### **3. Auditorias em matéria de educação – alguns exemplos**

---

<sup>35</sup> Cfr. Jónatas E. M. Machado e Paulo Nogueira da Costa, “O Tribunal de Contas como guardião da Constituição? A relevância constitucional do controlo financeiro externo em tempos de crise”, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pp. 149-163.

<sup>36</sup> Cfr. Elie P. Mersel, Matan A. Gutman e Shai Mizrahi, “Rethinking the role of Supreme Audit Institutions in promoting and protecting socioeconomic human rights”, *EUROSAI Magazine*, No. 20, 2014, p. 106.

<sup>37</sup> *Idem*, pp. 104 e ss.

### 3.1. Gratuitidade dos manuais escolares (*Tribunal de Contas – Portugal*)

#### 3.1.1. O Tribunal de Contas português

O *Tribunal de Contas* é a Instituição Superior de Controlo Financeiro de Portugal. Trata-se de um órgão colegial com natureza jurisdicional, que dispõe de competência, nos termos da Constituição da República Portuguesa e da lei, para julgar os responsáveis por infrações financeiras. O facto de ter natureza jurisdicional não representa qualquer secundarização do papel fiscalizador da atividade financeira pública que lhe está legalmente atribuído. Neste âmbito, destacamos a competência do *Tribunal de Contas* para realizar “auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados atos, procedimentos ou aspetos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro”<sup>38</sup>.

#### 3.1.2. Contexto

Na sequência da Lei do Orçamento do Estado para 2016 (LOE 2016) começou a ser implementada progressivamente em Portugal, a partir do ano letivo 2016/2017, a medida de distribuição gratuita de manuais escolares (novos e reutilizados) em toda a escolaridade obrigatória na rede pública e nos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo com contrato de associação. Previa-se uma implementação progressiva desta medida, ao longo de quatro períodos orçamentais. No primeiro ano de aplicação da medida (ano letivo 2016/2017) foram beneficiários da mesma os alunos do 1.º ano do ensino básico<sup>39</sup>.

A distribuição gratuita dos manuais escolares não estava condicionada às necessidades socioeconómicas dos agregados familiares, e não incluía outros materiais pedagógicos<sup>40</sup>.

A operacionalização da medida passou a ser suportada, a partir do ano letivo 2018/2019, pela plataforma *Manuais Escolares GrAtuitos* (MEGA), desenvolvida pelo *Instituto de Gestão Financeira da Educação* para a aquisição e distribuição de manuais escolares aos alunos beneficiários, através de um sistema de *vouchers*<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Cfr. artigo 55.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas*.

<sup>39</sup> Tribunal de Contas, Relatório de Auditoria n.º 15/2019, 2.ª Secção, *Auditoria de Resultados à Medida “Gratuidade dos manuais escolares”*, 11 de abril de 2019, p. 10.

<sup>40</sup> *Idem*.

<sup>41</sup> *Idem*, p. 11.

A Medida “Gratuidade dos manuais escolares” obedece ao princípio da reutilização, assumindo a forma de empréstimo de manuais escolares. Os manuais distribuídos aos alunos beneficiários é feita, sempre que possível, a partir da reutilização dos manuais recolhidos no ano letivo anterior na mesma escola ou em qualquer outra escola ou agrupamento que o tenha adotado<sup>42</sup>.

No ano letivo 2018/2019, a Medida destinou-se a cerca de 528 mil alunos do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico, abrangendo mais de 4 mil escolas<sup>43</sup>.

### 3.1.3. Âmbito e metodologia

A auditoria realizada pelo Tribunal de Contas teve como objetivo examinar a eficácia e a economia da implementação da Medida neste ano letivo. Para o efeito, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

*“a) A Medida “Gratuidade dos manuais escolares” foi eficaz?*

Considera-se que a Medida teve eficácia quando todos os alunos por ela abrangidos tiveram acesso aos manuais, novos e reutilizados, no ano escolar 2018/2019, o orçamento foi cumprido e o pagamento às livrarias foi atempado.

*b) Foram adotadas medidas que promovem a economia?*

Considera-se que foram adotadas medidas potenciadoras de economia dos dinheiros públicos que financiam a Medida quando foram executadas ações promotoras da reutilização de manuais”<sup>44</sup>.

A auditoria teve por objeto os procedimentos adotados pelo *Instituto de Gestão Financeira da Educação*, pela *Direção-Geral da Educação* e pela *Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares* respeitantes à implementação da Medida no ano letivo 2018/2019<sup>45</sup>.

Os trabalhos foram realizados com observância dos métodos e técnicas previstos no *Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas*, incluindo, designadamente, o exame dos documentos solicitados às entidades auditadas, a compilação de informação, a análise de dados e a realização de entrevistas (apoiadas em questionários) e respetiva interpretação.

---

<sup>42</sup> *Idem*, p. 13.

<sup>43</sup> *Idem*, p. 6.

<sup>44</sup> *Idem*.

<sup>45</sup> *Idem*.

### 3.1.4. Principais conclusões

Como principais conclusões da auditoria destacam-se as seguintes:

- A operacionalização da Medida “Gratuidade dos manuais escolares” permitiu que os 528 mil alunos abrangidos tivessem acesso aos manuais escolares para o ano escolar 2018/2019;
- A Medida foi suborçamentada em 2018 e 2019, não tendo sido demonstrado o efetivo esforço de financiamento do Orçamento do Estado e desvirtuando o processo orçamental;
- A eficácia da Medida ficou prejudicada por erros na emissão de *vouchers*, resultantes da insuficiente interoperabilidade das plataformas e da desconformidade e desatualização da informação;
- A reutilização de manuais não teve expressão, com prejuízo para a economia da Medida, o que, a manter-se, resultará num esforço orçamental acrescido, podendo ficar comprometida a sustentabilidade da Medida<sup>46</sup>.

### 3.1.5. Principais recomendações

O Tribunal de Contas formulou um conjunto de recomendações dirigidas ao Ministério da Educação, entre as quais destacamos as seguintes:

- Garantir a inscrição no Orçamento do Estado das dotações apropriadas à execução da Medida.
- Promover a interoperabilidade das plataformas dos serviços centrais e das escolas, com informação atualizada, essencial à eficácia da Medida.
- Instituir procedimentos de acompanhamento e controlo que complementem medidas promotoras da política de reutilização de manuais que é crítica para a economia e sustentabilidade da Medida<sup>47</sup>.

Para além das referidas recomendações, foi ainda recomendado ao Instituto de Gestão Financeira da Educação que defina indicadores de desempenho adequados à monitorização do

---

<sup>46</sup> *Idem*, pp. 25 e seguintes.

<sup>47</sup> *Idem*, p. 27.

processo de reutilização dos manuais escolares, e que garanta a aleatoriedade na atribuição dos manuais reutilizados<sup>48</sup>.

### 3.2. *Children in need of help or protection (National Audit Office – Reino Unido)*

#### 3.2.1. *O National Audit Office*

No Reino Unido, o controlo financeiro externo cabe ao *Comptroller and Auditor General* (cargo exercido por um membro da *House of Commons*), que preside ao *National Audit Office*. Este é constituído pelos técnicos que desenvolvem as ações de controlo que compete ao *Comptroller and Auditor General*<sup>49</sup>. O *National Audit Office* desenvolve trabalho de auditoria, de vários tipos, incluindo auditorias de *value for money*. Ele não exerce funções jurisdicionais.

#### 3.2.2. *Contexto*

Em 2016, o *Comptroller and Auditor General* do Reino Unido apresentou o relatório de auditoria, elaborado pelo *National Audit Office*, subordinado ao tema “Children in need of help or protection”<sup>50</sup>.

Os fatores que justificaram a realização desta auditoria foram, fundamentalmente, os seguintes:

- o objetivo, do *Departamento de Educação*, do Governo Britânico, de assegurar que todas as crianças vulneráveis, independentemente do local onde vivam, recebem a mesma elevada qualidade de cuidado e apoio;
- a intenção do *Departamento de Educação* transformar os seus serviços até 2020;
- a visão do *Departamento* para a reforma dos serviços baseia-se em: pessoas e liderança; práticas e sistemas; e governança e *accountability*<sup>51</sup>.

À luz da lei britânica, são consideradas “crianças necessitadas” as que, tendo menos de 18 anos, careçam de serviços da autoridade local competente:

- Para alcançar ou manter um padrão razoável de saúde ou desenvolvimento;
- Para evitar danos significativos ou acrescidos; ou

---

<sup>48</sup> *Idem*.

<sup>49</sup> Cfr. <<https://www.nao.org.uk/about-us/>>, acesso em 22/02/2019.

<sup>50</sup> Relatório de auditoria disponível em <<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/10/Children-in-need-of-help-protection.pdf>>, acesso em 22/01/2019.

<sup>51</sup> Cfr. *Children in need of help or protection*, p. 54.

- Porque são portadores de deficiência<sup>52</sup>.

Em 2014-15, as autoridades locais registaram 635.600 encaminhamentos para atendimento social de crianças, o que representou um aumento de 15% nos últimos 10 anos<sup>53</sup>.

O risco mais comum para o bem-estar de uma criança, em 2014-2015, era a violência doméstica (sinalizada em 48% das avaliações) e preocupações com a saúde mental da criança ou de outros membros da família (33% das avaliações), verificando-se uma tendência crescente nestes tipos de casos<sup>54</sup>.

O Governo e as autoridades locais estão cada vez mais conscientes das diversas ameaças ao bem-estar das crianças. Para além dos riscos mais comuns, já mencionados, existem outros que têm merecido atenção crescente daquelas autoridades, como é o caso dos riscos de radicalização, exploração sexual infantil ou cultura de gangue<sup>55</sup>.

As autoridades locais têm deveres legais quanto à salvaguarda e à promoção do bem-estar das crianças na sua circunscrição e são diretamente responsáveis pela melhoria dos serviços locais. Estas autoridades trabalham em articulação com outras entidades, como a polícia e os serviços de saúde, para cumprir eficazmente as suas tarefas e respondem perante as comunidades locais pelo seu desempenho<sup>56</sup>.

Apesar de caber ao poder local e respetivos serviços proteger e cuidar das crianças necessitadas, é ao Departamento de Educação do Reino Unido que compete a definição do quadro legal e político em que operam as autoridades locais. Para além disso, o Departamento de Educação atua em articulação com outros departamentos governamentais, como o da Saúde, o da Justiça e o das Comunidades e Governo Local, por exemplo, tendo em vista responder a ameaças que exijam abordagens transversais<sup>57</sup>.

O Departamento de Educação emite, ainda, orientações destinadas às autoridades locais e respetivos parceiros, como a polícia e os serviços de saúde, sobre os respetivos deveres e o modo como devem atuar em conjunto para proteger as crianças em risco<sup>58</sup>.

---

<sup>52</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>53</sup> *Idem*, p. 14.

<sup>54</sup> *Idem*, p. 23.

<sup>55</sup> *Idem*.

<sup>56</sup> *Idem*, pp. 5 e 13.

<sup>57</sup> *Idem*, p. 11.

<sup>58</sup> *Idem*.

Uma outra importante competência do Departamento de Educação é a de definir o quadro de referência para a atuação do *Ofsted* (*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*)<sup>59</sup> na inspeção dos serviços locais. Não menos importante é o poder do Departamento para intervir numa autoridade local, quando os respetivos serviços tenham sido considerados inadequados pelo *Ofsted* em virtude da deteção de falhas generalizadas ou graves, que deixem as crianças expostas ao risco de dano<sup>60</sup>.

Isto significa que a proteção das crianças necessitadas requer a atuação, articulada, de diversos níveis de governo, encontrando-se as responsabilidades de cada autoridade legalmente definidas.

### 3.2.3. Âmbito e metodologia

A auditoria em análise examinou o progresso do Departamento de Educação na melhoria do sistema de proteção das crianças, incidindo sobre os seguintes aspetos<sup>61</sup>:

- A procura de ajuda e proteção para as crianças (*Parte Um* do relatório)<sup>62</sup>:
  - Papéis, responsabilidades e gastos com ajuda e proteção das crianças;
  - Crescente procura de ajuda e proteção;
  - Razões pelas quais mais crianças precisam de ajuda ou proteção;
- Como o sistema está a funcionar na prática (*Parte Dois* do relatório)<sup>63</sup>:
  - Qualidade dos serviços de proteção das crianças;
  - Funcionamento do processo nas autoridades locais;
  - Eficácia do sistema.
- Como o Departamento de Educação pretende melhorar o sistema (*Parte Três* do relatório)<sup>64</sup>:
  - Evolução do Departamento de Educação até à data;
  - Planos do Departamento para transformar os serviços;
  - Lições para o Departamento na transformação de serviços.

---

<sup>59</sup> Sobre o *Ofsted*, cfr. <<https://www.gov.uk/government/organisations/ofsted/about>>, acesso em 25/01/2019.

<sup>60</sup> Cfr. *Children in need of help or protection*, p. 11.

<sup>61</sup> *Idem*, p. 6.

<sup>62</sup> *Idem*, p. 11.

<sup>63</sup> *Idem*, p. 24.

<sup>64</sup> *Idem*, p. 38.

O *National Audit Office* usou os seguintes critérios de avaliação:

1. Existe um quadro claro para a prestação e supervisão dos serviços de proteção das crianças?;
2. O Departamento sabe o que funciona, e apoia e incentiva formas de trabalhar eficientes e que atendam à relação custo-eficácia?;
3. O sistema de proteção das crianças está a ser eficazmente implementado a nível local?<sup>65</sup>.

A evidência de auditoria teve por base a revisão de literatura especializada, a realização de entrevistas, a análise documental e a análise de dados, conforme se sintetiza de seguida<sup>66</sup>:

- Entrevistas a funcionários do Departamento de Educação e de outros departamentos e agências governamentais;
- Vinte entrevistas a grupos de *stakeholders* e a especialistas no setor;
- Oito estudos de caso para entender como diferentes autoridades locais cumprem os seus deveres legais (o que incluiu entrevistas a várias pessoas envolvidas na proteção infantil, incluindo diretores de serviços para crianças e assistentes sociais, entre outros);
- Exame dos relatórios de inspeção do *Ofsted* sobre os serviços destinados às crianças carenciadas de ajuda e proteção;
- Exame dos relatórios do *Ofsted* sobre os *Local Safeguarding Children's Boards*;
- Análise de dados administrativos e financeiros a nível local;
- Revisão a literatura existente sobre proteção infantil e respetivos resultados;
- *Grupo de Discussão (Focus group)* com crianças e jovens com experiência no sistema de cuidados para discutir as suas opiniões sobre o que faz um bom sistema de proteção infantil.

#### 3.2.4. Principais conclusões

De entre as conclusões do *National Audit Office*, destacamos as seguintes:

- A procura de ajuda ou proteção de crianças tem vindo a aumentar<sup>67</sup>;

---

<sup>65</sup> *Idem*, p. 54.

<sup>66</sup> *Idem*, pp. 54 e seguintes.

<sup>67</sup> *Idem*, p. 6

- O gasto médio por criança carenciada aumentou ligeiramente nos últimos três anos<sup>68</sup>;
- Os gastos médios com cada criança carenciada variam amplamente em toda a Inglaterra e não estão relacionados com a qualidade<sup>69</sup>;
- A qualidade da ajuda e proteção para as crianças, a nível nacional, é insatisfatória e inconsistente, sugerindo falha sistémica e não apenas local<sup>70</sup>;
- O acesso a ajuda ou proteção não é igual para todas as crianças carenciadas; ele varia em função da região do país em que se encontrem<sup>71</sup>;
- Em 2010, o Departamento de Educação reconheceu que os serviços de proteção infantil não eram suficientemente bons, e as medidas entretanto adotadas ainda não se traduziram em bons resultados<sup>72</sup>;
- As intervenções do Departamento para melhorar os serviços locais com falhas não são baseadas no risco, nem são atempadas<sup>73</sup>.

### 3.2.5. Recomendações

Tendo em linha de conta as constatações da auditoria, o *Comptroller and Auditor General* do Reino Unido dirigiu ao Departamento de Educação um conjunto de seis recomendações, nos termos das quais este deve:

1. Definir como e quando estará em condições de transformar os serviços de proteção e apoio às crianças até 2020;
2. Definir como concilia a variabilidade dos gastos locais com ajuda e proteção de crianças com o objetivo de que todas as crianças tenham acesso igual a serviços de alta qualidade;
3. Definir, em consulta com o *Ofsted*, como pode obter garantias, mais tempestivas, sobre a qualidade dos serviços oferecidos em todas as autoridades locais;
4. Desenvolver o seu regime de intervenção para que use indicadores que permitam a deteção precoce de eventuais problemas nos serviços e a necessária atuação, antes que estes falhem;

---

<sup>68</sup> *Idem.*

<sup>69</sup> *Idem.*

<sup>70</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> *Idem*, p. 9.

<sup>73</sup> *Idem.*

5. Desenvolver melhores indicadores para monitorizar as vidas e os resultados para as crianças e famílias que estão, ou estiveram, em contato com o sistema de proteção à criança e responsabilizar as autoridades locais pelo seu desempenho;
6. Desenvolver o seu trabalho para melhorar as informações sobre custos dos serviços, para que a relação custo-eficácia possa sustentar as decisões em prática<sup>74</sup>.

### 3.3. *L'Éducation Prioritaire (Cour des comptes – França)*

#### 3.3.1. *A Cour des comptes*

A Instituição Superior de Controlo de França é a *Cour des comptes* (Tribunal de Contas de França). Esta é uma Instituição secular (foi criado em 1807, por decisão de Napoleão)<sup>75</sup>, com natureza jurisdicional. Trata-se de um verdadeiro tribunal, que julga os *comptables* que incorram em infrações financeiras. Mas para além da função jurisdicional, a *Cour des comptes* fiscaliza as contas públicas, certifica a Conta Geral do Estado, audita o modo como são utilizados os recursos financeiros públicos (à luz dos critérios de regularidade, eficiência e eficácia) e avalia políticas públicas, conforme previsto expressamente no seu artigo 47-2 da Constituição da República Francesa<sup>76</sup>. Sublinha-se que a natureza jurisdicional da *Cour des comptes*, e a tradição associada a séculos de existência, não constituíram, nem constituem no presente, obstáculos à realização de auditorias de *performance* ou à avaliação de programas e de políticas públicas. O Tribunal de Contas Francês preside, aliás, ao *Grupo de Trabalho da Avaliação de Programas e de Políticas Públicas*, constituído no âmbito da organização mundial de tribunais de contas e instituições congéneres (INTOSAI)<sup>77</sup>.

#### 3.3.2. *Contexto*

A *Cour des comptes* aprovou, em 2018, o relatório de avaliação da política pública de “l'éducation prioritaire”<sup>78</sup>.

Em França, a extensão da escolaridade obrigatória até aos 16 anos foi introduzida em 1959, representando um marco na “massificação da educação escolar”. Apesar da reorganização e democratização do ensino, que se verificou nas décadas seguintes, continuou a registar-se uma

---

<sup>74</sup> *Idem*, p. 10.

<sup>75</sup> Cfr. <https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/history>, acesso em 05/02/2019.

<sup>76</sup> Cfr. <https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/cour-des-comptes>, acesso em 05/02/2019.

<sup>77</sup> Cfr. <<http://program-evaluation.ccomptes.fr/>> acesso em 05/02/2019.

<sup>78</sup> Relatório disponível em <<https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-10/20181017-rapport-education-prioritaire.pdf>>, acesso em 04/02/2019.

diferença muito grande nos resultados obtidos pelos alunos, em função da respetiva proveniência social. As instituições de ensino com elevada concentração de alunos provenientes de meios sociais desfavorecidos eram particularmente afetadas pela referida desigualdade<sup>79</sup>.

Em 1981, instituiu-se a política de *educação prioritária*, a qual visava, através da concessão de recursos adicionais e específicos, compensar o efeito que as desigualdades socioculturais e a ausência de diversidade social tinham sobre os resultados escolares<sup>80</sup>.

Esta foi, à data, uma política inovadora, na medida em que procurava concretizar “o princípio da igualdade perante os serviços públicos”<sup>81</sup>.

Em 2016, os recursos específicos mobilizados pelo Ministério da Educação para esta política pública, que abrange 20% do total de estudantes, ascendeu a 1,4 mil milhões de euros<sup>82</sup>.

Apesar do investimento público que tem sido feito na política de educação prioritária, o sistema educativo francês continua a ser apontado como “altamente determinista”, em virtude de os resultados dos estudantes estarem fortemente correlacionados com as suas origens sociais, económicas e culturais<sup>83</sup>. Com efeito, diversos estudos, realizados por várias entidades, têm evidenciado os modestos resultados alcançados com a política de *educação prioritária*<sup>84</sup>.

### 3.3.3. Âmbito e metodologia

Atendendo ao contexto mencionado, o Tribunal de Contas francês decidiu fazer uma avaliação da política pública de *educação prioritária*, com dois objetivos fundamentais: (1) avaliar a relação custo-eficácia desta política pública; (2) identificar as vias e os meios para a melhoria do seu desempenho<sup>85</sup>.

A *Cours des comptes*, atendendo aos objetivos estratégicos (de longo prazo), específicos (de médio prazo) e operacionais da política de *educação prioritária*, centrou a sua avaliação nas seguintes questões:

---

<sup>79</sup> Cfr. Cour des comptes, *L'éducation prioritaire*, 2018, p. 9.

<sup>80</sup> *Idem*, p. 9.

<sup>81</sup> *Idem*.

<sup>82</sup> *Idem*, p. 10.

<sup>83</sup> *Idem*.

<sup>84</sup> *Idem*, pp. 10-12.

<sup>85</sup> *Idem*, p. 12.

1. O objetivo estratégico foi alcançado? A educação prioritária ajudou a reduzir as disparidades nos desempenhos dos alunos?
2. Os objetivos específicos foram bem definidos? O alvo da atuação está bem identificado e as ações implementadas beneficiam-no diretamente?
3. Os objetivos operacionais atingiram as suas metas? A que custo? Os meios de atuação mais eficazes foram mobilizados prioritariamente?<sup>86</sup>

A *Cour des comptes* desenvolveu o seu trabalho combinando métodos tradicionais, como são o *exame da gestão* e a *auditoria de performance financeira*, com o método, mais inovador, de *análise quantitativa*, tendo em vista a medição do impacto da política pública de educação prioritária sobre o sucesso dos alunos. Este método é frequentemente utilizado na avaliação de políticas públicas, uma vez que permite estabelecer “ligações causais robustas” entre os instrumentos de política pública utilizados e o respetivo efeito, em comparação com uma população idêntica que não seja beneficiária dessa política (o chamado “contrafactual”)<sup>87</sup>.

O Tribunal de Contas francês também ouviu os *stakeholders*, incluindo pais e professores, e realizou trabalho de campo em cinco instituições de ensino<sup>88</sup>.

### 3.3.4. Principais conclusões

A *Cour des comptes* concluiu, em geral, que, desde a sua criação na década de oitenta, a *educação prioritária* não conseguiu reduzir as diferenças nos resultados educacionais entre os alunos destinatários desta política e os outros. Os objetivos definidos não foram alcançados, apesar do esforço financeiro específico realizado<sup>89</sup>. Ainda assim, reconhece a importância e a necessidade da manutenção de uma política educativa de diferenciação, em favor de redes de educação prioritárias, devendo a mesma ser objeto de uma “renovação vigorosa” da sua arquitetura e dos seus meios de ação<sup>90</sup>.

### 3.3.5. Principais observações

Foram feitas as seguintes seis observações, cada uma delas desdobrada em várias recomendações:

---

<sup>86</sup> *Idem*, pp. 13-14.

<sup>87</sup> *Idem*, p. 15.

<sup>88</sup> *Idem*, pp. 16-17.

<sup>89</sup> *Idem*, p. 115.

<sup>90</sup> *Idem*, pp. 115-117.

1. Fortalecer a autonomia, a prestação de contas e a avaliação das redes de educação prioritária;
2. Dotar a política de *educação prioritária* de melhores ferramentas de avaliação;
3. Concentrar a ação pública no *premier degré* de ensino, mobilizando os meios de ação mais eficazes, seja ao nível do sucesso pedagógico ou da melhoria do ambiente escolar;
4. Adequar a gestão do pessoal docente às necessidades da *educação prioritária*;
5. Rever o processo de identificação dos beneficiários, bem como os mecanismos de alocação de recursos;
6. Promover a diversidade escolar, renovando os mecanismos de afetação de estudantes<sup>91</sup>.

### 3.4. *Degraded or discriminated at school – is there a difference? (Riksrevisionen – Suécia)*

#### 3.4.1. O Riksrevisionen

O modelo de controlo financeiro externo da Suécia é o de Auditor Geral, de inspiração anglosaxónica, nomeado pelo Parlamento (*Riksdag*) para um mandato de sete anos, não renovável. O Auditor Geral preside ao *National Audit Office* da Suécia (*Riksrevisionen*)<sup>92</sup>.

#### 3.4.2. Contexto

Em 2013, o *Riksrevisionen* apresentou o relatório de auditoria com o título “*Degraded or discriminated at school – is there a difference?*”<sup>93</sup>.

O que levou o *Riksrevisionen* a realizar esta auditoria foi o número elevado de alunos que são submetidos a *tratamento degradante* nas escolas, o qual pode consistir, designadamente, em violência física ou verbal, ostracismo, tratamento injusto ou insinuações<sup>94</sup>.

A *Lei da Educação*, da Suécia, distingue entre *tratamento degradante* e *discriminação*, apesar de, em ambos os casos, se estar perante ofensas à dignidade das vítimas. Na *discriminação*, diferentemente do que acontece nos casos de *tratamentos degradantes*, alguém é prejudicado em

---

<sup>91</sup> *Idem*, pp. 119-121.

<sup>92</sup> Cfr. < <https://www.riksrevisionen.se/en/about-the-swedish-nao/the-auditor-general.html>>, acesso em 31/07/2020.

<sup>93</sup> O sumário do relatório de auditoria está disponível em língua inglesa no endereço eletrónico <[https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b32968/1518435427277/summery\\_2013\\_15.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b32968/1518435427277/summery_2013_15.pdf)>, acesso em 29/01/2019.

<sup>94</sup> Riksrevisionen, “Summary. Degraded or discriminated at school – is there a difference?”, 2013, p. 1.

função de alguma característica, como sexo, orientação sexual, etnia, religião, etc. Se um *tratamento degradante* estiver ligado ao fundamento da *discriminação*, ele é definido como assédio<sup>95</sup>.

### 3.4.3. Âmbito e metodologia

O objetivo da auditoria foi o de examinar se os esforços do governo central, sob a forma de supervisão e apoio, contribuem efetivamente para um ambiente positivo e seguro nas escolas, em que os alunos não estejam sujeitos a tratamento degradante e assédio<sup>96</sup>.

A auditoria abrangeu diversas entidades, a saber: o Governo, o *Equality Ombudsman*, o *Swedish Schools Inspectorate/ Child and School Student Representative (BEO)*, a *National Agency for Education* e o *Swedish Work Environment Authority*<sup>97</sup>.

O *Riksrevisionen* examinou documentos e realizou entrevistas em agências, ministérios e organizações relevantes. Foi também enviado um questionário aos diretores das escolas, e outro aos professores, e foram realizados estudos de caso em quatro escolas diferentes<sup>98</sup>.

### 3.4.4. Principais conclusões

Não é assegurado tratamento igual aos alunos vítimas de tratamentos degradantes ou de assédio – alunos que relataram tratamento degradante são mais propensos a obter reparação dos danos sofridos do que os alunos que relataram assédio<sup>99</sup>. Compete ao *Child and School Student Representative (BEO)* e ao *Equality Ombudsman* informar os alunos sobre os seus direitos, no entanto, muitos deles desconhecem-nos e não sabem o que podem fazer ou a quem recorrer<sup>100</sup>.

É possível melhorar a supervisão, em diversos aspetos, tendo em vista uma mais eficaz promoção dos direitos iguais dos alunos e a prevenção de tratamentos degradantes e assédio<sup>101</sup>.

O apoio prestado pelo Governo central às escolas também pode ser alargado e mais bem direcionado<sup>102</sup>.

---

<sup>95</sup> *Idem.*

<sup>96</sup> *Idem.*

<sup>97</sup> *Idem.*

<sup>98</sup> *Idem*, p. 2.

<sup>99</sup> *Idem.*

<sup>100</sup> *Idem.*

<sup>101</sup> *Idem*, p. 3.

<sup>102</sup> *Idem*, p. 4.

### 3.4.5. Principais recomendações

De entre as recomendações formuladas pelo *Riksrevisionen*, destacamos as seguintes:

- O Governo deve monitorizar se os alunos que denunciam tratamento degradante ou assédio recebem tratamento igual;
- O Governo deve harmonizar a *Lei da Educação* e a *Lei da Discriminação* e rever as comissões da *Swedish Schools Inspectorate/BEO* e o *Equality Ombudsman*, com vista a assegurar que os alunos que reportam tratamento degradante ou assédio recebem tratamento igual;
- O Governo deve considerar conferir ao *Equality Ombudsman* a competência para emitir regulamentos;
- O *Child and School Student Representative* (BEO) e o *Equality Ombudsman*, no âmbito das suas tarefas de informação, devem aumentar os seus esforços para que os direitos dos alunos sejam conhecidos por estes e pelos pais;
- A *Swedish Schools Inspectorate* deve assegurar que existe um tratamento igual dos casos relativos a tratamento degradante e que são investigados pelas suas delegações regionais e pelo BEO<sup>103</sup>.

## 3.5. *Education for a Shared Society and Prevention of Racism (State Comptroller - Israel)*

### 3.5.1. O State Comptroller

Em Israel, o controlo financeiro externo está a cargo do *State Comptroller*, eleito pelo Parlamento (*Knesset*), o qual, para além das funções como auditor externo, assume também as vestes de *Ombudsman*. Trata-se de um modelo de auditor geral que se distingue dos demais pelo facto de o cargo ser exercido por alguém que, simultaneamente, exerce funções como *Ombudsman*, quando investiga queixas apresentadas pelos cidadãos relativas à atuação de órgãos públicos<sup>104</sup>. Na sua atividade, o *State Comptroller* dirige o Gabinete constituído pelo staff técnico de apoio – o *Office of the State Comptroller*<sup>105</sup>.

### 3.5.2. Contexto

---

<sup>103</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>104</sup> Cfr. <<https://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/yesodot.aspx>>, acesso em 30/01/2019.

<sup>105</sup> Cfr. <<https://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/officeStructure.aspx>>, acesso em 30/01/2019.

Em 2016, o *State Comptroller* de Israel publicou o relatório de auditoria subordinado ao tema “Education for a Shared Society and Prevention of Racism”<sup>106</sup>.

O *State Comptroller* de Israel, com base na lei e em linha com a jurisprudência, reconhece a centralidade, no Estado de Israel, da luta contra o racismo, da promoção da igualdade entre todos os cidadãos e da proteção da dignidade da pessoa humana<sup>107</sup>.

Do mesmo modo, o *State Comptroller* destaca o papel fundamental da educação na construção de uma sociedade livre, democrática e tolerante, conforme resulta da *State Education Law* de 1952<sup>108</sup>.

A sociedade israelita é caracterizada pela existência de uma multiplicidade de grupos, com profundas clivagens sociais e com valores muito diferentes. Essa estratificação tem reflexo no sistema público de ensino, que está organizado em três subgrupos distintos: ensino estatal Judaico-secular, ensino estatal Judaico-religioso e ensino Árabe-estadual, ao mesmo tempo que existe o ensino ultra-Ortodoxo-independente, não financiado pelo Estado<sup>109</sup>.

Considerando o relevo da educação na promoção do racismo, o *Office of the State Comptroller* realizou, em 2015, a auditoria que culminou na publicação do relatório cujos contornos mais significativos explanaremos de seguida.

### 3.5.3. Âmbito e metodologia

Foram auditadas as atividades do Ministério da Educação no que respeita à promoção do tema da educação para uma sociedade compartilhada e para a prevenção do racismo.

A auditoria incidiu, entre outros, sobre os seguintes tópicos:

- Formulação de programas de longo prazo para a tolerância, a prevenção do racismo e para uma sociedade compartilhada (o projeto “Educação para uma Sociedade Compartilhada e Prevenção do Racismo”) e mapeamento da amplitude do fenómeno do racismo entre os estudantes;

---

<sup>106</sup> O sumário do relatório de auditoria está disponível em língua inglesa no endereço eletrónico <[https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_546/53a7c1d8-b0ce-4eb5-a228-66a1ea62635f/102-life-together-eng-abstract.pdf](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_546/53a7c1d8-b0ce-4eb5-a228-66a1ea62635f/102-life-together-eng-abstract.pdf)>, acesso em 30/01/2019.

<sup>107</sup> Cfr. *State Comptroller*, “Education for a Shared Society and Prevention of Racism - Abstract”, 2016, p. 1.

<sup>108</sup> *Idem*, pp. 1-2.

<sup>109</sup> *Idem*, p. 2.

- Integração da matéria da educação para uma sociedade compartilhada e prevenção do racismo nas várias disciplinas onde esta temática assume particular relevo;
- Integração do tema nas atividades da *Society and Youth Administration*<sup>110</sup>;
- Formação e desenvolvimento profissional dos professores para o ensino desta matéria;
- Aquisição de ferramentas para conduzir discussões protegidas sobre assuntos relacionados com o racismo e uma sociedade compartilhada;
- Realização de reuniões intersetoriais, integração de atividades de diferentes correntes e setores e regulação da interação com organizações voluntárias<sup>111</sup>.

Nem a introdução ao relatório nem o seu resumo, disponíveis em inglês na página oficial do *State Comptroller*, especificam as metodologias utilizadas.

#### 3.5.4. Principais conclusões

As principais conclusões da auditoria foram as seguintes:

- Falta de mensuração, pelo Ministério da Educação, do fenómeno do racismo e não implementação de componentes centrais do relatório “Being Citizens: Education for Civics for All Israeli Students”, elaborado por uma comissão presidida pelo Prof. Kremnitzer, e adotado pelo Ministério da educação no final dos anos 90 do século passado, os quais visavam uma mudança na abordagem à educação democrática, cívica e ética, colocando-a no topo das prioridades do sistema educativo de Israel<sup>112</sup>;
- Não implementação dos programas de educação para a tolerância e para uma sociedade compartilhada, apesar das recomendações feitas por uma comissão criada em 2008 para a formulação de políticas públicas neste domínio, e apesar de o Ministério da Educação, em 2009, ter decidido implementá-las<sup>113</sup>;
- Não inclusão da matéria da educação para uma sociedade compartilhada e prevenção do racismo nas disciplinas diretamente ligadas a esta temática<sup>114</sup>;
- Falta de formação e desenvolvimento profissional para os professores nesta área<sup>115</sup>;

<sup>110</sup> Departamento do Ministério da Educação responsável pela área da educação informal em escolas de ensino básico e secundário.

<sup>111</sup> Cfr. State Comptroller, “Education for a Shared Society and Prevention of Racism - Abstract”, 2016, p. 3.

<sup>112</sup> *Idem*, p. 4.

<sup>113</sup> *Idem*, pp. 4-5.

<sup>114</sup> *Idem*, p. 6.

<sup>115</sup> *Idem*, p. 7.

- Atuação limitada por parte da *Society and Youth Administration*<sup>116</sup>;
- Insuficiente coordenação de atividades com as organizações não governamentais<sup>117</sup>.

### 3.5.5. Principais recomendações

O relatório de auditoria apresenta, como principais recomendações, as seguintes:

1. O Ministério da Educação deve criar uma comissão diretiva de alto nível para definir políticas gerais para a promoção uma sociedade compartilhada e para a prevenção do racismo e acompanhar a sua implementação, devendo esta ser liderada por um órgão com as competências e os recursos adequados para o efeito. Deve, ainda, estabelecer métricas para análise do fenómeno do racismo no sistema educativo e concluir rapidamente a elaboração de um plano de ação de longo prazo, vinculativo para todo o sistema, que responda às divergências sociais, em geral, e que promova, em particular, a educação para uma sociedade compartilhada entre judeus e árabes. E deve, também, garantir os recursos financeiros e humanos necessários para a implementação desse plano, atendendo aos seus objetivos, e respetivo seguimento (*follow-up*);
2. O Ministério da Educação deve escorar o tema da educação para uma sociedade compartilhada e para a prevenção do racismo num conjunto de disciplinas relevantes (como educação cívica e história, por exemplo), de modo a que todos os alunos do sistema educativo tenham, ao longo dos anos, contacto com esta temática e seus diferentes aspetos;
3. O Ministério da Educação deve assegurar que o tema da educação para uma sociedade compartilhada e para a prevenção do racismo integra o processo de formação dos professores;
4. Todas as entidades envolvidas na matéria devem ser mobilizadas para fornecer respostas e implementar as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação, fornecidas aos professores, no âmbito de suas atividades de desenvolvimento profissional, e usar as ferramentas para lidar com o fenómeno do racismo nas escolas. Deve ser elaborado um plano de ação com um cronograma para a concretização das diferentes tarefas definidas para lidar com o assunto (como a construção de novos modelos, o mapeamento de programas existentes e o recrutamento de professores de todos os setores);

---

<sup>116</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>117</sup> *Idem*.

5. O Ministério da Educação deve aumentar as oportunidades para reuniões intersetoriais e integrar professores de diferentes setores no âmbito da educação do “outro” setor e, especialmente, aumentar o número de reuniões entre árabes e Judeus e o número de professores Árabes empregados no quadro da educação Judaica e vice-versa;
6. A *Society and Youth Administration* deve promover programas e processos obrigatórios de longo prazo para a assimilação dos valores da tolerância, de uma sociedade compartilhada e da prevenção do racismo no âmbito de atividades informais dentro e fora da escola, em sintonia com o objetivo de educar para um estilo de vida democrático;
7. O Ministério da Educação deve regulamentar os numerosos aspetos relativos à cooperação com as diversas organizações não-governamentais que atuam no sistema educativo em matéria de educação para uma sociedade compartilhada e para a prevenção do racismo. Esse processo deve ser conduzido em parceria com as próprias organizações e de acordo com uma política consistente e de longo prazo<sup>118</sup>.

## NOTA CONCLUSIVA

A efetivação dos direitos humanos requer a mobilização dos recursos financeiros necessários, bem como uma gestão racional dos mesmos. A gestão pública deve procurar otimizar os níveis de efetivação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais a que esteja vinculada, considerando os recursos financeiros existentes, em resultado das vinculações internacionais do Estado e da vinculação interna dos executivos à Constituição e à lei.

Essas vinculações justificam a necessidade de os executivos prestarem contas aos cidadãos em matéria de efetivação de direitos. Deste modo, *value for money* e *accountability* são elementos cruciais na gestão pública, designadamente no domínio da garantia dos direitos humanos e dos direitos fundamentais.

Assim sendo, os tribunais de contas estão legitimados, enquanto auditores públicos, a promover o *value for money* e a *accountability* da gestão pública, desempenhando assim um papel de enorme relevo na promoção da efetivação dos direitos dos cidadãos.

Procurámos ilustrar esse relevante papel no âmbito do direito à educação, selecionando auditorias realizadas por diversas ISC, com características diferenciadas e em contextos culturais

---

<sup>118</sup> *Idem*, pp. 8-10.

---

também distintos, mostrando que estas Instituições estão em condições de contribuir de forma muito relevante para o Estado de Direito, não apenas com o controlo financeiro em sentido estrito, mas com a utilização de metodologias de auditoria e de avaliação de políticas públicas para a melhoria do sistema de proteção e promoção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais.

## INSOLVÊNCIA CULPOSA E RESPONSABILIDADE DOS ADMINISTRADORES

*Fernando Silva Pereira<sup>1</sup>*

### ÍNDICE

1. Introdução. 2. Incidente pleno e incidente limitado de qualificação: tramitação. 3. Tipos de insolvência: culposa e fortuita e pressupostos. 4. Momento de apuramento da responsabilidade e critério de quantificação (o problema do grau de culpa). 5. Sentido da expressão “até às forças dos respetivos patrimónios”. 6. Natureza da responsabilidade. 7. Efeito sobre as ações a que se reporta o artigo 82.º, n.º 3, alínea b) do CIRE. 8. Conclusão.

---

<sup>1</sup> Professor Auxiliar Convidado da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Membro do CIJE – Centro de Investigação Jurídico-Económica.



## 1. Introdução

O presente trabalho tem por objeto o regime de responsabilidade dos administradores (de direito ou de facto<sup>1</sup>), previsto na norma do artigo 189.º, n.º 2, alínea e) (e n.º 4) do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE)<sup>2</sup>, o qual, tendo sido introduzido pela Lei n.º 16/2012, de 20 de abril<sup>3</sup>, recuperou substancialmente a solução que fora acolhida nos artigos 126.º-A e 126.º-B do Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência (CPEREF)<sup>4</sup>. Nos termos daquela norma, na sentença que qualifica a insolvência como culposa, o juiz *deve* condenar as pessoas afetadas por esta qualificação – artigo 189.º, n.º 2, alínea a) CIRE – “a indemnizarem os credores do devedor declarado insolvente no montante dos créditos não satisfeitos, até às forças dos respetivos patrimónios, sendo solidária tal responsabilidade entre todos os afetados”.

Por outro lado, prevê-se no artigo 78.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC) que os administradores “respondem para com os credores da sociedade quando, pela inobservância culposa das disposições legais ou contratuais destinadas à proteção destes, o património social se torne insuficiente para a satisfação dos créditos”<sup>5</sup>. Embora o CIRE não contenha normas substantivas sobre

---

<sup>1</sup> Sobre o conceito de administrador de facto pode ver-se, entre outros: MARIA ELISABETE RAMOS, «Insolvência da Sociedade e Efectivação da Responsabilidade Civil dos Administradores», Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. LXXXIII, Coimbra, 2007, págs. 449-489, 452 e segs.; JOSÉ ENGRÁCIO ANTUNES, «O Âmbito Subjetivo do Incidente de Qualificação da Insolvência», Revista de Direito da Insolvência, n.º 1, 2017, Almedina, págs. 77-105, págs. 84-85; MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de Direito da Insolvência*, 2016, 6.ª ed., Almedina, pág. 128; MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO, *A Tutela dos Credores das Sociedades por Quotas e a “Desconsideração da Personalidade Jurídica”*, Almedina, Coimbra, 2008, págs. 457 e segs.

<sup>2</sup> Pode ler-se nesta norma: “Na sentença que qualifique a insolvência como culposa, o juiz deve condenar as pessoas afetadas a indemnizar os credores do devedor declarado insolvente no montante dos créditos não satisfeitos, até às forças dos respetivos patrimónios, sendo solidária tal responsabilidade entre todos os afetados”. Já o n.º 4, do artigo 189.º CIRE dispõe que: «Ao aplicar o disposto na alínea e) do n.º 2, o juiz deve fixar o valor das indemnizações devidas ou, caso tal não seja possível em virtude de o tribunal não dispor dos elementos necessários para calcular o montante dos prejuízos sofridos, os critérios a utilizar para a sua quantificação, a efetuar em liquidação de sentença».

<sup>3</sup> Na versão inicial do DL 53/2004, de 18 de março, e nas suas posteriores alterações, nada se estabelecia referente à indemnização dos credores por parte das pessoas que viessem a ser afetadas pela sentença de insolvência culposa. Sobre o ponto, considerando estranho esta opção legislativa, pode ver-se ADELAIDE MENEZES LEITÃO, «Insolvência culposa e responsabilidade dos administradores na Lei n.º 16/2012, de 20 de abril», I Congresso de Direito da Insolvência, Catarina Serra (Coord.), 2013, Almedina, págs. 269-283, págs. 270-271.

<sup>4</sup> Estas normas foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 315/98, de 20 de outubro. Fazendo um confronto este o regime do CPEREF e o regime atualmente em vigor, notando as suas diferenças, pode ver-se LUÍS A. CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, 3.ª ed., QJ, anotação ao artigo 189.º, ponto 14, pág. 696.

<sup>5</sup> Nos termos da norma do artigo 73.º, n.º 1 CSC, *ex vi* artigo 78.º, n.º 5 CSC, é solidária a responsabilidade dos administradores.

a responsabilidade dos administradores<sup>6</sup>, o mesmo prevê no artigo 82.º, n.º 3, alínea b) – norma de carácter processual<sup>7</sup> – a legitimidade exclusiva do administrador de insolvência para as “ações destinadas à indemnização dos prejuízos causados à generalidade dos credores da insolvência pela diminuição do património integrante da massa insolvente, tanto anteriormente como posteriormente à declaração de insolvência” (*legitimidade extraordinária*), ações estas que correm por apenso ao processo de insolvência (artigo 82.º, n.º 6 CIRE).

O problema da articulação dos regimes concursal e societário de responsabilidade, e o da natureza (civil ou patrimonial?) daquela responsabilidade, constituem aspetos de que procuraremos cuidar no presente artigo. Mas não se esgota aqui o conjunto de aspetos controvertidos, relacionados com o regime do artigo 189.º, n.º 2, alínea e), e n.º 4 CIRE.

Entretanto, e uma vez que a obrigação prevista no artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE é uma consequência da qualificação da insolvência como culposa por parte do juiz da insolvência, convém começar por analisar como se alcança a sentença que qualifica a insolvência como culposa, a respetiva tramitação e os seus pressupostos.

## **2. Incidente pleno e incidente limitado de qualificação da insolvência: tramitação**

O incidente de qualificação da insolvência é uma das grandes novidades introduzidas pelo CIRE de 2004, sendo inspirado na congénere lei espanhola (artigos 163.º-175.º da Ley Concursal, de 9 de Julio de 2003 (LC)<sup>8</sup>). Trata-se de um incidente do processo principal de insolvência, que tem carácter

---

<sup>6</sup> O que não significa, no entanto, que o regime da insolvência culposa seja irrelevante para a compreensão da responsabilidade civil dos administradores. Assim, MANUEL CARNEIRO DA FRADA, «A responsabilidade dos Administradores na Insolvência», in: “ROA”, Ano 66, II, set. 2006, pp. 682-683.

<sup>7</sup> Notando este aspeto, por ex., LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, cit., anotação ao artigo 82.º, ponto 7, pág. 418; ADELAIDE MENEZES LEITÃO, «Insolvência culposa e responsabilidade dos administradores na Lei n.º 16/2012, de 20 de abril», cit., págs. 277-278.

<sup>8</sup> Sobre a figura, pode ver-se, por ex., FERNANDO MARÍN DE LA BÁRCENA, *Comentário a la Ley Concursal*, Juana Pulgar Ezquerria (Dir.), Madrid, 2016, Wolters Kluwer, anotação aos artigos 163.º-175.º, págs. 1770-1872; e, sobre o ponto de vista da responsabilidade dos administradores: FERNANDO MARÍN DE LA BÁRCENA, «Calificación concursal y responsabilidad de administradores sociales», in *Manual de Derecho concursal*, Juana Pulgar Ezquerria (Dir.), Andrés Gutiérrez Gilsanz, Fco. Javier Arias Varona e Javier Megías López (Coord.), Wolters Kluwer, Madrid, 2017, págs. 379-405; LUIS FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, «La responsabilidad concursal de los Administradores de Sociedades de capital», in *Comentarios a la Ley Concursal*, Luis Fernández de la Gándara e Manuel M.ª Sánchez Álvarez (Coord.), Colección Garrigues, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2004, págs. 701-721; ALBERTO ALONSO UREBA, «La responsabilidad concursal de los administradores de una sociedad de capital en situación concursal», in *Derecho Concursal, Estudio Sistemático de la Ley 22/2003 e de la Ley 8/2003, para la reforma concursal*, R. García, A. Alonso Ureba e J. Pulgar Ezquerria (Dir.), Madrid, 2003, Editorial Dilex., S.L., págs. 505-564.

urgente (artigo 9.º, n.º 1 CIRE), e que corre por apenso a este processo (artigo 132.º, *ex vi* artigo 188.º, n.º 7 CIRE), tendo, ao contrário do que sucedia na versão original do CIRE<sup>9</sup>, carácter eventual. Com efeito, ele pode ser aberto oficiosamente pelo juiz na sentença declarativa de insolvência (artigo 36.º, n.º 1, alínea i) do CIRE) ou em despacho judicial ulterior (artigo 188.º CIRE), mas pode também não ser aberto, caso em que, na decisão de encerramento do processo, o juiz deve declarar expressamente o carácter fortuito da insolvência (artigo 233.º, n.º 6 CIRE)<sup>10</sup>.

Este incidente pode revestir duas modalidades: o incidente pleno, regulado nos artigos 188.º e 189.º CIRE, e o incidente limitado (artigo 191.º CIRE)<sup>11</sup>.

O incidente pleno de qualificação pode ser aberto pelo juiz em dois momentos. No caso de dispor de elementos que justifiquem a sua abertura, e não tendo sido aprovado um plano de pagamentos (artigo 259.º, n.º 1 CIRE) nem se tratando de hipótese contemplada no artigo 187.º CIRE, o juiz pode abri-lo na própria sentença que declara a insolvência (artigo 36.º, n.º 1, alínea i) CIRE). Mas pode abri-lo em momento posterior, mediante despacho judicial irrecorrível, publicado no portal Citius, na sequência de requerimento apresentado pelo administrador da insolvência ou por qualquer interessado na qualificação (artigo 188.º, n.ºs 1 e 2 CIRE)<sup>12</sup>.

Declarado aberto o incidente, o administrador de insolvência, quando não tenha proposto a qualificação da insolvência como culposa, apresenta parecer devidamente fundamentado e documentado sobre os factos relevantes, no prazo de 20 dias<sup>13</sup>, que termina com a formulação de uma proposta, identificando, sendo esse o caso, as pessoas que devem ser afetadas pela qualificação da insolvência como culposa (artigo 188.º, n.º 3 CIRE). O parecer e as alegações do administrador de insolvência vão com vista ao Ministério Público para que este se pronuncie no prazo de 10 dias (artigo 188.º, n.º 4 CIRE), *podendo* o juiz proferir de imediato decisão qualificando a insolvência como

---

<sup>9</sup> LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, cit., anotação ao artigo 185.º, ponto 4, pág. 678: «Enquanto na versão originária do CIRE, com a sentença declaratória de insolvência era necessariamente aberto o incidente que, precisamente, terminava com uma decisão de qualificação da insolvência, com a Lei n.º 16/2012, de 20 de abril, essa solução foi abandonada [cfr. arts. 36.º, n.º 1, al. i), e 188.º]. Segue-se daqui que, quando o incidente não chegou sequer a ser aberto, a insolvência não pode deixar de ser tida como fortuita».

<sup>10</sup> JOSÉ ENGRÁCIO ANTUNES, «O Âmbito Subjetivo do Incidente de Qualificação da Insolvência», cit., págs. 86-87.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Sobre a noção de “interessados” para efeitos desta norma pode ver-se, por ex., RUI ESTRELA DE OLIVEIRA, «Uma Brevíssima Incursão pelos Incidentes de Qualificação da Insolvência», *O Direito*, Ano 142.º (2010), V, págs. 931-987, pág. 950.

<sup>13</sup> Ou noutro, mais longo, fixado pelo juiz.

fortuita, no caso de tanto o administrador de insolvência como o Ministério Público proporem essa qualificação (artigo 188.º, n.º 5 CIRE). Esta decisão é irrecurável.

Caso isto não se verifique, o juiz manda notificar o devedor e citar pessoalmente aqueles que em seu entendimento devam ser afetados pela qualificação da insolvência como culposa para se oporem, querendo, no prazo de 15 dias. A notificação e as citações são acompanhadas dos pareceres do administrador de insolvência e do Ministério Público e dos documentos que os instruem (artigo 188.º, n.º 6 CIRE). O administrador de insolvência, o Ministério Público e qualquer interessado que assumam posição contrária à das oposições podem responder-lhe dentro dos 10 dias subsequentes ao termo do prazo da oposição (artigo 188.º, n.º 7 CIRE)<sup>14</sup>. Por fim deve o juiz proferir sentença de qualificação da insolvência, fixando o caráter culposo ou fortuito da mesma, a qual é suscetível de recurso nos termos gerais do artigo 14.º CIRE<sup>15</sup>.

Por seu turno, o incidente limitado de qualificação é aplicável apenas em dois casos específicos de insuficiência da massa para a satisfação das custas processuais e das dívidas da massa (artigos 39.º, n.º 1 e 232.º, n.º 5 CIRE). A tramitação do incidente limitado e a respetiva sentença de qualificação são regulados por referência ao incidente pleno, com as devidas adaptações (artigos 39.º, 188.º, 191.º, n.º 1, alíneas a) e b), 232.º e 132.º e segs. CIRE)<sup>16</sup>.

No que diz respeito aos efeitos desencadeados pela qualificação da insolvência, e que são, para além de outros<sup>17</sup>, aqueles previstos no artigo 189.º, n.º 2 CIRE, não existem diferenças entre os incidentes pleno e limitado de qualificação, com exceção do efeito previsto pela alínea d), do n.º 2, do artigo 189.º, que não se aplica no caso de qualificação da insolvência como culposa no âmbito do

---

<sup>14</sup> Conforme nota ADELAIDE MENEZES LEITÃO («Insolvência culposa e responsabilidade dos administradores na Lei n.º 16/2012, de 20 de abril», cit., págs. 272-273): «por força do n.º 8 do mesmo artigo, esta tramitação segue o regime da reclamação de créditos quanto à obrigação de indicar os meios de prova (artigo 134.º CIRE), emissão de parecer da comissão de credores (artigo 135.º CIRE), saneamento do processo (artigo 136.º CIRE), realização de diligência instrutórias (artigo 137.º CIRE) e audiência de julgamento (artigos 138.º e 139.º CIRE)».

<sup>15</sup> JOSÉ ENGRÁCIO ANTUNES, «O Âmbito Subjetivo do Incidente de Qualificação da Insolvência», cit., págs. 86-87; MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 153.

<sup>16</sup> JOSÉ ENGRÁCIO ANTUNES, «O Âmbito Subjetivo do Incidente de Qualificação da Insolvência», cit., pág. 88.

<sup>17</sup> JOSÉ ENGRÁCIO ANTUNES, «O Âmbito Subjetivo do Incidente de Qualificação da Insolvência», cit., pág. 88-89: «A qualificação da insolvência como culposa produz um conjunto de efeitos substantivos de natureza estritamente insolvencial (artigo 185 CIRE) na esfera jurídica das pessoas afetadas (artigo 186/2 CIRE): tal significa que a qualificação da insolvência não é vinculativa para efeitos da decisão em ações penais ou em ações de responsabilidade civil previstas no artigo 82/3 CIRE. Para além destes efeitos, que têm de estar expressamente previstos na sentença (e que dela resultam), a sentença qualificativa da insolvência culposa desencadeia ainda outros efeitos, que se produzem “ipso iure” e sem necessidade de qualquer declaração judicial: são eles a preclusão da administração da massa pelo devedor (artigo 228/1/c CIRE) e a preclusão da exoneração do passivo restante (artigos 238/1/b), e) e f), 243/1/c) e 246/1 CIRE)».

incidente limitado (artigo 191.º, n.º 1, alínea c), *a contrario* CIRE)<sup>18</sup>. A consequência da responsabilização dos administradores, nos termos da norma do artigo 189.º, n.º 2, al. e) CIRE pode, assim, ter lugar num ou noutra incidente.

### 3. Tipos de insolvência: culposa e fortuita e pressupostos

O efeito previsto no artigo 189.º, n.º 2, al. e) CIRE, tal como os demais efeitos previstos nesta norma, devem ser declarados pelo juiz da insolvência, e dependem da verificação dos pressupostos previsto no artigo 186.º CIRE, de que resulta a qualificação da insolvência como culposa<sup>19</sup>. Nos termos do n.º 1 deste artigo, a insolvência é culposa quando a situação tiver sido criada ou agravada em consequência de atuação, dolosa ou com culpa grave, do devedor, ou dos seus administradores, de direito ou de facto, nos três anos anteriores ao início do processo de insolvência<sup>20</sup>. Ou seja, reprova-se na insolvência culposa o facto de o devedor (ou os seus representantes) terem alterado a normal distribuição de riscos, mediante comportamentos que a Lei considera antijurídicos, por ultrapassarem os limites de risco permitido na gestão do próprio património, em prejuízo dos credores. Por ser assim, trata-se de um risco em relação ao qual os credores não tinham obrigação de se proteger, e cujas consequências os mesmos não devem ser chamados a suportar<sup>21</sup>. Nisto consiste a fronteira entre a insolvência culposa e a insolvência fortuita (*caveat creditor*).

---

<sup>18</sup> MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 155; LUÍS CARVALHO FERNANDES, «A Qualificação da Insolvência e a Administração da Massa Insolvente pelo Devedor», Themis, Faculdade de Direito da UNL, Edição Especial (2005) – Novo Direito da Insolvência – págs. 81-104, pág. 96.

<sup>19</sup> Sobre a automaticidade ou não automaticidade destes efeitos pode ver-se MARIA ELISABETE RAMOS, «Insolvência da Sociedade e Efectivação da Responsabilidade Civil dos Administradores», cit., pág. 450, criticando a posição dos autores que defendem o carácter automático ou *ope legis* destes efeitos, na medida em que: «As medidas sancionatórias são aplicadas, não por força da lei, mas por força de uma decisão judicial que as decreta. Por sua vez, afirma MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO (*Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 140, e nota 446): «a obrigação de indemnizar deve constar obrigatoriamente da sentença que qualifica a insolvência como culposa, não competindo ao juiz qualquer apreciação dos pressupostos da responsabilidade civil, mas apenas dos pressupostos da insolvência culposa». «Defendendo que a imposição deste dever ao juiz confere carácter automático à responsabilidade, veja-se o Parecer do Conselho Superior da Magistratura sobre o Anteprojeto de 24 de novembro de 2011, p. 5. Porém, salvo o devido respeito, a responsabilidade não é automática, pois depende do preenchimento dos pressupostos previstos no art. 186.º». Já LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA (*Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, cit., anotação ao artigo 189.º, ponto 15, págs. 696-697) notam que: «a condenação segundo o n.º 1, al. e) constitui um imperativo do tribunal. Se for declarada a culpa, o juiz não tem a faculdade de excluir a responsabilidade do culpado».

<sup>20</sup> Conforme refere CATARINA SERRA («“Decoctor Ergo Fraudator” – A Insolvência Culposa», in: 21 “Cadernos de Direito Privado” (2008), 54-71, pág. 60), são os seguintes os requisitos de qualificação da insolvência como culposa: a existência de um facto (uma ação ou uma omissão); a culpa qualificada, na modalidade de dolo ou de culpa grave, do autor do facto; e a verificação de um nexa causal entre o facto e a criação ou o agravamento da situação de insolvência.

<sup>21</sup> FERNANDO MARÍN DE LA BÁRCENA, *Comentário a la Ley Concursal*, cit., págs. 1770-1771.

Segundo FERNANDO MARÍN DE LA BÁRCENA, comentando a norma, de idêntica redação, do artigo 164/1 LC, o elemento dolo ou culpa grave não se refere à ideia de culpa em sentido subjetivo, mas a uma regra de antijuridicidade objetiva que expressa a infração de um *standard* de gestão ordenada<sup>22</sup>. Por outro lado, não resulta do teor literal da norma do n.º 1 do artigo 186.º CIRE a exigência de que o devedor (ou os seus representantes legais) tenha causado um dano ao património do credor, exigindo-se isso sim, de um modo muito mais geral, que o comportamento (doloso ou com culpa grave) tenha contribuído para a criação ou agravamento da situação de insolvência, ideia esta que não deve conceber-se nem em termos de mera causalidade nem em termos exclusivamente patrimoniais<sup>23</sup>. Ou seja, a classificação concursal implica a realização de um juízo de antijuridicidade da conduta do devedor, bem como a existência de uma conexão objetiva (em geral, previsibilidade) com uma lesão dos direitos da coletividade dos credores, que consiste na criação ou agravamento da situação de insolvência (*desvalor de comportamento*), mas é independente da existência de uma efetiva lesão patrimonial (*desvalor de resultado*)<sup>24</sup>.

A noção geral do instituto da insolvência culposa, prevista no n.º 1 do artigo 186.º CIRE, é, entretanto, apoiada ou complementada por um conjunto de factos previstos nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo<sup>25</sup>, que estabelecem presunções absolutas ou *iuris et de iure* (n.º 2), e presunções relativas ou *iuris tantum* (n.º 3) de insolvência culposa<sup>26</sup>. É fonte de discussão na doutrina e jurisprudência portuguesas a questão de saber qual o alcance destas presunções, *i.e.*, se nelas se presume apenas a culpa ou também o nexo de causalidade entre o ato legalmente tipificado e a criação ou agravamento da situação de insolvência.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, pág. 1795.

<sup>23</sup> Nesse sentido, referindo-se à norma do n.º 1 do artigo 164 LC (cuja redação é equivalente à da norma do artigo 186.º, n.º 1 CIRE, que nela se inspirou), FERNANDO MARÍN DE LA BÁRCENA, «Calificación concursal y responsabilidad de administradores sociales», cit., pág. 383.

<sup>24</sup> FERNANDO MARÍN DE LA BÁRCENA, «Calificación concursal y responsabilidad de administradores sociales», cit., pág. 383.

<sup>25</sup> LUÍS CARVALHO FERNANDES, «A Qualificação da Insolvência e a Administração da Massa Insolvente pelo Devedor», cit., p. 94.

<sup>26</sup> Existe consenso doutrinário e jurisprudencial quanto à natureza, propriamente dita, das presunções do artigo 186.º, n.ºs 2 e 3 CIRE, mas não quanto ao facto de os factos do n.º 3 presumirem a insolvência culposa. Como veremos, a corrente dominante entende tratar-se neste caso apenas de presunção de culpa, não dispensando a demonstração de nexo de causalidade entre o comportamento do devedor e a criação ou agravamento da situação de insolvência. Já quanto à natureza absoluta e relativa daquelas presunções pode ver-se, entre outros, José Engrácio Antunes, «O Âmbito Subjetivo do Incidente de Qualificação da Insolvência», cit., pág. 81; CATARINA SERRA, *O Novo Regime Português da Insolvência – Uma Introdução*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2010, pág. 95; LUÍS CARVALHO FERNANDES, «A Qualificação da Insolvência e a Administração da Massa Insolvente pelo Devedor», cit., pág. 94; ANA PRATA, JORGE MORAIS CARVALHO e RUI SIMÕES, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, Almedina, 2013, anotação ao artigo 186.º, págs. 504-516.

No que diz respeito às presunções do n.º 2 do artigo 186.º CIRE, existe uma quase pacífica aceitação de que as mesmas se referem não só à existência de culpa, mas também de nexo de causalidade entre o comportamento culposo e a criação ou agravamento da situação de insolvência. Donde, uma vez verificado o facto-base previsto na norma (sem prejuízo de eventual valoração de aspetos qualitativos, de acordo com um critério objetivo de adequação), e dada a natureza inilidível destas presunções (artigo 350.º, n.º 2 do Código Civil (CC)), a insolvência *deve* ser qualificada como culposa. Acolhendo este entendimento, pode ver-se, entre outros: MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO<sup>27</sup>, ALEXANDRE SOVERAL MARTINS<sup>28</sup>, CARNEIRO DA FRADA<sup>29</sup>, e CATARINA SERRA<sup>30</sup>. Em sentido contrário se pronuncia RUI ESTRELA DE OLIVEIRA<sup>31</sup>. Também naquele sentido se pronuncia a nossa jurisprudência<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 131 segs.

<sup>28</sup> ALEXANDRE SOVERAL MARTINS, *Um Curso de Direito da Insolvência*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2016, págs. 419 e segs.

<sup>29</sup> MANUEL CARNEIRO DA FRADA, «A Responsabilidade dos Administradores na Insolvência», *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 66, setembro de 2006, Tomo II, pág. 691-692.

<sup>30</sup> CATARINA SERRA, «“Decoctor Ergo Fraudator” – A Insolvência Culposa», in: 21 “Cadernos de Direito Privado” (2008), 54-71.

<sup>31</sup> RUI ESTRELA DE OLIVEIRA, «Uma Brevíssima Incursão pelos Incidentes de Qualificação da Insolvência», cit., págs. 931-987. São muito pertinentes as objeções levantadas pelo autor. Segundo o autor, a questão de saber se as várias alíneas reclamam a existência de um nexo de causalidade entre os factos nelas previstos e a produção e/ou o agravamento da situação de insolvência só pode ser resolvida caso a caso (ob. cit., pág. 974). Por ex., a propósito da alínea c) («tiver comprado mercadorias a crédito, revendendo-as ou entregando-as em pagamento por preço sensivelmente inferior ao corrente, antes de satisfeita a obrigação») o autor escreve: «(...) se, por exemplo, o comportamento em causa incidir sobre três sacos de batatas, com o valor unitário de € 15.00, em empresa de importação deste tubérculo perene, com uma faturação anual de € 300.000,00, não se está perante um comportamento gerador de uma situação de insolvência» (ob. cit., pág. 977)». Do nosso ponto de vista, o preenchimento da *fattiespecie* da norma não prescinde da valoração de aspetos qualitativos relativamente ao comportamento praticado pelo devedor ou seus representantes legais. No exemplo dado, o ato não pode, segundo um juízo de previsibilidade, ser lesivo para a coletividade dos sócios. Mas colocamos o problema a montante, não no aspeto do alcance da presunção, mas no da verificação da espécie legal da norma. Neste sentido, mas a propósito da alínea d) do artigo 186.º, n.º 2 CIRE, pode ver-se o Acórdão da Relação do Porto de 07/12/2016, proc. n.º 262/15.9T8AMT-D.P1, relator Aristides Rodrigues de Almeida, e o Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 04/04/2019, proc. n.º 1826/13.0TBBCL-B. G1, relator Heitor Gonçalves, ambos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>32</sup> Pode ver-se, entre outros: Acórdãos do Tribunal da Relação do Porto de 07/07/2016, proc. 353/09.5TYVNG-E.P1, relator Carlos Querido, de 07/12/2016, proc. n.º 262/15.9T8AMT-D.P1, relator Aristides Rodrigues de Almeida, de 13/06/2018, proc. n.º 3144/12.2TBPRD-C.P1, relatora Inês Moura («Não padece de inconstitucionalidade material a alínea d) do n.º 2 do art.º 186.º do CIRE, não violando o direito constitucional a um processo equitativo a associação automaticamente da verificação dos factos nela contemplados a um juízo de insolvência culposa, uma vez que o interessado não está impedido de alegar e provar que não se verificaram os factos que a lei, pela sua gravidade, ali associa à existência de insolvência culposa»), de 07/05/2019, proc. n.º 521/18.9T8AMT-C.P1, relator Rodrigues Pires, do Tribunal da Relação de Guimarães de 25/02/2016, proc. n.º 1857/14.3TBGMR-DG1, relatora Cristina Cerdeira, de 01/06/2017, proc. n.º 1046/16.2T8GMR-B.G1, relator Pedro Damião e Cunha, de 18/10/2018, proc. n.º 880/15.5T8GMR-A.G1, relatora Maria Luísa Ramos, de 04/04/2019, proc. n.º 1826/13.0TBBCL-B. G1, relator Heitor Gonçalves, da Relação de Évora de 23/11/2017, proc. n.º 926/14.4TBTNV-B.E1, relator Victor Sequinho, de Évora de 14/03/2019, proc. n.º 612/06.9TBVRS-E.E1, relatora Cristina Dá Mesquita, disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

Segundo CARNEIRO DA FRADA<sup>33</sup>, a norma do artigo 186.º, n.º 2 CIRE poupa ao lesado a obrigação de formular e de fundamentar «adstrições de conduta que impendem sobre os administradores», a partir das normas do CSC que, em geral, disciplinam a respetiva atividade». Na verdade, e apesar de qualquer um dos comportamentos previstos nas diferentes alíneas desta norma não autorizar, com segurança, a ilação de que estiveram na génese da insolvência, o certo é que, de acordo com a técnica legislativa usada, verificada qualquer uma das situações nele previstas, presume-se, inilidivelmente, a existência de uma conduta ilícita e culposa dos administradores e que a mesma foi causadora ou agravadora da situação de insolvência. E isto porque muitas das condutas reprovadas pelo n.º 2 do artigo 186.º são suscetíveis, também, de «encerrar o perigo concreto de ocasionação ou agravamento de uma dada insolvência», mesmo que esta «não tenha de derivar imediatamente de tais comportamentos»<sup>34</sup>.

Por sua vez, entende a maior parte da doutrina e da jurisprudência que os factos-pressuposto do n.º 3 do artigo 186.º CIRE presumem apenas a culpa (presunção relativa), não dispensando a demonstração do nexos causal entre o comportamento (presumido) gravemente culposos do devedor ou dos seus administradores e o surgimento ou o agravamento da situação de insolvência<sup>35</sup>. Neste

---

Em sentido diferente: Acórdão do Tribunal de Relação de Coimbra de 12.07.2017, proc. n.º 370/14.3TJCBR-A.C1, relator Falcão Magalhães, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>33</sup> MANUEL CARNEIRO DA FRADA, «A Responsabilidade dos Administradores na Insolvência», cit., págs. 691-694.

<sup>34</sup> Segundo MANUEL CARNEIRO DA FRADA (ibidem, págs. 687 e segs.), numa análise do preenchimento destes pressupostos nas várias alíneas do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 186.º, o legislador prevê, em alguns casos, condutas que normalmente, direta ou previsivelmente (em maior ou menor grau), têm como consequência a insolvência (alíneas a) ou g)). Noutros casos, há uma reprovação de comportamentos que não conduzem necessariamente, por si, à insolvência (alíneas d) ou f)). Noutros casos ainda, há responsabilidade por omissão, não resultando dela necessariamente a insolvência (alíneas h) e i)). Nestas hipóteses, fala o Autor de delitos de perigo abstrato, assumindo a responsabilidade uma função preventiva de comportamentos lesivos. Nestes casos – salienta o autor –, a circunstância de não ser admitida a prova em contrário não é, em geral, «excessiva», justificando-se «como forma enérgica de dissuadir ou prevenir condutas indesejáveis» que, segundo as regras da experiência comum, «são susceptíveis de ocasionar insolvências e estão com elas intimamente ligadas». E o mesmo Autor remata que isso é que «justifica a declaração da insolvência como culposa sem necessidade de mostrar a ligação entre a conduta censurada e a concreta insolvência ocorrida (vedando a prova em contrário ou aceitando que a superveniência de elementos fortuitos que co-determinaram a insolvência não exclui essa insolvência culposa)» (obra cit., p. 697).

No mesmo sentido, afirma CATARINA SERRA («“Decoctor Ergo Fraudator” – A Insolvência Culposa», cit., págs. 65-70) que nas situações contempladas nas alíneas h) e i) do n.º 2, do artigo 186.º «não se vê um nexos lógico, uma conexão substancial entre o facto que dá origem à presunção (facto-base) e o facto presumido». Realmente, conquanto, em ambas essas hipóteses, exista «uma conduta censurável», a verdade é que a «reprovabilidade ou mesmo um certo grau (qualificado) de reprovabilidade da conduta não autoriza a dizer que a produção ou o agravamento da insolvência é uma consequência provável dela, pelo menos não de maneira a que, uma vez apurada tal conduta, possa presumir-se o nexos de causalidade».

<sup>35</sup> Nesse sentido, entre outros: Acórdão do STJ, de 6/10/2011, relator Serra Baptista, Acórdãos do Tribunal da Relação do Porto de 18/06/2007, proc. n.º 0731779, relator Pinto de Almeida, de 25/10/2007, proc. n.º 0733856, relator José Ferraz, de 07/01/2008, proc. n.º 0754886, relatora Anabela Carvalho, de 07/07/2016, proc. 353/09.5TYVNG-E.P1, relator Carlos Querido, de 07/12/2016, proc. n.º 262/15.9T8AMT-D.P1, relator Aristides Rodrigues de Almeida, de 07/05/2019, proc. n.º 521/18.9T8AMT-C.P1, relator Rodrigues Pires, da Relação de Coimbra, de 04/05/2010, proc. n.º 427/07.7TBAGD-G.C1, relator Carlos Moreira, de 8/02/2011, relator Beça Pereira, e de 12.07.2017, proc. n.º

sentido: LUÍS MENEZES LEITÃO<sup>36</sup>, ALEXANDRE SOVERAL MARTINS<sup>37</sup>, LUÍS A. CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA<sup>38</sup>, e A. RAPOSO SUBTIL<sup>39</sup>.

Mas, existem autores que perfilham entendimento diferente, como é o caso de CATARINA SERRA<sup>40</sup>, e MANUEL CARNEIRO DA FRADA<sup>41</sup>, entendimento este que também encontra algum eco, embora minoritário, na jurisprudência<sup>42</sup>. Conforme afirma CATARINA SERRA<sup>43</sup>, estão em causa na norma do artigo 186.º, n.º 3 CIRE não simples presunções *iuris tantum* de culpa qualificada no facto praticado, mas autênticas presunções *iuris tantum* de culpa qualificada na insolvência, isto é, presunções relativas de insolvência culposa, sob pena de se esvaziar de utilidade estas presunções. As presunções de culpa estabelecidas no n.º 3 do artigo 186.º «existem para impedir que, devido à dificuldade de provar o nexo de causalidade, fiquem, na prática, impunes os sujeitos que violaram obrigações legais», os quais são onerados «com a prova de que não foi a sua conduta ilícita (e presumivelmente culposa) que deu causa à insolvência ou ao respetivo agravamento, mas sim uma outra razão, externa ou independente da sua vontade – por exemplo, a conjuntura económica ou as condições de mercado»<sup>44</sup>. Cremos ser este o entendimento que melhor se adequa com a função da norma<sup>45</sup>. Com efeito, a identificação do bem jurídico protegido por esta regulação, no sentido

---

370/14.3TJCBR-A.C1, relator Falcão Magalhães, da Relação de Lisboa de 22/01/2008, relatora Graça Amaral, e de 21/04/2009, relatora Sílvia Pires, da Relação de Évora de 08/05/2014, proc. n.º 65/11.0TBPSR-B.E1, relator Paulo Amaral, de 14/03/2019, proc. n.º 612/06.9TBVRS-E.E1, relatora Cristina Dá Mesquita, in www.dgsi.pt, da Relação de Guimarães de 14/06/2006, in CJ, XXXI, 3.º, pág. 288, e de 20/09/2007, proc. n.º 1728/07-2, relator António Gonçalves, de 25/02/2016, proc. n.º 1857/14.3TBGMR-DG1, relatora Cristina Cerdeira, de 18/10/2018, proc. n.º 880/15.5T8GMR-A.G1, relatora Maria Luísa Ramos, de 04/04/2019, proc. n.º 1826/13.0TBBCL-B. G1, relator Heitor Gonçalves in www.dgsi.pt.

<sup>36</sup> LUÍS M. T. MENEZES LEITÃO, *Direito da Insolvência*, 2018, 8.ª ed., Almedina, pág. 265.

<sup>37</sup> ALEXANDRE SOVERAL MARTINS, *Um Curso de Direito da Insolvência*, cit., pág. 423.

<sup>38</sup> LUÍS A. CARVALHO e JOÃO LABAREDA, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, cit., anotação ao artigo 186.º, págs. 678-682.

<sup>39</sup> A. RAPOSO SUBTIL, MATOS ESTEVES, MARIA JOSÉ ESTEVES e LUÍS M. MARTINS, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas*, 2.ª edição, Porto, Vida Económica, 2006, pág. 265.

<sup>40</sup> CATARINA SERRA, «“Decoctor Ergo Fraudator” – A Insolvência Culposa», cit., pág. 69.

<sup>41</sup> MANUEL CARNEIRO DA FRADA, «A Responsabilidade dos Administradores na Insolvência», cit., pág. 692.

<sup>42</sup> Pode ver-se, neste sentido: Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 23.10.2018, proc. n.º 8074/16.6T8CBR-D.C1.S2, relatora Catarina Serra, Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 564/2007, de 13 de novembro, e Acórdãos da Relação do Porto de 22 de maio de 2007, de 24 de setembro de 2007, (estes três últimos Acórdãos estão referidos in MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 133), Acórdão da Relação do Porto de 05/02/2009, proc. n.º 0837835, relator Luís Espírito Santo, de 20/04/2009, relator Luís Espírito Santo, e do Tribunal da Relação de Coimbra de 22 de maio de 2012, proc. n.º 1053/10.9TJCBR-K.C1, relator Barreiro Martins, disponíveis em www.dgsi.pt.

<sup>43</sup> CATARINA SERRA, *O Novo Regime Português da Insolvência – Uma Introdução*, cit., pág. 122.

<sup>44</sup> CATARINA SERRA, «“Decoctor Ergo Fraudator” – A Insolvência Culposa», cit., pág. 69.

<sup>45</sup> No mesmo sentido, JOSÉ PEDRO SILVA PAIXÃO, «Comentário ao Acórdão da Relação de Lisboa de 22/01/2008 (Relatora: Graça Amaral), Processo n.º 10141/2007-7)», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Ano IX- 2012, págs. 325-363, p. 356.

anteriormente exposto, permite perceber que a agravação da insolvência não exige a causação de um dano patrimonial, estando também protegida a faceta funcional dos direitos de crédito<sup>46</sup>. Ou seja, os deveres ali previstos não consistem apenas em evitar causar danos aos credores, o que se deduz já das regras gerais sobre a responsabilidade civil extracontratual, mas compreendem o cumprimento de deveres de controlo e minoração do risco de insolvência, prevenção de crise empresarial e adoção de medidas de saneamento<sup>47</sup>. Estando presumida esta conexão objetiva, compete aos administradores (artigo 350.º, n.º 1 CC), dada a natureza relativa da presunção, demonstrar que o seu comportamento não criou ou agravou a situação de insolvência.

#### **4. Momento de apuramento da responsabilidade e critério de quantificação (o problema do grau de culpa)**

Tendo sido praticado um facto (uma ação ou omissão), existindo culpa qualificada do seu autor (provada ou presumida), e existindo nexos causal entre o facto e a criação ou agravamento da situação de insolvência o juiz deve condenar as pessoas afetadas pela qualificação a indemnizarem os credores do devedor no montante dos créditos não satisfeitos (artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE)<sup>48</sup>.

Nos termos do artigo 189.º, n.º 2, alínea a) CIRE, o juiz identifica as pessoas afetadas pela qualificação fixando, sendo esse o caso, o respetivo grau de culpa. Por sua vez, dispõe o artigo 189.º, n.º 4 CIRE que o juiz deve fixar o valor das indemnizações devidas ou, caso tal não seja possível em virtude de o tribunal não dispor dos elementos necessários para calcular o montante dos prejuízos sofridos, os critérios a utilizar para a sua quantificação, a efetuar em liquidação de sentença<sup>49</sup>.

Poderá suceder, com efeito – e sucede muitas vezes – que, ao tempo da decisão do incidente de qualificação, o estado de liquidação da massa não permita fixar de imediato o valor a indemnizar, por não estar definitivamente apurado o diferencial entre o ativo e o passivo. Já no caso contrário<sup>50</sup>, o

<sup>46</sup> FERNANDO MARÍN DE LA BÁRCENA, *Comentário a la Ley Concursal*, cit., pág. 1795.

<sup>47</sup> FERNANDO MARÍN DE LA BÁRCENA, «Calificación concursal y responsabilidad de administradores sociales», pág. 389.

<sup>48</sup> CATARINA SERRA, «“Decoctor Ergo Fraudator” – A Insolvência Culposa», cit., pág. 60.

<sup>49</sup> Sobre este aspeto pode ver-se, por ex., MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 141: «O momento do apuramento do montante indemnizatório depende da tramitação do processo em concreto – mas, se for aprovado um plano de insolvência, em que momento e em que termos se fixa o valor da indemnização? O artigo 189.º, n.º 4, preceitua que, caso não seja possível no momento da prolação da sentença qualificadora calcular o montante do prejuízo sofrido, deverá pelo menos estabelecer os critérios para a sua quantificação, a efetuar em liquidação de sentença».

<sup>50</sup> «O que é seguro nos casos de aplicação do artigo 39.º, ou quando, independentemente dela, se vem a verificar a inexistência de ativo em termos de se desencadear o mecanismo do artigo 232.º» (LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, cit., anotação ao artigo 189.º, ponto 14, págs. 696-697).

tribunal deve, de imediato, fixar no valor do diferencial o montante indemnizatório pelo qual respondem os culpados<sup>51</sup>.

E qual o sentido a atribuir à última parte da norma do artigo 189.º, n.º 4 CIRE, relativamente aos critérios a utilizar na futura quantificação dos prejuízos, em sede de liquidação de sentença?

Segundo LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA<sup>52</sup>, em termos objetivos está em causa a diferença entre o valor global do passivo da insolvência e o que o ativo pode cobrir. No entanto, deve duvidar-se de que a parte final do n.º 4 se reconduza simplesmente a uma repetição do que literalmente emerge do n.º 2, alínea e). Entendem os autores que o juiz pode ter em consideração outros fatores, como o facto de o reembolso dos créditos sobre a insolvência ser afetado pela constituição de dívidas não necessárias sobre a massa, até resultantes de decisões dos próprios credores<sup>53</sup>.

Entretanto, o problema da determinação do sentido da última parte da norma do artigo 189.º, n.º 4 CIRE relaciona-se com um outro, o de saber se o montante da indemnização pode ser inferior ao do “passivo a descoberto”, no caso de ser inferior o dano causado pelo(s) sujeito(s) afetado(s) pela qualificação da insolvência como culposa. Tal possibilidade encontrava-se prevista no artigo 126.º-B, n.º 1 CPEREF (introduzido pelo Decreto-lei n.º 315/98, de 20 de outubro)<sup>54</sup>, mas não encontra paralelo no artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE. Ou seja, a lei não se refere à possibilidade de a responsabilidade ser limitada ao dano efetivamente causado pelo culpado quando inferior ao do passivo não coberto pelas forças da massa.

---

<sup>51</sup> *Ibidem*. Segundo os autores, «apesar do silêncio da lei, é de entender que a liquidação deverá ter lugar por apenso ao próprio processo de insolvência. Mas a circunstância de expressamente se contemplar o apuramento em liquidação de sentença responde objetivamente a uma interrogação que se colocava no âmbito do CPEREF».

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> «Poderá, v.g., ser o caso de estar apurada a prática de atos lesivos no decurso da própria liquidação que comportam prejuízos para a massa e convocam a responsabilidade pessoal dos agentes, como, aliás, para uma hipótese particularíssima, rege o art.º 164.º, n.º 3, do Código. Se assim for, não há razão para que as consequências da lesão agravem a responsabilidade dos declarados culpados.

Mas pode acontecer também que o reembolso dos créditos sobre a insolvência seja afetado pela constituição de dívidas não necessárias sobre a massa, porventura até resultantes de decisões dos próprios credores. Se isso suceder, parece razoável que a situação deva ser levada em conta na mensuração da responsabilidade e o saldo descontado, por assim dizer, no valor exigível aos culpados.» (*ibidem*). Permitir ao juiz referenciar fatores que, designadamente em razão de circunstâncias do processo, devam mitigar o recurso, puro e simples, a meras operações aritméticas de passivo menos resultado do ativo.

<sup>54</sup> «O tribunal, a requerimento de qualquer credor ou do Ministério Público, fixa prazo para os responsáveis satisfazerem o «passivo conhecido da sociedade (...), a descoberto, à data da declaração da falência, ou apenas o montante do dano por eles causado, se fosse considerado inferior».

LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA<sup>55</sup> interrogam-se, ainda assim, sobre a possibilidade de o tribunal ter em consideração o grau de culpa na fixação da indemnização prevista no artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE<sup>56</sup>. O juiz deveria, então, não apenas identificar a(s) pessoa(s) afetada(s) pela qualificação da insolvência como culposa, mas também determinar a medida da sua responsabilidade, tendo como limite máximo o valor dos créditos não satisfeitos pelas forças da massa. Não é assim, no entanto, para a maior parte da doutrina, para a qual a determinação do grau de culpa diz apenas respeito aos casos em que sejam vários os sujeitos afetados pela qualificação (note-se que a norma da alínea a), do n.º 2 do artigo 189.º CIRE utiliza a expressão “sendo o caso”), relevando para efeitos de exercício do *direito de regresso*, dado o regime de solidariedade previsto na norma do artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE<sup>57</sup>.

O problema relaciona-se com o da natureza, civil ou patrimonial, da responsabilidade concursal. Como vimos, a aplicação do artigo 186.º, n.º 1 CIRE não pressupõe a demonstração de que uma lesão patrimonial foi causada à generalidade dos credores, e, nessa medida, parece poder afirmar-se o carácter punitivo da norma (a verificação dos pressupostos da insolvência como culposa, de entre os

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, ponto 17, pág. 698.

<sup>56</sup> «Embora a norma do artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE não contenha uma referência como aquela que existia no artigo 126.º-B, n.º 1 CPEREF (na parte em que contemplava a limitação da responsabilidade ao prejuízo concretamente causado pelo culpado), resulta da redação agora dada ao n.º 2, alínea a) do artigo 189.º CIRE, como vimos, que a sentença que qualifica a insolvência, além de identificar as pessoas afetadas por ela, deve também, quando se justifique, fixar o grau de culpa. Sem dúvida que o resultado será relevante, como também já acima salientado, para a determinação da duração das inibições. Mas deverá excluir-se a possibilidade de interferir igualmente com a própria medida da responsabilidade do culpado? Um exemplo ajudará a ilustrar a dúvida. Imagine-se, então, que, em determinado processo, a sentença considera um administrador da sociedade insolvente culpado apenas pela realização da venda ruínosa de um certo imóvel. Terá ele, ainda assim, de responder por todo o passivo a descoberto, mesmo quando este ultrapasse (largamente!) o prejuízo causado aos credores com o ato determinante da culpa?» (*ibidem*). Um afloramento deste entendimento pode encontrar-se no Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 28/03/2019, proc. n.º 1266/17.2T8GMR-B.G1, relatora Raquel Baptista Tavares, no qual se pode ler: «Da conjugação do disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 189.º do CIRE com o teor do n.º 4 do mesmo preceito deve concluir-se que a indemnização aí prevista, e em que deve ser condenado o afetado pela qualificação, terá como limite máximo a diferença entre o valor dos créditos reconhecidos e o que é pago aos credores pela massa insolvente, mas deverá aproximar-se, de forma a salvaguardar a necessária relação de adequação e proporcionalidade, do montante dos danos causados com o comportamento daquele que conduziu à qualificação da insolvência como culposa, sem esquecer também que tem também natureza sancionatória».

<sup>57</sup> MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 141, JOSÉ ENGRÁCIO ANTUNES, «O Âmbito Subjetivo do Incidente de Qualificação da Insolvência», cit., pág. 86. Nas palavras deste último autor, referindo a posição de Maria do Rosário Epifânio: «o legislador incumbiu o juiz de “identificar as pessoas, nomeadamente administradores, de direito ou de facto, técnicos oficiais de contas e revisores oficiais de contas, afetadas pela qualificação, fixando, sendo o caso, o respetivo grau de culpa” (artigo 189/2/a) do CIRE). A previsão legal tem sentido no caso de a sentença judicial de qualificação da insolvência como culposa ter identificado mais do que uma pessoa afetada pela qualificação, tornando então necessário determinar o grau de culpa de cada uma delas para efeito da aplicação de determinadas consequências jurídicas da qualificação: assim sucede, por exemplo, no caso da obrigação de indemnização cominada no artigo 189/2/e) do CIRE, a qual, tendo sido configurada pela lei como uma obrigação solidária que recai sobre todas as pessoas afetadas pela qualificação, imporá ainda ao juiz a fixação do respetivo grau de culpa para efeitos da repartição interna da responsabilidade insolvencial e correspondente direito de regresso dos vários coobrigados solidários (cf. artigo 497/2 CC)».

quais a *possibilidade* de causação ou agravação de um dano, constituiria pressuposto para a aplicação da previsão-sanção, respondendo os administradores por uma *dívida alheia*<sup>58</sup>).

Na doutrina espanhola, a propósito do regime de responsabilidade dos artigos 172.3 e 172 bis LC, uma parte da doutrina distingue, no entanto, os pressupostos da qualificação da insolvência como culposa, daqueles de que depende a condenação dos administradores. Para ALBERTO ALONSO UREBA<sup>59</sup>, por ex., não basta a situação de insolvência que abre a via concursal para que entre em jogo a responsabilidade concursal dos administradores. Para tal, é necessária, ainda, a imputabilidade a estes da criação ou agravamento da situação de insolvência da sociedade com culpa qualificada (artigo 172.3 articulado com o artigo 164.1 LC). Tal pressuposto torna claro que se está no âmbito da responsabilidade civil subjetiva ou por danos, que exige a imputabilidade. É isso que explica que a responsabilidade não recaia sobre todos os administradores, mas apenas sobre aqueles aos quais pode imputar-se pessoalmente a criação ou agravamento da situação de insolvência, e que a dita responsabilidade não recaia sobre o total do passivo a descoberto, mas apenas sobre a parte do mesmo que seja imputável à atuação dos administradores, tal como se encontra previsto no artigo 172.3 LC<sup>60</sup>.

Mas existem outros autores, como é o caso de LLEBOT MAJÓ e GARCÍA CURCES<sup>61</sup>, que perfilham diferente entendimento. Segundo eles, a responsabilidade concursal segundo os artigos 164.1 e 172.3 LC é de carácter «punitivo» e opera como sanção, estando a mesma desvinculada do dano que a conduta que os administradores tenham causado ao património do devedor, *i.e.*, à sociedade insolvente. Na responsabilidade concursal a criação ou agravamento da situação de insolvência constitui mero pressuposto que, com independência do seu significado como dano para a sociedade, permite atender a uma finalidade distinta, como é a de sancionar a conduta prosseguida pelos administradores procurando um mecanismo de cobertura do passivo a descoberto.

No caso do CIRE, afigura-se relevante o facto de o artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE não prever a possibilidade de a(s) pessoa(s) afetada(s) pela qualificação serem condenadas a responder por

---

<sup>58</sup> Referindo-se a uma função punitiva da norma pode ver-se LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, cit., anotação ao artigo 189.º, ponto 13, pág. 696.

<sup>59</sup> ALBERTO ALONSO UREBA, «La responsabilidad concursal de los administradores de una sociedad de capital en situación concursal», cit., págs. 533-534.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pág. 534.

<sup>61</sup> *Apud* ALBERTO ALONSO UREBA, «La responsabilidad concursal de los administradores de una sociedad de capital en situación concursal», cit., págs. 520, 535, e 545.

montante inferior ao do passivo a descoberto, ao contrário do que acontece no artigo 172.3 LC, e do que acontecia no artigo 126.º-B, n.º 1 CPEREF<sup>62</sup>.

Mais adiante nos pronunciaremos sobre a natureza da responsabilidade dos administradores segunda a norma do artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE.

## 5. Sentido da expressão “até às forças dos respetivos patrimónios”

Outro aspeto que suscita a atenção da doutrina prende-se com o sentido da expressão “até às forças dos respetivos patrimónios”, utilizada no artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE. Segundo a maior parte dos autores, pese embora as palavras utilizadas não sejam muito claras, deve entender-se que as mesmas se limitam a enfatizar que todo o património das pessoas afetadas pela qualificação responde pelo passivo a descoberto, ou de limitar a responsabilidade do devedor aos bens suscetíveis de penhora, de acordo com a regra do artigo 601.º CC<sup>63</sup>. Segundo LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA<sup>64</sup>, a fórmula utilizada, diferente daquela que era utilizada no CPEREF (“respondem ilimitadamente”) tem o mérito de esclarecer que todo o património pessoal dos culpados fica sujeito à responsabilidade que lhes é imputada sem necessidade de a adjetivar de ilimitada, o que induziria a ideia de abranger todo o passivo do devedor.

Já segundo MENEZES LEITÃO<sup>65</sup>, esta interpretação da norma não parece ser a mais correta. Na verdade – afirma o autor –, sabendo-se que o direito de execução apenas abrange o património do próprio devedor, só podendo estender-se a terceiros nos casos previstos no artigo 818.º CC, é evidente

---

<sup>62</sup> Veja-se, a este propósito, a seguinte afirmação de ALBERTO ALONSO UREBA (ALBERTO ALONSO UREBA, «La responsabilidad concursal de los administradores de una sociedad de capital en situación concursal», cit., pág. 547): «Si el legislador hubiese querido efectivamente establecer una responsabilidad punitiva-sancionatoria, habría establecido, que dado el presupuesto (generación o agravación del estado de insolvencia imputable a los administradores) éstos responderían de la totalidad de los créditos fallidos; al establecer una modulación al respecto (podrán responder de la totalidad o solo parcialmente de los créditos fallidos) es porque está partiendo de la referida relación de causalidad entre presupuesto de la responsabilidad y el hecho dañoso de que los créditos resulten total o parcialmente fallidos».

Para além do aspeto referido, deve ainda notar-se que o artigo 172 bis LC refere que o juiz da insolvência «pode» condenar as pessoas afetadas pela qualificação nos casos nela prevista, ao passo que o artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE impõe ao juiz essa condenação, assim se verifiquem os pressupostos da insolvência culposa.

<sup>63</sup> RUI PINTO DUARTE («Responsabilidade dos administradores: coordenação dos regimes do CSC e do CIRE», em Catarina Serra (org.), III Congresso de Direito da Insolvência, Coimbra, Almedina, 2015, págs. 151-173, pág. 168) considera que «não deve ser atribuído significado especial à expressão (...), entendendo que o legislador apenas quis enfatizar que todo o património de cada pessoa afetada responde pela indemnização em causa». Também JOSÉ MANUEL BRANCO, (RDI, n.º 1, abril 2016, págs. 22-23), defende que esta «pouco rigorosa expressão» se identifica apenas com o disposto no artigo 601.º CC, que limita a responsabilidade do devedor aos bens susceptíveis de penhora».

<sup>64</sup> LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, cit., anotação ao artigo 189.º, ponto 14, págs. 696-697.

<sup>65</sup> LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES LEITÃO, *Direito da Insolvência*, cit., pág. 292.

que os direitos de indemnização dos credores sobre os afetados pela qualificação estariam sempre limitados aos seus patrimónios. Pelo contrário – afirma o autor –, a lei parece pretender excluir a possibilidade de os afetados pela qualificação serem declarados insolventes por não poderem cumprir esta obrigação de indemnização na sua integralidade, dado que a mesma se reduz ao montante correspondente aos seus patrimónios. Não se devem admitir assim novos processos de insolvência contra os afetados em virtude de não poderem cumprir a obrigação de indemnização aos credores em que foram condenados<sup>66</sup>.

## 6. Natureza da responsabilidade

A responsabilidade dos administradores ao abrigo da norma do artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE é uma responsabilidade solidária<sup>67</sup> e subsidiária, na medida em que a mesma apenas existe quando a massa insolvente seja insuficiente para a satisfação de todos os credores<sup>68</sup> (MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO fala de uma obrigação sujeita a uma condição suspensiva<sup>69</sup>). Mas trata-se de responsabilidade civil ou de responsabilidade patrimonial<sup>70</sup>?

---

<sup>66</sup> «Esta possibilidade existia no quadro do CPEREF. Com efeito, esgotado o prazo fixado no art. 126.º-B do CREF e não tendo sido depositados pelos sujeitos responsáveis, nos termos dos arts. 126.º-A e 126.º-B, os montantes correspondentes ao valor do passivo a descoberto à data da declaração de falência ou ao valor do dano, consoante os casos, permitia-se que qualquer credor ou o Ministério Público requeressem a declaração de falência dos responsáveis. Consagra-se, assim, a figura das «falências conjuntas», prevista pelo art. 126.º-C do CREF. (o que poderia implicar a falência (com as consequências que lhes eram inerentes) de sujeitos solventes. Neste sentido, v. Catarina Serra, «Alguns aspectos da revisão do regime da falência pelo DL 315/98, de 20 de Outubro», *Scientia Iuridica*, 277/279 (1999), p. 199» (MARIA ELISABETE RAMOS, «Insolvência da Sociedade e Efectivação da Responsabilidade Civil dos Administradores», cit., pág. 452).

<sup>67</sup> MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 141: «Esta responsabilidade é solidária: assim, se houver várias pessoas afetadas pela qualificação da insolvência, vale a regra “um por todos e todos por um”. Quanto ao critério de repartição interna da responsabilidade, o artigo 189.º, n.º 2, al. a) impõe ao juiz a fixação do grau de culpa das pessoas afetadas, o que poderá ter relevância para efeitos do artigo 497.º, n.º 2 CC e, assim, de uma mais justa repartição interna de responsabilidade».

<sup>68</sup> Salientando este aspeto pode ver-se, por ex., MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 141, LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, cit., anotação ao artigo 189.º, ponto 13, pág. 696, MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO, *A Tutela dos Credores das Sociedades por Quotas e a “Desconsideração da Personalidade Jurídica”*, cit., pág. 486.

<sup>69</sup> MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 141.

<sup>70</sup> Sobre a distinção entre responsabilidade civil e responsabilidade patrimonial pode ver-se, entre outros: MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO, *A tutela dos credores da sociedade por quotas e a “desconsideração da personalidade jurídica”*, Almedina, Coimbra, 2008, (not. 66), págs. 58-59; MENEZES CORDEIRO, *Da responsabilidade Civil dos Administradores das Sociedades Comerciais*, Lex, Lisboa, 1997, págs. 26 e segs.; SOFIA DE VASCONCELOS CASIMIRO, *A Responsabilidade dos Gerentes, Administradores e Directores pelas Dívidas Tributárias das Sociedades Comerciais*, Coimbra, Almedina, 2000, págs. 147 e segs.; PAOLO MONTALENTI, «Riflessioni in tema di persona giuridica», in *Persona Giuridica, Gruppi di Società, Corporate Governance. Studi in Tema di Società per Azioni*, Cedam, Padova, 1999, 1-33, pág. 26.

<sup>70</sup> Os administradores respondem apenas na medida em que o património da sociedade não permita a satisfação dos créditos.

Existe responsabilidade civil sempre que estejam preenchidos os respetivos pressupostos legais (artigo 483.º CC), entre os quais figura a prática de um ato voluntário causador de danos. Por sua vez, existe responsabilidade patrimonial nas situações em que, verificados determinados requisitos, respondem os bens de determinado sujeito pelo cumprimento de obrigações alheias, independentemente de qualquer atuação da sua parte que tenha, de facto, causado um dano a ressarcir. A responsabilidade patrimonial pode, assim, ser definida como a responsabilidade de determinado património por determinadas dívidas.<sup>71</sup>

Referindo-se a um regime de responsabilidade civil a propósito da norma do artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE, pode ver-se LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA<sup>72</sup>, e MENEZES LEITÃO<sup>73</sup>. Por sua vez, MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO<sup>74</sup> afirma que ao juiz não compete apreciar a verificação dos pressupostos da responsabilidade civil, mas apenas dos pressupostos da insolvência culposa, interrogando-se, no entanto, noutro passo, se este efeito da qualificação da insolvência como culposa pode ser enquadrado na responsabilidade insolvencial extracontratual subjetiva, e sobre se os factos constitutivos da responsabilidade extracontratual (artigo 483.º CC) estão aqui preenchidos<sup>75</sup>. Vejamos.

Pode, efetivamente, dar-se o caso de os factos e pressupostos que dão lugar à responsabilidade concursal coincidirem com aqueles previstos na *fattispecie* da norma do artigo 483.º CC. Estando em causa a violação de uma disposição legal destinada a proteger interesses alheios (e vimos já a opinião de autores que consideram constituírem os factos previstos no artigo 186.º, n.ºs 2 e 3 repositório relevante de deveres dos administradores<sup>76</sup>), os mesmos podem, na verdade, originar um cúmulo de

---

<sup>71</sup> MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO, *A Tutela dos Credores das Sociedades por Quotas e a “Desconsideração da Personalidade Jurídica”*, cit., págs. 58-59 (nota 66).

<sup>72</sup> LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, cit., anotação ao artigo 189.º, ponto 13, pág. 696: «...a grande modificação operada pelo preceito em anotação em sede de efeitos da qualificação da insolvência respeita à imputação de responsabilidade civil aos culpados».

<sup>73</sup> LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES LEITÃO, *Direito da Insolvência*, cit., pág. 292: «Tal responsabilização compreende-se, devido à culpa do devedor, e dos seus administradores de direito ou de facto, em relação à frustração de créditos que a insolvência provoca nos credores, o que constitui fundamento de responsabilidade civil, nos termos gerais (artigo 483.º CC)».

<sup>74</sup> MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 140-141.

<sup>75</sup> MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 143.

<sup>76</sup> Associando as situações mais graves de dolo à responsabilidade aquiliana por violação de normas de proteção de interesses de terceiro, veja-se, MANUEL CARNEIRO DA FRADA, «A responsabilidade dos Administradores na Insolvência», in: “ROA”, Ano 66, II, set. 2006, pp. 682-683). Citando o autor, veja-se MARIA ELISABETE GOMES RAMOS (MARIA ELISABETE RAMOS, «Insolvência da Sociedade e Efectivação da Responsabilidade Civil dos Administradores», cit., pág. 454): «ao contrário do que resultava do CPEREF, o CIRE não apresenta normas substantivas sobre a responsabilidade civil dos administradores de sociedades insolventes, o que não significa, no entanto, que o regime da insolvência culposa seja irrelevante para a compreensão da responsabilidade civil dos administradores». Noutra trabalho, afirma CARNEIRO DA FRADA (CARNEIRO DA FRADA, «A responsabilidade dos

responsabilidade concursal e societária, segundo a norma do artigo 78.º CSC, o que convoca um ulterior problema de articulação, destinado a evitar uma dupla penalização pelos mesmos factos. Cremos, não obstante, que a finalidade prosseguida pelo legislador com a criação do regime da responsabilidade concursal foi a de facilitar a responsabilização dos administradores (dispensando a prova da existência de uma efetiva lesão patrimonial), através da consagração de um regime de responsabilidade patrimonial<sup>77</sup>.

Ou seja, e conforme afirma ADELAIDE MENEZES LEITÃO<sup>78</sup>, a norma do artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE diz respeito à responsabilidade da pessoa coletiva no processo de insolvência pelo incumprimento e não satisfação dos créditos, tornando os administradores responsáveis em segunda linha solidariamente por esses créditos, desde que verificados os pressupostos da insolvência culposa. A autora realça o facto de a versão originária do anteprojeto do Decreto-lei n.º 53/2004 prever, na alínea e) do n.º 2 do artigo 171.º, que na sentença de qualificação constasse «a condenação das pessoas afectadas a indemnizarem os credores dos danos e prejuízos causados, determinando-se na própria sentença o montante da indemnização ou os critérios aplicáveis à sua quantificação» (a mesma expressão é utilizada no artigo 172/3 LEC). Ora, ao contrário do que constava neste anteprojeto, a versão aprovada refere-se à indemnização «no montante dos créditos não satisfeitos». Esta diferença de redação parece indicar que a versão vigente se reporta a créditos reclamados ou reconhecidos no processo de insolvência e não satisfeitos, bastando que tenha havido uma qualificação da insolvência como culposa para que os administradores se tornem responsáveis perante os credores sociais, sem

---

administradores perante os credores entre o Direito das Sociedades e o Direito da Insolvência», em Catarina Serra (org.), IV Congresso de Direito da Insolvência, Coimbra, Almedina, 2017, págs. 193-202, pág. 201): «A presunção de insolvência culposa associada à sua violação nos três anos anteriores ao início do processo de insolvência, constante do art. 186, n.º 2, do CIRE, mostra, com efeito, que, para a ordem jurídica, tais deveres existem antes e independentemente da insolvência. É absurda a retroactividade das regras de agir. Por isso, a retroconexão que o art. 186 apresenta só se explica e funda valorativamente desde que em conformidade com o princípio da não retroactividade das *regulae agendi*, ou seja, reconhecendo-se a vigência destes deveres independentemente do processo de insolvência e antes da sua instauração».

<sup>77</sup> Neste sentido, ADELAIDE MENEZES LEITÃO, «Insolvência culposa e responsabilidade dos administradores na Lei n.º 16/2012, de 20 de abril», cit., pág. 281 e págs. 279-280. Segundo a autora,

<sup>78</sup> *Ibidem*. Nas palavras da autora: «O que é que justifica que os administradores respondam por dívidas da pessoa colectiva? Nos termos do n.º 1 do artigo 186.º do CIRE, para que essa responsabilidade tenha lugar é necessário que os actos dolosos ou com culpa grave dos administradores tenham criado ou agravado a situação de insolvência nos três anos anteriores ao início do respectivo processo.

O artigo 818.º CC prevê a possibilidade da execução atingir bens de terceiro, desde que haja garantia ou que tenha havido acto em prejuízo do credor. O artigo 189.º, n.º 2, alínea e) do CIRE parece apresentar a responsabilidade como uma sanção por comportamentos dolosos ou com culpa grave dos administradores, correspondendo, nesse sentido, à previsão do art. 818.º CC na parte em que se refere aos actos com prejuízo para o credor. Parece tratar-se de uma responsabilidade em que o delito é facto-pressuposto, funcionando como uma fiança legal. Assim sendo, a referida disposição diz respeito à responsabilidade da pessoa colectiva no processo de insolvência pelo incumprimento e não satisfação dos créditos, tornando os administradores responsáveis em segunda linha solidariamente por esses créditos, desde que se tenham verificados os pressupostos da insolvência culposa».

necessidade de se encontrar uma disposição legal ou contratual de proteção, ou que a respetiva violação tenha sido causa da insuficiência do património social<sup>79</sup>.

Ainda segundo ADELAIDE MENEZES LEITÃO<sup>80</sup>, a necessidade de os créditos terem sido reclamados ou pelo menos reconhecidos no processo de insolvência é fundamental, pois, caso contrário, esta condenação seria contrária ao princípio da igualdade de tratamento de credores<sup>81</sup>.

## 7. Efeito sobre as ações a que se reporta o artigo 82.º, n.º 3, alínea b) do CIRE

De acordo com a norma do artigo 185.º CIRE, a qualificação da insolvência como culposa não é vinculativa para efeitos da decisão de causas penais, nem das ações a que se reporta o n.º 2 do artigo 82.º CIRE (é errada a remissão para o n.º 2 do artigo 82.º, que deve entender-se ser feita para o n.º 3 do artigo 82.º)<sup>82</sup>. Deve considerar-se as ações a que se refere a alínea b) do n.º 3 deste artigo, pois são aquelas intentadas pelo administrador de insolvência destinadas à indemnização dos prejuízos causados à generalidade dos credores pela diminuição do património integrante da massa insolvente (como vimos, a lei atribui legitimidade exclusiva ao administrador de insolvência para intentar estas

---

<sup>79</sup> *Ibidem*, pág. 278-280. No mesmo sentido, de que o montante está dissociado de umnexo de causalidade com o facto que os gerou, entre outros, MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO (MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 143). A autora refere-se, no entanto, a uma situação de responsabilidade ou que pode ser de responsabilidade civil: «Apesar deste enquadramento da responsabilidade societária no processo de insolvência, há vantagens em prever uma responsabilidade insolvencial: é facilitada a atividade probatória dos vários pressupostos constitutivos da responsabilidade civil; é facilitada a prova em matéria de danos indemnizáveis, cujo montante está dissociado de umnexo de causalidade com o facto que os gerou». «Esta dissociação não nos parece, à partida, excessiva, pois a responsabilidade assenta no dolo ou culpa grave, por um lado, e por outro, está circunscrita aos factos praticados nos três anos anteriores à abertura do processo» (*ibidem*, nota 454)».

<sup>80</sup> ADELAIDE MENEZES LEITÃO, «Insolvência culposa e responsabilidade dos administradores na Lei n.º 16/2012, de 20 de abril», cit., pág. 280.

<sup>81</sup> LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES LEITÃO, *Direito da Insolvência*, cit., pág. 288, nota 397: «Esta solução (refere-se à norma do artigo 189.º, n.º 2, al. e) CIRE), introduzida pela Lei 16/2012, de 20 de Abril, efetua um retorno ao sistema do artigo 126.º-A CPEREF, permitindo responsabilizar os administradores pelas dívidas da pessoa coletiva insolvente. Cfr. Adelaide Menezes Leitão, “Insolvência culposa e responsabilidade dos administradores na Lei n.º 16/2012, de 20 de Abril”, em Catarina Serra (org.), I Congresso de Direito da Insolvência, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 269-283. Ao contrário, no entanto, do que se exigia nessa disposição, não está previsto na lei a exigência de requerimento do Ministério Público ou de qualquer credor nesse sentido. Rosário Epifânio, Manual, p. 142, e Alexandre Soveral Martins, Um curso, pp. 432-433, invocando o caso paralelo do art. 82.º, n.º 3, b) sustentam não haver lugar neste caso ao pagamento direto aos credores, uma vez que tal violaria o princípio da igualdade entre credores e o regime da graduação de créditos, ingressando antes essas quantias na massa insolvente em benefício de todos os credores.»

<sup>82</sup> Chamando a atenção para isso, pode ver-se ADELAIDE MENEZES LEITÃO, «Insolvência culposa e responsabilidade dos administradores na Lei n.º 16/2012, de 20 de abril», cit., pág. 273. Sobre o aspeto da não vinculatividade da qualificação da insolvência como culposa, nos termos do disposto no artigo 185.º CIRE, pode ver-se, entre outros, JOSÉ ENGRÁCIO ANTUNES, «O Âmbito Subjetivo do Incidente de Qualificação da Insolvência», cit., págs. 88-89; LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, cit., anotação ao artigo 185.º, ponto 4, pág. 678; MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 134.0

ações na pendência do processo de insolvência, garantindo assim a *par conditio creditorum*<sup>83</sup>; os credores individuais não poderão intentar ou prosseguir *ações sociais de responsabilidade* na pendência do processo de insolvência). Estas ações, tal, aliás, como as previstas nas restantes alíneas do n.º 3 do artigo 82.º, correm por apenso ao processo de insolvência (artigo 82.º, n.º 6 CIRE). Resulta, assim, da norma do artigo 185.º CIRE que a eficácia da qualificação da insolvência como culposa, não só se reduz ao processo de insolvência<sup>84</sup>, como, mesmo nele, os seus efeitos se projetam em termos limitados<sup>85</sup>, já que a questão da qualificação não tem prejudicialidade em relação às ações do artigo 82.º, n.º 3, alínea b) CIRE<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Sobre o ponto pode ver-se MARIA ELISABETE GOMES RAMOS, «A insolvência da sociedade e a responsabilização no ordenamento jurídico português», cit., págs. 472-473. Segundo a autora, a circunstância de a letra da lei do artigo 82.º, n.º 3, alínea b), do CIRE referir os prejuízos causados «à generalidade dos credores da insolvência» releva no sentido de se entender que estão em causa *interesses individuais homogêneos* dos credores da insolvência. A implicar, portanto, que o objeto da acção já não se destine a ressarcir o credor singular, mas sim a incrementar o património ativo da massa insolvente, em relação ao qual concorrem todos os credores (compreendidos os credores cujo crédito é posterior ao facto ilícito e culposo dos administradores). Já MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO (MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO, *A Tutela dos Credores das Sociedades por Quotas e a “Desconsideração da Personalidade Jurídica”*, cit., pág. 480 e segs.) salienta que «(...) na pendência de um processo de insolvência a legitimidade para o exercício judicial destas pretensões que a lei concede a credores sociais por causa da diminuição do património social (património que garante o cumprimento das obrigações do ente social) deve caber, exclusivamente, ao administrador da insolvência. A não ser assim, poderiam pender, simultaneamente, duas ações contra o gerente da mesma sociedade, com base no mesmo facto danoso e para reparação do mesmo dano, uma das quais intentada por um específico credor, a outra pela administração da massa insolvente. O objectivo do legislador, ao prescrever a exigência de exercício exclusivo dos direitos dos credores sociais referidos nessa norma pelo administrador da insolvência, durante o processo de insolvência, prende-se com a eventualidade de o próprio património do gerente responsável ser insuficiente para a satisfação de todos os créditos que não puderam ser satisfeitos pelo património da sociedade – é o de garantir um pagamento proporcional a todos os credores que àquele concorram» (ob. cit., págs. 485-486).

<sup>84</sup> Para RUI ESTRELA DE OLIVEIRA («Uma Brevíssima Incursão pelos Incidentes de Qualificação da Insolvência», cit., págs. 937-941) «esta autonomia manifesta-se a vários níveis. Desde logo, não é uma autonomia “no sentido causas penais e ações do artigo 82.º, n.ºs 2 e 3 do CIRE - incidente de qualificação da insolvência, mas no sentido incidente de qualificação da insolvência – causas penais e ações do artigo 82.º, n.ºs 2 e 3 do CIRE. Depois, a autonomia tem um “sentido factual” e um sentido “jurídico-conclusivo”, ou seja, “os factos dados por provados no incidente e que fundamentaram a decisão não têm naquelas outras causas e ações qualquer valor específico”, por um lado, e, por outro lado, “o juiz não pode estar sujeito às conclusões jurídicas, designadamente, à qualificação atribuída – se culposa se fortuita”. Assim, o legislador do CIRE pretendeu afirmar a “não prejudicialidade da questão da qualificação relativamente ao processo penal”, pelo que o juiz penal fica “impedido de suspender a prolação da decisão penal com fundamento na pendência de incidente de qualificação da insolvência» (Maria do Rosário Epifânio, *Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 134).

<sup>85</sup> Criticando esta solução: JOSÉ ENGRÁCIO ANTUNES, «O Âmbito Subjetivo do Incidente de Qualificação da Insolvência», cit., págs. 88-89, nota 27; Manuel Carneiro da Frada, «A Responsabilidade dos Administradores na Insolvência», cit. Nas palavras daquele autor: «Atendendo à íntima ligação funcional entre as responsabilidades jusinsolvenciais e jussocietárias no caso das sociedades comerciais insolventes, a solução limitativa da lei parece algo criticável do ponto de vista da administração da justiça».

<sup>86</sup> No que diz respeito concretamente ao efeito de decisões em ações penais sobre o incidente de qualificação, referem LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA: «Sem embargo do que fica exposto, e apesar do silêncio da lei nesta matéria, na eventualidade de ser proferida decisão penal condenatória, ela não pode deixar de produzir efeitos no âmbito dos incidentes de qualificação. Isso mesmo resulta implícito do art.º 300.º» (LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOÃO LABAREDA, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, cit., anotação ao artigo 185.º, ponto 4, pág. 678).

Mas, não é tudo quanto à articulação entre os regimes de responsabilidade societária e concursal de responsabilidade. Com efeito, os factos e pressupostos que dão lugar à responsabilidade concursal podem coincidir com os factos e pressupostos que dão lugar à ação social de responsabilidade *ex* artigo 78.º CSC. Ora, os administradores não podem ser duplamente responsabilizados pelos mesmos factos, independentemente da natureza que se atribua à responsabilidade do artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE. Ou seja, ainda que se entenda ter esta norma uma finalidade «sancionatória-punitiva», facto é que a mesma não deixa, ao mesmo tempo, de cumprir uma finalidade ressarcitória, ao fazer o património dos devedores responder em segunda linha, ou a título subsidiário, por dívida(s) da sociedade<sup>87</sup>.

Note-se que não está aqui em causa a questão de saber se continua a fazer sentido a propositura de ações de responsabilidade civil societária, em face do regime do artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE<sup>88</sup>. Conforme afirma MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO<sup>89</sup>, pode existir interesse na propositura destas ações, por ex., nos casos em que os danos sofridos pelos credores são superiores ao passivo a descoberto, ou nos casos em que os atos praticados extravasam o limite temporal dos três anos, ou ainda na hipótese de os danos resultarem de uma atuação com culpa leve. Não obstante, existindo uma coincidência entre os créditos peticionados na ação do artigo 82.º, n.º 3, alínea b) CIRE, e aqueles que foram reclamados ou reconhecidos no processo de insolvência<sup>90</sup> (e correspondendo o pedido ali deduzido exclusivamente ao valor destes créditos – hipótese mais comum), a condenação dos administradores ao abrigo da norma do artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE, desde que sejam os mesmos os sujeitos passivos da ação de responsabilidade e aqueles afetados pela qualificação da insolvência

---

<sup>87</sup> No contexto do CPEREF notavam Luís Carvalho Fernandes/João Labareda que as disposições do CIRE sobre responsabilidade dos administradores só se aplicavam quando a responsabilidade dos mesmos não tivesse já sido objeto de decisão judicial anterior ou se não estivesse em curso ação dirigida ao seu apuramento. Concluíam os autores que a responsabilidade dos administradores, regulada pelo CSC, podia ser (pelo menos em alguns casos – aqueles em que não tivesse sido requerida a apensação das ações nos termos do artigo 154.º CPEREF) – efetivada em processo autónomo. Cfr. Luís Carvalho Fernandes/João Labareda, *Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência Anotado*, 3.ª ed., Lisboa: Quid Juris, 1999, p. 348, 351 (MARIA ELISABETE RAMOS, «Insolvência da Sociedade e Efectivação da Responsabilidade Civil dos Administradores», cit., págs. 449-489, e 451-452). Esta possibilidade não existe no quadro do atual CIRE, já que, conforme começámos por notar a lei atribuíu legitimidade exclusiva ao administrador de insolvência para as ações a que se refere o artigo 82.º, n.º 3, alínea b) CIRE, que são intentadas no interesse do conjunto de credor (estão em causa, nas palavras de MARIA ELISABETE GOMES RAMOS - «A insolvência da sociedade e a responsabilização no ordenamento jurídico português», cit., págs. 472-473 -, interesses individuais homogêneos dos credores), ações estas que correm por apenso ao processo de insolvência. Sendo declarada a insolvência da sociedade devedora deve ser dentro do processo de insolvência, para garantir a *par conditio creditorum*, que a responsabilidade dos administradores perante os credores sociais deve ser fixada.

<sup>88</sup> Sobre o ponto: MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de Direito da Insolvência*, cit., pág. 143.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> Ou, antes, não existindo créditos peticionados na ação do artigo 82.º, n.º 3, alínea b) que não tenham sido reclamados ou reconhecidos no processo de insolvência.

como culposa, prejudica, do nosso ponto de vista, a condenação dos mesmos nos termos da ação de responsabilidade social, e vice-versa. E isto, vendo bem, independentemente dos factos que integram a causa de pedir daquela ação<sup>91</sup>. É verdade que a responsabilidade é, num caso, de primeira linha e, no outro, meramente subsidiária, com reflexos em futura ação executiva para pagamento de quantia certa. Mas nem por isso pode existir, segundo cremos, uma dupla condenação dos administradores a satisfazerem o passivo a descoberto<sup>92</sup>.

Uma vez que as ações a que se reporta o artigo 82.º, n.º 3, alínea b) CIRE não se suspendem com a declaração de insolvência, pode talvez encontrar-se uma solução no instituto da inutilidade superveniente da lide, previsto no 277.º, alínea e) Código de Processo Civil *ex vi* artigo 17.º, n.º 1 CIRE<sup>93</sup>.

## 8. Conclusão

A norma do artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE consagra um regime de responsabilidade patrimonial, através do qual os administradores afetados pela qualificação da insolvência como culposa respondem solidária e subsidiariamente perante os credores sociais por dívidas da sociedade (*responsabilidade por dívida alheia*). Independentemente de existir responsabilidade perante os credores sociais nos termos do artigo 78.º CSC, a responsabilização dos administradores nos termos da norma do artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE prescinde, assim, da prova de que os administradores violaram uma disposição legal de proteção, ou que a respetiva violação tenha sido causa da insuficiência do património social<sup>94</sup>. Ou seja, os administradores respondem não pelas consequências

---

<sup>91</sup> É indiferente, por ex., que esta causa diga respeito a factos praticados em período temporal anterior àquele tornado relevante pela norma do artigo 189.º, n.º 2, alínea e), se o pedido nela deduzido não exceder o valor do passivo a descoberto.

<sup>92</sup> Sobre este ponto pode ver-se ALBERTO ALONSO UREBA, «La responsabilidad concursal de los administradores de una sociedad de capital en situación concursal», cit., págs. 552 e segs. Entende o autor que o juiz deve impedir a penalização dupla pelos mesmos factos danosos com recurso a um princípio geral de equidade.

<sup>93</sup> Deve fazer-se uma ressalva: caso se entenda que o sentido da expressão “até à força dos respetivos créditos” utilizada na norma do artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE é o de que a condenação não pode conduzir a uma situação de insolvência das pessoas afetadas pela qualificação (cf., sobre este aspeto, *supra*, ponto 5) pode ainda vislumbrar-se interesse no prosseguimento da ação do artigo 82.º, n.º 3, alínea b) CIRE, no sentido de obter uma condenação que não se reduza ao montante correspondente ao património daquelas pessoas.

<sup>94</sup> Neste sentido, ADELAIDE MENEZES LEITÃO, «Insolvência culposa e responsabilidade dos administradores na Lei n.º 16/2012, de 20 de abril», cit., pág. 280. CATARINA SERRA («“Decoctor Ergo Fraudator” – A Insolvência Culposa», cit., págs. 65-70) afirma, em relação às presunções das alíneas h) e i) do n.º 2, do artigo 186.º: «(...) nos casos das als. h) e i) do art. 186.º, «só muito remotamente algum dos factos pode ser considerado causa da insolvência ou mesmo do seu agravamento». Nas situações aí contempladas, «é legítimo supor que houve culpa qualificada do sujeito» «no

do facto ilícito por si praticado, mas por uma dívida de outrem (da própria sociedade), em virtude ou por causa da antijuridicidade da sua conduta. Tratando-se de um sócio controlador, administrador de facto, a norma assume assim os contornos de uma verdadeira solução desconsiderante da personalidade jurídica da sociedade<sup>95</sup>.

Por outro lado, existe igualmente uma economia processual na medida em que tudo se passa como efeito da sentença que declara a insolvência culposa, e não como uma ação a propor pelo administrador de insolvência nos termos do artigo 82.º, n.º 3, alínea b) CIRE que corre por apenso ao processo de insolvência<sup>96</sup>. Caso esta ação corra ao mesmo tempo que o incidente de qualificação, e dado que os administradores não podem ser duplamente responsabilizados pelo passivo a descoberto, pensamos que a ação de responsabilidade social, intentada pelo administrador de insolvência ao abrigo da norma do artigo 82.º, n.º 3, alínea b) CIRE, se deverá extinguir, por inutilidade superveniente, no caso de o pedido nela deduzido não ultrapassar o montante do passivo a descoberto<sup>97</sup>, e de ser proferida sentença de qualificação da insolvência como culposa, com a

---

acto praticado ou omitido», mas «não na insolvência», como é exigido pelo n.º 1 do citado normativo. Contudo, uma vez verificada alguma das condutas discriminadas naquelas alíneas, desencadeiam-se os mesmos efeitos da insolvência culposa. ... Pois bem.. dir-se-á que, nos casos das als. h) e i) do n.º 2 do artigo 186.º, o legislador terá decidido «submete-los ao regime da insolvência culposa não porque eles pudessem ser a causa (rela ou presumível) da insolvência, mas porque a probabilidade de o sujeito ter praticado um acto ilícito gravemente censurável justificava submete-los também». (...) Afigura-se, assim, que a aplicação do regime a estas situações é determinada, fundamentalmente, pela «violação ilícita e culposa de deveres legais». Por isso, deve considerar-se que o legislador estabeleceu, quanto aos comportamentos descritos nas als. h) e i) do n.º 2 do art. 186.º, não presunções, mas «verdadeiras» ficções, equiparando «algo que era desigual, com a finalidade de aplicar o regime a situações que não são do tipo». Já CARNEIRO DA FRADA («A Responsabilidade dos Administradores na Insolvência», cit., págs. 687 e segs.), a propósito das mesmas presunções afirma: «(...) a circunstância de não ser admitida a prova em contrário não é, em geral, «excessiva», justificando-se «como forma enérgica de dissuadir ou prevenir condutas indesejáveis» que, segundo as regras da experiência comum, «são susceptíveis de ocasionar insolvências e estão com elas intimamente ligadas». E o mesmo Autor remata que isso é que «justifica a declaração da insolvência como culposa sem necessidade de mostrar a ligação entre a conduta censurada e a concreta insolvência ocorrida (vedando a prova em contrário ou aceitando que a superveniência de elementos fortuitos que co-determinaram a insolvência não exclui essa insolvência culposa)» (obra cit., pág. p. 697).

<sup>95</sup> Neste sentido, MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO, *A Tutela dos Credores das Sociedades por Quotas e a “Desconsideração da Personalidade Jurídica”*, cit., págs. 490-491, e CATARINA SERRA, «Desdramatizando o afastamento da personalidade jurídica», in *Julg. n.º 9, Set.-Dez. 2009*, Lisboa, págs. 111-130, pág. 128. Nas palavras da primeira autora: «A diferença fundamental entre as situações previstas no artigo 186.º do CIRE e aquelas apontadas pelos defensores da teoria exposta é que, enquanto a norma em análise se dirige aos “administradores, de direito ou de facto”, a doutrina que defende a consequência jurídica *Haftungsdurchgriff* se destina a comportamentos dos sócios. Simplesmente, a segunda situação está contida na primeira, desde que se entenda que a noção de administrador de facto é suficientemente lata para abranger os casos em que um sócio exerce, directa ou indirectamente, funções de gestão na sociedade, ainda que só pontualmente sejam reconhecíveis actos que o comprovem: isto, porque ao conceito de administração de facto deve estar ligada a existência de “domínio” da sociedade, situação que permite que alguém que não é administrador (por exemplo, um sócio), não o sendo, consiga fazer com que a sociedade se vincule ou actue neste ou naquele sentido, de forma regular ou esporádica».

<sup>96</sup> ADELAIDE MENEZES LEITÃO, «Insolvência culposa e responsabilidade dos administradores na Lei n.º 16/2012, de 20 de abril», cit., págs. 282-283.

<sup>97</sup> Sendo os mesmos os administradores réus nesta ação e aqueles afetados pela qualificação da insolvência como culposa.

consequente aplicação da norma do artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE. Sendo certo, por identidade de razão, que a prévia condenação dos administradores no âmbito desta ação deve, com a mesma condição, vedar a condenação dos mesmos nos termos da norma do artigo 189.º, n.º 2, alínea e) CIRE.

## Bibliografia

ANTUNES, José Engrácio, «O Âmbito Subjetivo do Incidente de Qualificação da Insolvência», *Revista de Direito da Insolvência*, n.º 1, 2017, Almedina, págs. 77-105.

BÁRCENA, Fernando Marín de la, *Comentário a la Ley Concursal*, Juana Pulgar Ezquerra (Dir.), Madrid, 2016, Wolters Kluwer, anotação aos artigos 163.º-175.º, págs. 1770-1872.

\_\_\_ «Calificación concursal y responsabilidad de administradores sociales», in *Manual de Derecho concursal*, Juana Pulgar Ezquerra (Dir.), Andrés Gutiérrez Gilsanz, Fco. Javier Arias Varona e Javier Megías López (Coord.), Wolters Kluwer, Madrid, 2017, págs. 379-405.

BRANCO, José Manuel, *RDI*, n.º 1, abril 2016, págs. 22-23.

CASIMIRO, Sofia Vasconcelos de, *A responsabilidade dos gerentes e administradores e directores pelas dívidas tributárias das sociedades comerciais*, Coimbra, Almedina, 2000.

CORDEIRO, António Menezes, *Da responsabilidade Civil dos Administradores das Sociedades Comerciais*, Lex, Lisboa, 1997.

DUARTE, Rui Pinto, «Responsabilidade dos administradores: coordenação dos regimes do CSC e do CIRE», em Catarina Serra (org.), *III Congresso de Direito da Insolvência*, Coimbra, Almedina, 2015, págs. 151-173.

EPIFÂNIO, Maria do Rosário, *Manual de Direito da Insolvência*, 2016, 6.ª ed., Almedina.

FERNANDES, Luís Carvalho e LABAREDA, João, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, 3.ª ed., Quid Juris, 2015.

FERNANDES, Luís Carvalho, «A Qualificação da Insolvência e a Administração da Massa Insolvente pelo Devedor», *Themis*, Faculdade de Direito da UNL, Edição Especial (2005) – Novo Direito da Insolvência – págs. 81-104.

FRADA, Manuel Caneiro da, «A Responsabilidade dos Administradores na Insolvência», in *ROA*, Ano 66, setembro de 2006, Tomo II, págs. 691-692.

\_\_\_ «A responsabilidade dos administradores perante os credores entre o Direito das Sociedades e o Direito da Insolvência», em Catarina Serra (org.), *IV Congresso de Direito da Insolvência*, Coimbra, Almedina, 2017, págs. 193-202.

- GÁNDARA, Luis Fernández de la, «La responsabilidad concursal de los Administradores de Sociedades de capital», in *Comentarios a la Ley Concursal*, Luis Fernández de la Gándara e Manuel M.<sup>a</sup> Sánchez Álvarez (Coord.), Colección Garrigues, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2004, págs. 701-721.
- LEITÃO, Adelaide Menezes, «Insolvência culposa e responsabilidade dos administradores na Lei n.º 16/2012, de 20 de abril», I Congresso de Direito da Insolvência, Catarina Serra (Coord.), 2013, Almedina, págs. 269-283.
- LEITÃO, Luís M. T. Menezes, *Direito da Insolvência*, 2018, 8.<sup>a</sup> ed., Almedina.
- MARTINS, Alexandre Soveral, *Um Curso de Direito da Insolvência*, 2.<sup>a</sup> ed., Almedina, Coimbra, 2016.
- MONTALENTI, Paolo, «Riflessioni in tema di persona giuridica», in *Persona Giuridica, Gruppi di Società, Corporate Governance. Studi in Tema di Società per Azioni*, Cedam, Padova, 1999, 1-33.
- OLIVEIRA, Rui Estrela de, «Uma Brevíssima Incursão pelos Incidentes de Qualificação da Insolvência», *O Direito*, Ano 142.º (2010), V, págs. 931-987.
- PAIXÃO, José Pedro Silva, Comentário ao Acórdão da Relação de Lisboa de 22/01/2008 (Relatora: Graça Amaral), Processo n.º 10141/2007-7), *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Ano IX-2012, págs. 325-363.
- PRATA, Ana, CARVALHO, Jorge Morais, SIMÕES, Rui, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, Almedina, 2013.
- RAMOS, Maria Elisabete, «Insolvência da Sociedade e Efectivação da Responsabilidade Civil dos Administradores», *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Vol. LXXXIII, Coimbra, 2007, págs. 449-489.
- RIBEIRO, Maria de Fátima, *A Tutela dos Credores das Sociedades por Quotas e a “Desconsideração da Personalidade Jurídica”*, Almedina, Coimbra, 2008.
- SERRA, Catarina «”Decoctor ergo fraudator” – A insolvência culposa (esclarecimentos sobre um conceito a propósito de umas presunções) – Anotação ao Ac. Do TRP de 7.1.2008», in *Cadernos de Direito Privado*, 2008, n.º 21, págs. 54-71.
- \_\_\_ «Desdramatizando o afastamento da personalidade jurídica», in *Julgar*, n.º 9, Set.-Dez. 2009, Lisboa, págs. 111-130.
- \_\_\_ *O Novo Regime Português da Insolvência – Uma Introdução*, 4.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, 2010.
- SUBTIL, A. Raposo, ESTEVES, Matos, ESTEVES, Maria José e MARTINS, Luís M., *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas*, 2.<sup>a</sup> edição, Porto, Vida Económica, 2006.
- UREBA, Alberto Alonso, «La responsabilidad concursal de los administradores de una sociedad de capital en situación concursal», in *Derecho Concursal, Estudio Sistemático de la Ley 22/2003 e de la Ley 8/2003, para*

---

*la reforma concursal*, R. García, A. Alonso Ureba e J. Pulgar Ezquerro (Dir.), Editorial Dilex., S.L., págs. 505-564.



## O ÂMBITO SUBJETIVO DO REGIME DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TRIBUNAL DE CONTAS – ENQUADRAMENTO E PRESSUPOSTOS INTERPRETATIVO-APLICATIVOS

*Filipe de Vasconcelos Fernandes*<sup>1</sup>

### SUMÁRIO

O presente artigo procura oferecer uma leitura sistemática e normativamente integrada do âmbito de incidência subjetiva do regime de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tal como devidamente consagrado na Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ou “LOPTC”).

Para semelhante propósito, começaremos por dirigir algumas alusões à lógica interpretativa do regime de fiscalização prévia – em especial, a relação dos âmbitos de incidência objetiva e subjetiva – passando daí para uma análise sequencial e mais pormenorizada de cada um dos casos (ou grupo de entidades) abrangido pelo disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea c) da referida LOPTC, bem como nos preceitos para os quais este último remete.

---

<sup>1</sup> Assistente Convidado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL). Mestre e Doutorando em Direito Fiscal na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Investigador do Centro de Investigação em Direito Europeu, Económico, Financeiro e Fiscal (CIDEEFF). Consultor Sénior na Vieira de Almeida & Associados (VdA).



## §1. Enquadramento geral

Seguindo o previsto no artigo 214.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (“CRP”)<sup>1</sup>, o Tribunal de Contas (“TdC”<sup>2</sup>) “é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”, seguindo-se um amplo quadro de competências, que vão desde dar parecer sobre a Conta Geral do Estado<sup>3</sup> (incluindo a da Segurança Social) ou sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e ainda efetivar a responsabilidade por infrações financeiras – sem prejuízo, naturalmente, das demais competências que lhe forem atribuídas por lei.

Ainda que em moldes necessariamente amplos, a formulação constante no texto constitucional comprova bem o papel que o legislador constituinte atribuiu à informação financeira e, bem assim, à respetiva utilização em prol do controlo da aplicação dos dinheiros públicos<sup>4</sup>, elegendo, por isso, o TdC como uma peça central do Estado de Direito Democrático.

---

<sup>1</sup> Em anotação ao referido preceito constitucional, *Cfr.* Jorge Miranda/Rui Medeiros, «*Constituição Portuguesa Anotada*», Tomo III, Coimbra Editora, 2007, pp. 161 e ss.; J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, «*Constituição da República Portuguesa Anotada (Artigos 108.º a 296.º)*», 4.ª Edição, Volume II, Coimbra Editora 2010, pp. 574-579. Em termos adicionais, com igual relevo, *Cfr.* Guilherme d’Oliveira Martins/José F.F. Tavares, «*O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional Portuguesa*», Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Volume 5, Coimbra Editora 2012, pp. 691-712; Eduardo Paz Ferreira, «*Ensaio de Finanças Públicas*», Almedina 2020, pp. 305 e ss.; João Ricardo Catarino, «*Finanças Públicas e Direito Financeiro*», 6.ª Edição, Almedina 2020, pp. 434 e ss.

<sup>2</sup> Para uma aproximação inicial ao quadro de funções e competências do TdC, *Cfr.* Joaquim Freitas da Rocha, «*Tribunal de Contas*», in Joana Rita de Sousa Covelo de Abreu/Liliana Reis «*Instituições, Órgãos e Organismos da União Europeia*», Almedina 2020, p. 99-107.

<sup>3</sup> Sendo que, “em sede de relatório e parecer sobre a conta geral do Estado, o Tribunal de Contas deve emitir um juízo sobre a legalidade e a correcção financeira das operações examinadas, podendo pronunciar-se sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão, e sobre a fiabilidade dos respectivos sistemas de controlo interno” *Constituição da República Portuguesa Anotada (Artigos 108.º a 296.º)*, 4.ª Edição, Volume II, Coimbra Editora 2010, pp. 574-579. Em termos adicionais, com igual relevo, *Cfr.* Guilherme d’Oliveira Martins/José F.F. Tavares, «*O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional Portuguesa*», Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Volume 5, Coimbra Editora 2012, pp. 691-712; Eduardo Paz Ferreira, «*Ensaio de Finanças Públicas*», Almedina 2020, pp. 305 e ss.; João Ricardo Catarino, «*Finanças Públicas e Direito Financeiro*», 6.ª Edição, Almedina 2020, pp. 434 e ss.

<sup>3</sup> Para uma aproximação inicial ao quadro de funções e competências do TdC, *Cfr.* Joaquim Freitas da Rocha, «*Tribunal de Contas*», in Joana Rita de Sousa Covelo de Abreu/Liliana Reis «*Instituições, Órgãos e Organismos da União Europeia*», Almedina 2020, p. 99-107.

<sup>3</sup> Sendo que, “em sede de relatório e parecer sobre a conta geral do Estado, o Tribunal de Contas deve emitir um juízo sobo. Neste domínio, pode ainda o Tribunal, tal como sucede aliás, em sede de fiscalização sucessiva, dirigir ao Parlamento, no primeiro caso, e aos serviços responsáveis, no segundo, recomendações, em ordem a que sejam adoptadas medidas conducentes à eliminação das deficiências detectadas”. Neste sentido, *Cfr.* José F. F. Tavares/M. Freire Barros (Coord.), «*III Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*», Centro de Estudos e Formação dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa 1997, em especial pp. 203 e ss.

<sup>4</sup> Sobre a importância da qualidade da informação financeira, na relação com o quadro de competências do TdC, *Cfr.* António L. de Sousa Franco/Manuel Freire Barros, «*O Tribunal de Contas – Evolução e Situação Actual*», Ed. do

Nessa medida, e porque o TdC beneficia inequivocamente do “status” jurídico-constitucional genérico dos tribunais em geral, poderão invocar-se as considerações de Sousa Franco, justamente a respeito da essência jurisdicional do referido Tribunal, em cujos termos “a opção pela jurisdição tanto vale como garantia de independência, como poderá decorrer de se atribuir valor autónomo em democracia, à legalidade, como conformidade à lei, pois esta é uma forma de respeitar a vontade política dos representantes do Povo, transformada em norma de Direito através do exercício da função legislativa; valerá ainda como garantia dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos, das instituições e da sociedade; ainda consequência do mérito autónomo do primado da lei e do princípio da legalidade no Estado de Direito Democrático”<sup>5</sup>.

Em conformidade com o referido, parece-nos totalmente razoável assumir que o TdC deverá ser enquadrado como um verdadeiro “tribunal de natureza específica”<sup>6</sup>, ou seja, um “tribunal especializado em matéria financeira, profundamente diferente das demais categorias de tribunais em matéria de competências”<sup>7</sup> – de onde decorre, em termos a que expressamente aludiu Guilherme d’Oliveira Martins, a jurisdição completa do referido Tribunal<sup>8</sup>.

Recorrendo agora à terminologia que já fora empregue pelo Tribunal Constitucional (“TC”), também em relação ao enquadramento constitucional do TdC, “a Constituição concebe o TC como órgão destinado a exercer uma função de fiscalização, no domínio das finanças públicas, de carácter essencialmente jurídico e contabilístico: são certamente esses os aspectos contidos nas noções de «legalidade das despesas» e «julgamento das contas»”<sup>9</sup>.

Efetivamente, no ordenamento jurídico nacional cabe ao TdC um papel estruturante no plano jurídico-financeiro público: fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, mormente julgar as Contas que a Lei manda submeter-lhe, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado

---

Tribunal de Contas, Lisboa 1995; Alfredo José de Sousa, «*Os tribunais de contas e o sistema de controlo interno: o sistema nacional de controlo financeiro em Portugal*», Revista do Tribunal de Contas da União, n.º 75 (1988), pp. 13-26; «*Controlo Externo das Finanças Públicas: o Tribunal de Contas*», Boletim de Ciências Económicas, Vol. 41 (1998), pp. 39-64; José F. F. Tavares, «*Alguns aspectos estruturais das finanças públicas na actualidade*», Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta Cunha, Volume 2, Almedina 2010, pp. 397-410; Paulo Nogueira da Costa, «*O Tribunal de Contas e a Boa Governança - Contributo Para Uma Reforma do Controlo Financeiro Externo em Portugal*», Coimbra Editora 2014.

<sup>5</sup> Cfr. António L. de Sousa Franco, «*Dinheiros públicos, julgamento de contas e controlo financeiro no espaço de língua portuguesa*», Tribunal de Contas, Lisboa, 1995, pp. 25 e ss.

<sup>6</sup> Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 26-04-1990 [P000901989].

<sup>7</sup> Cfr. Tribunal de Contas, «*Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais*», Lisboa 2016, pp. 9-10.

<sup>8</sup> Cfr. Guilherme d’Oliveira Martins, «*O Tribunal de Contas como jurisdição completa*», Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles, I Volume, Almedina 2012, pp. 633-647.

<sup>9</sup> AcTC n.º 461/87, Processo n.º 176/87, Plen.

e sobre as Contas das Regiões Autónomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as competentes responsabilidades financeiras<sup>10</sup> e ainda exercer e ainda as demais competências que lhe forem atribuídas pela lei e pela própria CRP.

Convirá acrescentar, para recorrer à terminologia já empregue pelo TdC, o exercício dessas competências de fiscalização da legalidade das despesas públicas “não pode ficar por uma mera função de chancela, de aposição ou não de «visto» apenas como decorrência de uma simples verificação de cabimento orçamental da concreta despesa pública em causa, sem qualquer possibilidade de apreciação do mérito dessa despesa”<sup>11</sup>, sob pena, ainda seguindo aquele percurso de base jurisprudencial, de “aquela atribuição constitucional de poderes de fiscalização da legalidade financeira ficar totalmente esvaziada de conteúdo, em franca desarmonia com o próprio programa constitucional que fundamenta o estatuto jurídico-constitucional reconhecido ao Tribunal de Contas, têm esses poderes de fiscalização de revestir uma especial força e densidade, que a lei ordinária acaba por lhe conferir”<sup>12</sup>.

É nesse contexto que se compreendem várias das menções inscritas na LOPTC no sentido de as competências do TdC incluírem a apreciação da “economia, eficácia e eficiência”<sup>13</sup> ou ainda, ao nível do fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c)<sup>14</sup>, o qual, ao remeter para uma aferição da possibilidade de alteração de resultado financeiro (mesmo que tendo por base a verificação de uma ilegalidade), não deixa de apelar a uma avaliação que se estende já a um domínio que interfere com a própria economicidade da despesa – permitindo assim que o TdC possa igualmente ampliar a sua ação aos efeitos dos próprios atos de despesa, incluindo “a sua racionalidade financeira ou económica”<sup>15/16</sup>.

---

<sup>10</sup> Sendo que, a este propósito, conforme o TC já teve a oportunidade de esclarecer, está em causa “um tipo autónomo de responsabilidade sancionatória - a financeira - o que significa que, directa e imediatamente, o princípio da legalidade penal constante do artigo 29.º, n.º 1, da CRP não se aplica no caso concreto”. Nesta medida, sem qualquer pretensão de exaustividade, AcTC n.º 635/2011, Processo n.º 548/10, 3.ª Secção e, em particular, o acervo jurisprudencial aí objeto de remissão.

<sup>11</sup> TdC, Acórdão n.º 13/2019 (Processo n.º 685/2018).

<sup>12</sup> TdC, Acórdão n.º 13/2019 (Processo n.º 685/2018).

<sup>13</sup> Nos termos dos artigos 5.º, n.º 1, alínea f), ou 50.º, n.º 1 da LOPTC.

<sup>14</sup> Onde se dispõe que “[c]onstitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique: (...) c) Ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro”.

<sup>15</sup> TdC, Acórdão n.º 13/2019 (Processo n.º 685/2018).

<sup>16</sup> Com apontamentos muito relevantes sobre este tópico, *Cfr.* João Figueiredo, «Eficiência e Legalidade na Administração Pública», Revista do Tribunal de Contas, n.º 51, Jan./Jun. (2009), pp. 51-67.

Para os propósitos que se seguem, iremos focar-nos na análise do âmbito subjetivo do regime de fiscalização prévia do TdC, sabendo de antemão que este último se materializa através do visto, declaração de conformidade<sup>17</sup> ou ainda, em circunstâncias um pouco mais específicas, através do visto tácito<sup>18/19</sup>.

## §2. O regime de fiscalização prévia na LOPTC

Conforme referem Sousa Franco/Freire Barros, “[n]ada se fez de muito importante para dar execução efectiva à Constituição até ao final dos anos oitenta, época em que, a par com as novas necessidades de controlo financeiro resultantes da integração europeia a partir de 1 de Janeiro de 1986, a Revisão Constitucional de 1989 e a Lei de Reforma do Tribunal de Contas (Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro) deram efectiva e correcta execução ao que se encontrava disposto na Constituição de 1976, apesar de se tratar do início da constituição de um órgão de controlo externo democrático, carecido de desenvolvimentos futuro”<sup>20</sup>.

Neste contexto, a par com as novas necessidades de controlo financeiro requeridas pelo processo de integração europeia, a consequente Lei de Reforma do Tribunal de Contas (Lei n.º 86/89, de 8 de setembro) e a já referida Revisão Constitucional de 1989 foram os principais instrumentos de concretização do que, a este nível, se encontrava disposto na CRP.

Esta reforma do quadro geral de competências do TdC – que teve concretização subsequente com a aprovação da LOPTC (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto) – consolidou-se progressivamente através da introdução de vários instrumentos legais de relevante expressão jurídico-financeira no nosso ordenamento jurídico, mantendo-se ainda em pleno vigor.

---

<sup>17</sup> Artigo 46.º, n.º 5, da LOPTC.

<sup>18</sup> *Cfr.* António L. de Sousa Franco, «*Finanças Públicas e Direito Financeiro*», Volume I, 4.º Edição Almedina 2002, pp. 465 e ss.

<sup>19</sup> Nos termos do artigo 85.º, n.º1, da LOPTC (com a epígrafe “Visto tácito”), “[o]s atos, contratos e demais instrumentos jurídicos remetidos ao Tribunal de Contas para fiscalização prévia consideram-se visados ou declarados conformes se não tiver havido decisão de recusa de visto no prazo de 30 dias após a data do seu registo de entrada, podendo os serviços ou organismos iniciar a execução dos atos ou contratos se, decorridos cinco dias úteis sobre o termo daquele prazo, não tiverem recebido a comunicação prevista no número seguinte”.

<sup>20</sup> *Cfr.* António L. de Sousa Franco/Manuel Freire Barros, «*O Tribunal de Contas – Evolução e Situação Actual*», *cit.*, pp. 5 e ss.

Subsequentemente, por via da Lei n.º 14/96, de 20 de abril<sup>21</sup>, os poderes de fiscalização do TdC alargaram-se à avaliação da gestão financeira e estenderam-se ao sector empresarial público, incluindo, com particular relevância, os processos de reprivatização.

Foi a LOPTC que, em termos muito claros, o quadro de competências constitucionalmente definido, com o objetivo último de concretizar um sistema de controlo externo que efetivamente corresponda à necessidade de um controlo dos dinheiros e valores públicos que assegure ou garanta a legalidade, a regularidade e a boa gestão dos mesmos.

Este quadro de competências foi sendo aprofundado ao longo do tempo através de alterações à LOPTC, *maxime* as verificadas em 2006, por força da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto<sup>22</sup>, a que aludiremos, em termos subsequentes.

É justamente na referida LOPTC que se encontra previsto o regime de fiscalização prévia do TdC, mais concretamente nos termos dos artigos 44.º e seguintes, encontrando-se o âmbito objetivo previsto no artigo 46.º, ao mesmo tempo que o correlativo âmbito subjetivo se encontra consagrado no artigo 5.º, n.º1, alínea c) da LOPTC.

Para o que doravante mais relevará, o regime de fiscalização prévia do TdC constitui uma competência própria deste Tribunal cuja intervenção assume um âmbito provocado (i.e., dependente de impulso exógeno<sup>23</sup>) e tipificado, por referência a uma base legal que compreende, em termos respetivos:

- (i) Um âmbito subjetivo, composto pelo universo de entidades que se encontram sujeitos aos poderes do TdC em matéria de fiscalização prévia, tal como previstas no artigo 5.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC; e
- (ii) Um âmbito objetivo, delimitador do conjunto de realidades que estão efetivamente sujeitas a fiscalização prévia (atos e contratos), nos termos expressamente previstos no artigo 46.º da mesma LOPTC.

Conforme veremos de seguida, esta estrutura bipartida deve entender-se como um todo relacional e parte integrante de uma verdadeira hermenêutica jurídico-financeira à luz da qual deve interpretar-se a LOPTC, em prol da obtenção de resultados interpretativos coerentes e suficientemente articulados

---

<sup>21</sup> Que alarga a fiscalização financeira do Tribunal de Contas.

<sup>22</sup> Quarta alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

<sup>23</sup> Daí resulta, como o TdC tem procurado reiterar, que as entidades fiscalizadas – que, como tal, verificam os respetivos âmbitos subjetivo e objetivo – têm uma responsabilidade própria ao outorgar os instrumentos jurídico-financeiros sujeitos a visto, bem como modificações a instrumentos já visados sujeitos a visto ou modificações de instrumentos não visados, mas (igualmente) sujeitos a visto.

com os princípios norteadores do diploma e, bem assim, com os objetivos do próprio regime de fiscalização prévia, nomeadamente a verificação da legalidade e da regularidade orçamental das despesas inerentes à atuação das entidades públicas.

Nessa medida, é necessariamente à luz de uma conjugação dos âmbitos subjetivo e objetivo que se torna possível uma correta aferição dos casos que estão efetivamente sujeitos a fiscalização prévia, nos termos previstos pela LOPTC.

## §2.1 A especial proeminência do visto prévio

Ao aplicar o regime de fiscalização prévia, o TdC identifica desconformidades dos atos praticados com a legislação e o regime financeiro em vigor, podendo efetuar correções de procedimentos por parte das entidades fiscalizadas (durante a instrução dos processos), formular recomendações<sup>24</sup> ou ainda, em última instância, recusar a concessão de visto prévio<sup>25</sup>.

Seguindo considerações do próprio TdC, “a fiscalização prévia incide sobre atos jurídicos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas ou indirectas, documentados nos termos da lei, e tem por finalidade verificar a legalidade financeira, entendida esta como obediência ao bloco das disposições legais aplicáveis potenciadoras da produção de efeitos jurídico-financeiros desses atos”<sup>26</sup>.

Neste contexto, afigura-se legítimo antecipar que o regime de fiscalização prévia se centra, pese embora não se resuma, na concessão de visto prévio.

Pronunciando-se sobre este último mecanismo, referem Sousa Franco/Freire Barros que “[o] visto prévio consiste no exame da legalidade financeira de certos actos da Administração Pública (tipificados na lei) que é feito pelo Tribunal antes da sua execução, constituindo, por isso, condição ou pressuposto da produção dos seus efeitos jurídicos próprios, designadamente os financeiros”<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. José F.F. Tavares, «Recomendações do Tribunal de Contas – conceito, natureza e regime», Revista do Tribunal de Contas, n.º 46, Jul.-Dez. 2006, pp. 165-202.

<sup>25</sup> Nos termos do artigo, 44.º, n.º 3, da LOPTC, constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique:

- (i) Nulidade;
- (ii) Encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras; e
- (iii) Ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.

<sup>26</sup> Cfr. Tribunal de Contas, «Anuário 2019», Lisboa 2020, pp. 25 e ss.

<sup>27</sup> Cfr. António L. de Sousa Franco/Manuel Freire Barros, «O Tribunal de Contas – Evolução e Situação Actual», cit., pp. 28 e ss.

Por seu turno, em escrito dedicado ao visto prévio, diz-nos José Tavares que este último “constitui uma decisão de controlo jurídico externo, prévio e preventivo sob actos/contratos da administração, tendo como finalidade essencial a prevenção na realização de despesas públicas em desconformidade com a ordem jurídica financeira”<sup>28</sup>, acrescentando ainda que “tal acto constitui uma "*conditio iuris*" que relativamente aos actos/contratos sobre os quais incide se revela como um requisito da eficácia ou, em certos casos, de manutenção de eficácia do acto (quanto aos efeitos não financeiros), pelo que a recusa do visto não implica ou importa a invalidade do acto/contrato”<sup>29</sup>.

Efetivamente, a fiscalização prévia, exercida mediante a concessão ou recusa do visto nos atos ou contratos a ele sujeitos, consiste no exame da legalidade financeira e do cabimento orçamental de atos geradores de despesa ou representativos de encargos ou responsabilidades financeiras da Administração Pública, concretizando-se aquela junto das entidades elencadas no artigo 2.º, n.º 1 e ainda no n.º 2, alíneas a), b) e c), da LOPTC, bem como de outras entidades criados por estas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo das mesmas, no pressuposto de que estejam em causa encargos por estas financiados – como normalmente se constata.

Justamente por estar em causa um regime de base apriorística, o escrutínio de semelhante tipologia de atos é feito pelo TdC antes da sua execução, constituindo, por isso, em regra, condição ou pressuposto da produção dos respetivos efeitos – com algumas exceções pontuais, expressamente identificadas na LOPTC.

## §2.2 O percurso interpretativo requerido pelo regime de fiscalização prévia

Conforme já antecipámos, o regime de fiscalização prévia do TdC obedece a uma lógica interpretativa muito particular, tanto na sua relação com os demais regimes consagrados na LOPTC como, de igual forma, no que respeita aos diferentes momentos convocados pela sua própria aplicação, tanto em relação às entidades como aos atos ou contratos que ao mesmo se encontram sujeitos.

Conforme decorre do seu histórico jurisprudencial, a fiscalização prévia do TdC “constitui uma competência própria deste órgão cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso

---

<sup>28</sup> Cfr. José F.F. Tavares, «*O Tribunal de Contas – Do Visto, em Especial*», Almedina, 1998, pp. 37 e ss. e ainda pp.120 e ss.

<sup>29</sup> Cfr. José F.F. Tavares, «*O Tribunal de Contas – Do Visto, em Especial*», cit., pp. 180-181.

exógeno) e tipificada, por referência a uma tabela legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e objetivo (atos e contratos) delimitador do que está sujeito a fiscalização prévia”<sup>30</sup>.

Deste modo, conforme já decidido pelo TdC, “[s]ubjacente a todas as alíneas do artigo 46.º, n.º 1, da LOPTC encontra-se o estabelecimento de um elenco taxativo de instrumentos (atos e contratos) que delimitam o âmbito objetivo da fiscalização prévia”<sup>31</sup>, de onde decorre que “conjugado com aspetos particulares reportados ao âmbito subjetivo, o qual estando estabelecido em termos genéricos no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC pode sofrer recortes reportados a alguns atos e contratos”<sup>32</sup>.

Nessa contexto, incumbe aos interessados sujeitar à fiscalização prévia os atos ou contratos que, nos termos previstos da lei, se encontrem a ela sujeitos, algo que, inclusive, é totalmente confirmado pelo disposto no artigo 46.º, n.º 6, da LOPTC, em cujos termos “são remetidos ao Tribunal de Contas os documentos que representem, titulem ou deem execução aos atos e contratos ali enumerados [no respetivo n.º1]” – confirmando-se, de forma particularmente clara, o ónus que impende sobre as entidades enquadradas no âmbito subjetivo (artigo 5.º, n.º 1, alínea c)) e em relação aos atos ou contratos que, de igual forma, se considerem enquadrados no respetivo âmbito objetivo (artigo 46.º, n.º 1).

Por seu turno, ao nível da relação entre os dois âmbitos do regime de fiscalização prévia – o subjetivo e o objetivo – o intérprete confronta-se necessariamente com um exercício integrado e concomitante, em que a efetiva sujeição a fiscalização prévia dependerá da aferição dos casos em que, da combinação de ambos, não resulte qualquer exclusão (ainda que indireta).

### **§3. A conformação tripartida do âmbito subjetivo do regime de fiscalização prévia – análise sequencial**

Doravante, passaremos a dirigir exclusiva alusão à conformação do âmbito subjetivo do regime de fiscalização prévia, procurando, no essencial, aflorar o conjunto de entidade que se poderá considerar por esta último abrangido e, em termos subsequentes, daí retirando as devidas conclusões no que concerne ao espectro de aplicação do regime de fiscalização prévia do TdC.

Dispõe o artigo 5.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC que compete, em especial, ao TdC “[f]iscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que

---

<sup>30</sup> TdC, Decisão n.º 823/2019, Processo n.º 2292/2019.

<sup>31</sup> TdC, Decisão n.º 60/2020, Processo n.º 3778/2019.

<sup>32</sup> TdC, Decisão n.º 60/2020, Processo n.º 3778/2019.

sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 e nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, bem como para as entidades, de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou”.

Do referido preceito, que consagra o âmbito subjetivo do regime de fiscalização prévia, retira-se que existem três grupos de entidades a ele sujeitas:

- (i) Em primeiro lugar, as entidades previstas no artigo 2.º, n.º 1, da LOPTC;
- (ii) Em segundo lugar, as entidades previstas no artigo 2.º, n.º 2, alíneas a), b) e c) da LOPTC, e ainda
- (iii) Em terceiro e último lugar, as entidades previstas na parte final do artigo 5.º, n.º 1, alínea c) da mesma LOPTC.

É justamente tendo por referência esta tripartição que partiremos para uma análise mais detalhada de cada um dos casos correspondentes e, bem assim, do conjunto de entidades que em cada um destes se deve achar incluído.

### **§3.1 As entidades previstas no artigo 2.º, n.º 1, da LOPTC**

O artigo 2.º, n.º 1, da LOPTC corresponde a um preceito de caráter lato e destinado a estabelecer o universo subjetivo sobre o qual se projeta o controlo financeiro do TdC, concretamente no que se respeita ao âmbito de competências deste último Tribunal.

Nessa medida, pode considerar-se que o preceito em análise integra um âmbito subjetivo geral do regime de fiscalização prévia, por oposição ao que designaremos por âmbito subjetivo específico, tal como consagrado na parte final do artigo 5.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC.

No que concerne ao disposto na alínea a), encontra-se incluída no referido preceito não apenas a pessoa coletiva Estado, como, de igual forma, as entidades que se possam considerar incluídas na administração direta – ou seja, os órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa coletiva Estado que, de modo direto e imediato e sob dependência hierárquica do Governo, desenvolvem ou prosseguem uma atividade tendente à satisfação das necessidades coletivas.

Em conformidade, ainda em relação à mencionada alínea a), entendemos que ficarão incluídas no respetivo escopo tanto os serviços centrais (ou seja, com competência em todo o território nacional, bem como as Direções-Gerais organizadas em Ministérios) e ainda os serviços periféricos (com uma competência territorialmente limitada, como acontece com as Direções Regionais).

No que concerne à alínea b), está em causa uma redação em tudo semelhante ao que se verifica face à alínea precedente, neste caso com enfoque no caso particular das Regiões Autónomas e, nessa medida, com expressão sobre o universo da administração regional direta – a qual abrangerá novamente os serviços centrais e serviços periféricos que devam estar sujeitos ao poder de direção do respetivo membro do respetivo Governo Regional, bem como os serviços de cujas atribuições decorra o exercício de poderes de autoridade e representação política da Região ou o estudo e conceção, coordenação, apoio e controlo ou fiscalização de outros serviços administrativos.

No caso da alínea c) encontram-se previstas as autarquias locais<sup>33</sup>, cujo regime jurídico se encontra previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (“RGAL”), ficando assim abrangidas realidades freguesias e os municípios.

Recorde-se, seguindo o disposto nos termos do artigo 235.º da CRP, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, que são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos e que visam ainda a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

No continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (artigo 236.º, n.º 1), pese embora estas últimas ainda não tenham sido instituídas (artigos 255.º e 256.º), conforme é sobejamente conhecido.

Nos termos do artigo 236.º, n.º 2, da CRP, as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios, que ficam abrangidas por este preceito da LOPTC.

Por maioria de razão, compreende-se que entidades como as associações ou federações de municípios fiquem incluídas no escopo do preceito em análise, bem como qualquer um dos respetivos serviços.

Também assim sucede com as áreas metropolitanas, cuja inclusão não merece qualquer tipo de dúvida, são objeto de alusão nos termos dos artigos 66.º e ss. do RJAL e têm um conjunto amplo e diferenciado de atribuições, tal como enunciadas no artigo 67.º do mesmo diploma.

---

<sup>33</sup> Com particular relevo, *Cfr.* António Costa e Silva, «*O Tribunal de Contas e as Autarquias Locais*», AEDREL 2015.

No caso da alínea d) – por oposição à opção legística revelada ao nível das alíneas a) e b) – o legislador optou por uma formulação de âmbito mais alargado e sem qualquer dependência setorial, abarcando a integralidade dos institutos públicos existentes em Portugal.

No essencial, o regime aplicável aos institutos públicos encontra-se previsto na Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (“LQIP”), sendo este o regime geral orientador da definição fornecida pelo preceito em análise da LOPTC, bem como da consequente integração dos relevantes institutos públicos no escopo do regime de fiscalização prévia.

Por último, nos termos da alínea e), ficam igualmente abrangidas as instituições da Segurança Social, numa redação que nos parece pretender abranger a generalidade das entidades sob a égide da Segurança Social, em particular alguns institutos públicos de regime especial.

Em função do exposto, no que se refere, por exemplo, aos institutos públicos sob a égide da Segurança Social, o disposto na alínea e) prevalece sobre o disposto na alínea d), funcionando com base numa prevalência da regra especial sobre a regra geral (relativa a institutos públicos).

### **§3.2 As entidades previstas no artigo 2.º, n.º 2, alíneas a), b) e c) da LOPTC**

O segundo caso diz respeito ao conjunto de entidades elencado no artigo 2.º, n.º 2, alíneas a), b) e c) da LOPTC, integrando ainda o que já designámos por âmbito subjetivo geral do regime de fiscalização prévia<sup>34</sup>.

Começando pela alínea a), diz esta respeito às associações públicas, que são pessoas coletivas de natureza associativa, criadas pelo poder público para assegurar a prossecução dos interesses não lucrativos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam para a sua prossecução.

São exemplos de associações públicas, por exemplo, as Ordens Profissionais e as Câmaras dos Solicitadores, dos Despachantes Oficiais e dos Revisores Oficiais de Contas.

Por identidade de razão, compreende-se que também estejam abrangidas as associações de entidades públicas ou associações de entidades públicas e privadas que sejam financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão.

Efetivamente, em qualquer um dos casos – ora pela existência de um fluxo originariamente imputável a entidades públicas ora pelo exercício de um controlo de gestão – a fiscalização prévia justifica-se

---

<sup>34</sup> Conjunto de entidades que, nos termos do disposto no artigo 51.º, n.º 1, alínea o), da LOPTC, está sujeita à elaboração e prestação de contas.

como forma de continuar a assegurar a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos, de qualquer natureza, que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para cada uma das referidas entidades e, em última instância, para o erário público.

Por seu turno, a alínea b) diz respeito ao caso das empresas públicas, incluindo as entidades públicas empresariais.

Conforme é sobejamente conhecido, o conceito de empresa pública possui um alcance dual, porquanto abrange, simultaneamente:

- (i) Por um lado, as organizações empresariais constituídas sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outra entidade pública possa exercer uma influência dominante – tal como decorre do disposto no artigo 5.º, n.º 1 do Regime do Setor Público Empresarial – Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro (“RSPE”).
- (ii) Por outro lado, as entidades públicas empresariais (artigo 5.º, n.º 2 do RSPE), que encontram o seu regime específico no capítulo IV do RSPE (artigo 56.º e seguintes). Esta dupla natureza visa agregar sob o único conceito de empresa pública as organizações económicas de natureza societária e as organizações económicas de natureza institucional, ou seja, pessoas coletivas privadas que revestem a forma de sociedade comercial, nas quais o Estado ou outra entidade pública detém uma participação social, e pessoas coletivas públicas que revestem a forma de instituto público de carácter empresarial.

Na alínea c) encontra-se previsto o caso das empresas municipais, intermunicipais e regionais.

As empresas locais podem ser de natureza municipal (quando a influência dominante é exercida por um município), intermunicipal (quando exercida por dois ou mais municípios, por uma comunidade intermunicipal ou por uma associação de municípios de fins específicos) ou metropolitana (quando exercida por uma área metropolitana).

O regime jurídico da atividade empresarial local consta da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto<sup>35</sup>, regendo-se as empresas locais pelo disposto neste diploma, na lei comercial, nos respetivos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor público empresarial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, sem prejuízo das normas imperativas aí previstas.

---

<sup>35</sup> Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e revoga as Leis n.ºs 53-F/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro.

### §3.3 As entidades previstas na parte final do artigo 5.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC

Por último, estão ainda sujeitas à jurisdição e ao controlo financeiro do TdC as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos.

Em conformidade com o exposto e de modo a verificar se os contratos celebrados por uma determinada entidade estão ou não abrangidos pelo disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC (e, por essa via, ao visto prévio do TdC), será necessário verificar se:

- (i) Em primeiro lugar, a entidade em causa, qualquer que seja a sua natureza, foi criada “pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas”;
- (ii) Em segundo lugar, a (entidade) foi criada “para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública”; e
- (iii) Em terceiro e último lugar, essa função materialmente administrativa é levada a cabo “com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou”.

No que respeita ao primeiro elemento, o respetivo preenchimento depende tão somente da existência de um (ou vários) ato(s) constitutivo(s) de uma determinada entidade por parte do Estado quaisquer outras entidades públicas.

Por seu turno, quanto ao segundo elemento, existe já ampla jurisprudência do TdC que se tem pronunciado quanto à materialidade do desempenho de funções administrativas a cargo da Administração Pública, tendo o referido Tribunal entendido que, para que se considere que determinada entidade foi criada para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, é necessário que as necessidades coletivas a satisfazer:

- (i) Em primeiro lugar, estivessem já antes identificadas como tal;
- (ii) Em segundo lugar, estivessem já antes cometidas a órgão ou serviço integrado no sector público administrativo; e
- (iii) Em terceiro lugar, mantenham um conteúdo materialmente administrativo<sup>36</sup>.

Deste modo, estando preenchidos os dois primeiros elementos da parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, o que se torna relevante aferir é se os encargos suportados por uma determinada

---

<sup>36</sup> TdC, Acórdão n.º 16/2012, Processo n.º 231/2012.

entidade são ou não “suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou”.

Para semelhante propósito, justifica-se um pequeno incursão nos antecedentes legislativos ao preceito da LOPTC sobre o qual versa a nossa análise.

Na versão inicial da LOPTC, estavam sujeitos ao visto prévio do TdC os “contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos”, para as entidades do setor público tradicional – ou seja, as atualmente previstas no artigo 2.º, n.º 1, da LOPTC.

Na revisão de 2006, operada pela Lei n.º 48/2006, de, 29 de agosto, a formulação legal foi alterada, passando a estar sujeitos a visto prévio os contratos celebrados (por entidades criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública) “com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtração de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas”.

A segunda parte desta alínea c), foi, como se disse, introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, sendo que tal alteração constava da redação original da Proposta de Lei do Governo n.º 73/X<sup>37</sup>, em cuja Exposição de Motivos se referia que “[n]o que respeita à fiscalização prévia estende-se o seu âmbito a novas entidades que, por não estarem até à data sob a jurisdição do Tribunal, eram frequentemente utilizadas e instrumentalizadas como mecanismo de fuga a estes poderes”.

Conforme referiu o Conselheiro João Figueiredo<sup>38</sup>, em escrito dedicado à Reforma subjacente à alteração legislativa introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, estava um movimento de criação de entidades públicas sob diversas formas – mormente empresariais, associativas e fundacionais – de que resultava uma potencial subtração de atos e contratos à fiscalização prévia do TdC, dado que, na sua redação original, o artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC restringia (necessariamente) tal fiscalização às entidades mencionadas artigo 2.º, n.º 1, da mesma Lei.

Nas palavras de Guilherme d’Oliveira Martins, escrevendo justamente sobre a Reforma de 2006 do Tribunal de Contas, “[c]om esta alteração pretendeu-se manter o visto obrigatório para as operações

---

<sup>37</sup> Aprovada na generalidade a 23 de junho de 2006, na especialidade a 18 de julho do mesmo ano, tendo a votação final global ocorrido a 26 de julho de 2006.

<sup>38</sup> Cfr. João Figueiredo, «Contributos para a determinação do âmbito da Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas», *cit.*, pp. 75 e ss.

efectuadas com a utilização de dinheiros públicos (oriundos de orçamentos públicos) no desempenho de funções administrativas, independentemente da natureza ou da forma jurídica da entidade que as realiza, combatendo-se a fuga a esta forma de controlo”<sup>39</sup>, adiantando ainda que “[c]onsagrou-se, assim, um critério objectivo de sujeição à fiscalização prévia”<sup>40</sup>, de tal forma que, “não se tratou porém de um alargamento do âmbito da fiscalização prévia mas apenas de uma melhor precisão do seu conteúdo ou de uma consolidação de poderes, com o objectivo de evitar o surgimento de interpretações abusivas e a criação de entidades que só pelo facto, tantas vezes ficcional, de não revestirem natureza administrativa estariam dispensadas do visto do Tribunal”<sup>41</sup>.

Este conjunto de considerações poderá ainda tornar-se mais claro através de uma contraposição entre as duas redações relevantes, mormente a anterior e posterior às alterações encetada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto:

| Versão do artigo 5.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC anterior à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto:   | Versão do artigo 5.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC posterior à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto:   |
|--|---|
| c) Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º | c) Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º e os das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas |

**Tabela 1:** Quadro comparativo entre redações do artigo 5.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC, nas versões anterior e posterior à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto

<sup>39</sup> Cfr. Guilherme d’Oliveira Martins, «A Reforma do Tribunal de Contas em 2006», Revista do Tribunal de Contas, n.º 46, julho/dezembro de 2006, pp. 37 e ss.

<sup>40</sup> Cfr. Guilherme d’Oliveira Martins, «A Reforma do Tribunal de Contas em 2006», cit., pp. 37 e ss.

<sup>41</sup> Cfr. Guilherme d’Oliveira Martins, «A Reforma do Tribunal de Contas em 2006», cit., pp. 37 e ss. e ainda, do mesmo autor, abordando o mesmo conjunto de tópicos, em «A responsabilidade financeira do gestor da coisa pública», Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha: Assuntos Europeus e Integração Económica, II Volume, Almedina 2010, pp. 243-256.

Efetivamente, este conjunto de entidades, passando a estar, sobretudo, abrangidas pelo disposto no artigo 2.º, n.º 2, da LOPTC, ficaria potencialmente excluído do âmbito da fiscalização prévia, acabando por frustrar, em larga medida, os princípios norteadores do próprio regime de fiscalização prévia.

Como tal, face às consequências que adviriam da sua criação, no âmbito da legislação em vigor à data, compreende-se as razões subjacentes à nova redação da alínea c), do n.º 1, do artigo 5º, da LOPTC, tal como resultante das alterações inseridas pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto.

Conforme se verifica – e já fora reiterado pelo TdC – aludiu este último normativo ao seguinte conjunto de particular, com amplo significado normativo:

- (i) “[e]ntidades de qualquer natureza”, onde devem, assim, incluir-se aqui entidades públicas ou privadas, criadas sob a forma de empresas, associações, fundações, etc.”<sup>42</sup>;
- (ii) “[c]riadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas”, entendendo o TdC que “[d]eve, pois, entender-se que a criação daquelas entidades pode ter sido operada pelo Estado ou por qualquer entidade pública (designadamente, região autónoma, município, etc.) ou pela conjugação de vontades e acções de várias entidades públicas”<sup>43</sup>;
- (iii) “[p]ara desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública”, caso em que se trata “do exercício de actividades que estavam anteriormente cometidas ao Estado ou a outras pessoas colectivas públicas, para satisfação de necessidades colectivas”<sup>44</sup>;
- (iv) “[c]om encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou”, o que “[s]ignifica que as novas entidades foram instituídas com fundos/encargos suportados por meio de transferências dos orçamentos das entidades que as criaram”<sup>45</sup>; e ainda
- (v) “[s]empre que daí resulte a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas”, sendo que, novamente de acordo com a jurisprudência do TdC, “[d]eve, com esta expressão, entender-se que a criação das novas entidades, na ausência de nova e adequada normação legal, teria, como efeito necessário, a não sujeição à fiscalização prévia de actos e contratos anteriormente submetidos a tal fiscalização”<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> TdC, Acórdão n.º 28/2010, Processo n.º 108/2010.

<sup>43</sup> TdC, Acórdão n.º 28/2010, Processo n.º 108/2010.

<sup>44</sup> TdC, Acórdão n.º 28/2010, Processo n.º 108/2010.

<sup>45</sup> TdC, Acórdão n.º 28/2010, Processo n.º 108/2010.

<sup>46</sup> *Cfr.* João Figueiredo, «Contributos para a determinação do âmbito da Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas», *cit.*, pp. 91 e ss.

Conforme refere, também a este propósito, o Conselheiro Lídio de Magalhães, “[a] inclusão destas entidades é coerente com a crescente preocupação que os administrativistas mostram em relação à necessidade de manter as vinculações de natureza publicista, qualquer que seja a forma organizacional que a actividade administrativa possa utilizar”<sup>47</sup>, acrescentando justamente que “seria estranho que o legislador se desinteressasse destas entidades que, circulando na órbita da Administração Pública e consumindo os seus recursos, poderiam, por mecanismos formais, dispor de uma liberdade de movimentos desajustada à proveniência dos seus fundos”<sup>48</sup>.

Foi claro, nessa medida, o objetivo do legislador – e constituiu a finalidade da norma – abranger, na submissão à fiscalização prévia, entidades que, formalmente, se enquadram no n.º 2, do artigo 2.º, da LOPTC e que, de outro modo, conforme já referimos, se eximiriam a tal forma de fiscalização.

Mais uma vez conforme o TdC já teve igualmente a oportunidade de concluir – os recursos financeiros públicos, que são transferidos para as entidades ora criadas, deixam de figurar no orçamento das entidades criadoras e passam a beneficiar as novas entidades, contribuindo para o seu funcionamento e para as suas actividades, de onde se extrai a plena razoabilidade em suscitar o escrutínio do TdC relativo à fiscalização prévia dos correspondentes atos e contratos.

Assim sucederá, de igual forma, ainda, que as novas entidades produzem bens e serviços que não são mercantis e que o seu financiamento continua a assentar, primordialmente, nas receitas de impostos e na cobrança de taxas, e, por isso, em receitas que não resultam, essencialmente, da produção de bens e da prestação de serviços.

Como salienta o Conselheiro João Figueiredo<sup>49</sup>, esta posição tem também correspondência com o que é propugnado pela jurisprudência do TJUE<sup>50</sup>, acerca da condição do financiamento público, para que uma entidade possa ser considerada como um organismo de Direito Público.

---

<sup>47</sup> Cfr. Lídio de Magalhães, «*A Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas na Lei n.º 48/2006*», Revista da Administração Local, (Set./Out. 2006), pp. 607-614.

<sup>48</sup> Cfr. Lídio de Magalhães, «*A Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas na Lei n.º 48/2006*», cit., pp. 607-614.

<sup>49</sup> Cfr. João Figueiredo, «*Contributos para a determinação do âmbito da Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas*», cit., pp. 91 e ss.

<sup>50</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 13 de dezembro de 2007, Processo n.º C-337/06. Aí se pergunta se tal condição é preenchida quando as actividades das entidades são financiadas por uma taxa. E responde-se: a) A taxa que assegura o financiamento da actividade “tem origem (...) num acto estatal. É prevista e imposta por lei e não resulta de uma transacção contratual celebrada entre estes organismos e os consumidores. A sujeição à referida taxa (...) não é contrapartida do gozo efectivo dos serviços fornecidos pelos organismos em questão”; b) “[N]ão deve haver uma diferença de apreciação consoante os meios financeiros transitem pelo orçamento público, cobrando primeiro o Estado a taxa e depois, as receitas resultantes desta à disposição dos organismos (...) ou o Estado confira aos referidos organismos o direito de cobrarem eles próprios a taxa”; c) “Este modo de financiamento indirecto é suficiente para que a condição relativa ao financiamento pelo Estado (...) esteja preenchida”.

Posteriormente, cabe ainda referir que, na sequência das alterações introduzidas pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, o referido preceito sofreu uma nova alteração a que se justifica aludir, retomando o exercício comparativo já anteriormente encetado:

| Versão do artigo 5.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC anterior à Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro:   | Versão do artigo 5.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC posterior à Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro:   |
|---|--|
| c) Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º e os das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas | c) Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades referidas no n.º 1 e nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, bem como para as entidades, de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento directo ou indirecto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou |

**Tabela 2:** Quadro comparativo entre redações do artigo 5.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC, nas versões anterior e posterior à Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro

Da alteração introduzida salientam-se essencialmente dois aspetos com particular impacto na redação do preceito em análise:

- (i) Por um lado, foi eliminada a alusão à partícula “sempre que daí resulte a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas” – num registo que, aliás, nos parece particularmente próximo das cláusulas anti-abuso particularmente abundantes na legislação fiscal mas que, neste caso, cumpriria um desiderato de prevalência da substância (financeira) sobre a forma dos atos ou contratos relevantes; e
- (ii) Por outro lado, foi ainda alterado o critério do modo de financiamento relevante, passando este dos “encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou” para “encargos suportados por financiamento directo ou indirecto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou”.

Esta alteração de redação – em simultâneo com o então ocorrido ao nível do artigo 47.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC<sup>51</sup> – teve alguns impactos menos positivos ao nível da sistemática da LOPTC, com a consequente alteração inserida pela Lei n.º 2/2012, de 2 de janeiro.

Os respetivos fundamentos ficaram particularmente elencados nos termos do antecedente Projecto de Lei n.º 109/XII/1ª, em cujos termos “[n]a redacção final do aludido diploma foi suprimido, no artigo 47.º, n.º 1, alínea a), o inciso “sem prejuízo do disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea c)” o que, face ao sentido conferido às alterações realizadas, nomeadamente na intenção de reforçar a fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas das entidades referidas no n.º 1 e nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, bem como para as demais entidades expressas na parte final na alínea c), n.º 1, do artigo 5.º do mesmo diploma, poderá suscitar dúvidas ou interpretações restritivas na sua aplicação.

O presente projecto de lei pretende, assim, repor os termos da redacção anterior à sétima alteração da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, exclusivamente na parte do *supra* mencionado inciso na alínea a), n.º 1, do artigo 47.º do mesmo diploma, clarificando a extensão e sentido da respectiva norma.

Por último, esta alteração procura igualmente corresponder à sugestão do Tribunal de Contas consubstanciada em fase posterior à aprovação final global do diploma”.

É, nessa medida, à luz do quadro resultante das alterações introduzidas pela Lei n.º 2/2012, de 2 de janeiro que deverá compreender-se, não apenas o âmbito subjetivo do regime de fiscalização prévia, mas, na realidade, a relação deste último com o âmbito objetivo e o próprio regime de isenções consagrado no artigo 47.º da LOPTC – tópico este que, pese embora adquira uma ampla atualidade e importância, extravasa já o âmbito do presente escrito.

<sup>51</sup> Que consagra o regime de isenções de fiscalização prévia. Saliente-se, em termos igualmente impressionantes, a diferença de redação do referido artigo 47.º, n.º 1, da LOPTC, na redação anterior e posterior à Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro:

| <b>Versão do artigo 47.º, n.º 1, alínea a) da LOPTC anterior à Lei n.º 2/2012, de 2 de janeiro:</b>   | <b>Versão do artigo 47.º, n.º 1, alínea a) da LOPTC posterior à Lei n.º 2/2012, de 2 de janeiro:</b>  |
|---|---|
| a) Os actos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades referidas nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, de valor inferior a (euro) 5 000 000, bem como os actos do Governo e dos Governos Regionais que não determinem encargos orçamentais ou de tesouraria e se relacionem exclusivamente com a tutela e gestão dessas entidades | a) Os atos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades referidas nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, e que não se enquadrem na parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, de valor inferior a (euro) 5 000 000, bem como os atos do Governo e dos Governos Regionais que não determinem encargos orçamentais ou de tesouraria e se relacionem exclusivamente com a tutela e gestão dessas entidades. |

## Jurisprudência citada

### Tribunal de Contas (TdC)

- TdC, Acórdão n.º 16/2012, (Processo n.º 231/2012)
- TdC, Acórdão n.º 13/2019 (Processo n.º 685/2018)
- TdC, Decisão n.º 823/2019, (Processo n.º 2292/2019)
- TdC, Decisão n.º 60/2020, (Processo n.º 3778/2019)

### Tribunal Constitucional (TC)

- AcTC n.º 461/87, Processo n.º 176/87, Plen.
- AcTC n.º 635/2011, Processo n.º 548/10, 3.ª Secção

### Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 13 de dezembro de 2007, Processo n.º C-337/06

## Bibliografia

CANOTILHO, J.J. Gomes/MOREIRA, Vital

- «*Constituição da República Portuguesa Anotada (Artigos 108.º a 296.º)*», 4.ª Edição, Volume II, Coimbra Editora 2010

CATARINO, João Ricardo

- «*Finanças Públicas e Direito Financeiro*», 6.ª Edição, Almedina 2020

COSTA, Paulo Nogueira da

- «*O Tribunal de Contas e a Boa Governança - Contributo Para Uma Reforma do Controlo Financeiro Externo em Portugal*», Coimbra Editora 2014

FERREIRA, Eduardo Paz

- «*Ensaio de Finanças Públicas*», Almedina 2020

FIGUEIREDO, João

- «*Contributos para a determinação do âmbito da fiscalização prévia do Tribunal de Contas*», Revista do Tribunal de Contas, n.º 51, 2009, pp. 69-94

FRANCO, António L. de Sousa

- «*A Reforma do Tribunal de Contas*», Revista do Tribunal de Contas, n.ºs 11 e 12, Julho-Dezembro de 1991, pp. 114-115

- «*Dinheiros públicos, julgamento de contas e controlo financeiro no espaço de língua portuguesa*», Tribunal de Contas, Lisboa, 1995

- «*Finanças Públicas e Direito Financeiro*», Volume I, 4.<sup>a</sup> Edição, Almedina 2002

FRANCO, António L. de Sousa/BARROS, M. Freire

- «*O Tribunal de Contas – Evolução e Situação Actual*», Ed. do Tribunal de Contas, Lisboa 1995

MAGALHÃES, Lídio de

- «*A Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas na Lei n.º 48/2006*», Revista da Administração Local, (Set./Out. 2006), pp. 607-614

MARTINS, Guilherme d'Oliveira

- «*A Reforma do Tribunal de Contas em 2006*», Revista do Tribunal de Contas, n.º 46, julho/dezembro de 2006, pp. 27-62

- «*A responsabilidade financeira do gestor da coisa pública*», Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha: Assuntos Europeus e Integração Económica, II Volume, Almedina 2010, pp. 243-256

- «*O Tribunal de Contas como jurisdição completa*», Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles, I Volume, Almedina 2012, pp. 633-647

MARTINS, Guilherme d'Oliveira/TAVARES, José F.F.

- «*O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional Portuguesa*», Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Volume 5, Coimbra Editora 2012, pp. 691-712

MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui

- «*Constituição Portuguesa Anotada*», Tomo III, Coimbra Editora, 2007

ROCHA, Joaquim Freitas da

- «*Direito da Despesa Pública*», Almedina 2019

- «*Tribunal de Contas*», in Joana Rita de Sousa Covelo de Abreu/Liliana Reis «*Instituições, Órgãos e Organismos da União Europeia*», Almedina 2020, p. 99-107

SILVA, António Costa e

- «*O Tribunal de Contas e as Autarquias Locais*», AEDREL 2015

SOUSA, Alfredo José de

- «*Os tribunais de contas e o sistema de controlo interno: o sistema nacional de controlo financeiro em Portugal*», Revista do Tribunal de Contas da União, n.º 75 (1988), pp. 13-26

- «*Controlo Externo das Finanças Públicas: o Tribunal de Contas*», Boletim de Ciências Económicas, Vol. 41 (1998), pp. 39-64

TAVARES, José F.F.,

- «*O Tribunal de Contas – Do Visto, em Especial*», Almedina, 1998

- «*Recomendações do Tribunal de Contas – conceito, natureza e regime*», Revista do Tribunal de Contas, n.º 46, Jul.-Dez. 2006, pp. 165-202

- «*Alguns aspectos estruturais das finanças públicas na actualidade*», Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta Cunha, Volume 2, Almedina 2010, pp. 397-410

TAVARES, José F.F./BARROS, M. Freire

- «*III Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*», Centro de Estudos e Formação dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa 1997

# CONEXÕES ENTRE FUNDAÇÕES, CONTRATOS-PROGRAMA, APOIOS FINANCEIROS E SUBSÍDIOS À EXPLORAÇÃO NO QUADRO DO REGIME JURÍDICO DA ACTIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL

*Victor Calvete*<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

**I.** O Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local; **II.** A relação entre fundações e contratos-programa; **III.** A relação entre fundações e apoios financeiros municipais; **IV.** A relação entre contratos-programa e subsídios à exploração; **V.** A relação entre subsídios à exploração e apoios financeiros; **VI.** Conclusões.

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Direito de Coimbra, consultor da Sérvulo & Associados e árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD). De 2013 a 2019 fez parte do Conselho de Curadores da Fundação Marquês de Pombal.



## I. O REGIME JURÍDICO DA ACTIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL

No quadro dos compromissos assumidos em Maio de 2011 pelo Governo português na negociação do programa de assistência financeira internacional a Portugal<sup>1</sup> e na sequência da reflexão sobre o sector empresarial local promovida com o respectivo Livro Branco<sup>2</sup>, o Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local (Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto) estabeleceu um conjunto de normas restritivas das relações financeiras entre as autarquias locais e entidades em que tenham participação.

De tal regime resultam:

- a proibição de subsídios ao investimento ou de prestações suplementares (n.º 1 do artigo 36.º)<sup>3</sup>;
- a proibição de atribuição de *subsídios à exploração* sem dependência de um *contrato-programa* (imposta, pela positiva, no n.º 4 do artigo 32.º)<sup>4</sup>;
- a proibição de concessão recíproca de empréstimos (ns. 2 e 3 do artigo 41.º); e
- a proibição de “*celebração de contratos-programa entre as entidades públicas participantes e as sociedades comerciais participadas*” (n.º 3 do artigo 53.º).

---

<sup>1</sup> Portugal - Memorando de Políticas Económicas e Financeiras <https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/por/051711p.pdf> Cfr. GONÇALVES, Pedro, “Estudo sobre o Setor Empresarial Local” in *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Coimbra: Almedina, 2012, p. 19.

<sup>2</sup> GONÇALVES, Pedro, *cit.*, pp. 21-23.

<sup>3</sup> Os *subsídios ao investimento* (artigo 22.º do Código do IRC e artigo 36.º do RJAEL) diferem dos *subsídios à exploração* (alínea *j*) do n.º 1 do artigo 20.º do Código do IRC e n.º 4 do artigo 32.º do RJAEL). Cfr. também as duas últimas entradas do n.º 4 da Norma Contabilística e de Relato Financeiro 22 - Subsídios e Outros Apoios das Entidades Públicas, disponível em [http://www.cnc.min-financas.pt/pdf/snc/2016/normas%20com%20retifica%C3%A7%C3%A3o/NCRF\\_22.pdf](http://www.cnc.min-financas.pt/pdf/snc/2016/normas%20com%20retifica%C3%A7%C3%A3o/NCRF_22.pdf) e o que se escreve infra, nota 20 e texto associado.

<sup>4</sup> No n.º 4 do artigo 32.º do RJAEL – cuja epígrafe é “*Viabilidade económico-financeira e racionalidade económica*”, escreve-se: “*A atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa.*” Tal norma geral (está incluída na Secção I, referente às “*Disposições comuns*”, do Capítulo III do RJAEL, que dispõe sobre “*Empresas locais*”) tem depois declinações nas duas outras secções do mesmo capítulo:

No n.º 1 do artigo 47.º – cuja epígrafe é “*Celebração de contratos-programa com empresas locais de serviços de interesse geral*” e integra a Secção II, referente às “*Empresas locais de gestão de serviços de interesse geral*” – estipula-se: “*A prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração dependem da prévia celebração de contratos-programa com as entidades públicas participantes.*”

No artigo 50.º – cuja epígrafe é “*Celebração de contratos-programa com empresas locais de promoção de desenvolvimento local e regional*” e integra a terceira e última Secção desse Capítulo do RJAEL – estipula-se: “*1 - As entidades públicas participantes devem celebrar contratos-programa com as respetivas empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional onde se defina a missão e o conteúdo das responsabilidades de desenvolvimento local e regional assumidas. / 2 - Os contratos-programa referidos no número anterior devem especificar o montante dos subsídios à exploração que as empresas locais têm o direito de receber como contrapartida das obrigações assumidas, aplicando-se o disposto nos n.os 2 a 7 do artigo 47.º.*”

Porém, *nem todas estas proibições* (ou imposições) *são aplicáveis às fundações instituídas ou participadas pelas autarquias locais*: nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL “*Aos entes previstos nos números anteriores é aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 53.º a 55.º, sem prejuízo do estabelecido no n.º 3 do artigo 59.º*”<sup>5</sup>. Quer dizer que o regime aplicável a esses entes não é a totalidade do RJAEL, mas um conjunto muito limitado das suas disposições. E, das acima mencionadas proibições/imposições (alvo de extensão variável com base em disposições referentes a entidades diversas destas), só uma é *directamente* aplicável (ainda que por remissão) às fundações: a do n.º 3 do artigo 53.º, ou seja, a da proibição de contratos-programa entre entidades públicas participantes e (sociedades comerciais) participadas.

A proibição de subsídios ao investimento (artigo 36.º do RJAEL) não tem nesse diploma qualquer título de aplicação às fundações.

A proibição de concessão recíproca de empréstimos (ns. 2 e 3 do artigo 41.º) é convocada pelo n.º 4 do artigo 55.º (epigrafado “*Controlo e equilíbrio*”) – e o âmbito da convocatória é conforme com o sentido da norma convocada.

Sobre a *proibição de atribuição de subsídios à exploração sem dependência de um contrato-programa*, imposta pela positiva pelas normas do n.º 4 do artigo 32.º e do n.º 1 do artigo 47.º do RJAEL, a única que poderia ser aplicável às fundações seria a primeira. Não por determinação expressa do n.º 3 do artigo 56.º, mas porque o artigo 53.º do RJAEL – uma das normas convocadas e epigrafada “*Aquisição de participações locais*” – remete ele também para o artigo 32.º (no seu todo e “*com as devidas adaptações*”). Mas aqui, ao contrário do que sucede na convocatória do n.º 4 do artigo 55.º, chega-se ao artigo 32.º do RJAEL a propósito de uma matéria que diverge da que podia justificar relevo ao seu n.º 4. Por outro lado, o n.º 1 do artigo 47.º do RJAEL mantém-se fora do âmbito de aplicação às fundações, não obstante alterações legislativas de 2015 e 2016 o terem tornado aplicável às cooperativas de interesse público e às associações de Direito Privado em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante<sup>6</sup>. Assim, e antecipando a conclusão essencial, *o RJAEL consagra a proibição de celebração de contratos-programa com as fundações*

---

<sup>5</sup> Os “*entes previstos nos números anteriores*” são, nos termos do n.º 1 do mesmo artigo “*Os entes constituídos ou participados nos termos do presente capítulo*”, ou seja, “*Fundações*” (artigo 57.º), “*Cooperativas*” (artigo 58.º), “*Associações de direito privado*” (artigo 59.º) e “*Outras entidades*” (artigo 60.º), entes esses que esgotam as variantes das “*Outras participações*” que é a designação do referido Capítulo.

<sup>6</sup> No primeiro caso, por via da introdução de um novo n.º 3 no artigo 58.º do RJAEL (Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho), no segundo caso por via da introdução de uma ressalva no n.º 3 do artigo 56.º, e da correspondente introdução de um novo n.º 3 no artigo 59.º do RJAEL (artigo 256.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para o ano de 2017).

*participadas, mas não proíbe que lhes sejam atribuídos subsídios à exploração fora do âmbito desses contratos.*

O que leva à segunda paragem neste breve percurso:

## II. A RELAÇÃO ENTRE FUNDAÇÕES E CONTRATOS-PROGRAMA

Como se viu, das várias normas restritivas das relações entre autarquias e entes participados só uma é *directamente* aplicável às fundações: a do n.º 3 do artigo 53.º do RJAEL, ou seja, a que, por convocação directa do n.º 3 do artigo 56.º do mesmo regime, proíbe a celebração de contratos-programa entre entidades públicas participantes e (sociedades comerciais) participadas.

Os contratos-programa são contratos que definem “*o quadro jurídico de relacionamento entre as entidades participantes e as empresas locais*”<sup>7</sup> e podem ou não ter conteúdo financeiro<sup>8</sup>.

Não há relação bi-unívoca entre uma coisa (contratos-programa) e outra (apoios financeiros). Pode haver qualquer uma delas sem a outra, mas por vezes até parece que não: por exemplo, no Acórdão n.º 7/2018, proferido em Plenário da 1.ª Secção em 24 de Abril de 2018<sup>9</sup>, o Tribunal de Contas confirmou a recusa de visto ao contrato-programa celebrado entre o Município de Cascais e a «Fundação D. Luís I, F.P.», sob a designação de «Contrato-Programa de Desenvolvimento Cultural “Bairro dos Museus”», e entendeu que

*sendo a ratio legislativa condicionada, essencialmente, por uma inequívoca intenção de controlo da despesa pública, entende-se sem esforço que seria pretensão do legislador dar a maior amplitude possível à proibição legal de celebração de contratos-programa, independentemente da natureza das entidades participadas pelos municípios. Neste conspecto, não deixaria tal proibição de abranger necessariamente as fundações – e se, entretanto, o legislador entendeu, por via das alterações de 2015 e 2016 do RJAEL, retirar do perímetro da proibição as cooperativas e associações de direito privado, o certo é que não encontrou ainda razão bastante para dele extrair as fundações, subsistindo até ao presente*

<sup>7</sup> GONÇALVES, Pedro, “Notas de Comentário ao Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais” in *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Coimbra: Almedina, 2012 (doravante “Notas...”), anotação ao artigo 47.º, p. 242.

<sup>8</sup> Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 47.º do RJAEL, para a prestação de serviços de interesse geral *por empresas locais* é necessária a prévia celebração de um contrato-programa e, “*ainda que não haja subsídios à exploração, mantém-se a obrigação de celebração do contrato-programa, o qual continua a ser uma condição de desenvolvimento do objecto social da empresa.*” - *id.*, *ib.*, p. 243.

<sup>9</sup> Proc. 3366/2017, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2018/ac007-2018-1spl.pdf>

*a aludida proibição de celebração de contratos-programa entre municípios e fundações. Diga-se ainda, por contraposição ao que sustenta o recorrente, o seguinte: se as alterações de 2015 e 2016 do RJAEL tivessem apenas uma intenção meramente clarificadora e confirmativa em relação às cooperativas e associações de direito privado (no sentido de excluir estas da proibição, quando as mesmas já estariam excluídas ab initio), ficaria então por compreender porque não teria o legislador adotado a mesma solução para as fundações, por identidade de razões.<sup>10</sup>*

O que o Tribunal de Contas decidiu no acórdão citado, em estrita aplicação da lei, foi que o RJAEL proíbe a celebração de contratos-programa entre autarquias e fundações em que aquelas tenham participação – que era exactamente o que estava então em causa<sup>11</sup>. O ponto é que se o legislador pretendesse travar a despesa pública autárquica em matéria de fundações participadas (só das relações destas com as autarquias trata o RJAEL), *teria de proibir os apoios às fundações, não os contratos-programa* (que servem – em geral – para viabilizar esses apoios).

Ora, essa proibição inexistente. Bem ao contrário.

### III. A RELAÇÃO ENTRE FUNDAÇÕES E APOIOS FINANCEIROS

Visto que a actual versão do RJAEL continua a proibir a celebração de contratos-programa entre as autarquias locais e as fundações (*privadas, públicas de Direito Público e públicas de Direito Privado*<sup>12</sup>), quer isso dizer que não podem estas fundações receber apoios financeiros daquelas?

Não quer. Resulta directamente da Lei-Quadro das Fundações (tanto na sua versão original como nas que resultaram das alterações de 2015 e de 2021<sup>13</sup>) que as fundações podem receber apoios financeiros públicos (designadamente da administração central, regional **e, ou, local**). Por um lado, esse diploma inclui na sua listagem de “*Conceitos*” (artigo 3.º) a seguinte definição dos ditos apoios (alínea *c*) do seu n.º 3, cujo corpo refere “*Para efeitos da presente lei-quadro, consideram-se:*”):

<sup>10</sup> Parágrafo 21, negritos aditados.

<sup>11</sup> O principal argumento da então Recorrente era o de que a fórmula da remissão do n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL (“*com as devidas adaptações*”) e as alterações legais supervenientes (admitindo contratos programa para as *régies* cooperativas ou cooperativas de interesse público e para as associações de direito privado em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante) indicavam a inaplicabilidade da proibição de celebração de contratos-programa entre entidades públicas participantes e entidades participadas *à relação entre municípios e fundações*. Estava em causa, portanto, a pretensão de ultrapassar por via interpretativa a proibição que resulta da lei.

<sup>12</sup> Segundo a classificação das alíneas *a)*, *b)* e *c)*, respectivamente, do n.º 1 do artigo 4.º da Lei-Quadro das Fundações, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de Julho, na redacção última da Lei n.º 67/2021, de 25 de Agosto, em vigor desde 1 de Janeiro de 2022.

<sup>13</sup> Lei n.º 150/2015, de 10 de Setembro, Lei n.º 36/2021, de 14 de Junho, e a já referida Lei n.º 67/2021.

...

c) «*Apoio financeiro*», *todo e qualquer subsídio, subvenção, auxílio, ajuda, patrocínio, garantia, concessão, doação, participação, vantagem financeira ou qualquer outro financiamento independentemente da sua designação, temporário ou definitivo, que sejam concedidos pela administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, outras pessoas coletivas da administração autónoma e demais pessoas coletivas públicas;*

Por outro lado – provando a utilidade dessa definição – ao longo do diploma há referências diversas aos *apoios financeiros* concedidos às fundações pela administração directa ou indirecta do Estado, regiões autónomas e pelas *autarquias locais*<sup>14</sup>.

Daqui resulta que o citado segmento da decisão do Tribunal de Contas, na medida em que ligou uma “*inequívoca intenção de controlo da despesa pública*” à “*proibição legal de celebração de contratos-programa*”, só pode ter assentado no pressuposto (que se parece ter tornado generalizado) de que, no quadro do RJAE, *a única forma de conceder apoios autárquicos a fundações passaria pela celebração de contratos-programa* – e portanto, excluídos estes, não haveria forma de incorrer em despesa pública local com as fundações. O que, *mesmo só para os subsídios à exploração* (uma vez que os demais apoios são admitidos e a proibição dos subsídios ao investimento nem sequer faz parte das normas do RJAE que são aplicáveis a entidades não-empresariais), sempre dependeria da relação que nesse diploma se lhes estabelece com os contratos-programa.

É o que se verá a seguir.

---

<sup>14</sup> No n.º 5 do artigo 8.º: “*A concessão de apoios financeiros pela administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, outras pessoas coletivas da administração autónoma e demais pessoas coletivas públicas depende da inscrição da fundação no registo nos termos dos números anteriores.*”; na alínea b) do n.º 2 do artigo 9.º (só para “*fundações privadas com estatuto de utilidade pública e [...] fundações públicas*”): “*Montante discriminado dos apoios financeiros recebidos nos últimos três anos da administração direta e indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, outras pessoas coletivas da administração autónoma e demais pessoas coletivas públicas.*”; e também no n.º 8 do artigo 9.º: “*O incumprimento do disposto no presente artigo impede o acesso a quaisquer apoios financeiros durante o ano económico seguinte àquele em que se verificou o incumprimento e enquanto este durar.*”; e no n.º 3 do artigo 16.º (só para fundações privadas): “*As fundações privadas que beneficiem de apoios financeiros públicos estão sujeitas à fiscalização e controlo dos serviços competentes do Ministério das Finanças e ao controlo do Tribunal de Contas relativamente à utilização desses apoios.*” (embora estas duas últimas normas não mencionem expressamente as autarquias, a referência a “*apoios financeiros públicos*” inclui-as necessariamente na estatuição da primeira e na previsão da segunda).

#### IV. A RELAÇÃO ENTRE CONTRATOS-PROGRAMA E SUBSÍDIOS À EXPLORAÇÃO

A proibição de atribuição de **subsídios à exploração sem dependência de um contrato-programa** (n.º 4 do artigo 32.º do RJAEL) também foi, por vontade inequívoca do legislador, considerada *directamente inaplicável* às fundações (ficou fora do âmbito das normas que o n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL convoca para regular as relações das autarquias locais com entes não-empresariais, designadamente as fundações). Essa mesma norma foi, porém, convocada *indirectamente* para regular uma parte dessas relações porque para ela remete a parte final do n.º 2 do artigo 53.º do RJAEL (“*A deliberação de aquisição de participações locais deve ser antecedida pelo cumprimento dos procedimentos previstos na lei, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 32.º*”). Ora, como se viu<sup>15</sup>, a exigência genérica de contratos-programa assume contornos específicos para o caso das *empresas locais de serviços de interesse geral* e para o caso de *empresas locais de promoção de desenvolvimento local e regional*. Assumirá também, como é inevitável, contornos específicos quando estiver prevista, com particularidades, em outras normas, designadamente no caso desse n.º 2 do artigo 53.º do RJAEL.

Assim, essa (segunda<sup>16</sup>) remissão – a operada pelo n.º 2 do artigo 53.º – tem de se entender delimitada pelo seu próprio âmbito de aplicação (que é, estritamente, o de fazer aplicar, *antes* da “*Aquisição de participações locais*”, os “*procedimentos previstos na lei*”):

***A deliberação de aquisição de participações locais deve ser antecedida pelo cumprimento dos procedimentos previstos na lei, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 32.º***<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Supra, nota 5.

<sup>16</sup> A primeira remissão é a do já citado n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL para o seu artigo 53.º.

<sup>17</sup> Analisando o conteúdo do artigo 32.º do RJAEL, que tem por epígrafe “*Viabilidade económico-financeira e racionalidade económica*”, logo se vê que tal preocupação é estranha à natureza das fundações. Por um lado, visando originariamente a prossecução *de fins de interesse social* (n.º 1 do artigo 185.º, alínea *a*) do n.º 3 do artigo 188.º e alínea *b*) do n.º 2 do artigo 190.º do Código Civil), têm geneticamente um escopo de benemerência que não corresponde ao que se entende normalmente por “*racionalidade económica*”. Por outro lado, as fundações podem ter por fim a própria dissipação do seu património (vg: se X criasse uma fundação com 100 milhões de euros, com a estipulação de que todos os anos ela teria de financiar projectos de habitação social no valor de 20 milhões de euros, tal fundação rapidamente esgotaria a sua dotação, não tendo menos mérito – e menos “*viabilidade económico-financeira*” – por isso).

Não obstante o entorse da criação de *fundações empresariais* (v. OLAVO CUNHA, Paulo, “As “fundações-empresa” - liberalidade paradoxal ou paradoxo da liberdade (de instituição)?” in COSTA GONÇALVES, Diogo/SOARES PEREIRA, Rui, *Direito das Fundações em Debate - Perspetivas de Reforma*, Cascais: Princípiã, 2020, pp. 169-181), a inadequação de base da imposição de “*Viabilidade económico-financeira e racionalidade económica*” a entidades que não só não têm de a ter como obedecem (ou deviam obedecer) a uma racionalidade extra-económica, impõe que o quadro de remissão seja teleologicamente analisado para cumprir a condição da remissão (“*com as devidas adaptações*”) e o seu contexto teleológico (“*A deliberação de aquisição de participações locais deve ser antecedida*”).

pele cumprimento dos procedimentos previstos na lei” começa por dizer a norma do n.º 2 do artigo 53.º do RJAEL que convoca a aplicação do artigo 32.º do RJAEL). Assim sendo, e sendo óbvio que nem todos os números do dito artigo 32.º dispõem sobre “procedimentos”, e que nem todos se referem a matérias que possam “anteceder” a decisão de “Aquisição de participações sociais” (já de si entendida num sentido generoso) prevista no n.º 2 do artigo 53.º do RJAEL, mais se afasta a continuidade lógica que terá presidido às duas remissões sucessivas: a do n.º 3 do artigo 56.º para o artigo 53.º do RJAEL, e a remissão do n.º 2 desse artigo 53.º para o artigo 32.º do RJAEL:

No n.º 1 do artigo 32.º do RJAEL estipula-se que

*A deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confiram uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando-se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira.*

Estando em causa, na norma remissiva do n.º 2 do artigo 53.º do RJAEL, o “cumprimento dos procedimentos previstos na lei” para a “Aquisição de participações locais”, faz algum sentido que essa norma do artigo 32.º tenha aplicação (analgógica) no caso de uma autarquia estar a considerar constituir ou participar numa fundação. Mas a aplicação do aqui disposto não pode ser mais do que aproximada porque as fundações, por definição, são alheias aos fins de uma “entidade empresarial”, e a “sustentabilidade económica e financeira” das fundações, se assim se pode designar, tem parâmetros de aferição distintos dos das entidades empresariais.

E o mesmo vale também para os ns. 3, 5, 6 e 8 do artigo 32.º, que dispõem, todos, sobre procedimentos de verificação da viabilidade (ou delimitação do seu entendimento) em momentos anteriores à “Aquisição de participações locais” (com a particularidade de a remissão da primeira dessas disposições praticamente excluir a aplicação do disposto no n.º 1 a fundações):

*3 - A viabilidade e sustentabilidade económico-financeira são demonstradas, quando aplicável, observando as disposições dos n.ºs 14 e 15 do artigo 62.º.*

[O n.º 15 do artigo 62.º determina que “O disposto no n.º 1 não é aplicável às empresas locais que exercem, a título principal, as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura, da educação, da ação social, do desporto e da ciência, inovação e tecnologia.”, ou seja, basicamente excluindo da sua aplicação os domínios privilegiados de ação das fundações].

(...)

*5 - No caso de a empresa local beneficiar de um direito especial ou exclusivo, nos termos definidos no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 148/2003, de 11 de julho, que «Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/52/CE, da Comissão, de 26 de julho, que altera a Diretiva n.º 80/723/CEE, da Comissão, de 25 de junho, relativa à transparência das relações financeiras entre as entidades públicas dos Estados membros e as empresas públicas», alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2005, de 26 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 69/2007, de 26 de março, essa vantagem deve ser contabilizada para aferição da sua viabilidade financeira.*

*6 - Os estudos referidos nos n.ºs 1 e 2, bem como os projetos de estatutos e todos os demais elementos de instrução existentes, acompanham as propostas de constituição e participação em empresas locais, devendo ser objeto da apreciação e deliberação previstas no n.º 1 do artigo 22.º*

(...)

*8 - A cominação prevista no n.º 1 aplica-se ainda a todos os atos ou contratos, de natureza instrumental, acessória ou conexas à constituição de empresas locais ou de aquisição de participações sociais, dos quais decorram efeitos de natureza económica ou financeira.*

O n.º 2 do artigo 32.º do RJAEL, que remete para o seu n.º 1, pode ter uma maior utilidade para as deliberações de constituição ou participação em fundações, na medida em que manda atender a parâmetros não exclusivamente reditórios:

*Os estudos previstos no número anterior devem incluir ainda a justificação das necessidades que se pretende satisfazer com a empresa local, a demonstração da existência de procura atual ou futura, a avaliação dos efeitos da atividade da empresa sobre as contas e a estrutura organizacional e os recursos humanos da entidade pública participante, assim como a ponderação do benefício social resultante para o conjunto de cidadãos.*

Já parece evidente que a remissão do n.º 2 do artigo 53.º do RJAEL (“A deliberação de aquisição de participações locais deve ser antecedida pelo cumprimento dos procedimentos previstos na lei”) não pode incluir a aplicação do disposto no n.º 7 do artigo 32.º (que trata de algo que é necessariamente subsequente a essa deliberação):

*7 - Independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a*

Sendo essa a única norma de extensão às fundações do regime limitativo do artigo 32.º do RJAEL, e tendo ela uma teleologia *cautelar* expressa (ie: dizendo expressamente respeito ao *momento anterior à participação das autarquias locais nos entes não empresariais previstos no Capítulo V do RJAEL*), parece claro que – atenta a facilidade com que o legislador do RJAEL podia ter ampliado a convocação das normas aplicáveis a estes entes, ou ter estabelecido a proibição de subsídios à exploração<sup>18</sup> – não terá “*um mínimo de correspondência verbal*” na letra da lei qualquer interpretação que pretenda ampliar o seu sentido para cobrir o relacionamento entre autarquias locais e as fundações em que as autarquias já tivessem participação (ie, que pretenda transferir para momentos subsequentes ao da apreciação prévia da participação de uma autarquia numa fundação o que o RJAEL, tanto no n.º 2 do seu artigo 53.º como na generalidade das normas do seu artigo 32.º, coloca expressamente *antes*).

Tal só seria possível assumindo uma *interpretação correctiva* do âmbito da remissão que – seja qual for a posição de princípio que se adopte quanto à sua admissibilidade – não tem qualquer razão de ser no caso: se, como se viu, a Lei-Quadro das Fundações previa originariamente, e continua a prever expressamente, apoios de autarquias locais a fundações, porque é que havia de se inferir da exigência da *imposição de contratos-programa* para a atribuição de subsídios à exploração, **em sede de avaliação prévia da participação em fundações**, a *proibição subsequente* de atribuição de “subsídios à exploração” a fundações? E, sobretudo, a fundações que não tenham passado por essa fase de escrutínio? Como, exactamente, é que uma diligência imposta num contexto preciso ganha amplitude para valer fora dele?

Será que tais subsídios são mais lesivos para a teleologia do RJAEL do que, por exemplo, os subsídios ao investimento, de modo a que uns e outros mereçam tratamento diferenciado?

---

*elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.ºs 1 e 2 e a efetiva situação económico-financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção-Geral de Finanças.*

Por idêntica ordem de ideias, parece óbvio que o âmbito temporal de aplicação da norma do actual n.º 4 do artigo 32.º (“*A atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa.*”) se situa necessariamente *após* a deliberação de aquisição de participações sociais e, portanto, também deve ficar fora do âmbito da remissão do n.º 3 do artigo 53.º do RJAEL. Observando já que se tratava “*de um preceito com uma localização menos adequada*”, GONÇALVES, Pedro, “Notas...”, p. 173, anotação ao (então) n.º 3 do artigo 32.º do RJAEL.

<sup>18</sup> Ainda que tal proibição não tivesse lógica aparente, tendo em conta que as fundações não estão impedidas de receber *subsídios ao investimento* (já se viu que a proibição do n.º 1 do artigo 36.º do RJAEL não lhes é aplicável) e que os cálculos de rentabilidade financeira se não possam fazer nos termos das entidades com escopo lucrativo, como já se referiu (v. 1.º§ da nota anterior).

Ou mais lesivos que as diversas variedades de “apoios financeiros” que a Lei-Quadro das Fundações admite?

## V. A RELAÇÃO ENTRE SUBSÍDIOS À EXPLORAÇÃO E APOIOS FINANCEIROS

Visto que a Lei-Quadro das Fundações prevê expressamente (em diversas normas – incluindo algumas que resultam da revisão que entrou em vigor no passado dia 1 de Janeiro de 2022) que as autarquias locais possam conceder apoios financeiros às fundações, ainda se poderia colocar a questão de saber se esses apoios não deveriam excluir os subsídios à exploração. Ou seja, tentar reintroduzir pela janela a proibição que saiu pela porta.

Como, na sequência dos seus ns. 1 e 2, resulta do n.º 3 do artigo 47.º do RJAEL<sup>19</sup>, um subsídio à exploração é um montante que cobre uma diferença entre receitas e despesas, diferença essa que pode, em última instância, ser imputada a uma política de preços ou de quantidades desfasada das regras do mercado.

Se em vez de um *preço político* (ie: um preço que é determinado pela avaliação do ganho social decorrente do acesso ao bem ou serviço, sem atender ao seu custo de provisão, ou, na expressão do n.º 3 do artigo 47.º do RJAEL, um “*preço subsidiado na ótica do interesse geral*”) se adoptasse um *preço de mercado*, os custos de produção seriam necessariamente cobertos e não haveria que recolher receitas sem ser as resultantes das transacções efectuadas: ou as receitas cobririam os custos e não haveria razão para subsídios à exploração, ou a actividade teria de cessar, por não gerar receitas que cobrissem esses custos.

Ou seja: se a esse preço remuneratório a procura diminuísse, teria de diminuir também a provisão desses bens ou serviços – com a inerente redução dos custos (pelo menos dos custos variáveis) incorridos. Se ao preço remuneratório a actividade não tivesse procura que justificasse a provisão do bem ou serviço, os prejuízos não cobertos ditariam o encerramento dessa actividade.

Assim, através das funções normais dos preços de mercado – alocação de recursos, custeio da produção e rateio da sua provisão – a exploração seria otimizada sem necessidade de subsídios. Também por isso, como notou o citado acórdão do Tribunal de Contas, “*a ratio legislativa*” do RJAEL

---

<sup>19</sup> A redacção do n.º 3 (o único que não menciona expressamente os subsídios à exploração) é a seguinte:

*O desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da adoção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral.*

estava “*condicionada, essencialmente, por uma inequívoca intenção de controlo da despesa pública*”. O que se pretendeu foi diminuir a diferença entre custos de produção e receitas geradas com essa produção – com as inevitáveis consequências de, para evitar acréscimo de prejuízos, se produzir menos e se vender a preços mais elevados.

Acontece que esta lógica de mercado não devia sequer ser equacionada para as fundações, ainda que ela se tenha entranhado na utilização que se vai fazendo dessa forma jurídica para propósitos que lhe são geneticamente alheios. Certamente que – para referir a nossa mais conhecida fundação – o serviço de bolsas da Gulbenkian, ou os seus Museus, ou o seu serviço de edições, ou a sua orquestra, ou a sua biblioteca, ou as residências estudantis no estrangeiro, ou os ciclos de conferências e de concertos que promove, ou tantas outras das suas actividades, não têm – como se escreve na epígrafe do artigo 32.º do RJAEL – “*Viabilidade económico-financeira e racionalidade económica*”. Mas nada impede que uma fundação seja sistematicamente deficitária: em parte alguma se impõe que a dotação inicial da fundação (que tem de ser “*suficiente*”, diz o n.º 1 do artigo 3.º da Lei-Quadro das Fundações) tenha de assegurar que os seus fins sejam custeados *apenas* com os seus rendimentos, mais a mais podendo ser constituída por *prazo determinado* (alínea *a*) do n.º 1 do artigo 192.º do Código Civil e alínea *a*) do n.º 1 do artigo 35.º da Lei-Quadro das Fundações), ou ter implícita a sua extinção após exaurir a sua dotação (uma outra forma de ter *prazo determinado*). Não é requisito das fundações que aspirem à eternidade.

Não obstante, e uma vez que as disposições sobre fundações no RJAEL são indiferentes à *natureza* das fundações – e nestas temos de distinguir fundações *privadas*, fundações *públicas de Direito Público* e fundações *públicas de Direito Privado*<sup>20</sup> – cremos que o argumento para justificar a indistinção entre subsídios à exploração e outros apoios não deve ser esse. Ou seja, não deve ser o de que, tendo em conta a irrelevância de preços remuneratórios para o escopo fundacional, não importaria distinguir os diversos tipos de apoios que podem ser concedidos às fundações para efeitos de isolar os subsídios à exploração (proibidos) dos demais (permitidos). Com o recurso crescente à forma fundacional, não se pode excluir que para algumas fundações – ou para algumas actividades desempenhadas por fundações – seja relevante a cobertura de custos.

O que temos por decisivo é que, ao contrário do que acontece no sector empresarial local – em que o artigo 40.º do RJAEL exige o “*Equilíbrio de contas*” e impõe as transferências financeiras dos sócios para cobertura de prejuízos –, a eventual erosão do capital da fundação não implica qualquer obrigação de “*reposição*” para os nela participantes.

---

<sup>20</sup> Cfr. *supra*, nota 13 e texto associado.

Quer dizer que a referida *intenção de controlo da despesa pública*, que se consegue rastrear até uma das origens do RJAE<sup>21</sup>, tem de ter um significado diverso para entidades empresariais (cujos défices responsabilizam os sócios, designadamente públicos) e para entidades não-empresariais (que estão dispensadas, por natureza e por não imposição legislativa, de repercutir tais prejuízos nas entidades públicas participantes).

A esta luz, até se pode compreender que se proibam contratos-programa – ao menos para as fundações *puras* (poderiam ser vistos, até, como a intromissão, se é que não um entorse, nos fins benemerentes que foram escolhidos pelos seus fundadores) – mas que não se proíba que se lhes concedam apoios públicos, que o legislador admite que possam assumir as mais variadas formas (e daí a já referida alínea *c*) do n.º 3 do artigo 3.º da Lei-Quadro das Fundações, sem que do plurifacetado elenco dessa norma se possa extrair alguma indicação no sentido de que desses possíveis apoios se teriam de excluir os “*subsídios à exploração*”) <sup>22</sup>.

## VI. CONCLUSÕES

- A. Se um regime extenso para A é estendido em muito limitada medida a não-A, é de presumir que o legislador ponderou bem os limites dessa extensão.
- B. Em todo o caso, se a extensão se manda fazer com as devidas adaptações, importa ter presentes as diferenças de sentido entre A e não-A.

---

<sup>21</sup> Cfr. *supra*, nota 2.

<sup>22</sup> De *iure condendo*, faria talvez sentido que a situação das fundações participadas pelas autarquias – sobretudo as que não são puramente beneméritas – fosse equiparada à das cooperativas de interesse público e das associações de direito privado em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante, *permitindo* (*rectius*: obrigando) também às fundações o acesso a contratos-programa que as alterações legislativas subsequentes ao RJAE vieram admitir para essas outras entidades não-empresariais. Sendo a norma remissiva original a mesma para todas essas entidades não-empresariais, foi a evolução legislativa que criou, a dois tempos, um regime singular para as fundações. O fim da proibição de recurso a contratos-programa no quadro das relações entre autarquias e fundações submeteria os eventuais apoios a essas fundações *que revestissem uma natureza de subsídios à exploração* (ainda que à custa da criação de um problema de delimitação das fronteiras entre uns e outros) a uma disciplina adicional que, por enquanto, não lhes pode ser imposta – por falta de fundamento legal. Salvo melhor opinião, portanto, o que o Tribunal de Contas entendeu no referido Acórdão n.º 1/2018 como um aligeiramento das limitações ao financiamento das cooperativas de interesse público e das associações de direito privado em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante (ao invés da limitação que se teria mantido para as fundações) tem o sentido oposto: aquelas entidades é que passaram a só poder ser financiadas pelas autarquias participantes no quadro de contratos-programa, ao passo que as fundações continuam a poder sê-lo sem esse documento disciplinador. *Rectius*: como muito bem decidiu, no actual quadro legal *não podem sê-lo com ele*.

- C.** Se uma norma estende a não-**A** regimes específicos ( $x$ ,  $y$  e  $z$ ) de entre todos os regimes criados para **A** (vg: todas as letras do alfabeto a partir de  $m$  – incluindo, claro,  $x$ ,  $y$  e  $z$ ), e se um segmento específico de  $w$  é convocado por uma norma que rege  $x$ , esse segmento de  $w$  só pode valer para não-**A** nos termos em que vale a propósito de  $x$ .
- D.** Pretender que a convocação de  $w$  implica a de  $k$ , porque  $k$  é mencionado em  $w$ , embora fora da lógica de  $w$ , implica assumir a necessidade de corrigir a lógica de extensão do regime de **A** a não-**A**.
- E.** Se uma norma admite, para não-**A**, toda a espécie de  $R$ , não há fundamento para pretender que  $r_1$  não faz parte de  $R$ .
- F.** Pode admitir-se que haja vantagem em alargar a **B** mais um regime específico de entre os que são de aplicação a **A**.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> O leitor menos propenso a abstracções, pode reler as Conclusões com a seguinte tabela de equivalências:

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>A</b>        | <b>entidades empresariais</b>   |
| não- <b>A</b>   | <b>entidades não-empresariais</b>   |
| $x$             | regime do artigo 53.º do RJAEL: <i>Aquisição de participações locais</i>  |
| $y$             | regime do artigo 54.º do RJAEL: <i>Fiscalização prévia e deveres de comunicação</i>   |
| $z$             | regime do artigo 55.º do RJAEL: <i>Controlo e equilíbrio</i>  |
| a partir de $m$ | totalidade das normas do RJAEL (que não esgotam o regime de relações entre as autarquias e os entes participados)           |
| $w$             | regime do artigo 32.º (excepto ns. 4 e 7) do RJAEL: <i>Viabilidade económico-financeira e racionalidade económica</i>       |
| $k$             | artigo 32.º, n.º 4, do RJAEL: <b>contratos-programa</b>   |
| $R$             | alínea <i>c</i> ) do n.º 3 do artigo 3.º da Lei-Quadro das Fundações:<br><b>apoios financeiros</b>                          |
| $r_1$           | ns. 1, 2 e 3 (e 4, sob a designação de “transferências financeiras”) do artigo 47.º do RJAEL: <b>subsídios à exploração</b> |
| <b>B</b>        | <b>fundações</b>  |

---

# **A**TIVIDADE DO TRIBUNAL







**PARECER E RELATÓRIO DE  
AUDITORIA SOBRE A CONTA DA  
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**09/07/2021**

**Processo n.º 11/2021-AUDIT**

**Relator: Conselheiro Mário Mendes  
Serrano**

**\*“com declaração de voto”**

ANO 2020 / CONTA DA ASSEMBLEIA DA  
REPÚBLICA / CONTA DE GERÊNCIA /  
PARECER / RELATÓRIO DE AUDITORIA /  
TRIBUNAL DE CONTAS

**PARECER E RELATÓRIO DE AUDITORIA SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - ANO  
ECONÓMICO 2020**

**SUMÁRIO**

O presente Parecer é emitido nos termos do n.º 2 do artigo 315.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março – Lei do Orçamento do Estado (LOE 2020).

O Conselho Administrativo da Assembleia da República é o órgão responsável pela:

- preparação de demonstrações financeiras e orçamentais que apresentem de forma verdadeira e apropriada a posição financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa e o desempenho orçamental de acordo com os requisitos contabilísticos aplicáveis previstos no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP);
- elaboração do relatório de gestão nos termos legais e regulamentares aplicáveis;
- criação e manutenção de um sistema de controlo interno apropriado para permitir a preparação de demonstrações financeiras e orçamentais isentas de distorção material devida a fraude ou erro;
- adoção de princípios, convenções, regras, práticas e critérios contabilísticos adequados às circunstâncias.

O Tribunal de Contas (TdC) auditou as Demonstrações Financeiras e Orçamentais da AR, apresentadas em conformidade com o SNC-AP, reportadas a 31 de dezembro de 2020, as quais compreendem:

- o Balanço, que evidencia um total de 71 170 923,15 € e um total de Património Líquido de 66 553 896,30 €, incluindo um Resultado Líquido do Período de € 3 186 762,69 €, a Demonstração dos Resultados por Natureza, a Demonstração dos Fluxos de Caixa, a Demonstração das Alterações no Património Líquido e o Anexo às Demonstrações Financeiras.
- a Demonstração do Desempenho Orçamental, a Demonstração da Execução Orçamental da Receita que evidencia um total de 131 537 147,98 € (incluindo o saldo orçamental da gerência anterior, no valor de 34 977 278,32 € - dotações orçamentais e saldo das subvenções), a Demonstração da Execução Orçamental da Despesa que evidencia um total de 99 955 364,08 € e um Saldo para a gerência seguinte de 31 581 783,90 € e o Anexo às Demonstrações Orçamentais.

Com base na auditoria financeira realizada, o juízo do Tribunal de Contas é favorável, uma vez que as Demonstrações Financeiras e Orçamentais apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira da AR em 31 de dezembro de 2020, bem como o seu desempenho financeiro e orçamental e os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data, em conformidade com os requisitos contabilísticos previstos no SNC-AP.

ANO 2020 / CONTA DA PRESIDÊNCIA DA  
REPÚBLICA / CONTA DE GERÊNCIA / PARECER /  
RELATÓRIO DE AUDITORIA / TRIBUNAL DE  
CONTAS

**PARECER E RELATÓRIO DE  
AUDITORIA SOBRE A CONTA  
DA PRESIDÊNCIA DA  
REPÚBLICA**

**09/07/2021**

**Processo n.º 12/2021-AUDIT**

**Relator: Conselheiro Mário Mendes  
Serrano**

**\*“com declaração de voto”**

**PARECER E RELATÓRIO DE AUDITORIA SOBRE A CONTA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - ANO  
ECONÓMICO 2020**

**SUMÁRIO**

O presente Parecer é emitido nos termos do n.º 2 do artigo 315.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março – Lei do Orçamento do Estado (LOE 2020).

O Conselho Administrativo da Presidência da República é o órgão responsável pela:

- preparação e aprovação das demonstrações financeiras e orçamentais numa base de continuidade que apresentem de forma verdadeira e apropriada a posição financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa e o desempenho orçamental de acordo com os princípios e normas de contabilidade públicas previstos no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP);
- aprovação do relatório de gestão nos termos legais e regulamentares;
- criação e manutenção de um sistema de controlo interno apropriado para permitir a preparação e elaboração de Demonstrações Financeiras e Orçamentais isentas de distorção material devida a fraude ou erro;
- adoção de princípios, convenções, regras, práticas e critérios contabilísticos adequados às circunstâncias.

O Tribunal de Contas (TdC) auditou as Demonstrações Financeiras e Orçamentais da Presidência da República (PR), apresentadas em conformidade com o SNC-AP, reportadas a 31 de dezembro de 2020, as quais compreendem:

- o Balanço, que evidencia um total de € 24 441 018,20 e um total de Património Líquido de € 21 753 631,08, incluindo um Resultado Líquido do Período de € 114 343,04, a Demonstração dos Resultados por Natureza, a Demonstração dos Fluxos de Caixa e o Anexo às Demonstrações Financeiras.
- a Demonstração de Desempenho Orçamental, a Demonstração da Execução Orçamental da Receita que evidencia um total de € 17 031 972,35 (incluindo o saldo orçamental da gerência anterior, no valor de € 1 333 503,30), a Demonstração da Execução Orçamental da Despesa que evidencia um total de € 15 189 736,10 e um saldo orçamental para a gerência seguinte de € 1 842 236,25 e o Anexo das Demonstrações Orçamentais.

Com base na auditoria financeira realizada, o juízo do Tribunal de Contas é favorável. As Demonstrações Financeiras e Orçamentais apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira da Presidência da República, em 31 de dezembro de 2020, bem como o seu desempenho financeiro e orçamental e os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data, em conformidade com os princípios e requisitos contabilísticos previstos no SNC-AP.

**PARECER SOBRE A CONTA  
GERAL DO ESTADO 2020**

**10/12/2021**

**Relator: Conselheira Ana Leal  
Furtado**

ANO 2020 / CONTA GERAL DO ESTADO /  
PARECER / TRIBUNAL DE CONTAS

**PARECER SOBRE A CONTA GERAL DE ESTADO 2020**

**SUMÁRIO**

O Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020 aprecia a atividade financeira do Estado, tal como reportada pela Conta (CGE), que abrange, em 2020, a execução orçamental de 479 entidades da administração central (AC) e a conta consolidada de 11 entidades da segurança social (SS), apresentada também em base patrimonial.

O Parecer inclui um juízo com reservas e ênfases que incidem sobre a legalidade, a correção financeira dos valores reportados na CGE e o controlo interno. À semelhança dos anos anteriores, realça-se a limitação importante da Conta continuar a não incluir o balanço e a demonstração de resultados da AC.

As 51 recomendações são, na sua maioria, reiteradas de anteriores Pareceres, dado subsistirem limitações de natureza estrutural que afetam a completude e correção da Conta e que dependem, em grande medida, da implementação da reforma das finanças públicas e de desenvolvimentos ao nível dos sistemas de informação e da legislação em vigor - aspetos também prejudicados pela necessidade de resposta à crise económica e social causada pela pandemia.



**ACÓRDÃO N.º 18/2021 – 1ªS/PL**

**07/07/2021**

**Processo n.º 895/2021**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá  
Mesquita**

**\*“com declaração de voto”**

ACORDO QUADRO / AJUSTE DIRETO /  
CONTRATO DE EMPREITADA / CONTRATO DE  
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATO  
RELACIONADO / DISPENSA DE FISCALIZAÇÃO  
PRÉVIA / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / ISENÇÃO  
DE VISTO / PREÇO CONTRATUAL / PRINCÍPIO  
DO PEDIDO

**SUMÁRIO**

**A) Fixação pelo Plenário da 1.ª Secção de orientação interpretativa visando a unidade de aplicação do direito sobre matéria que não integra a *ratio decidendi* do julgamento**

1. Um dos corolários do princípio do pedido nos processos de fiscalização prévia é a necessidade de um requerimento inicial relativo a concreto ato ou contrato (artigo 81.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC).
2. Num processo de fiscalização prévia relativo a determinado contrato, o tribunal não pode proferir decisão com efeito de caso julgado sobre a sujeição a essa forma de fiscalização de um outro contrato (ainda que outorgado pela mesma entidade) que não integre o objeto do requerimento da entidade.
3. As auditorias (em que vale um princípio de oficiosidade) são os únicos meios procedimentais que o Tribunal de Contas pode acionar para que entidades submetam a fiscalização prévia específico ato ou contrato ou categorias de atos ou contratos que não foram anteriormente remetidos para essa forma de controlo, estando previsto de forma expressa no artigo 49.º, n.º 2, da LOPTC que em «fiscalização concomitante», se «se apurar a ilegalidade de procedimento pendente ou de ato ou contrato ainda não executado», o Tribunal pode determinar que «a entidade competente para autorizar a despesa» seja «notificada para remeter o referido ato ou contrato à fiscalização prévia e não lhe dar execução antes do visto, sob pena de responsabilidade financeira».

4. As categorias acordos quadro singulares, por um lado, e contratos celebrados ao abrigo de acordos quadro singulares, por outro, são analiticamente autónomas no plano jurídico.
5. A circunstância de uma entidade requerente não ter submetido a fiscalização prévia um instrumento anterior (acordo quadro singular) que conforma um contrato relativamente ao qual pede que o tribunal conceda o visto não limita o poder jurisdicional do Tribunal para conhecer todas as questões de legalidade relevantes para efeitos do artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC, nomeadamente, ilegalidades no procedimento de formação do acordo singular suscetíveis de contaminar a legalidade do contrato celebrado ao seu abrigo que constitui o objeto do processo impulsionado pela entidade.
6. O alargamento do âmbito da pronúncia a matérias que não integram a *ratio decidendi* do julgamento no concreto processo de fiscalização prévia é incompatível com a natureza epistemológica da atividade jurisdicional do tribunal nesse tipo de processos, que tem como necessária justificação uma *motivação* no todo ou em parte cognitiva e sempre normativamente fundada.
7. A matéria jurídica objeto de alargamento da discussão ao colégio dos juizes da 1.ª Secção do TdC a fim de assegurar a unidade de aplicação do direito, embora se reporte a problema de interpretação essencial para aplicação do direito num caso concreto, é suscetível de ser formulada com contornos de abstração: saber se são dispensados de fiscalização prévia contratos de prestação de serviços de valor inferior a 750.000 € celebrados ao abrigo de acordo quadro singular de valor igual ou superior a 950.000 €.

**B) Contratos de prestação de serviços celebrados ao abrigo de acordo quadro em face do âmbito objetivo da fiscalização prévia**

8. Para efeitos do preenchimento dos requisitos estabelecidos na norma da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, as empreitadas celebradas ao abrigo de acordo quadro singular constituem *contratos de aquisição de serviços* que envolvem um tipo de obrigação sinalagmática para o credor e *implicam despesa* relativa à contraprestação do adjudicante.
9. Um contrato de prestação de serviços celebrado por uma entidade enquadrada no artigo 2.º, n.º 1 da LOPTC ao abrigo de um acordo quadro singular integra, independentemente do seu valor, o âmbito objetivo da fiscalização prévia estabelecido pelo artigo 46.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC.

### C) Dispensa de fiscalização prévia e a relação entre o acordo quadro singular e o contrato celebrado ao seu abrigo

10. Os acordos quadro singulares são contratos celebrados entre uma entidade adjudicante e um único adjudicatário com vista a disciplinar relações contratuais futuras a estabelecer ao longo de um determinado período de tempo, mediante a fixação antecipada dos termos dos contratos a celebrar ao seu abrigo bem como de todos os aspetos relativos à respetiva execução (artigos 251.º e 252.º, n.º 1, al. *a*), do CCP).
11. Nas tipologias em apreciação, a relação jurídica fundamental opera entre o acordo quadro singular e os contratos celebrados ao seu abrigo e não se reporta à conexão, secundária, dos vários ajustes diretos entre si.
12. Existindo entre o acordo quadro singular e o contrato celebrado uma conexão jurídica inequívoca e derivada do efeito conformador do primeiro sobre o segundo, deve concluir-se que está preenchido o conceito de «contratos relacionados» para efeitos do disposto no artigo 48.º, n.º 2, da LOPTC sendo o valor atendível o que se encontra estabelecido no acordo quadro singular.
13. Consequentemente, as empreitadas celebradas ao abrigo de um acordo quadro cujo valor contratual seja igual ou superior a 950.000 € nunca estão dispensadas de fiscalização prévia (ainda que os concretos ajustes diretos tenham valor inferior a 750.000 €).

#### **ACÓRDÃO N.º 19/2021 – 1ªS/SS**

**06/07/2021**

**Processo n.º 1027/2021**

**Relator: Conselheiro Alziro  
Antunes Cardoso**

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / AUTORIZAÇÃO PRÉVIA / COMISSÃO DE IMOBILIZAÇÃO / COMPARAÇÃO DE PROPOSTAS / CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO A LONGO PRAZO / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

#### **SUMÁRIO**

1. Da divergência entre a modalidade do contrato aprovado pelo órgão deliberativo, sob proposta do órgão executivo (contrato de empréstimo de longo prazo) e o contrato outorgado (contrato de

abertura de crédito), resultou a celebração de um contrato de abertura de crédito sem a necessária autorização da Assembleia Municipal, em violação do disposto no n.º 6, do artigo 49.º, da Lei n.º 73/2013, e n.º 1, alínea f), da Lei n.º 75/2013.

2. A deliberação da assembleia municipal que autorizou o empréstimo, é nula, por ter autorizado despesas não permitidas por lei, conforme cominação estabelecida no n.º 2 do artigo 4.º do RFALEI, e no artigo 59.º, n.º 2, alínea c), do RJAL, nulidade que se repercute no contrato.
3. É também nula, a deliberação da Câmara Municipal, que aprovou a minuta de contrato, diverso do contrato de empréstimo autorizado pela a Assembleia Municipal.
4. A insuficiente definição dos critérios de adjudicação conducente à apresentação e conseqüente escolha de propostas com características diferentes não se afigura uma opção sustentada em critérios de rigor, eficiência e de boa gestão que a lei impõe, na medida em que as propostas não são comparáveis entre si, nem resulta demonstrado que a proposta adjudicada tenha sido a mais favorável.
5. A estatuição de comissões de imobilização, associada normalmente a casos de contas caucionadas ou de descobertos bancários, não se deve verificar em empréstimos de médio e longo prazo para investimentos municipais, tratando-se assim, de um encargo incompatível com o regime legal dos empréstimos de médio e longo prazo para investimento, designadamente com o disposto no n.º 10 do artigo 51.º do RFALEI, onde se prevê um prazo de utilização do capital de até 2 anos, como sucede no contrato em apreço.
6. As nulidades mencionadas resultam da violação de normas que regem sobre a atividade financeira das autarquias locais (n.º 2, do artigo 4.º, 51.º, n.ºs 1 e 10, e 49.º n.º 5, do RFALEI), normas que têm inquestionável natureza financeira, e como tal, constituem motivo de recusa de visto ao contrato, por força do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
7. A insuficiente definição do critério de adjudicação e a desconsideração da comissão de imobilização para efeitos de comparação de propostas, é suscetível de produzir alteração no resultado financeiro do contrato, dado que, se tivesse sido considerada, a proposta de adjudicação poderia ter sido outra.
8. A nulidade, a violação de normas financeiras e a alteração do resultado financeiro do contrato constituem fundamentos de recusa de visto nos termos das alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / CLÁUSULA  
CONTRATUAL GERAL / CLÁUSULA DE  
IMOBILIZAÇÃO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO /  
CONTRATO PROGRAMA / DECLARAÇÃO DE  
CONFORMIDADE / EMPRESA LOCAL /  
ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL /  
ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA /  
FINANCIAMENTO / NULIDADE / OBJETO DO  
CONTRATO / PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES /  
PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / RECUSA  
DE VISTO / REJEIÇÃO DA PROPOSTA / SUBSÍDIOS

**ACÓRDÃO N.º 21/2021 – 1ªS/SS**

**13/07/2021**

**Processo n.º 819/2021**

**Relator: Conselheiro Miguel  
Pestana de Vasconcelos**

**SUMÁRIO**

**A) Realização de investimentos na área de concessão das Empresas municipais.**

1. Nos termos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais), os municípios podem criar empresas locais às quais podem delegar poderes (desde que esta faculdade conste expressamente na deliberação que determinou a sua constituição e nos respetivos estatutos – artigo 27.º, n.º 1 da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).
2. Tratando-se de entes distintos, a concessão de empréstimos ou a transferência de fundos a outros títulos está expressamente vedada, de forma direta, não podendo as entidades públicas participantes conceder às empresas locais participadas quaisquer formas de subsídios ao investimento ou em suplemento a participações de capital (artigo 36.º n.º 1 da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto), ou indireta, através da contratação respeitante à adjudicação de aquisições de bens ou serviços, locações, fornecimentos ou empreitadas (artigo 36.º n.º 2 da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).
3. A celebração de contratos de empréstimos destinados a financiar investimentos, no âmbito de contratos programa ou contratos de gestão delegada que concretizem e atribuam funções específicas na área da construção e manutenção das infraestruturas urbanísticas e das redes públicas de águas e resíduos, entre o município e uma empresa local viola o disposto no artigo 36.º, n.º 1 da Lei n.º 50/2021, de 31 de agosto, aplicado por interpretação extensiva com base

num argumento de maioria de razão, que proíbe a concessão de subsídios ao investimento, e, em geral, o princípio de separação patrimonial e financeira entre as duas entidades.

4. A deliberação da assembleia municipal, que aprovou os investimentos, bem como os empréstimos visando financiá-los é nula por violação do artigo 36.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, do artigo 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais) e do artigo 59.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico).
5. A realização de um investimento nestes termos, conduz ainda a um enriquecimento sem causa da empresa à custa do município (e ao empobrecimento correspondente desta a favor daquela), uma vez que este estaria a realizar atividades que nos termos dos estatutos (artigo 2.º, n.º 3) e do contrato-programa são da responsabilidade da primeira.
6. A omissão por parte do município de dados ao Tribunal, tendo respondido de forma a induzi-lo em erro, viola os deveres de boa fé, concretizados em termos de violação de deveres de lealdade e de informação, na relação com um órgão de soberania.

#### **B) Admissibilidade da proposta da instituição de crédito**

7. O endividamento autárquico orienta-se, nos termos do artigo 48.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os seguintes objetivos: minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo, de garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais, de prevenção de excessiva concentração temporal de amortização e de não exposição a riscos excessivos [respetivamente, alíneas a), b), c) e d), artigo 48.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro].
8. Os municípios podem contrair empréstimos de curto prazo, com prazo até um ano ou a médio e longo prazos, com prazo superior a um ano (artigo 49.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro).
9. Cabendo à assembleia municipal a autorização de contração do empréstimo, a lei impõe que o pedido destinado a essa finalidade seja obrigatoriamente acompanhado de “demonstração de consulta, e informação sobre as condições praticadas quando esta tiver sido prestada, em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.”

10. Não sendo cumprida esta disposição, em qualquer das suas vertentes, relativas, tanto ao convite, como à verificação da conformidade das diversas propostas com as suas condições, devendo rejeitar aquelas que não as preencham, a deliberação de aprovação do empréstimo é inválida.
11. Tratando-se no caso *sub judice* de uma proposta desconforme com o convite, porque diz respeito a um contrato diferente, uma abertura de crédito, daquele para o qual as entidades foram convidadas a apresentar propostas, um mútuo, deveria ter sido excluída.

### **C) Licitude do contrato celebrado com a instituição de crédito**

12. Incluindo o contrato celebrado duas tranches de crédito, mas não se encontrando definidas as condições da utilização de cada uma delas e o investimento a que se destinam, o objeto do contrato não está determinado, nem é determinável, estando ferido de nulidade, nos termos do artigo 280.º, n.º 1 do Código Civil.
13. A configuração da cláusula de imobilização prevista na cláusula 8.º, n.º 1, al. c) do contrato: 0,375% calculada sobre o montante do crédito não utilizado calculada dia a dia a debitar na data do pagamento de juros, não é lícita havendo uma dependência genética entre a obrigação de capital e a obrigação de juros.
14. Como se trata de uma cláusula contratual geral é nula por violação do artigo 17.º, al. b) do Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de novembro.
15. A Lei das cláusulas contratuais gerais) é aplicável a este contrato, porque, relativamente a ele, não se verifica a exclusão prevista no seu artigo 3.º, al. d) do Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de novembro.
16. Numa outra vertente de análise da cláusula, sendo ela configurada como uma comissão, está sujeita ao regime específico das comissões bancárias, estruturado com base nos princípios da efetividade, razoabilidade e da proporcionalidade.
17. Por não corresponder ao tipo legal que a lei permite e regula, o mútuo, esta cláusula não tem cobertura legal no regime do artigo 51.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
18. Ao tê-la aceite, o município violou artigo 51.º, n.º 10 e o artigo 4.º, n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, bem como o artigo 59.º, al. c) da Lei n.º 75/2013. Não se encontrando a despesa com essa comissão prevista na lei para os empréstimos a médio e longo prazo, a aprovação do empréstimo que a contem é nula.

19. As ilegalidades apontadas enquadram-se nos fundamentos de recusa de visto previstos no artigo 44.º, n.º 3 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

**ACÓRDÃO N.º 23/2021 – 1ªS/SS**

**06/10/2021**

**Processo n.º 1446/2021**

**Relator: Conselheiro Miguel  
Pestana de Vasconcelos**

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS / ASSINATURA DIGITAL / DECLARAÇÃO DE PREVALÊNCIA / FORMALIDADE NÃO ESSENCIAL / IRREGULARIDADE FORMAL / PRINCÍPIO DA BOA FÉ / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / RECUSA DE VISTO / REJEIÇÃO DA PROPOSTA / REMESSA DE DOCUMENTOS / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / TRADUÇÃO DA PROPOSTA

**SUMÁRIO**

1. A não aposição de assinatura digital qualificada, conforme exigido no programa de concurso e nos termos do n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, e a não junção à proposta da tradução devidamente legalizada da ficha técnica do produto, nem da declaração de prevalência, sobre os respetivos originais configura uma irregularidade, formalidade não essencial.
2. Não há nenhum interesse público que não possa ser acautelado pela sua entrega posterior.
3. Um nível extremo de formalismo, sem fundamento material, facilmente permite que propostas, eventualmente melhores para a aquisição dos bens ou serviços, sejam excluídas. O que prejudica, tanto a concorrência, como o interesse financeiro do Estado.
4. Em nada afeta a concorrência, bem como a igualdade entre os concorrentes, a aposição de uma assinatura *à posteriori*, no documento entregue com a proposta, a entrega com a proposta da tradução devidamente legalizada da ficha técnica do produto e da declaração de prevalência sobre os respetivos originais. Ao invés, a sua rejeição com esse fundamento é que restringiria de forma inadequada a concorrência, com a exclusão de uma proposta que, *in casu*, era mais vantajosa para a entidade pública.
5. Ao não recorrer, como deveria ter feito, porque tinha esse dever, ao regime do suprimento do disposto no artigo 72.º, n.º 3 Código dos Contratos Públicos (CCP), norma que violou, a entidade

cometeu uma ilegalidade. Foram ainda violados os princípios da boa fé (artigo 10.º Código do Procedimento Administrativo (CPA) e artigo 1.º-A do CCP), da boa administração (artigo 5.º, n.º 2 CPA) e da concorrência (artigo 1.º-A CCP).

6. A alteração do resultado financeiro do contrato de *forma direta* ao ter sido excluída a proposta mais favorável, constitui fundamento de recusa de visto nos termos do artigo 44.º, n.º 3, al. c) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
7. É fundamental para as entidades sujeitas a fiscalização saber qual a *posição da jurisdição financeira* quanto às questões em análise e à aplicação das normas visadas. O enfoque desta jurisdição é específico, sendo nuclearmente determinado em termos teleológicos pelos efeitos dos atos e contatos na boa gestão dos fundos públicos.

ACORDO QUADRO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ANULABILIDADE / CONCURSO INTERNACIONAL / CONTRATO DE EMPREITADA / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / NULIDADE / PREÇO BASE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL / PUBLICIDADE DE CONCURSO / RECUSA DE VISTO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VALOR DO CONTRATO

**ACÓRDÃO N.º 26/2021 – 1ªS/SS**

**23/11/2021**

**Processo n.º 1475/2021**

**Relator: Conselheiro Nuno Miguel  
P. R. Coelho**

## SUMÁRIO

1. Quando a entidade fiscalizada submete à consideração e julgamento deste Tribunal de Contas (TdC) um determinado contrato singular que foi celebrado ao abrigo de um acordo-quadro (AQ), de conteúdo fechado ou cariz individual, em conjunto ou individualmente no que respeita aos demais contratos singulares assim relacionados, não deixa também de incluir este mesmo acordo quadro nessa verificação, por arrastamento necessário do seu próprio conteúdo.
2. À luz da jurisprudência afirmada no recente acórdão deste TdC com n.º 18/2021 de 7/7/2021, processo n.º 895/2021, podemos definir os “acordos-quadro individuais” ou de “conteúdo fechado” como “os contratos celebrados entre uma entidade adjudicante e um único adjudicatário

com vista a disciplinar relações contratuais futuras a estabelecer ao longo de um determinado período de tempo, mediante a fixação antecipada dos termos dos contratos a celebrar ao seu abrigo bem como de todos os aspetos relativos à respetiva execução (artigos 251.º e 252.º, n.º 1, al. a), do Código dos Contratos Públicos (CCP))”.

3. A abordagem dos acordos-quadro que está sempre subjacente aos contratos individuais celebrados à sombra daqueles faz parte integrante, assim, do objeto do processo e inclui-se na *ratio decidendi* do julgamento deste caso concreto.
4. Daí que a circunstância de o AQ individual ter sido anteriormente considerado como não sujeito a fiscalização prévia por parte deste TdC, enquanto instrumento prévio, o qual não deixa de conformar do ponto de vista substancial e formal o contrato relativamente ao qual pede que o tribunal conceda o visto, não limita, em medida alguma, o poder jurisdicional deste mesmo TdC para conhecer, agora, todas as questões de legalidade relevantes para efeitos do artigo 44.º, n.º 3, da Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), nomeadamente, ilegalidades no procedimento de formação daquele AQ singular suscetíveis de contaminar a legalidade do contrato celebrado ao seu abrigo.
5. O AQ não constitui um procedimento pré-contratual. A celebração de um AQ ocorre após a realização de um procedimento pré-contratual, mas não se confunde com ele, sendo o AQ o resultado da realização desse procedimento. Um procedimento dotado de especificidades e que projeta a sua eficácia não apenas em relação ao AQ, como ainda em relação aos contratos celebrados ao abrigo daquele, sem prejuízo de estes últimos serem precedidos de formalidades procedimentais pré-contratuais próprias e específicas.
6. As referências ao valor do contrato e ao preço-base a contratar assumem, assim, nos acordos-quadro, uma importância essencial, pois elas serão o definidor não só do alcance económico do acordo a estabelecer, num funcionamento saudável do mercado, como também do volume jurídico, financeiro e material que estará contido nos contratos a celebrar no seu âmbito.
7. Daqui resulta que o facto de se exigir à autoridade adjudicante que seja parte no AQ que indique naquele, *ab initio*, isto é, nas peças procedimentais mais relevantes e também na publicitação do valor contratual, a quantidade e o valor máximo das prestações que esse acordo cobrirá concretiza a proibição de recorrer aos acordos-quadro de forma abusiva ou de modo a impedir, restringir ou falsear a concorrência, como se tem assumido na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

8. Existe de facto uma violação de regras procedimentais por parte da adjudicante ao não ter feito constar no anúncio de publicitação da intenção de celebrar um AQ o valor global estimado do contrato a celebrar e ao conter discrepâncias quanto ao valor do contrato e do preço base nas demais peças procedimentais, em violação clara do disposto, conjugadamente, nos artigos 17.º, 4; 18.º, 47.º, n.ºs 2 e 3; 252.º, n.º 1, alínea a), e 2, e 253.º, n.ºs 1 e 2, do CCP, em adequação ao direito da União Europeia e aos princípios da concorrência e da transparência salientados no artigo 1.º-A, n.º 1, do CCP.
9. Nessa certeza, há que concluir que, por via disso mesmo, a escolha do procedimento em concreto adotado (cfr. artigo 18.º do CCP) não foi realizada em correspondência com o valor real do AQ respetivo, o que afetou, também assim, a adjudicação por ajuste direto do contrato singular de empreitada celebrado ao abrigo daquele e aqui sujeito a fiscalização prévia, na linha do acima defendido.
10. A falta do procedimento legalmente exigível, nos termos do artigo 161.º, n.º 2, al. l) do Código do Procedimento Administrativo (CPA), determina a nulidade do referido procedimento e, conseqüentemente, constitui fundamento de recusa de visto, nos termos previstos na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
11. No n.º 2 do artigo 253.º do CCP encontramos uma delimitação do volume dos contratos celebrados ao abrigo de um AQ e a escolha do procedimento deste último, por correspondência ao somatório dos respetivos preços contratuais, norma delimitadora essa que funcionará como regra-travão (*ex ante*) e não como mero critério subsidiário ou residual para aferição do valor do próprio AQ na sua fase de execução, isto é, *a posteriori*.
12. Tendo em conta a sistemática e a teleologia desta norma entende-se que a estatuição da mesma não proíbe em abstrato concurso internacional relativo à formação de acordo quadro com valor total superior a 5.350.000 € (dividido ou não em lotes), mas, apenas, clarifica que também quanto a esse procedimento de formação contratual se deve atender ao limiar acima do qual o anúncio dos procedimentos deverá ser obrigatoriamente objeto de publicitação no JOUE.
13. Sendo que o anúncio do concurso deve ser objeto de publicação no JOUE, atendendo ao disposto no artigo 18.º (a escolha do procedimento a adotar deve ser feita tendo por base no valor do contrato a celebrar), no artigo 17.º, n.º 4 (o valor do acordo-quadro é de 68.617.940,00€) e no artigo 19.º, alíneas a) e b) (este último *a contrario*, conjugado com o artigo 474.º, n.º 3, alínea a)), por remissão do artigo 253.º, n.º 1, todos estes preceitos legais do CCP.

14. Como se destaca do disposto no n.º 1 do artigo 283.º-A do CCP, a falta de publicação no JOUE de um procedimento de formação de um contrato é culminada com o vício da anulabilidade, sem que persistam neste caso as situações de saneamento de tal vício (n.ºs 2 e 3 do mesmo preceito legal).
15. A preterição dos procedimentos pré-contratuais legalmente devidos, consubstancia uma prática suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que, nos termos da alínea c) do n.º 3 do supracitado artigo 44.º da LOPTC, constitui, igualmente, motivo de recusa de visto dos referidos contratos.

ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO / CONTRATO  
ADICIONAL / CONTRATO DE CONCESSÃO /  
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INFRAÇÃO  
FINANCEIRA / INTERESSE PÚBLICO /  
PAGAMENTO / REMESSA DE DOCUMENTOS /  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
SANCIONATÓRIA / SERVIÇO AÉREO

**RELATÓRIO DE APURAMENTO  
DE RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA N.º 5/2021 – 1ªS/SS**

**06/10/2021**

**Processo n.º 5/2020-ARF**

**Processos de Fiscalização Prévia n.ºs  
3450 e 3646/2019**

**Relator: Conselheiro Nuno Miguel P.  
R. Coelho**

**APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA NO ÂMBITO DE ADICIONAIS AO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS AÉREOS REGULARES NA ROTA BRAGANÇA/VILA REAL/VISEU/CASCAIS/PORTIMÃO, OUTORGADO PELO ESTADO PORTUGUÊS, ATRAVÉS DO GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DAS COMUNICAÇÕES**

**SUMÁRIO**

1. Em 29.09.2015, o Estado Português celebrou um “Contrato de Concessão de Serviços Aéreos Regulares na rota Bragança/Vila Real/Viseu/Cascais/Portimão”, no valor de 7.770.499,00 €, com a duração de 3 anos, a qual cessou em 22.12.2018, sem possibilidade de prorrogação.
2. Em 21.12.2018, o Estado Português celebrou uma adenda ao contrato, até ao montante máximo de 1.233.625,00 €, com início de efeitos em 23.12.2018, e até à data de início da produção de

efeitos do novo contrato a celebrar para a concessão dos mesmos serviços ou por um período de 6 meses, consoante o evento que ocorresse primeiro.

3. Após o termino da vigência desta adenda, que ocorreu em 22.06.2019, e enquanto decorria o procedimento concursal com publicidade no JOUE, para nova adjudicação dos serviços, foi celebrado em 27.06.2019, um “Adicional à Adenda ao contrato de 2015”, pelo prazo de 35 dias, prazo considerado então como adequado e necessário para que a situação ficasse sanada e o novo contrato a outorgar por 4 anos iniciasse a sua execução.

Este adicional teve início em 23.06.2019, e terminou a sua vigência em 27.07.2019. O seu preço contratual era de 349.000,00 € (a acrescer IVA), tendo sido paga, a título de “adiantamento de  $\frac{3}{4}$  do montante máximo”, a importância de 277.455,00 €, em 28.02.2020, e, posteriormente, em 03.03.2021, foi autorizado o pagamento de 91.786,77 €, decorrente “da certificação da compensação financeira efetuada pela IGF – Autoridade de Auditoria”.

4. Terminada a vigência daquele adicional sem que a adjudicatária tivesse logrado apresentar os documentos em falta, foi celebrado, em 01.08.2019, um novo “Adicional à Adenda”, pelo período de 30 dias, que caducou em 26.08.2019.

O seu preço contratual era de 295.000,00 € (a acrescer IVA), tendo sido efetuado o pagamento, também a título de “adiantamento de  $\frac{3}{4}$  do montante máximo”, no valor de 234.525,00 €, em 28.02.2020, e, em 03.03.2021, foi autorizado o pagamento de 38.930,33 €, decorrente também “da certificação da compensação financeira efetuada pela IGF – Autoridade de Auditoria”.

5. Ambos os adicionais não foram “submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em função dos valores inscritos nos mesmos”, uma vez que os seus montantes individuais eram inferiores ao limiar para esse efeito e que “(...) visando proteger o interesse público de manutenção da prestação de serviços aéreos regulares nesta rota, não restou outra hipótese que não fosse ir celebrando sucessivos adicionais até que a entidade adjudicatária se dignasse a entregar os documentos em falta e o procedimento se concluísse.

6. A execução destes dois contratos adicionais sem remessa e pronúncia deste Tribunal, desrespeitou do disposto nos artigos 46.º, n.º 1, alínea d), e 45.º, n.º 1, todos da LOPTC.

7. Esta ilegalidade é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “(...) Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (...)”, a qual a lei comina com aplicação de multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 da norma legal citada (mínimo - 25 UC - 2.550,00 € e máximo - 180 UC -

---

18.360,00 €), a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC].

8. Atento o contexto em que a infração financeira sancionatória foi praticada, e encontrando-se preenchidos os pressupostos previstos no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, considera-se que a responsabilidade financeira em apreço pode ser relevada.

### **RELATÓRIO DE AUDITORIA** **N.º 5/2021 -2ªS/SS**

**22/04/2021**

**Processo n.º 22/2019 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Maria da Luz Carmezim**

AUDITORIA FINANCEIRA / CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / INDICADOR ECONÓMICO-FINANCEIRO / MODIFICAÇÃO CONTRATUAL / PRESTAÇÃO DE CONTAS / PUBLICITAÇÃO DO CONTRATO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI) / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (SNC-AP)

### **AUDITORIA FINANCEIRA – INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS – EXERCÍCIO DE 2018**

#### **SUMÁRIO**

- 1.** O presente relatório dá conta dos resultados da auditoria financeira ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (UL), relativa ao período de relato de 2018.
- 2.** O ISCSP, escola da UL, é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia estatutária, científica, cultural, pedagógica, administrativa, financeira e patrimonial, cuja organização e funcionamento se rege por Estatutos próprios, assim como pelo Regime jurídico das instituições do ensino superior (RJIES) e Estatutos da UL.
- 3.** Em 2018, o ISCSP contava com 256 trabalhadores, dos quais 67,2% docentes, e tinha inscritos 4189 alunos em licenciaturas, mestrados e doutoramentos e 371 em cursos de formação pós-graduada e cursos de formação especializada.
- 4.** A conta de 2018 do ISCSP foi organizada e apresentada ao Tribunal de Contas de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), e o registo da informação contabilística foi efetuado num programa baseado em tecnologia Sistema de Apoio à Gestão (SAP), sendo comum a todo o grupo UL.

5. A conta de 2018 do ISCSP foi adequadamente instruída, sendo de mencionar que a respetiva ata de aprovação não contém informação sobre os rendimentos e os gastos do exercício e que não foi divulgada informação sobre instrumentos financeiros no anexo às demonstrações financeiras.
6. A Certificação Legal de Contas (CLC) evidencia uma opinião com reservas relativas: à inexistência de avaliação recente e de registo da titularidade do edifício onde funciona o ISCSP; à impossibilidade de formalizar opinião sobre o inventário e o custo das mercadorias vendidas; à ausência de informação para validação da repartição dos fluxos pelas atividades operacionais, de investimento e de financiamento na Demonstração de Fluxos de Caixa (DFC); a divergências entre o montante de dívidas dos alunos registado no balanço e o constante do módulo de gestão académica; à ausência de imparidade relativa a esta dívida e à ausência de contabilidade de gestão.
7. Da avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI) conclui-se que o mesmo é regular, apesar de evidenciar alguns pontos que carecem de melhoria, designadamente em matéria de prestação de contas e da atualização do Manual de Controlo Interno.
8. A execução orçamental da receita atingiu os 13,8 milhões de euros, o que representa um aumento de 14% face a 2017.
9. A execução orçamental da despesa ascendeu a 11 milhões de euros, sendo a maior parte relativa a despesas com pessoal (79%) e a aquisição de bens e serviços (12%).
10. No balancete de fecho de contas não foram encerradas as contas da classe orçamental, relativas a operações de tesouraria, o que resulta, conforme mencionado pelos responsáveis, do próprio projeto de implementação *Enterprise Resource Planning* (ERP-SAP), estando em curso as diligências necessárias à criação de uma rotina informática para o efeito.
11. Os indicadores orçamentais traduzem taxas de execução de 96% e 77% na receita e na despesa, respetivamente, uma taxa de realização das liquidações e das obrigações de 100%.
12. O Balanço evidencia um ativo de 31,5 milhões de euros, um passivo de 4,1 milhões de euros e um património líquido de 27,4 milhões de euros. No ativo a conta com maior peso é a dos Ativos Fixos Tangíveis (AFT) (78,6%) e no passivo o item mais representativo são os diferimentos (71,3%), relacionados com o reconhecimento das propinas.
13. Os AFT e os Ativos Intangíveis (AI) ascendem a 24,7 milhões de euros, sendo os “Edifícios e outras construções” o item mais significativo (15,5 milhões de euros). Com a transição para o

SNC-AP (01/01/2017) os edifícios ficaram mensurados pelo valor calculado nos termos do normativo anterior.

14. O valor da dívida de alunos, relativa a propinas, ascende a 3,5 milhões de euros, e, apesar da antiguidade de uma parte dessa dívida, não foi constituída qualquer imparidade, porque parte da dívida surgiu de automatismos do Sistema Integrado de Gestão do Ensino Superior (SIGES) que foram sendo corrigidos ao longo de 2018 e dos anos seguintes, sendo expectável que, com a transição para o sistema Fénix, a situação fique regularizada.
15. As reconciliações bancárias ainda evidenciam movimentos em trânsito com origem em anos anteriores a 2018, cuja regularização o ISCSP espera concluir no âmbito do encerramento das contas de 2020.
16. Os rendimentos do ISCSP provêm maioritariamente de impostos, contribuições e taxas e de transferências e subsídios correntes, e os gastos são relativos, essencialmente, a despesas com pessoal e fornecimentos e serviços externos. No ano de 2018 apura-se uma melhoria do resultado líquido em 40% face a 2017.
17. Os indicadores económico-financeiros também apresentam uma melhoria em 2018 face ao ano anterior, evidenciando a capacidade do Instituto em gerar meios líquidos suficientes para satisfazer compromissos de curto prazo e um nível de autonomia financeira de 87%. Os indicadores de atividade e rentabilidade expressam uma melhor eficiência na gestão das cobranças e um bom desempenho económico na utilização dos recursos públicos.
18. A verificação documental da receita e da despesa, com base na amostra selecionada, permite concluir pela sua regularidade e legalidade com as seguintes exceções:
  - a) As alterações introduzidas ao contrato celebrado com a EUREST exigiam a sua formalização numa adenda ao contrato, de acordo com o disposto na alínea a), do n.º 1, do artigo 311.º do Código dos Contratos Públicos (CCP). O acordo entre as partes não foi, assim, objeto da respetiva adenda o que consubstancia uma inobservância da norma referida.
  - b) Foram realizados pagamentos antes da publicitação dos respetivos contratos no portal dos contratos públicos, em incumprimento do n.º 3 do artigo 127.º do CCP. A realização destes pagamentos viola as regras da contratação pública e pode, eventualmente, gerar infração financeira sancionatória, prevista na alínea l), do n.º 1, do artigo 65.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

ENSINO À DISTÂNCIA / E@D / CONTINUIDADE  
ATIVIDADES LETIVAS COVID / MEIOS  
DIGITAIS ESCOLAS / COMPETÊNCIAS  
DIGITAIS / DESPESAS EDUCAÇÃO PANDEMIA /  
INVESTIMENTO ESCOLA DIGITAL /  
TRANSIÇÃO DIGITAL ESCOLAS / PERDA DE  
COMPETÊNCIAS

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 9/2021 -2ªS/SS**

**05/07/2021**

**Processo n.º 19/2020 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Maria da  
Conceição Vaz Antunes**

**ENSINO À DISTÂNCIA E DIGITALIZAÇÃO NAS ESCOLAS DURANTE A PANDEMIA: UMA RESPOSTA RÁPIDA E ADAPTADA À PANDEMIA, MAS LIMITADA PELA INSUFICIÊNCIA DE COMPETÊNCIAS E MEIOS DIGITAIS A REQUERER INVESTIMENTOS**

## **SUMÁRIO**

O recurso ao Ensino a Distância (E@D) em substituição das atividades educativas e letivas presenciais foi a medida mais impactante no âmbito da Educação para mitigar os efeitos da pandemia por COVID-19 que afetou os anos letivos 2019/20 e 2020/21.

O Tribunal realizou a auditoria com o objetivo de examinar se o Ministério da Educação assegurou que todos os alunos dos ensinos básico e secundário (1,2 milhões) tivessem acesso ao E@D, procedeu ao respetivo acompanhamento e controlo e corrigiu as deficiências e insuficiências, entretanto, detetadas.

Em síntese, o Tribunal concluiu que o E@D foi implementado em todas as escolas e anos de escolaridade e exigiu um significativo esforço de todos os envolvidos, em especial dos alunos e professores com a rápida adaptação e inovação em meios e métodos. Sublinhou, também, que esta implementação foi conseguida sem experiência ou tempo de preparação.

Todavia, não estavam reunidas todas as condições para a eficácia do E@D, havendo alunos e professores com carências em competências digitais, sem computadores (4 em 5 alunos) e dificuldades no acesso à Internet e as escolas tinham meios digitais obsoletos.

A falta de meios digitais, o obstáculo mais significativo ao E@D, beneficiou da solidariedade da sociedade em geral e da crescente adaptação e sofisticação dos procedimentos de suporte adotados. Embora essa falta tenha sido mitigada por apoios (doação/empréstimo) de autarquias locais, associações e entidades privadas, não foi solucionada, subsistindo um número não quantificado de alunos sem os meios apropriados. Foram, ainda, identificadas insuficiências na recolha de informação sobre o impacto da pandemia no regime de ensino presencial, misto ou em E@D em cada escola (e.g. número de alunos sem um ou mais professores e sem meios digitais; número de professores em E@D; horas letivas previstas mas não lecionadas).

O E@D, como expectável, foi menos favorável aos alunos de contextos familiares mais frágeis e de grupos mais marginalizados, menos capacitados para o trabalho autónomo, com necessidades especiais e em situação de risco, expondo as fragilidades já existentes no sistema e afetando as aprendizagens dos alunos. Mas o impacto transversalmente mais negativo do E@D foi a perda de aprendizagens, cuja recuperação constitui, atualmente, a preocupação central entretanto refletida no “Plano de Recuperação das Aprendizagens 21/23 Escola +”.

O Tribunal concluiu, ainda, que as despesas orçamentais da Educação com a pandemia respeitaram, essencialmente, a equipamentos de proteção individual (2019/20: 3,5 M€; 2020/21: 11,5M€ até 20/01/2021) e que a autorização para a aquisição de 386 M€ em meios digitais para as escolas foi tardia, já só no final do ano letivo 2019/20, e condicionada à aprovação de fundos comunitários. Esses meios só começaram a chegar aos alunos no ano letivo 2020/21 e a mais de 60% só chegará no ano letivo seguinte. Para o futuro, o Plano de Recuperação e Resiliência para Portugal (2021-2026) prevê investimentos de 559 M€ na componente Escola Digital.

Finalmente, o Tribunal observou que, para evitar o desinvestimento a médio prazo, não existia um plano estratégico para a substituição dos meios digitais (vida útil limitada) adquiridos para as escolas e que não foram implementados procedimentos centralizados de controlo preventivo da duplicação de apoios em meios digitais, o que retira eficácia à sua distribuição prioritária aos alunos mais carenciados e aumenta o risco de desperdício de dinheiros públicos.

Neste contexto, as conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações dirigidas ao Ministro Educação para:

- a) concretizar o programa de investimentos para a digitalização das escolas;
- b) elaborar um plano estratégico de substituição dos meios digitais;
- c) aperfeiçoar o sistema de gestão escolar prevenindo o reporte tempestivo de informação em situações de emergência;

- d) aperfeiçoar o sistema de gestão e controlo de meios digitais prevenindo a duplicação de apoios.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 10/2021 -2ªS/SS**

**08/07/2021**

**Processo n.º 4/2020 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Ana Leal  
Furtado**

APOSENTAÇÃO / CAIXA GERAL DE  
APOSENTAÇÕES / COVID-19 /  
INCAPACIDADE / PENSÃO DE  
SOBREVIVÊNCIA / PENSÃO UNIFICADA /  
PENSÕES / REFORMA / SEGURANÇA SOCIAL  
/ TEMPO DE ESPERA / TEMPO MÉDIO DE  
ATRIBUIÇÃO DE PENSÕES

**AUDITORIA À ATRIBUIÇÃO DE PENSÕES PELA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES, I.P.**

**SUMÁRIO**

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria à Caixa Geral de Aposentações visando a apreciação da tempestividade da atribuição de pensões no triénio 2017-2019.

A Caixa Geral de Aposentações é responsável por cerca de 18% das pensões pagas em Portugal, gerindo um universo de 431.132 subscritores, cerca de 8% da população ativa portuguesa. Por razões históricas, a Caixa Geral de Aposentações não dispõe de quadro de pessoal próprio, cabendo à Caixa Geral de Depósitos assegurar os recursos materiais e humanos necessários à sua atividade, ao abrigo de uma convenção estabelecida entre as duas entidades em 2001.

A auditoria constatou que foram adotadas medidas com o objetivo de melhorar o serviço prestado e diminuir os tempos médios na atribuição de pensões, que evoluíram positivamente ao longo do triénio 2017-2019, embora se mantenham ainda acima do respetivo prazo legal (90 dias úteis) e com 46% das pensões de aposentação/reforma a ser decididas em mais de 120 dias.

As pensões unificadas estão especialmente sujeitas a maiores tempos de espera, tendo o tempo médio de decisão atingindo os 295 dias em 2019, um aumento de 40 dias face a 2018, contrastando com os 128 dias das pensões não dependentes de outros regimes.

No contexto da pandemia da COVID-19, verificou-se uma diminuição dos novos pedidos de aposentação/reforma o que conjugado com a rápida adaptação dos processos de trabalho contribuiu

para a diminuição do número de processos pendentes e do tempo médio de decisão de atribuição de pensões em 2020.

O Tribunal identificou alguns riscos que podem limitar melhorias desejáveis no tempo médio de atribuição das pensões, nomeadamente o previsível aumento do número de pedidos de pensão de aposentação/reforma associado ao envelhecimento dos subscritores, os efeitos de alterações legislativas nas condições de acesso à pensão e a dependência da Caixa Geral de Aposentações de informação do Instituto da Segurança Social quanto às pensões unificadas.

Neste contexto, o Tribunal recomendou à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e aos Conselhos Diretivos da Caixa Geral de Aposentações e do Instituto da Segurança Social, para providenciar pela revisão do protocolo de cooperação entre estas entidades, no sentido de melhorar a sua articulação e a definição de prazos máximos de resposta, bem como pela avaliação dos impactos do novo sistema de informação de pensões (SIP) sobre os tempos médios de atribuição de pensões unificadas.

Recomendou ainda ao Conselho Diretivo da Caixa Geral de Aposentações para prosseguir a estratégia de redução dos prazos médios de atribuição de pensões e divulgar no sítio institucional na internet e nos documentos de prestação de contas de informação sobre a atividade desenvolvida e os níveis de serviço na atribuição de pensões.

COVID-19 / LEI DE ENQUADRAMENTO  
ORÇAMENTAL / LIMITES PLURIANUAIS DA  
DESPEZA / OBJETIVO DE MÉDIO PRAZO /  
ORÇAMENTO DO ESTADO / PROGRAMAÇÃO  
PLURIANUAL / PROGRAMAS ORÇAMENTAIS /  
QUADRO ORÇAMENTAL DE MÉDIO PRAZO

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 11/2021 -2ªS/SS**

**16/09/2021**  
**Processo n.º 15/2020 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Ana Leal  
Furtado**

**AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DO QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL**

**SUMÁRIO**

O quadro plurianual de programação orçamental (QPPO) foi introduzido no processo orçamental português em 2011 no contexto das reformas estruturais previstas no Programa de Assistência

Económica e Financeira (2011/2014). A sua implementação pretende introduzir uma perspetiva plurianual na gestão orçamental, contribuir para atingir objetivos orçamentais compatíveis com limites de despesa e contribuir para a definição de prioridades de política pública que incorporem o respetivo impacto de médio prazo e uma perspetiva de equidade intergeracional.

O presente relatório aprecia a definição e a implementação do QPPO aprovado para o quadriénio 2016-2019, designadamente quanto à eficácia da fixação de limites plurianuais de despesa no processo orçamental, tendo como referência as normas de enquadramento orçamental, as normas europeias sobre os quadros orçamentais de médio prazo e as boas práticas reconhecidas nesta matéria.

A ação integra uma auditoria paralela com outras instituições superiores de controlo da União Europeia cuja finalidade é avaliar os quadros orçamentais de médio prazo à luz das boas práticas internacionais.

Conclui-se que o QPPO cumpre apenas a missão formal de identificar valores de referência para a despesa da administração central no médio prazo, suportado num exercício de recolha de informação com base numa coordenação institucional alargada. A sua implementação consiste em revisões anuais aos valores fixados no início do processo, em função das previsões em sede de Orçamento do Estado o que, na prática, implica a respetiva subordinação ao tradicional ciclo anual, contrariamente à finalidade de uma regra de limitação da despesa num horizonte plurianual, sem ligação clara aos objetivos orçamentais e às prioridades de política pública.

Estas conclusões resultam do exame efetuado, do qual se destacam as seguintes observações, que fundamentam as recomendações formuladas.

1. O QPPO abrange parte significativa da despesa das administrações públicas, mas inclui inconsistências face à Lei de Enquadramento Orçamental.

O QPPO 2016-2019 apenas inclui a despesa efetiva do subsetor Estado, excluindo a despesa não efetiva (despesa com ativos e passivos financeiros), bem como a despesa do subsetor dos serviços e fundos autónomos, exceto transferências do Estado para estas entidades.

O racional desta opção é que o QPPO traduz o esforço financeiro do Estado, com impacto no saldo orçamental. No entanto, para além de desvirtuar o modelo fixado na LEO 2001, que não limita o QPPO à despesa efetiva, verificam-se inconsistências, uma vez que o procedimento realizado não garante que sejam abrangidas apenas despesas efetivas: i) por um lado, partes das transferências do Estado para os serviços e fundos autónomos (incluídas no QPPO) podem ser aplicadas em despesas não efetivas; e ii) por outro, o Estado realiza despesa não efetiva (como empréstimos e aumentos de

capital), posteriormente utilizada pelas entidades beneficiárias em despesa efetiva, que não é considerada no QPPO. Apesar disso, ao englobar a despesa com transferências para os subsetores das administrações regional e local e da segurança social, que representam, em média, cerca de 25% da execução da despesa considerada, o QPPO abrange indiretamente a despesa desses subsetores.

Acresce que, na operacionalização do QPPO, não foram divulgadas as projeções das receitas gerais e próprias dos organismos da administração e da segurança social, nem integrada a informação de contexto exigida pela LEO 2001, nomeadamente a que respeita às políticas a médio prazo com impacto nas finanças das administrações públicas e do seu impacto na sustentabilidade das finanças públicas.

Entre 2016 e 2019 a despesa abrangida pelo QPPO representou, em média, 76% da despesa efetiva da administração central e 57% da despesa efetiva do conjunto das administrações públicas.

2. A programação plurianual é feita com base na recolha de informação proveniente de várias entidades, mas verifica-se uma fraca ligação com os documentos orçamentais e a ausência de formalização e fundamentação dos procedimentos de definição e revisão dos limites.

Foram adotados vários procedimentos para a construção, elaboração e atualização dos limites para a despesa fixados no QPPO, porém: i) esses procedimentos não se encontram estabelecidos em normas ou instruções aprovadas, nem suportados por sistemas de informação, mas assentes na recolha de dados de natureza declarativa, sujeitos à análise por parte das entidades responsáveis pelo processo; ii) não se encontra estabelecida a necessidade de elaborar informações que suportem a proposta de QPPO e que englobem, designadamente, as perspetivas macroeconómicas e orçamentais, o quadro de médio prazo e as prioridades de política subjacentes; iii) não existem procedimentos específicos para a monitorização do cumprimento dos limites fixados no QPPO; e iv) os documentos de programação orçamental têm vindo a incluir atualizações aos limites de despesa definidos pelo QPPO, mas demonstram falta de articulação e de visão estratégica sobre a programação orçamental.

3. O ciclo anual da despesa do OE predomina face aos limites do QPPO, conferindo reduzida eficácia aos objetivos subjacentes a uma programação plurianual.

A introdução de um QPPO destina-se a contribuir para uma cultura de disciplina no âmbito da elaboração e execução do OE, definindo antecipadamente a restrição orçamental para um horizonte temporal de quatro anos. Porém, existe uma fraca autonomização de QPPO em relação ao orçamento anual, isto é, os limites inscritos no QPPO encontram-se dependentes dos valores do Orçamento, quando o expectável seria o inverso. Esta situação reduz a eficácia que se visa alcançar com um

instrumento orçamental plurianual, capaz de gerar incentivos a limitações a compromissos de despesas plurianuais.

4. Embora as despesas totais de cada ano tenham ficado abaixo dos limites fixados, as despesas sociais ultrapassaram sistematicamente os limites.

Foram cumpridos os limites para a despesa inscritos no QPPO 2016-2019. A execução da despesa ficou aquém dos limites fixados quer no QPPO inicial (à exceção do ano de 2019), que no âmbito da respetiva lei do Orçamento do Estado, com uma taxa de execução média de 98,1% no período.

Não obstante, os programas orçamentais *Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e Saúde* têm ultrapassado sistematicamente os respetivos limites; pelos montantes envolvidos e por se tratar de situações recorrentes, estes programas carecem de uma abordagem que assegure uma previsão orçamental mais realista.

5. O QPPO não reflete as prioridades de política pública ao nível setorial e plurianual.

O QPPO identifica valores anuais de despesa para um horizonte temporal de 4 anos, mas não abrange a componente de avaliação dos programas e respetivas políticas, nem avaliação do impacto em termos de sustentabilidade das finanças públicas. Por sua vez, nem as Grandes Opções do Plano, nem os Programas de Estabilidade contêm informação sobre a compatibilidade dos limites de despesa previstos no QPPO com os objetivos de médio prazo. Consequentemente, não existe uma conexão coerente e transparente entre os limites de despesa definidos no QPPO e os objetivos orçamentais, designadamente a evolução prevista para o saldo orçamental e a ligação entre as políticas públicas previstas nos documentos de política orçamental e os valores de despesa identificados no QPPO.

6. A revisão do QPPO 2020-2023 não explicitou o impacto orçamental das medidas COVID-19.

O impacto orçamental decorrente das medidas excecionais adotadas de resposta à crise provocada pela pandemia COVID-19 levou à aprovação de um Orçamento suplementar em 2020 e, em paralelo, à atualização dos limites da despesa constantes do QPPO 2020-2023, mas apenas para o ano de 2020.

A revisão dos limites do QPPO 2020-2023 reforça as limitações já assinaladas para o QPPO 2016-2019, uma vez que se mantém a: i) sobreposição da lógica anual à abordagem plurianual que o QPPO visa alcançar; ii) falta de fundamentação suficiente da revisão dos limites de despesa; e iii) falta de ligação da revisão dos limites com as medidas adotadas que, neste caso específico, é também prejudicada pela deficiente identificação e quantificação das medidas no Programa de Estabilidade 2020.

A atualização do QPPO efetuada para o período 2021-2024 passou a abranger toda a despesa, de acordo com a LEO 2015, pelo que engloba a despesa correspondente às medidas de resposta à crise decorrente da pandemia. No entanto, a inexistência da ligação dos meios financeiros às medidas de política orçamental continua a reduzir o quadro orçamental de médio prazo a um exercício formal que não assegura o equilíbrio entre a trajetória sustentável das finanças públicas e os riscos de um ajustamento orçamental que ponha em causa a recuperação.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 12/2021 -2ªS/SS**

**14/10/2021**

**Processo n.º 3/2021 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Helena  
Abreu Lopes**

ACORDO DE PARCERIA / AUDITORIA DE RESULTADOS /  
CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CORRUPÇÃO / COVID-19 /  
ESTRATÉGIA EUROPA 2020 / FEADER / FEAMP / FEDER /  
FEEI / FRAUDE / FSE / FUNDO DE COESÃO / GESTÃO DA  
INTEGRIDADE / INDICADORES DE REALIZAÇÃO /  
INDICADORES DE RESULTADOS /  
INTEROPERABILIDADE / PROGRAMAS OPERACIONAIS /  
QUADRO DE DESEMPENHO / REPROGRAMAÇÃO  
FINANCEIRA / RISCOS DE GESTÃO DOS FUNDOS  
EUROPEUS / SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

## **AUDITORIA AO PORTUGAL 2020**

### **SUMÁRIO**

O “Portugal 2020” (PT2020) é a designação do Acordo de Parceria estabelecido entre Portugal e a Comissão Europeia (CE) para aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), em Portugal, no período 2014-2020. O Acordo articulou as linhas estruturantes da União Europeia (UE) para este período de programação: “crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, com os cinco objetivos nacionais previstos no Plano Nacional de Reformas (PNR): “aumentar o emprego”; “mais e melhor educação”; “clima e energia”; “reforço da investigação e desenvolvimento (I&D) e da inovação”; e “combate à pobreza e às desigualdades sociais”, prevendo-se metas concretas a atingir.

A aprovação do PT2020 significou um apoio total da UE de 25.792,8 M€ (valor inicial), através da intervenção dos 5 FEEI, repartidos da seguinte forma: 21.181,7 M€ para apoiar a política da coesão (onde se inclui o FEDER, FSE e Fundo de Coesão); 4.057,8 M€ do FEADER para apoiar a política agrícola; e 392,5 M€ do FEAMP para apoiar a política das pescas e dos assuntos marítimos. Para além dos FEEI, para o período 2014-2020, foi ainda criado um instrumento financeiro específico, a

Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ), no valor de 160,8 M€, com vista a apoiar a luta contra o desemprego dos jovens com menos de 25 anos, que não estão a estudar ou a receber formação.

A presente auditoria visou apreciar a execução global do Acordo, os resultados intermédios atingidos, a 31 de dezembro de 2018, por 11 programas do PT2020 (no Continente), as causas para os eventuais défices de desempenho, a posterior evolução, designadamente no ajustamento às necessidades derivadas das consequências da pandemia Covid-19, e os riscos para a execução futura dos fundos europeus (quer no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 quer no quadro do financiamento adicional previsto, em particular associado ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)).

COVID 19 / HABITAÇÃO / INSTITUTO DA  
HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA, IP. /  
MINISTÉRIO DAS INFRAESTRUTURAS E DA  
HABITAÇÃO / PANDEMIA

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 13/2021 -2ªS/SS**

**11/11/2021**  
**Processo n.º 18/2020 – AUDIT**

**Relator: Conselheiro José Manuel  
Quelhas**

**REAÇÃO AO IMPACTO ADVERSO DA PANDEMIA NO SETOR DA HABITAÇÃO: A REAÇÃO AO IMPACTO ADVERSO DA PANDEMIA É ADEQUADA PARA ASSEGURAR A RECUPERAÇÃO NO SETOR DA HABITAÇÃO?**

## **SUMÁRIO**

A dimensão do impacto adverso da pandemia em Portugal levou o Tribunal de Contas a ajustar o seu plano de ação, nomeadamente para avaliar se a reação a esse impacto seria adequada para assegurar a recuperação das funções económicas. Com efeito, a saúde, que é a primeira condição de vida plena, depende de a economia das sociedades ser saudável, desde logo pela necessidade de bens e serviços que assegurem, não só o direito dos cidadãos à saúde (nos termos do artigo 64.0 da Constituição), como de outros direitos fundamentais que para ele concorrem, como é o caso do direito à habitação (nos termos do artigo 65.0 da Constituição).

A crise pandémica veio amplificar a importância da habitação na vida dos cidadãos, face à aplicação de medidas sanitárias que determinaram períodos de confinamento, teletrabalho e distanciamento social, com limitação generalizada e prolongada de atividades exteriores e, em muitas situações, com perda de rendimentos necessários para pagar empréstimos ou rendas habitacionais. Importa que o ajustamento da política pública habitacional identificado como reação ao impacto adverso da pandemia seja adequado, graças à eficácia das medidas que o operacionalizam, para assegurar a recuperação desse impacto no setor da habitação, em prossecução do interesse público.

O Ministério das Infraestruturas e da Habitação identificou o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) como entidade gestora das cinco medidas extraordinárias tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia no setor da habitação: conservação e reabilitação do parque habitacional do IHRU; proteção do arrendamento habitacional; parque habitacional público de habitação a custos acessíveis; reconversão de alojamento local; mecanismos de redução, suspensão e isenção de rendas, por entidade pública (o IHRU).

Visando avaliar se a reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação no setor da habitação, através do exame da eficácia das medidas tomadas e do grau de recuperação face à situação inicial, as principais conclusões da auditoria são as seguintes:

- ◆ Não foram determinadas com rigor as necessidades habitacionais decorrentes do impacto adverso da pandemia, nem essas necessidades tiveram impacto nos objetivos definidos para o programa orçamental, os quais se mantiveram inalterados, tal como as metas previstas para 2020, e só originaram uma medida para reagir a esse impacto, sem orçamento e com resultado imaterial.
- ◆ A estrutura existente não se revelou adequada para monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) as medidas, identificando e quantificando a situação inicial (anterior à pandemia), o impacto adverso da pandemia, a reação a esse impacto adverso e a recuperação desse impacto, através da correspondência, para cada medida tomada, entre objetivo pretendido (expresso pela meta a atingir) e resultado obtido.
- ◆ A informação prestada sobre as medidas extraordinárias não foi completa, nem suficiente, não tendo promovido a responsabilização, a transparência e o escrutínio públicos, quanto à eficácia dessas medidas em atingir os seus objetivos e assegurar recuperação do impacto adverso da pandemia no setor da habitação.
- ◆ Em suma, até 31/12/2020, a reação resumia-se a cinco medidas, com grau de execução insuficiente e incipiente (16% do orçamentado), das quais duas não apresentavam resultados,

só uma tinha meta definida, sem a ter atingido, e nenhuma se revelava eficaz para alcançar o seu objetivo nem para recuperar a situação inicial.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 14/2021 -2ªS/SS**

**25/11/2021**

**Processo n.º 14/2021 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Ana Leal  
Furtado**

REFORMA DAS FINANÇAS PÚBLICAS /  
ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL / SISTEMA  
DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA  
AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS – SNC-AP /  
ENTIDADE CONTABILÍSTICA ESTADO /  
GESTÃO FINANCEIRA / PRAZO / UNIDADE DE  
IMPLEMENTAÇÃO / RECOMENDAÇÕES /  
PRESTAÇÃO DE CONTAS / PLANO DE  
RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA

**AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DA LEO E DO SNC-AP - SEGUIMENTO DE RECOMENDAÇÕES**

**SUMÁRIO**

- 1.** A reforma das finanças públicas iniciada em 2015 pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e pelo Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) encontra-se alinhada com as melhores práticas internacionais de contabilidade e relato e constitui um avanço essencial à prática atual de gestão financeira pública em Portugal. A reforma concretiza-se essencialmente ao nível de três domínios: um novo processo orçamental com a orçamentação por programas e a orçamentação plurianual reformuladas, uma nova Conta Geral do Estado (CG E) que inclua demonstrações financeiras com informação completa sobre as responsabilidades e os ativos do Estado e um novo modelo de gestão de tesouraria. Estes são instrumentos necessários à melhoria da transparência e da accountability e passos essenciais para dotar as gerações futuras de instrumentos credíveis e catalisadores de uma gestão para a sustentabilidade das finanças públicas.
- 2.** A auditoria teve por objeto o seguimento das recomendações efetuadas pelo Tribunal aos processos de implementação da LEO e do SNC-AP no âmbito do acompanhamento realizado pelo Tribunal desde 2016 e divulgado em 7 relatórios de auditoria e em 3 Pareceres sobre a CG E, dando-se também conta, nesta sede, da inclusão dos projetos no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

3. A Lei de 2015 definiu um prazo ambicioso, estabelecendo que o novo regime se aplicaria plenamente ao exercício orçamental de 2019, porém este prazo foi adiado já em duas revisões da LEO e, presentemente, prevê-se uma execução faseada, a concluir com a apresentação de demonstrações financeiras previsionais no OE 2027.

O plano de implementação da LEO de junho de 2017, reprogramado em 2018, previa 31 projetos organizados em seis eixos. Porém, este relatório vem evidenciar que passados 6 anos, e mesmo mantendo sólido o compromisso com a prossecução da reforma, o grau de execução dos projetos que a concretizam é baixo e traduz um ritmo de progressos aquém do definido. O PRR, aprovado em julho 2021, veio dar um novo impulso ao financiar a generalidade dos projetos identificados desde o início da reforma. No entanto, a programação incluída em sede de PRR ocorre sem que o Ministério das Finanças tenha dado conhecimento da avaliação dos trabalhos já desenvolvidos, dos constrangimentos ocorridos e riscos potenciais e da nova calendarização com a introdução de medidas corretivas, uma vez que muitas das circunstâncias se mantêm inalteradas, tal como demonstrado ao longo deste relatório e abaixo sumariado.

4. A liderança desta reforma compete ao Ministro das Finanças. A sua implementação cabe à UniLEO, entidade especialmente criada para o efeito, em funções desde 2016, e responsável também pela coordenação da implementação do SNC-AP, sendo a sua aplicação da responsabilidade de cada um dos organismos da administração pública (AP). Porém, o défice de liderança foi-se tornando evidente à medida que foi sendo adiada a concretização dos produtos basilares ao processo, designadamente um plano de implementação realista e periodicamente atualizado, um modelo de governação da UniLEO operacional e a identificação dos responsáveis pela execução de cada um dos projetos. Ao nível da UniLEO, cujo modelo de governação se encontra em avaliação desde março de 2019, verifica-se que o Gabinete Executivo nunca reuniu, os membros dos Gabinete Técnico e do Gabinete de Gestão e Coordenação dos Projetos não foram designados, o Gabinete Técnico reuniu apenas uma vez e não foram definidos os responsáveis pelos projetos. Também não foi assegurada a estabilidade da UniLEO dado que, desde a sua criação em 2016, foram nomeados quatro Coordenadores. A dotação orçamental da UniLEO tem-se situado, em média, em cerca de 2,6 M€, embora a sua despesa anual nunca tenha ultrapassado os 0,3 M€, em reflexo da não utilização da dotação destinada ao desenvolvimento ou aquisição de software informático. Em termos de recursos humanos, a UniLEO dispunha de 16 colaboradores em meados de 2019 mas, desde junho de 2020, não possui pessoal técnico, encontrando-se a realizar a sua atividade em colaboração com a DGO e a eSPap.

5. As atividades que foram sendo realizadas, ao longo do período de 6 anos, incluem planeamentos diversos, avaliação de sistemas de informação e a realização de reuniões com várias entidades. Porém, verifica-se que já em 2021 foram constituídas novas equipas dos projetos ECE e S3CP, com o objetivo de os reavaliar. Acresce que se mantém ainda em curso a reavaliação do modelo de governação da UniLEO. Ora, sendo estes projetos basilares à reforma em curso, a sua reavaliação nesta fase e a indefinição quanto ao modelo de governação não reforçam a confiança no processo nem sinalizam, por si só, uma estratégia de recuperação dos atrasos e alinhamento com os prazos da LEO.
6. Ao nível dos produtos finais, as várias auditorias realizadas pelo Tribunal identificam progressos na concretização de alguns projetos embora em número restrito. É o caso dos desenvolvimentos ao nível da faturação eletrónica e do documento contabilístico e de cobrança, das novas regras definidas para a integração contabilística das entidades e dos testes de reporte no portal de integração contabilística do S3CP, dos novos mapas da proposta do Orçamento do Estado (OE) e das Grandes Opções do Plano e da informação do relatório do OE segundo o modelo preconizado pela LEO, aplicados em 2021, incluindo-se também a adoção da classificação funcional internacionalmente utilizada e de uma tabela única de fontes de financiamento (transversal à administração central), bem como o programa orçamental-piloto incluído na proposta do OE 2022. Porém, e apesar da prossecução de atividades neste domínio pelas entidades competentes, as matérias essenciais continuam sem desenvolvimentos significativos, designadamente: (i) a revisão dos principais normativos legais complementares à LEO; (ii) o desenvolvimento dos sistemas de informação de suporte à orçamentação por programas, à consolidação de contas ou à gestão previsional da tesouraria do Estado; (iii) a implementação da Entidade Contabilística Estado (ECE); (iv) a orçamentação por programas; (v) o modelo de gestão da tesouraria do Estado e (vi) a reforma do sistema de controlo interno.
7. Já quanto à implementação do SNC-AP, em 2017 foram reunidas condições que impulsionaram o início da transição para o novo regime contabilístico, como seja a publicação de uma estratégia de disseminação e implementação e a coordenação deste processo pela UniLEO que promoveu, através de reuniões mensais da denominada Comissão de Acompanhamento, o esclarecimento de dúvidas contabilísticas e a divulgação de um manual de implementação. Seguiu-se um esforço de coordenação no alinhamento dos sistemas de informação e correspondentes regras de validação no âmbito da prestação de contas, passando o Tribunal a ser o ponto único de entrega da prestação de contas das entidades, através de uma nova plataforma eletrónica. Toda uma estratégia ao longo de quatro anos e o trabalho das entidades envolvidas permitiu que as contas

referentes a 2020 tenham sido entregues em SNC-AP por cerca de 52% das entidades públicas que prestaram contas (3 209 contas).

8. O processo de aplicação do SNC-AP possui fragilidades, essencialmente ao nível da estratégia e da comunicação, da harmonização e controlo de soluções informáticas, da qualidade dos recursos humanos e do sistema de controlo interno. Estes aspetos são essenciais para assegurar a qualidade da informação contabilística. No entanto, não se encontra ainda definida a utilização da informação prestada pelas entidades em SNC-AP, ao nível das demonstrações consolidadas a integrar o OE e a CGE.
9. Concomitantemente à implementação dos processos de reforma, o Tribunal foi emitindo recomendações, que totalizaram 26 e que cobriram quer a gestão dos processos, quer a elaboração de produtos intermédios. Ao nível da gestão dos processos, o Tribunal recomendou a concretização das responsabilidades pela liderança da reforma, a designação dos membros das equipas dos Gabinetes da UniLEO, a constituição de equipas de projetos, a articulação com as entidades prestadoras de informação das operações da ECE, bem como o acompanhamento e respetiva divulgação do processo de criação e operacionalização da ECE e a articulação da estratégia de implementação do SNC-AP com o da reforma da administração financeira do Estado. Recomendou também a concretização de produtos intermédios importantes para o processo de reforma, designadamente: um Plano de Implementação da LEO reformulado, um plano de implementação da ECE, um modelo de governação da UniLEO, um quadro legal revisto, um quadro metodológico e legal para a orçamentação por programas, um regime de tesouraria do Estado revisto e um sistema de controlo interno da administração financeira do Estado atualizado. Não foi apresentada evidência quanto à concretização da maioria destes produtos. Assim, conclui-se que a maioria das recomendações continuam pertinentes, uma vez que não foram ultrapassadas as ineficiências e lacunas que as motivaram.
10. O PRR inclui 7 áreas de atuação ao nível da implementação da LEO, estando previstos investimentos que totalizam 123 M€, a concretizar até 2025 e que abrangem o desenvolvimento de sistemas de informação, envolvendo custos com consultadoria, no valor de 71 M€, licenciamento, software e hardware, no valor de 47 M€ e outros custos, no montante de 6 M€. Estes investimentos indiciam que a maioria dos projetos que constavam, logo em 2017 no Plano de Implementação da LEO, se encontram novamente previstos nesta sede. De facto, a lista de projetos de implementação da LEO atualmente incluídos no PRR, não sendo nova face ao

planeamento que existe desde 2017 justifica que, e ainda com maior premência, seja necessário credibilizar o processo com uma liderança efetiva e com um planeamento detalhado.

COVID-19 / DGRM / EMPREGABILIDADE /  
FORMAÇÃO PROFISSIONAL / FORMANDOS /  
FOR-MAR / GESTÃO PARTICIPADA / IEFP / MAR  
/ PESCAS / PROFISSIONAIS MARÍTIMOS

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 15/2021 -2ªS/SS**

**09/12/2021**  
**Processo n.º 10/2021 – AUDIT**

**Relator: Conselheiro Luís Cracel  
Viana**

**AUDITORIA AO CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DAS PESCAS E DO MAR – FOR-MAR**

**SUMÁRIO**

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria ao Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR, focada na apreciação da atividade desenvolvida e da aplicação dos recursos financeiros no triénio 2018-2020.

O FOR-MAR é financiado, fundamentalmente (cerca de 95%), pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, em torno de 5,2 M€/ano (média do triénio).

A entidade auditada ainda não estabeleceu os critérios que regulam o processo de orçamentação da atividade formativa realizada em regime de prestação de serviços, que foi deficitária no triénio 2018-2020, nem elaborou estudos de natureza económico-financeira que sustentassem a “Tabela de preços dos bens e serviços do FOR-MAR”.

No triénio 2018-2020 o FOR-MAR realizou 1.088 ações de formação, envolvendo 14.583 formandos. A atividade realizada nunca alcançou as metas previstas nos planos de formação anuais para o volume de formação (medido em horas), variando entre os 55% e os 62% no triénio. Além disso, cerca de 40% das ações realizadas não estavam previstas nos planos de formação anuais, tendo-se concluído que o processo de planeamento carece de melhorias.

O ano de 2019 foi um ano de crescimento acentuado da atividade do FOR-MAR, quanto ao número de ações (+99), número de formandos (+1.195) e volume de formação (+122.373 horas). A emergência da pandemia da COVID-19 teve um impacto significativo na atividade, uma vez que obrigou à suspensão da formação presencial a partir de 16 de março de 2020, sendo progressivamente retomada a partir de junho.

Em consequência, em 2020, registou-se uma diminuição do volume de formação (-22,6%, correspondente a -127.967 horas) e do número de formandos abrangidos por medidas de formação profissional (-10,0%, correspondente a -579 formados) face a 2019. Porém, a despesa, que ascendeu a 5,5 M€ em 2020, sendo 50% (2,7 M€) respeitante a despesas com pessoal e 13% (0,7 M€) à contratação de formadores externos, os quais asseguraram, nesse ano, cerca de 95% do total das horas de formação realizadas, apenas diminuiu 3,7%, em relação ao ano anterior, o que se refletiu na diminuição da eficiência do Centro.

Detetaram-se deficiências ao nível dos registos da atividade formativa realizada, tendo sido considerados como “formandos abrangidos por medidas de formação profissional” os indivíduos que se inscreveram nos cursos, mas que desistiram com zero horas de formação, os trabalhadores do FOR-MAR, bem como uma duplicação dos registos relativos aos formandos que realizaram Provas de Desempenho da Aptidão Profissional. Consequentemente, o número de formandos abrangidos por medidas de formação profissional do FOR-MAR, divulgado pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, nos relatórios de execução física e financeira e nos relatórios de atividade, está sobrevalorizado.

Concluiu-se, ainda, que o FOR-MAR e o Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, não dispõem de informação sobre a inserção no mercado de trabalho dos ex-formandos desempregados, bem como da situação face ao emprego dos ativos empregados, limitando desta forma a avaliação sobre a efetividade da formação profissional.

As conclusões da auditoria suscitaram que fosse reiterada a recomendação à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social para promover a criação de um sistema integrado e completo de acompanhamento do percurso dos formandos que permita medir o impacto da oferta de formação profissional na empregabilidade.

O Tribunal recomendou ainda:

- Ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, que promova a implementação de procedimentos que assegurem a fiabilidade dos registos da execução da atividade formativa

dos centros de formação profissional de gestão participada e o alargamento do processo de avaliação da empregabilidade a todos os ex-formandos dos centros de formação profissional.

- Ao FOR-MAR, que assegure a conformidade dos registos da atividade formativa realizada; promova o apuramento real das necessidades formativas para efeito de elaboração do plano de formação anual e providencie pela fundamentação da “Tabela de Preços dos bens e serviços do FOR-MAR”.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 16/2021 -2ªS/SS**

**16/12/2021**  
**Processo n.º 25/2020 – AUDIT**

**Relator: Conselheiro António**  
**Fonseca da Silva**

AUDITORIA DE SISTEMAS / CONTROLOS  
APLICACIONAIS / FIABILIDADE DE CONTAS /  
IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE  
ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL /  
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS / S3CP/ SISTEMA  
CENTRAL DE CONTABILIDADE E CONTAS  
PÚBLICAS / UNILEO

**AUDITORIA À EFICÁCIA OPERACIONAL DOS CONTROLOS INTERNOS DO S3CP, DIRECIONADOS À FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO SUBMETIDA PELAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL (2018-2020)**

## **SUMÁRIO**

A auditoria é parte integrante da estratégia de certificação da Conta Geral do Estado (CGE), no âmbito da qual estão em curso ações tendentes à obtenção do conhecimento necessário sobre o Grupo Público Estado, relevante para efeitos da CGE a certificar, seus componentes e respetivos ambientes e contas, de modo a que, com oportunidade, se disponha de informação a um nível adequado e suficiente para suportar o processo de identificação e avaliação de riscos de distorção material.

A presente ação incide sobre a eficácia dos controlos internos concebidos e implementados ao nível do S3CP, direcionados à fiabilidade da informação orçamental e económico-financeira, referente aos períodos de relato de 2018 a 2020.

Em sede de auditoria observou-se que:

- O S3CP, em resultado do seu incipiente estado de desenvolvimento, reconduz-se a um mero sistema transacional, de receção, validação e integração da informação submetida, não apta a análises e sujeição a exames, o que decorre, essencialmente, da inexistência da componente *Data Warehouse* e de um perfil de consulta a informação devidamente estruturada;
- As fontes alternativas de informação, globalmente apreciadas, encontram-se afetadas por limitações, profundas e materiais, não reunindo os requisitos mínimos de suficiência e adequação para se constituir enquanto evidência da auditoria.

Decorre das referidas observações que, passados cerca de 4 anos de produção do S3CP, ainda não é possível concluir, com segurança razoável, sobre a eficácia dos controlos internos concebidos ao nível dos processos de receção, validação e integração de informação no S3CP, nem aceder de forma adequada à informação residente no S3CP.

Concluiu-se, ainda, que o S3CP, no estado em que se encontra:

- Não assegura as condições indispensáveis aos processos internos de gestão, monitorização e controlo do próprio funcionamento do sistema; e
- Não proporciona informação útil, embora disponível, para apoiar o processo de decisão dos responsáveis e responder às necessidades de informação dos demais utilizadores, aliás, um dos principais propósitos que estiveram na origem da sua conceção.

O Ministro de Estado e das Finanças veio reconhecer o incipiente estado de desenvolvimento do S3CP e esclarecer que “presentemente, encontra-se em revisão o plano de projeto para a implementação deste sistema de informação, tendo em conta o enquadramento deste projeto no Plano de Recuperação e Resiliência e atendendo à necessidade de retomar o seu desenvolvimento para a plena implementação das reformas da Lei de Enquadramento Orçamental”.

Na sequência da auditoria realizada, foi recomendado ao Ministro de Estado e das Finanças para que providencie pelo atempado e cabal desenvolvimento do S3CP no quadro da implementação da LEO e dos respetivos prazos para o efeito fixados, de modo a que o sistema cumpra o desiderato para o qual foi criado.

CERTIFICAÇÃO DE CONTAS / CONTABILIDADE DE GESTÃO / CONTROLO INTERNO / CONTROLO ORÇAMENTAL / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / PAGAMENTO DE DESPESAS / PRESTAÇÃO DE CONTAS / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (SNC-AP) / VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS

**RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS N.º 4/2021 -2ªS/SS**

**15/07/2021**

**Processo n.º 7/2019 – VEC**

**Relator: Conselheira Maria da Luz Carmezim**

**CENTRO DE FORMAÇÃO SINDICAL E APERFEIÇOAMENTO PROFISSIONAL CEFOSAP - EXERCÍCIO DE 2018**

**SUMÁRIO**

1. O presente relatório dá conta dos resultados da Verificação Externa da Conta do Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional (CEFOSAP), relativa ao exercício de 2018.
2. O CEFOSAP foi criado através de um protocolo, estabelecido entre o IEFP e a UGT, sendo m organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira e património próprio. Este Centro, equiparado a associação pública, integra a lista de entidades que compõem o setor das administrações públicas.
3. São atribuições do Centro promover atividades de formação profissional para valorização de recursos humanos numa perspetiva transversal da atividade económica, quer se trate de seminários, estágios ou ações de formação profissional propriamente ditas.
4. São órgãos do CEFOSAP o CA, o Diretor, o CTP e a Comissão de Fiscalização. O mandato dos membros dos órgãos é de três anos, renováveis, sendo que não existem evidências de terem sido proferidos despachos de recondução para a totalidade dos membros.
5. Foi dado cumprimento às regras estabelecidas no protocolo em relação à periodicidade das reuniões dos órgãos, exceto quanto à Comissão de Fiscalização e ao CTP que, em 2018, não reuniram quatro vezes, mas apenas três e duas, respetivamente.

6. A 31 de dezembro de 2018, o CEFOSAP contava com 45 funcionários efetivos e 1 funcionário temporário, sendo que a maioria dos trabalhadores eram técnicos superiores (61%) e técnicos administrativos (26%).
7. Em 2018, foi aplicado o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), pelo que os documentos de prestação de contas foram organizados e apresentados com base na Instrução n.º 01/2019–PG.
8. A conta foi também sujeita a Certificação Legal de Contas, tendo sido emitida uma opinião de que “(...) as demonstrações financeiras (...) apresentam de forma verdadeira e apropriada (...) a posição financeira do CEFOSAP (...)” e uma ênfase relacionada com a aplicação, pela primeira vez, do SNC-AP, não constando deste documento uma opinião específica sobre as demonstrações orçamentais.
9. O CEFOSAP não implementou a contabilidade de gestão prevista na NCP 27, e, apesar de ter divulgado informação sobre o processo de transição para o SNC-AP, não o fez de forma completa, designadamente através do adequado preenchimento dos mapas específicos previstos para divulgação desta informação.
10. No âmbito do processo de aprovação do plano de atividades e orçamento de 2018, constatou-se a ausência de envio formal deste documento à UGT e de uma resposta por parte do IEFPP, não existindo, deste modo, evidência da aprovação de princípio, de acordo com o estabelecido no protocolo de criação do Centro.
11. Os relatórios de controlo orçamental foram elaborados com uma periodicidade semestral, em desrespeito pelo previsto no Protocolo que criou o CEFOSAP, que estabelece a elaboração trimestral deste instrumento de gestão previsional e de controlo de gestão.
12. O exame dos procedimentos do controlo interno instituídos evidenciou pontos fortes e pontos que carecem de melhoria, concluindo-se que o sistema de controlo interno do Centro é regular. Não obstante existirem algumas normas e orientações de serviço, não existe um Manual de controlo interno, estando em curso os trabalhos com vista à sua elaboração, designadamente, através da compilação, análise e revisão dos procedimentos e normas existentes, bem como da necessária aprovação.
13. O Balanço de 2018 do CEFOSAP evidencia um ativo de 374.613€, um passivo de 141.840€ e um património líquido de 232.774€, sendo que o ativo é composto essencialmente por ativos

fixos tangíveis (AFT) (78%), diferimentos (14%) e caixa e depósitos (6%) e o passivo por outras contas a pagar relacionadas com acréscimos de gastos.

14. Os ativos fixos tangíveis do CEFOSAP incluem o registo de empreitadas nos edifícios que ocupa em regime de locação. Sendo possível o reconhecimento de obras realizadas em propriedade alheia como AFT do locatário, importa chamar a atenção de que o período de vida útil às mesmas atribuído deve ser coerente com os prazos dos contratos de locação subscritos.
15. O CEFOSAP cumpre com o princípio de Unidade de Tesouraria do Estado e os fundos de caixa existentes são aplicados em despesas de reduzido valor e de carácter urgente, mediante apresentação de autorização de aquisição, em conjunto com os documentos de despesa.
16. Em 2018, os rendimentos do CEFOSAP ascenderam a 3.123.508,15€ e os gastos a 3.060.998,02€, do que resulta um resultado líquido de 62.510,13€. Nos rendimentos destaca-se que 94,52% dos mesmos respeitam às transferências recebidas do IEFP e nos gastos o peso relativo das rubricas “fornecimentos e serviços externos” (45%) e de “gastos com pessoal” (36%).
17. Foram identificados sete documentos de despesa, no valor de 25.902,07€, referentes ao período económico de 2017, mas contabilizadas em 2018, o que evidencia que não foi observada a base do acréscimo e o princípio da especialização do exercício.
18. A execução orçamental da receita ascendeu a 3.105.305€, sendo de referir que 97% deste montante provém das transferências do IEFP. A receita apresenta uma taxa de execução global de cerca de 77%, sendo de destacar a rubrica “vendas de bens e serviços” que evidencia uma execução inferior a 50%.
19. A taxa de inscrição da formação não é cobrada nem registada no momento da inscrição dos formandos, uma vez que a arrecadação destes montantes é realizada por compensação dos apoios sociais pagos aos formandos, pelo que é no momento do pagamento dos apoios que é reconhecida a receita da taxa de inscrição e registado o ciclo orçamental referente à mesma.
20. O financiamento do CEFOSAP é assegurado, em 97%, por transferências provenientes do IEFP, as quais decorrem do respetivo Protocolo de criação, celebrado entre o IEFP e a UGT.

Durante o exercício de 2018 não se registou nenhuma transferência da UGT ao CEFOSAP, tendo sido registado um total de 81.820 € em taxas de inscrição, o que representa 2,8% da despesa corrente.

21. A execução orçamental da despesa, que ascendeu a 3.038.939€, resulta, essencialmente, das aquisições de bens e serviços (46%), que incluem o pagamento aos formadores contratados pelo Centro, e das despesas com pessoal (36%).
22. Identificaram-se situações em que os documentos de suporte da despesa evidenciavam falhas de informação/justificação:
  - a) Em oito recibos-verdes emitidos pelos formadores a descrição é insuficiente e não detalhada;
  - b) Nas despesas com viagens internacionais, via aérea, não se encontravam anexos à documentação os respetivos bilhetes de embarque.
23. O CEFOSAP procedeu ao pagamento de despesas inerentes a eventos realizados em conjunto com a UGT, incluindo viagens, alojamento e restauração, que não se coadunam com as atribuições do Centro. Este facto já tinha sido objeto de recomendação pelo IEFP em sede de auditoria ao CEFOSAP, referente ao exercício de 2016.
24. Foram igualmente suportadas despesas com deslocações ao estrangeiro, no valor de 4.949,05 €, dos vogais do Conselho de Administração e do Diretor do CEFOSAP, em representação da UGT, para os quais não foi demonstrada evidência de se enquadrarem, exclusivamente, no âmbito de ação do CEFOSAP.
25. No âmbito do contrato de sublocação do imóvel onde se situa a sede do CEFOSAP, constatou-se que a natureza das obras realizadas nos edifícios sublocados, *in casu* a execução de um telhado novo no edifício anexo à igreja, não se mostra suscetível de ser enquadrada no âmbito de aplicação da cláusula sexta do contrato. Também os gastos com o serviço de jardinagem suportado pelo CEFOSAP não se mostram suscetíveis de serem enquadrados na utilização do imóvel. As atividades de jardinagens pagas pelo CEFOSAP para o edifício sublocado não se enquadram como benfeitorias necessárias ou úteis.
26. Apuraram-se divergências entre o mapa das operações de tesouraria e o balancete analítico do mês 13 e do mês 14 e, também, que as orientações emanadas pela Comissão de Normalização Contabilística (CNC), através da FAQ 6, sobre o encerramento das contas, não foram observadas.

27. Os saldos inicial e final de operações de tesouraria espelhados no DDORC apresentam um valor negativo, respetivamente no valor de 2.263,46€ e de 45.730,15€. Estes saldos não correspondem a efetivas operações de tesouraria, mas a regularizações entre a contabilidade orçamental e a contabilidade financeira e que mais não servem do que para acertar os mapas de prestação de contas, fazendo refletir nos saldos finais as divergências dos incorretos registos contabilísticos efetuados ao longo do ano.
28. Em geral, foi dado cumprimento ao CCP no âmbito da aquisição de bens e serviços, apesar de não ter sido demonstrada evidência de um relatório de acompanhamento respeitante à execução financeira, técnica e material dos mesmos por parte do gestor de contrato.

**RELATÓRIO DE APURAMENTO  
DE RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA N.º 15/2021 -2ªS/SS**

**18/11/2021  
Processo n.º 8/2021 – ARF**

**Relator: Conselheira Maria dos  
Anjos Capote**

**DESPESA ILEGAL / DIVISÃO DE CONTRATOS  
EM LOTES SEPARADOS / FRACIONAMENTO  
ILEGAL DA DESPESA / NÃO SUBMISSÃO A  
VISTO DE CONTRATOS / VIOLAÇÃO DO  
ARTIGO 22.º N.º 2 DO CCP / VIOLAÇÃO DO N.º  
2 DO ARTIGO 113.º DO CCP**

**AUDITORIA PARA APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA: ULTRAPASSAGEM DO LIMITE IMPOSTO PELO ARTIGO 113.º, N.º 2 DO CCP; FRACIONAMENTO ILEGAL DA DESPESA/DIVISÃO (ARTIFICIOSA) DE CONTRATOS EM LOTES SEPARADOS; NÃO SUBMISSÃO DE CONTRATOS A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA**

## **SUMÁRIO**

1. O presente relatório teve na sua base um relatório de auditoria enviado ao Tribunal de Contas, levado a cabo por uma empresa privada, solicitado pelo atual executivo do Município de Marco de Canaveses, à análise dos procedimentos de contratação pública, levados a cabo pelo anterior executivo.

2. Da análise da documentação remetida pelo Município, dos factos e do direito aplicável, concluiu-se pela efetiva violação de normas legais, quer no âmbito da aquisição de bens móveis, quer de empreitadas de obras públicas.
3. O procedimento de responsabilidade financeira já se encontra prescrito para algumas das eventuais infrações financeiras.
4. Foram celebrados contratos na sequência de procedimento de ajuste direto, cujo objeto é constituído por prestações do mesmo tipo, com a mesma empresa, em violação do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, (versão anterior a 2017) e dos princípios que o mesmo visa salvaguardar, princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, previstos no artigo. 1.º - A do CCP e 3.º e seguintes do CPA.
5. Foram também celebrados contratos de EOP, na sequência de procedimento de ajuste direto, suscetíveis de constituir objeto de um mesmo contrato, cujo *modus faciendi* foi o de dividir em dois contratos, prestações suscetíveis de ser objeto de um único, fugindo ao procedimento mais solene (concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação) que seria aplicável caso não existisse essa divisão.
6. Nestas situações foi violado o artigo 22.º, n.º 1, al. b), do CCP (anterior a 2017) e os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, previstos no artigo 1.º, n.º 4 do CCP e 3.º e seguintes do CPA, e, ainda, o artigo 16.º n.ºs 1 e 2 do DL 197/99, de 8 de junho.
7. Em duas situações, não foram enviados para fiscalização prévia, no prazo estipulado, três contratos, tendo sido violado o artigo 46.º, n.º 1, al. d) da LOPTC, apesar de numa das empresas o procedimento por responsabilidade financeira já se encontrar prescrito.
8. Tais situações consubstanciam eventual responsabilidade financeira sancionatória, subsumível no artigo. 65.º, n.º 1, alínea l) e h), da LOPTC, punível com multa.



**SENTENÇA N.º 14/2021 – 3ª S**

**06/07/2021**

**Processo n.º 12/2020-JRF**

**Relator: Conselheiro José Mouraz  
Lopes**

**INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA /  
MULTA / PAGAMENTOS ANTES DO VISTO**

**SUMÁRIO**

1. Na infração em causa tipificada no artigo 65º n.º 1 alínea h) da LOPTC está em causa a exigência do controlo do Tribunal de Contas a situações de concretização de despesas por via do seu pagamento, em data anterior à intervenção do Tribunal, evitando-se assim a «má despesa» pública.
2. É ilícita a conduta do demandado que, por via das suas competências (delegadas), efetuou pagamentos relativos a um contrato, em data anterior à data da concessão do visto prévio ou sido emitido declaração de conformidade sobre a minuta do contrato de compra e venda em causa.
3. Tendo em consta que a ilicitude em causa nos factos envolve as duas dimensões da infração sancionatória (não remessa a visto de uma minuta e simultaneamente pagamentos efetuados antes do visto), não foi efetuada qualquer prova sobre as razões para tal comportamento, as competências profissionais do demandado, tendo presente o valor do contrato e dos pagamentos efetuados e ainda à dimensão preventiva que importa também aqui salvaguardar, é adequada a fixação da multa perto do mínimo da multa (27UCs).

AJUSTE DIRETO / COMPETÊNCIA MATERIAL /  
CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CULPA /  
DINHEIROS PÚBLICOS / INFRAÇÃO  
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / NATO /  
NEGLIGÊNCIA / PRESTAÇÕES DO MESMO  
TIPO

**SENTENÇA N.º 16/2021 – 3ª S**

**15/07/2021**

**Processo n.º 5/2021-JRF**

**Relator: Conselheiro António  
Francisco Martins**

## SUMÁRIO

1. Tendo os procedimentos de ajuste direto, ainda que relativos a uma empreitada dum projeto NATO, sido levados a cabo para serem satisfeitos através do orçamento do MDN, integrado no OGE, estamos perante “dinheiros públicos” e, conseqüentemente, o Tribunal de Contas tem competência material para julgar a eventual responsabilidade financeira relativamente à gestão desses dinheiros.
2. Não se verificando os pressupostos previstos no artigo 4.º do CCP ou em legislação avulsa, para considerar como “contratos excluídos” da aplicação do CCP os contratos celebrados na sequência de procedimentos de prestação de serviços relacionados com a empreitada dum projeto NATO, é de concluir pelo dever de observância do regime da contratação pública, na sua plenitude, incluindo a parte II do CCP, por parte da entidade adjudicante dos contratos em causa.
3. A invocação do fundamento da alínea b), do n.º 1, do artigo 27.º do CCP, para o recurso ao ajuste direto, não tem efetivo fundamento no caso de prestação de serviços de consultoria jurídica porquanto é possível, em relação aos mesmos, a elaboração de especificações suficientemente precisas - seja por referência à experiência profissional específica e concreta, na prestação dos serviços em causa, ao número de pessoas a prestar tais serviços, ao valor hora, etc. - para a definição dos atributos qualitativos e quantitativos das propostas.
4. Não tendo o demandado tido o cuidado, na escolha do procedimento, de cumprir e fazer cumprir as normas relativas à contratação pública, acautelando a observância dos princípios da concorrência, transparência e publicidade, como lhe competia e de que era capaz, agiu com culpa, na modalidade de negligência.
5. Sendo os serviços de fiscalização de especialidades diversas, a prestar por especialistas em diversas áreas, num caso engenharia civil e construção civil e, noutro caso, engenharia mecânica

e elétrica, não estamos perante “prestações do mesmo tipo”, na conceção do artigo 22.º, n.º 1, do CCP, que imponha que a escolha do procedimento a adotar deva ser efetuada tendo em consideração o somatório dos valores de todos os procedimentos.

**SENTENÇA N.º 17/2021 – 3ª S**

**30/08/2021**

**Processo n.º 33/2019-JRF**

**Relator: Conselheira Helena Ferreira Lopes**

APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO / ARTIGO 48.º, N.º 1, DA LOPTC, NA REDAÇÃO DA LEI 27-A/2020, DE 24 DE JULHO / CENSURABILIDADE DO ERRO / COMPETÊNCIA MATERIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS / CONTRATOS DE SEGURO / DOLO DO TIPO / DOLO NECESSÁRIO / ERRO SOBRE A ILICITUDE / EMPREITADA PARA FINS DE INVESTIGAÇÃO / FRACIONAMENTO DA DESPESA / FRACIONAMENTO DO OBJETO CONTRATUAL / INCONSTITUCIONALIDADE / PRINCÍPIO DA APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI PENAL CONCRETAMENTE MAIS FAVORÁVEL / PRINCÍPIO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DAS UNIVERSIDADES / UNIVERSIDADE-FUNDAÇÃO PÚBLICA COM REGIME DE DIREITO PRIVADO / URGÊNCIA IMPERIOSA

**SUMÁRIO**

1. As receitas das universidades-fundação pública com regime de direito privado, mesmo quando próprias, são dinheiros públicos, por se tratarem de receitas de entidades públicas cujo fim último é a concretização das missões de serviço público a que aquelas universidades estão afetas (vd. as diversas alíneas do ponto 3.1. desta Sentença, em particular a alínea E).
2. Sendo dinheiros públicos, as receitas próprias, tal como as receitas oriundas do OE, estão sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, nos termos da LOPTC e CRP, designadamente para efeitos de efetivação de responsabilidades financeiras - cf. alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, e artigo 214.º da CRP, em particular a alínea c) do seu n.º 1.).
3. O Tribunal de Contas é, assim, materialmente competente para efetivar responsabilidades financeiras dos responsáveis das universidades-fundação pública com regime de direito privado, mesmo na situação em que estes, no exercício das suas funções, afetem e utilizem receitas próprias sem origem no Orçamento de Estado, por tal competência caber na previsão do disposto nos artigos 1.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, alínea e), da LOPTC, bem como do artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da CRP.

4. O controlo financeiro e jurisdicional, que é simultaneamente público, técnico e externo, levado a cabo pelo Tribunal de Contas em nada colide com o princípio da autonomia financeira das universidades insito no n.º 2 do artigo 76.º da CRP, que permanece imaculado.
5. Tal autonomia não pode ser interpretada no sentido de dispensar qualquer instituição de ensino superior pública daquele tipo de controlo, tal como não isenta os respetivos gestores das responsabilidades financeiras que ao Tribunal de Contas cumpre efetivar.
6. É que o princípio da autonomia financeira das universidades públicas, quer sejam universidades-fundação, quer sejam universidades-instituto, não constitui óbice ao disposto no n.º 1 do artigo 214.º da CRP, nos termos do qual o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas, competindo-lhe nomeadamente a efetivação da responsabilidade por infrações financeiras (artigo 214.º, n.º 1, da CRP); improcede, por isso, a invocada violação do princípio constitucional da autonomia financeira da universidade em causa, que é uma fundação pública com regime de direito privado.
7. Não se verificando o dolo do tipo previsto no n.º 2 do art.º 16.º do DL 197/99, que exige que os responsáveis ajam com intenção de subtraírem a realização da despesa ao regime previsto naquele diploma, improcede a infração prevista na alínea b), 2.ª parte, do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por referência ao artigo 16.º do DL 197/99.
8. Mostra-se preenchida a infração prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, quer por referência ao artigo 22.º, n.º 1, alínea b), na redação originária do CCP, quer por referência ao artigo 22.º, n.º 1, alínea b), na redação atual do mesmo Código, quando **(i)** a formação dos contratos ocorra ao longo de 365 dias; **(ii)** as prestações contratadas forem contínuas, permanentes e do mesmo tipo, e, por isso, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato; **(iii)** com previsibilidade, à data da abertura de um dos procedimentos, da necessidade de abertura do(s) procedimento(s) posterior(es); **(iv)** e com valor global superior ao permitido para o procedimento adotado, no caso o ajuste direto, o que implicava a abertura de um único concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP; **(v)** e ainda se os Demandados atuaram com culpa, como foi o caso.
9. Os pressupostos para o fundamento de ajuste direto com base na alínea c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP são os seguintes: **(i)** acontecimento imprevisível; **(ii)** não imputável à entidade adjudicante; **(iii)** que seja a causa de uma situação de urgência imperiosa; **(iv)** impossível de cumprir nos prazos exigidos para outros procedimentos; **(v)** e que por isso imponha a necessidade de utilizar

o ajuste direto, o qual deve conter-se nos limites do estritamente necessário; tais pressupostos são cumulativos.

10. *Acontecimentos imprevisíveis* são todos os acontecimentos que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto.
11. Provando-se que os ajuste diretos com base em urgência imperiosa se fundamentaram na deficiente qualidade do ar interior em alguns edifícios da Universidade, mas que tal deficiência já era conhecida dos seus responsáveis financeiros, desde há 1 ano ou mais, temos que dar por inverificado o pressuposto *acontecimento imprevisível*, o que aliado ao facto de o valor em causa ser superior ao ajuste direto e de os Demandados terem atuado com culpa, traz como consequência a subsunção de tal factualidade à infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação das normas secundárias da al. c) do n.º 1 do artigo 24.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º, ambos do CCP.
12. A Lei 27-A/2020 (artigo 7.º) procedeu à alteração do artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC, tendo, doravante, ficado dispensados de fiscalização prévia os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, de valor inferior a €750.000,00; trata-se de uma verdadeira norma-cavaleiro, já que altera em termos permanentes o artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC.
13. Do atrás referido, resulta que, atualmente, e desde 25Jul2020, as minutas de contratos, de valor inferior a €750.000,00, não estão sujeitas a fiscalização prévia, e a respetiva execução financeira sem submissão ao Tribunal de Contas, para aquele efeito, não integra infração financeira (por via da conjugação dos artigos 45.º, n.º 1, 46.º, n.ºs 1, alínea c) e 2, 48.º, redação atual, e 65.º, n.º 1, alínea h), todos da LOPTC).
14. Impõe-se, por isso, fazer acionar o princípio da aplicação retroativa da lei penal concretamente mais favorável consignado no artigo 29.º, n.º 4, da CRP, válido para os demais domínios sancionatórios, bem como o n.º 4 do artigo 2.º do Código Penal, aplicável por força do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, o que determina a absolvição dos Demandados, por carência superveniente do elemento objetivo da infração por que vinha acionado.
15. Mostra-se preenchido o fundamento para o ajuste direto com base na alínea b) do n.º 1 do artigo 25.º do CCP, se a empreitada, como é o caso dos autos, se destinou a instalar um laboratório para fins de Investigação e Desenvolvimento, se a realização de tais obras não se destinou à obtenção de lucros ou a amortizar o custo dessa atividade e se o seu valor for inferior ao limiar previsto no artigo 474.º, n.º 3, alínea a), do CCP, que é de € 5 350 000.

16. Os Demandados, ao autorizarem a abertura de dois procedimentos, nos valores, cada um, de aproximadamente 75.000,00€, num espaço de 19 dias, com o mesmo objeto contratual – aquisição de sistemas de segurança contra incêndios – e na sequência e por causa da notificação da ANPC de que iria fazer inspeções extraordinárias às condições de segurança contra incêndios dos edifícios que compõem os Polos da Universidade, agiram livre, voluntária e conscientemente, tendo previsto como consequência necessária da sua conduta o fracionamento artificial do valor do contrato, assim, evitando o recurso a um procedimento concursal, o que não era permitido por lei, e, apesar disso, prosseguiram com tal conduta.
- Agiram, por isso, com dolo necessário.
17. Do n.º 3 do artigo 111.º do RGIES resulta que às Instituições de Ensino Superior Públicas só é permitido efetuar contratos de seguros cobertos por receitas próprias nas situações previstas naquele artigo, estando fora da sua previsão os contratos de seguro de responsabilidade civil profissional de que sejam segurados, entre outros, os membros do CG de uma IES pública, por danos resultantes de ações ou omissões por aqueles praticados (incluindo os danos decorrentes da prática de infrações financeiras reintegratórias), no exercício das suas funções e por causa desse exercício.
18. Não existe, por isso, *norma habilitante* que permita a celebração daqueles contratos de seguro, o que, só por si, constitui obstáculo a que se possa autorizar despesa com essa finalidade.
19. Em reforço do afirmado em 17. e 18., há ainda outros argumentos, a saber: **(i)** as fundações públicas com regime de direito privado, como é o caso da universidade em causa, são pessoas coletivas de direito público de tipo fundacional e integram a *administração indireta do Estado*, fazendo parte do perímetro orçamental público, na categoria de *serviços e fundos autónomos do Estado*; **(ii)** apesar de disciplinadas pelo direito privado, no que a alguns domínios da sua gestão se reporta, são-no apenas na medida em que tal não seja incompatível com a sua sujeição geral ao direito público, designadamente à *prossecação do interesse público*; **(iii)** a sujeição das universidades-fundação ao regime de direito privado, no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal, é apenas um instrumento para melhor prosseguir a sua missão, designadamente a formação cultural, artística, tecnológica e científica dos seus estudantes, num quadro de referência internacional, ou seja, de melhor prosseguir o *interesse público* de que são veículos; **(iv)** as receitas das universidades-fundação, mesmo quando próprias, são dinheiros públicos, por se tratarem de receitas de uma entidade pública destinada à prestação do serviço público afeto à sua missão; **(v)** e sendo as receitas próprias receitas públicas, não pode a universidade utilizar estas para fins diferentes dos previstos no artigo 111.º, n.º 3, do RGIES,

designadamente para proteger interesses jurídicos privados dos membros do CG (vi) como IES pública, a universidade está sujeita às vinculações dos n.º 1 e 2 do artigo 266.º da Constituição, entre as quais a da subordinação estrita à lei e, conseqüentemente, *ao princípio da legalidade*; (vii) constitui, assim, *a lei* não apenas o *limite*, mas, sobretudo o *fundamento* da atividade da universidade, não podendo esta, neste concreto domínio (contratação de seguros), atuar senão nos casos nela previstos e no sentido e medida por ela estabelecidos.

20. Os Demandados, enquanto membros do Conselho de Gestão, ao solicitarem um parecer jurídico sobre a possibilidade de contratarem aqueles seguros (vd. ponto 17. deste Sumário), antes de deliberarem tal contratação, atuaram com o cuidado exigível, esclarecendo-se sobre a legalidade da contratação;
21. As dúvidas jurídicas que aquele parecer suscita ou podia suscitar só alguém com formação jurídica podia desencadear, sendo que os Demandados têm formação na área das ciências positivas e das humanidades.
22. Daí que a falta de consciência da ilicitude, por parte dos Demandados, não seja reveladora de uma atitude ético-pessoal de indiferença perante o dever-ser jurídico-infracional, tendo tal falta ou erro [não censurável] o efeito de uma causa de exclusão da culpa.
23. Assim, não obstante a qualidade dos Demandados (membros do CG de uma Universidade), as circunstâncias que rodearam a prática do ato ilegal são de molde a considerar o erro sobre a ilicitude não censurável, o que implica a sua absolvição, por se verificar uma causa de exclusão da culpa (artigo 17.º do Código Penal aplicável “ex vi” do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC).

CONDUTA OMISSIVA / DEVER DE CUIDADO /  
EXECUÇÃO DE ATOS NÃO SUBMETIDOS A  
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / LEI SUBSIDIÁRIA /  
OBRIGAÇÃO FUNCIONAL / RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

**SENTENÇA N.º 27/2021 – 3ª S**

**29/11/2021**

**Processo n.º 9/2020-JRF**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá  
Mesquita**

## **SUMÁRIO**

- 1.** A infração prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea *h*), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) quando reportada a contratos é construída no plano dogmático por via da associação de duas condutas:
  - 1.1** Uma omissiva pura, relativa ao não cumprimento de um dever legal de submissão de contratos a fiscalização prévia;
  - 1.2** Outra ativa, a execução do contrato não submetido a fiscalização prévia.
- 2.** Relativamente à conduta omissiva é nuclear ter presente que nas várias normas que estabelecem atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia, um ponto se afigura pacífico, essa forma de controlo apenas opera sobre atos e contratos e não sobre omissões de atos.
- 3.** Pelo que, constitui um facto essencial carecido de prova em ação de responsabilidade financeira por infração prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea *h*), da LOPTC a identificação de um concreto ato ou acordo que pudesse ser apresentado para efeitos de fiscalização prévia à 1.ª Secção do TdC.
- 4.** Na medida em que a norma da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na parte que interessa para o caso *sub judice*, se limita a determinar a *ilicitude de violação de norma sobre despesas*, a infração aí estabelecida não pode ser qualificada como «omissão pura», pois a norma legal não tem pressuposta exclusivamente uma conduta negativa, de *non facere*.

5. O artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC determina que ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória se aplica subsidiariamente o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal (CP), o que compreende a norma do artigo 10.º, n.º 1, do CP que, na parte aqui relevante, estabelece: quando um tipo legal compreende um certo resultado o facto punível compreende também a omissão da ação adequada a evitá-lo.
6. Categoria de ilícitos, de comissão de um resultado por omissão, cuja punibilidade depende, ainda, de se comprovar que sobre o omitente recaía um dever jurídico que pessoalmente o obrigasse a evitar esse resultado (artigo 10.º, n.º 2, do CP).
7. A assunção do cargo de presidente de câmara municipal transporta corolários como um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio, que não foi incumbido dessas funções, inclusive ao nível da defesa ativa dos princípios nucleares consagrados no regime legal sobre finanças locais como a unidade e a universalidade dos orçamentos.
8. Os presidentes de câmaras municipais que integram o órgão executivo de uma associação de municípios de fins específicos devem assegurar que todas as despesas e receitas dessa entidade constem do respetivo orçamento.
9. O julgamento de eventuais infrações financeiras subsumíveis às alíneas *b)* ou *d)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por incumprimento da referida obrigação funcional (relativa aos princípios da unidade e universalidade dos orçamentos) tem de apreciar a específica conduta do agente à luz de um elemento ou categoria conceptual, *exigibilidade*, em que deve ser ponderado o grau do ilícito ou défice de precauções tendo em atenção ainda o carácter particular das circunstâncias externas em relação com as características do agente, na medida em que estas dificultem de forma extraordinária o cumprimento absoluto do dever de cuidado, no fundo a ponderação de um quadro, fundamentalmente exógeno, sobre uma limitação do dever de cuidado exigível aos agentes tendo também presente o concreto e efetivo relevo do ilícito em face dos fins prosseguidos pelas normas violadas.

## **ACÓRDÃO N.º 20/2021 – 3ª S/PL**

**07/07/2021**

**Recurso Ordinário n.º 2/2021**

**Processo n.º 5/2020-JRF**

**Relator: Conselheiro José Mouraz  
Lopes**

**ALTERAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO /  
DISPENSA DA MULTA / INFRAÇÕES  
FINANCEIRAS**

### **SUMÁRIO**

- 1.** A decisão proferida sobre a matéria de facto deve ser alterada se a prova produzida ou um documento superveniente impuserem decisão diversa.
- 2.** A reapreciação da prova, em segunda instância, com a finalidade de verificar se foi cometido ou não erro de apreciação que deva ser corrigido, é efetuada sobre os fundamentos constantes da sentença (motivação dos factos provados e não provados). Para isso, no âmbito da autonomia decisória do Tribunal de recurso, concretizado através do acesso direto às provas gravadas ou existentes, deve fazer uma apreciação crítica das mesmas provas, formulando, nesse julgamento, uma nova convicção, com renovação do princípio da livre apreciação da prova.
- 3.** A declaração de uma testemunha, parcelar e segmentada, não pondo em causa a documentação existente sobre as delegações de competência efetuadas, documentalmente demonstradas nos autos, bem como outra matéria de facto provada e absolutamente fundamentada, não é suficiente para alterar a matéria de facto provada.
- 4.** A dispensa da multa surgiu como uma «sanção de substituição» à própria multa aplicável por via de uma determinada infração sancionatória, assumindo-se como uma declaração de culpa por via da realização de uma infração financeira, sem a consequente imputação de uma sanção por não ser, em concreto e em função das circunstâncias, necessária essa concretização e fixação da multa correspondente.
- 5.** Não pode considerar-se como uma «quase ausência de culpa», suscetível de fundar o funcionamento da dispensa de multa, a situação factual provada que consubstancia várias infrações imputadas e ocorridas durante um período relativamente extenso de atividade, numa

unidade hospitalar de grande dimensão, envolvendo a coordenação na área do pelouro da logística das matérias que estão em causa nas infrações, situação que foi objeto, na sentença, de atenuação especial da culpa.

ALTERAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO /  
APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO / AUTONOMIA  
UNIVERSITÁRIA / CONTRATAÇÃO PÚBLICA /  
CULPA DIMINUTA / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA /  
INFRAÇÕES FINANCEIRAS / INFRAÇÕES  
PROCESSUAIS / PANDEMIA / PRESCRIÇÃO /  
RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE / SISTEMA  
NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS

**ACÓRDÃO N.º 22/2021 – 3ª S/PL**

**06/09/2021**

**Recurso Ordinário n.º 12/2019**

**Processo n.º 11/2018-JRF**

**Relator: Conselheiro José Mouraz  
Lopes**

## **SUMÁRIO**

- 1.** A reapreciação da prova, em segunda instância, com a finalidade de verificar se foi cometido ou não erro de apreciação que deva ser corrigido, é efetuada sobre os fundamentos constantes da sentença (motivação dos factos provados e não provados). Trata-se, na concretização da reapreciação da prova, de afirmar uma autonomia decisória do Tribunal de recurso, concretizado através do acesso direto às provas gravadas ou existentes (como, por exemplo a prova documental) devendo conseqüentemente fazer uma apreciação crítica das mesmas provas, formulando, nesse julgamento, com inteira autonomia, uma nova convicção, com renovação do princípio da livre apreciação da prova.
- 2.** Não consubstancia qualquer erro em matéria de facto, a circunstância de os recorrentes efetuarem uma avaliação diferenciada sobre a prova produzida em relação à apreciação e valoração da prova feita pelo Tribunal na sentença, efetuada adequada e fundamentadamente, na medida em que o princípio da livre apreciação da prova é o princípio fundamentação do direito probatório que sustenta o sistema jurídico português, nomeadamente na jurisdição financeira.
- 3.** Igualmente não consubstancia um erro na matéria de facto a circunstância de se pretender no recurso consagrar uma outra versão dos factos, ainda que constante da contestação, que foi rejeitada pelo tribunal em função das provas produzidas e que não foi valorada, através de decisão devidamente fundamentada.

4. O Decreto-Lei n.º 170/2008 de 26 de agosto, estabeleceu o regime jurídico do parque de veículos do Estado, abrangendo a aquisição ou locação de veículos, em qualquer das suas modalidades, a sua afetação e utilização, manutenção, assistência e reparação, bem como o seu abate e alienação ou destruição, onde são estabelecidos vários princípios e requisitos específicos que regulam obrigatoriamente a matéria, concretamente, a compra, a permuta, a locação, a substituição, afetação de veículos, classificação, abrangendo por isso, a utilização e gestão dos veículos.
5. Até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março, as Universidades públicas integravam o sistema nacional de compras públicas como «entidades compradoras vinculadas». A partir dessa data as Universidades públicas continuam a integrar o sistema nacional de compras públicas, mas sendo agora entidades compradoras voluntárias.
6. As Universidades, enquanto institutos públicos integrados na administração indireta do Estado, não deixaram de estar sujeitas ao regime do Decreto-Lei n.º 170/2008, que estabelece o regime jurídico do parque de veículos do Estado, adiante designado por PVE, abrangendo a aquisição ou locação de veículos, em qualquer das suas modalidades, a sua afetação e utilização, manutenção, assistência e reparação, bem como o seu abate e alienação ou destruição.
7. Independentemente da sua desvinculação como «entidade vinculada obrigatória» ao regime das compras públicas, as Universidades não foram excecionadas do cumprimento das regras gerais financeiras vinculantes de toda a administração pública, direta e indireta, máxime as que decorrem do Decreto-Lei citado e das normas subsequentes aprovadas que regem a matéria, Nomeadamente as normas que decorrem das leis de execução orçamental que foram aprovadas desde então e que vieram condicionar a aquisição de veículos a autorização ministerial e ao abate, no mínimo, de dois veículos em fim de vida por cada novo veículo adquirido de forma onerosa.
8. A autonomia estatutária das universidades significa a faculdade de cada instituição do ensino superior poder definir normativamente a sua própria organização interna e funcionamento, aprovando a sua «Constituição», convivendo neste domínio uma reserva de lei com uma reserva de estatuto.
9. O enquadramento financeiro que consubstancia o regime jurídico das universidades assume-se como uma dimensão do quadro constitucional que está fora do quadro normativo que encerra o âmbito da autonomia universitária, sendo as normas legais vinculativas sobre esta matéria estabelecidas para todos os institutos públicos.
10. A especificidade da autonomia universitária, garantir, institucionalmente, o exercício da liberdade de investigação e de ensino, reconhecidos como direitos pessoais fundamentais, não é,

de todo, posta em causa pela definição e exigência do cumprimento das leis financeiras públicas, estabelecidas por lei, às Universidades e aos demais institutos públicos

11. A culpa diminuta consubstancia uma «quase ausência de culpa» dos responsáveis financeiros.
12. Não pode considerar-se como uma «quase ausência de culpa», suscetível de fundar o funcionamento da dispensa de pena, a situação factual provada que consubstancia um conjunto de atuações ilícitas que envolvem um período de tempo longo em que ocorreram mais factos ilícitos e que evidenciam exatamente o contrário de um ato pontual, concreto, e eventualmente desculpável, de alguém que tem a responsabilidade de gerir uma entidade pública, como é uma Universidade.
13. Na relevação da responsabilidade financeira reintegratória trata-se de um poder-dever do Tribunal que apenas deverá ocorrer quando e se verificadas as circunstâncias que o permitem, fundamentando-se na decisão o circunstancialismo que a sustente.
14. Não é passível de funcionar a relevação no caso em que toda a factualidade que envolve o demandado evidencia uma prática cuja dimensão culposa ainda que negligente, não deve nem pode ser negligenciável, pelas suas consequências, em função das suas responsabilidades, na medida em que estão em causa vários atos (empreitadas), ainda que em continuação delitual (do ponto de vista jurídico).
15. Já é possível relevar essa responsabilidade nas circunstâncias factuais em que está em causa uma situação pontual em que interveio um demandado, de forma negligente, ter praticado os factos na sequência de comportamento/pedido de terceiro de quem funcionalmente dependia e estava sujeito e ainda de não ter sancionamentos financeiros anteriores.
16. A decisão de escolha do procedimento de formação de contratos, de acordo com as regras fixadas no Código de Contratos Públicos, deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar nada impedindo que quer a escolha do procedimento, quer a respetiva fundamentação sejam feitas em simultâneo com a decisão de contratar.
17. Tendo sido efetuada a fundamentação nos referidos procedimentos concursais, de acordo com exigido, legalmente, à data, não se verifica, nesta parte qualquer colisão ou ilegalidade suscetível de enquadrar a infração imputada.
18. A Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho que, no seu artigo 7º alterou o artigo 48º da LOPTC, dispensando de fiscalização prévia os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46º de valor inferior a 750 000,00 € com exclusão do montante de IVA que for devido.

19. Desde 25/7/2020 os atos e contratos de valor inferior a €750.000,00 não estão sujeitas a fiscalização prévia, e a respetiva execução financeira sem submissão ao Tribunal de Contas para aquele efeito não integra infração financeira (por via da conjugação dos artigos 45.º, n.º 1, 46.º, n.ºs 1, alínea c) e 2, 48.º, redação atual, e 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC).
20. A situação factual em causa que, ao tempo consubstanciava uma dimensão ilícita, deixou de o ser, por via da referida alteração legislativa. Estando em causa a eliminação da dimensão ilícita que conforma a infração financeira, está em causa, no caso, a aplicação do artigo 2º n.º 2 do Código Penal, aplicável por via do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC. Situação que importa a absolvição do demandado.
21. As infrações do artigo 66º da LOPTC, são infrações de natureza processual, destinando-se, como outras a sancionar o incumprimento do dever de colaboração com o Tribunal, não existindo naquelas infrações qualquer dimensão de natureza delitual.
22. Não tendo sido demandado, por via de infração processual pelo Ministério Público no seu requerimento inicial, não é possível condenar, na sentença, o referido demandado, na medida em que se trata de uma impossibilidade material, no sentido de alterar completamente o âmbito do pedido e da causa de pedir em que se sustenta o requerimento do Ministério Público, como também a «aplicação de multas do artigo 66º está reservada, fora do âmbito do conhecimento em recurso, nos processos da 1ª e 2ª secção do Tribunal de Contas, ou em processo autónomo», conforme decorre do artigo 58º n.º 4 da LOPTC.
23. O quadro jurídico normativo decorrente da pandemia alterou, ainda que temporalmente, o regime geral da prescrição, tendo em conta as suspensões de prazos processuais envolvendo todas as jurisdições, nomeadamente o processo no Tribunal de Contas, nomeadamente por via da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, a Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, a Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, a Lei n.º 4º-B/2021 de 1 de fevereiro e a Lei n.º Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril.
24. Tendo em conta a natureza específica deste regime legalmente estabelecido apenas e só em função de uma determinada e concreta situação excecional, as consequências deste conjunto normativo, para a apreciação e decisão do conhecimento da prescrição são, por isso, um acrescento dos períodos legalmente estabelecidos de suspensão aos prazos estabelecidos nas várias legislações que as estabelecem. Nomeadamente, no caso das infrações financeira, o regime estabelecido no artigo 70º da LOPTC.

**ACÓRDÃO N.º 24/2021 – 3ª S/PL**

**06/10/2021**

**Recurso Ordinário n.º 3/2021**

**Processo n.º 10/2020-JRF**

**Relator: Conselheiro José Mouraz  
Lopes**

CULPA / ESTADO DE NECESSIDADE /  
FUNDAMENTAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO /  
INFRAÇÕES FINANCEIRAS / NÚMERO DE  
INFRAÇÕES

## SUMÁRIO

1. O princípio constitucional da fundamentação das decisões, no âmbito da responsabilidade financeira, deve ser compatibilizado, no domínio da prova, com os princípios da livre apreciação, da imediação, da prova vinculada, das presunções, das máximas de experiência e da análise crítica. Por outro lado, deve, tal princípio ser integrado, inequivocamente, pelo «princípio da concisão», como ideia chave na economia argumentativa que condiciona toda a racionalidade na decisão onde o que deve ser dito para explicitação do juízo decisório deve sê-lo de uma forma não exaustiva, mas antes sintética e breve, não utilizando mais argumentos do que os necessários para dizer o que é essencial.
2. Na fundamentação da matéria de facto pretende-se que o Tribunal explicita, de forma concisa, a suas razões que o levaram a decidir e dar como provados determinados factos e não outros, não tendo que ser desenvolvida e minuciosamente enquadrada toda a fundamentação probatória envolvendo os factos, essenciais e não essenciais, ou instrumentais, que constem na sentença. Não se está obrigado a explicitar de forma minuciosa e em termos de assentada toda a prova produzida.
3. A responsabilidade financeira é uma responsabilidade delitual, de natureza reintegratória ou sancionatória, decorrente da má ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos por aqueles que, pelas suas funções, devem e têm obrigação legal de os utilizar e gerir devidamente.
4. A apreciação da culpa na responsabilidade financeira, deve ter em conta as especificidades das funções em concreto desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

5. Ao assumir, ainda que por ordem militar superior, um cargo de gestão pública, há um dever por parte do agente nomeado, de «saber onde vai e o que vai fazer». Ainda que a formação principal do agente seja de natureza clínica (médica) e militar, com formação específica para tal, ao ir desempenhar funções de gestão de uma instituição pública, que envolve sempre matéria de natureza económica e financeira, é-lhe exigido um especial dever de conhecimentos sobre *legis artis* mínimas da gestão pública, nomeadamente o enquadramento legislativo, de modo a desenvolver o controlo e a gestão de forma prudencial. Não o tendo feito, ocorre uma violação do dever objetivo de cuidado devido a quem, na altura e nas circunstâncias referidas, não cumpriu os procedimentos legais devidos e que lhe eram exigidos.
6. Para efeitos de responsabilidade financeira, o quadro jurídico normativo relativo ao estado de necessidade, ainda que na concretização de um direito de necessidade subjacente à ordem jurídica nacional, é o disposto nos artigos 34º e 35º do Código Penal.
7. Não existe qualquer situação de exclusão de culpa quando não há factos provados que possam sequer fazer ponderar uma eventual atitude decisória do agente, em violação da lei, em relação a factos ilícitos ocorridos, numa putatitava necessidade de acautelar atendimentos, assistência médica, exames, cirurgias ou qualquer situação de paralisia do hospital.
8. O número de tipos de infração financeira cometidos determina-se pelo número de vezes que o mesmo tipo de infração foi preenchido pela conduta do agente (artigo 30º n.º 1 do CP *ex vi* do artigo 67º n.º 4 da LOPTC).
9. Estando em causa, em primeiro lugar, procedimentos aquisitivos autorização da execução das prestações e a assunção da correspondente obrigação de pagar, antes do cabimento prévio e do compromisso orçamental e sem cuidar de cumprir e fazer cumprir naqueles procedimentos aquisitivos as normas relativas à contratação e à despesa pública e, em segundo lugar, a aquisição de prestação de serviços no domínio das TIC, tendo subjacente a prestação do serviço antes do cabimento e do registo orçamental do compromisso, sem cuidar do cumprimento das normas relativas à despesa pública e sem cumprir com o dever de cuidado na contratação pública que era exigido, por não cumprir ou fazer cumprir o dever de informação prévia à Agência para a Modernização Administrativa, estão em causa duas infrações distintas e não uma única infração.

**PARECER SOBRE A CONTA  
DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS  
AÇORES 2020**

**20/12//2021**

**Relator: Conselheiro José Araújo  
Barros**

ANO 2020 / CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA /  
AÇORES.REGIÃO AUTÓNOMA / PARECER /  
TRIBUNAL DE CONTAS

**PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES 2020**

**SUMÁRIO**

Compete ao Tribunal de Contas, através da Secção Regional dos Açores, emitir parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores, cabendo-lhe apreciar a atividade financeira da Região nos domínios da receita, da despesa, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património.

O Relatório e Parecer visa emitir um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, podendo pronunciar-se sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e, bem assim, sobre a fiabilidade dos respetivos sistemas de controlo interno.

**Processo orçamental e de prestação de contas**

A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020 foi sustentada num quadro plurianual de programação orçamental não totalmente consentâneo com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

A proposta de Orçamento foi apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa dentro do prazo legal e, de um modo geral, observou as disposições legais aplicáveis, quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais.

O Orçamento integra, pela primeira vez, um mapa com despesas correspondentes a programas.

À semelhança do verificado em anos anteriores, o regulamento que põe em execução o Orçamento prevê a existência de um período complementar da execução orçamental, pondo em causa o princípio da anualidade.

A Conta de 2020 foi tempestivamente remetida ao Tribunal de Contas e compreende o relatório e os mapas legalmente exigidos.

### **Execução orçamental**

As demonstrações orçamentais, previsional e consolidada, apresentam melhorias em relação a 2019, mas ainda requerem aperfeiçoamentos para que possam transmitir de forma verdadeira e apropriada a execução orçamental do setor público administrativo regional e, simultaneamente, permitir a avaliação dos resultados obtidos face aos objetivos inicialmente estabelecidos.

A existência de um número significativo de organismos que ainda não procederam à transição para o SNC-AP e a integração de informação contabilística reportada a diferentes períodos temporais prejudicam a homogeneização da conta consolidada.

Não foi garantida a regularidade de algumas operações orçamentais.

A Conta não quantifica os meios financeiros dirigidos à reconstrução e recuperação dos estragos provocados pelo furacão Lorenzo e à mitigação dos efeitos provocados pela pandemia da COVID-19, nem avalia o seu impacto direto e imediato na execução orçamental. A quantificação rigorosa dos impactos orçamentais contribuiria para a melhoria da transparência das contas públicas, para a definição de medidas adequadas e para o acesso aos recursos financeiros disponibilizados pelo Estado e pela União Europeia.

A regra de equilíbrio orçamental prevista na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores não foi cumprida, registando-se um agravamento muito significativo.

O saldo global ou efetivo agravou-se em 163,2 milhões de euros, atingindo -246,1 milhões de euros, resultado determinado pela evolução desfavorável de ambos os agregados orçamentais – a receita registou uma queda de 90,4 milhões de euros e a despesa aumentou 72,9 milhões de euros.

O reduzido grau de autonomia do setor público administrativo regional agravou-se em relação a 2019, refletindo uma maior dependência dos recursos financeiros provenientes de transferências e passivos financeiros para se financiar. O número de entidades com um grau de dependência quase total das verbas provenientes do Orçamento regional e do recurso ao endividamento para o desempenho das suas atividades é bastante significativo, existindo ainda serviços e fundos autónomos que não

cumprem o requisito financeiro legalmente estabelecido para manterem o regime de autonomia administrativa e financeira.

A receita total do setor público administrativo regional foi de 1 840,9 milhões de euros e a receita efetiva de 1 107,1 milhões de euros, enquanto a despesa total se cifrou em 1 733,5 milhões de euros e a despesa efetiva em 1 353,2 milhões de euros.

### **Tesouraria**

A Conta de 2020 continua a não apresentar informação completa e sistematizada no domínio da tesouraria.

O modelo organizativo e funcional da área de tesouraria não apresentou progressos em 2020, mantendo-se a ausência de prestação de contas das tesourarias da Administração Regional direta e da Região, neste último caso como conta única dos fluxos financeiros realizados pelo setor público administrativo regional, continuando por cumprir o disposto no artigo 51.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

As entidades do setor público administrativo da Região Autónoma dos Açores continuaram a movimentar fundos com inobservância do princípio da unidade de tesouraria.

Com referência a 31-12-2020, apurou-se um saldo de 3,1 milhões de euros referente a operações de dívida flutuante contraídas por diversas entidades públicas reclassificadas, que, por não ter sido amortizada no exercício, se converteu em dívida pública fundada.

### **Fluxos financeiros com a União Europeia**

Através do procedimento de confirmação externa apurou-se que o recebimento de fundos comunitários afetos ao setor público administrativo regional totalizou 53,6 milhões de euros, mais 1,4 milhões de euros do que o registado no relatório da Conta de 2020.

Nas contas bancárias específicas de fundos comunitários, foram movimentados 102,2 milhões de euros a crédito e 106,3 milhões de euros a débito. O saldo final destas contas bancárias, no montante total de 16 milhões de euros, não se encontrava registado nos mapas da Administração Regional direta que constam do volume II da Conta, provocando distorções materialmente relevantes no total da receita e da despesa da Região, bem como no valor do saldo global da Conta.

### **Fluxos financeiros no âmbito do setor público**

Foram transferidos 162,1 milhões de euros para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental. Dessas entidades foi recebido um total de 341,2 milhões de euros.

No âmbito da despesa, 92,2% das verbas transferidas destinaram-se a sociedades não financeiras públicas. Ao nível da receita, 96,6% das verbas foram provenientes da Administração Central, incluindo as transferências para a Administração Local (120,3 milhões de euros), escrituradas na Conta em operações extraorçamentais.

### **Subvenções**

Os apoios ao setor privado, onde se incluem as famílias, as empresas privadas e as instituições sem fins lucrativos privadas, totalizaram 151,7 milhões de euros. As despesas foram integralmente financiadas pelo Plano Anual Regional, sendo 62,1 milhões de euros (41%) classificados na área do emprego e competitividade, 27,4 milhões de euros (18%) na área da solidariedade social e habitação e 24,8 milhões de euros (16%) na área da agricultura e florestas.

Os apoios reembolsáveis, concedidos na sua maioria a empresas privadas, perfizeram 533,6 mil euros (0,4% do total das subvenções). No final de 2020, o total de créditos resultante de apoios reembolsáveis totalizava 13,5 milhões de euros e, destes, 5,1 milhões de euros não foram reembolsados na data prevista.

### **Dívida e outras responsabilidades**

À semelhança do verificado em anos anteriores, a informação divulgada na Conta sobre a dívida total do setor público administrativo regional é incompleta, posto que, em relação à dívida não financeira, se limita a divulgar a dívida comercial já vencida, omitindo as restantes obrigações que integram o passivo exigível, as quais, de acordo com a definição que decorre do n.º 5 do artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, incorporam a dívida não financeira. Consequentemente, a Conta omite dívida desta natureza no montante de, pelo menos, 115,4 milhões de euros, a que acresce uma verba de 4,3 milhões de euros, relativa às responsabilidades emergentes dos contratos-programa celebrados com a Diocese de Angra, informação que, apesar de constar na Conta, não foi considerada para o efeito.

Com base no valor da dívida não financeira apurada, mas salvaguardando os eventuais ajustamentos adicionais que viessem a revelar-se necessários caso não existissem limitações de informação, em 2020, a dívida total do setor público administrativo regional registou um aumento muito significativo, tendo-se agravado em, pelo menos, 369 milhões de euros (+17,4%), para 2 489,5 milhões de euros – dos quais, 2 215,4 milhões de euros correspondem a dívida financeira –, comportamento influenciado pelo impacto da pandemia da COVID-19 nas finanças públicas regionais.

A intensificação do recurso ao crédito traduziu-se no significativo acréscimo das necessidades de financiamento para a amortização do stock da dívida pública regional nos próximos anos, 75,2% da qual, totalizando 1 666,1 milhões de euros, atinge a maturidade até 2027. Por conseguinte, a dívida pública regional passou a exibir um perfil de reembolso mais concentrado, aspeto suscetível de condicionar o princípio da equidade intergeracional no plano da incidência orçamental dos respetivos encargos e de agravar os riscos de refinanciamento e dos custos da dívida, que se mantêm temporariamente reduzidos devido à política de estímulos monetários prosseguida pelo Banco Central Europeu.

O eclodir da crise sanitária e posteriores desenvolvimentos acentuaram a pressão sobre as condições de sustentabilidade da dívida pública regional, que já vinham a deteriorar-se em resultado da posição estruturalmente deficitária evidenciada pelas finanças públicas regionais, pelo menos desde 2009, num contexto em que determinadas despesas de funcionamento, caracterizadas pelo seu elevado grau de rigidez, têm vindo a ocupar crescente espaço orçamental.

As disposições legais em matéria de endividamento não foram plenamente cumpridas. Com efeito, o limite anual fixado pela Assembleia Legislativa para a emissão de dívida fundada com recurso a empréstimos, incluindo créditos bancários, foi ultrapassado em, pelo menos, 155,9 milhões de euros. Por outro lado, a dívida fundada contraída na sequência da celebração de dois contratos denominados de locação financeira imobiliária, totalizando 7 milhões de euros, determinou a inobservância da regra do endividamento líquido nulo imposta às regiões autónomas pela Lei do Orçamento do Estado para 2020 (tal como já sucedia no ano anterior), pois, num caso, o investimento a financiar não integra o elenco das exceções previstas na lei à mencionada regra, e, no outro, a operação não configura uma locação financeira imobiliária, apesar de designada como tal pelas partes.

Ainda neste âmbito, é de referir que o destino conferido ao produto dos empréstimos não respeitou os limites estabelecidos para as finalidades especificadas pela Assembleia Legislativa, já que as verbas registadas como tendo sido aplicadas no financiamento de projetos participados por fundos comunitários e em operações de refinanciamento de dívida excederam aqueles limites em 9,6 e 0,7 milhões de euros, respetivamente.

Com base na informação disponível, respeitante apenas à Administração Regional direta, verifica-se que o limite anual para o aumento do endividamento líquido fixado pela Assembleia Legislativa foi excedido em, pelo menos, 16,6 milhões de euros.

Com referência a 31-12-2020, o valor atual das responsabilidades futuras assumidas no âmbito das parcerias público-privadas e dos contratos ARAAL ascendia a 624,3 milhões de euros, traduzindo

um decréscimo destes encargos na ordem dos 66,2 milhões de euros (-9,6%) face a 2019, maioritariamente explicado pela redução dos encargos a suportar com a concessão rodoviária da ilha de S. Miguel. Tal poupança poderá, todavia, não se concretizar, uma vez que a concessionária manifestou a intenção de requerer o reequilíbrio financeiro do contrato, com fundamento nos efeitos provocados pela pandemia da COVID-19 ao nível da redução do tráfego rodoviário.

A crise pandémica acentuou a tendência observada nos últimos anos para o agravamento dos riscos implícitos nos passivos contingentes com potencial impacto no Orçamento regional. Neste contexto, assume particular relevância a exposição ao Grupo SATA, por via das garantias pessoais prestadas pela Região, envolvendo responsabilidades na ordem dos 197 milhões de euros.

Foi autorizada a emissão de uma garantia a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, na sequência da criação de uma linha de crédito específica destinada a financiar as necessidades de tesouraria das empresas regionais, designada “Linha COVID-19 – Apoio às Empresas dos Açores”, e foram concedidos seis avales, totalizando 174,6 milhões de euros. No final do ano, estas responsabilidades contingentes ascendiam a 391,5 milhões de euros, mais 94,1 milhões de euros (+31,6%) comparativamente a 2019, montante que inclui os seis avales prestados em anos anteriores pela empresa pública regional Ilhas de Valor, S.A., omitidos na Conta. Em execução de uma destas garantias, a Ilhas de Valor, S.A., na qualidade de avalista, despendeu em 2020 a quantia de 503,4 mil euros.

Foram emitidas 10 cartas de conforto destinadas a garantir operações creditícias, totalizando 8,5 milhões de euros, montante que contempla as sete cartas de conforto que tiveram como patrocinadas empresas do Grupo SATA, envolvendo responsabilidades na ordem de 1,5 milhões de euros que, apesar de divulgadas na Conta, não integram os cálculos conducentes ao apuramento da dívida garantida por esta via. Nenhuma das cartas de conforto emitidas em 2020 tinha a natureza de garantia pessoal.

Para 2020, o limite para a concessão de garantias pela Região Autónoma dos Açores foi fixado em 190 milhões de euros, tendo por referência a variação do stock da dívida garantida, a qual, com base nos pressupostos subjacentes aos cálculos apresentados na Conta, registou um acréscimo de 94,1 milhões de euros, traduzindo a utilização de 49,5% do referido limite.

## **Património**

A Conta continua a não apresentar informação completa e sistematizada no domínio do património, no que respeita ao valor da carteira de ativos financeiros, às operações ativas realizadas pelas

entidades públicas reclassificadas e aos movimentos realizados em 2020 no âmbito do património não financeiro.

No exercício de 2020, o desempenho económico das entidades sob controlo da Região Autónoma dos Açores voltou a deteriorar-se de forma significativa, mantendo a tendência evidenciada em anos anteriores.

Observou-se também um agravamento da dívida total daquelas entidades. Em 31-12-2020, a dívida total fixava-se em 1 202,3 milhões de euros, registando um aumento de 100,3 milhões de euros (+9,1%) face a 2019. Do total, 1 015,5 milhões de euros correspondem a dívida das entidades públicas fora do perímetro orçamental, dos quais 555,8 milhões de euros (54,7%) respeitam ao Grupo SATA.

Apesar das operações de aumento de capital social realizadas pela Região Autónoma dos Açores (Sata Air Açores, S.A., e Lotaçor, S.A.) e da autorização concedida aos hospitais E.P.E.R. para a utilização dos valores em dívida na cobertura de prejuízos, persistem entidades controladas com capitais próprios/património líquido negativos e com estruturas financeiras debilitadas, que consubstanciam riscos para o orçamento da Região, na medida em que poderão vir a exigir-lhe um esforço financeiro de modo a assegurar o princípio da continuidade das operações das entidades.

A Conta não apresenta informação sobre a execução dos programas de inventariação e de gestão do património imobiliário da Região Autónoma dos Açores. Também não foram divulgadas informações sobre as concessões e os arrendamentos.

ANO 2020 / CONTA DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA REGIONAL / AÇORES. REGIÃO  
AUTÓNOMA / PARECER / TRIBUNAL DE  
CONTAS

**PARECER SOBRE A CONTA DA  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS  
AÇORES 2020**

**20/12//2021**

**Relator: Conselheiro José Araújo  
Barros**

**PARECER SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
2020**

**SUMÁRIO**

As Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas estão sujeitas à obrigação legal de prestação de contas, competindo ao Tribunal de Contas emitir parecer sobre as mesmas.

O presente documento consubstancia o parecer do Tribunal de Contas sobre a conta da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores relativa ao ano económico de 2020.

**Síntese das principais conclusões**

- A conta foi entregue através da plataforma eletrónica disponível no sítio do Tribunal de Contas na Internet, não tendo sido observado o prazo legalmente previsto para o efeito. O atraso registado foi considerado justificado.
- A conta, organizada e apresentada de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), obedeceu às instruções sobre a prestação de contas.
- O orçamento para 2020, no total de 12,7 milhões de euros, foi aprovado em 12-09-2019. Em 08-07-2020, a Assembleia Legislativa aprovou o orçamento suplementar, com uma redução global na receita e na despesa na ordem dos 22,4 mil euros.

- A receita arrecadada em 2020 ascendeu a 12,6 milhões de euros, com uma taxa de execução de quase 100%. As transferências do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, no montante de 12,2 milhões de euros, representam 96,6% do total.
- A despesa realizada fixou-se em 12 milhões de euros, destacando-se as Despesas com o pessoal – 7,5 milhões de euros (62,2%) –, as Transferências correntes – 1,9 milhões de euros (15,9%) – e a Aquisição de bens e serviços – 1,5 milhões de euros (12,2%).
- O balanço, à data de 31-12-2020, ascendia a 4,9 milhões de euros. Na mesma data, o ativo era composto, sobretudo, por Ativos fixos tangíveis, no montante de 4,3 milhões de euros, dos quais, cerca de 3,5 milhões de euros respeitavam aos edifícios da Assembleia Legislativa.
- As transferências do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, principal fonte de financiamento da Assembleia Legislativa, foram suficientes para cobrir os gastos do ano, tendo ainda acomodado as depreciações e amortizações, o que permitiu à entidade encerrar o ano de 2020 com um resultado líquido positivo de 514,8 mil euros.
- A gerência abriu com um saldo de 427,6 mil euros, confirmado na conta de 2019, e encerrou com um saldo de 618,5 mil euros, certificado através das reconciliações bancárias.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 8/2021 – FS/SRATC**

**08/07/2021**  
**Ação n.º 19-201FS2**

**Relator: Conselheiro José Araújo Barros**

ABONO FINANCEIRO / AUDITORIA / LIMITE  
REMUNERATÓRIO / PESSOAL MÉDICO /  
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES / REGIME  
/ REMUNERAÇÕES / UNIDADE DE SAÚDE

**AUDITORIA AOS LIMITES REMUNERATÓRIOS NAS UNIDADES DE SAÚDE DE ILHA**

**SUMÁRIO**

O Tribunal de Contas auditou as remunerações pagas ao pessoal médico das nove unidades de saúde de ilha que integram o Serviço Regional de Saúde da Região Autónoma dos Açores, no período

compreendido entre 01-01-2012 e 31-12-2019, tendo por objetivo verificar se foi cumprido o limite remuneratório estabelecido no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 102/88, de 25 de agosto, correspondente a 75% do montante equivalente ao somatório do vencimento e abono mensal para despesas de representação do Presidente da República. A realização da auditoria foi determinada na sequência de ações de controlo levadas a efeito pela Inspeção Regional da Administração Pública.

Concluiu-se que:

- Entre 2012 e 2019, oito das USI que integram o Serviço Regional de Saúde pagaram a médicos remunerações mensais ilíquidas que excederam, em cerca de 6,5 milhões de euros, o limite legalmente fixado.
- Os suplementos remuneratórios determinantes para o desvio apurado dizem respeito à realização de trabalho extraordinário e em regime de prevenção, bem como a situações de acumulação de cargos e funções.
- O desvio apurado poderia possibilitar a contratação de mais 11 médicos pelas USI, uma vez que as verbas pagas em excesso seriam suficientes para acomodar, em idêntico horizonte temporal, os encargos emergentes destas contratações e, ainda assim, proporcionar uma poupança na ordem de 1 milhão de euros, por comparação com o montante global dos pagamentos efetuados em excesso.
- Numa perspetiva evolutiva, observa-se uma redução consistente dos pagamentos anualmente efetuados em violação do referido limite legal, apenas interrompida em 2018 – de 1,3 milhões de euros, em 2012, para cerca de 570 mil euros, em 2019.
- A recorrente necessidade da prestação de trabalho extraordinário poderá ser indiciadora da carência de médicos no Serviço Regional de Saúde, circunstância que é suscetível de expor os clínicos a uma carga horária excessiva, afetar a qualidade dos serviços prestados e potenciar a ocorrência de erros médicos.
- A contratação de um maior número de médicos permitiria atenuar tais riscos, fomentar uma maior equidade no acesso das populações a cuidados de saúde de melhor qualidade e conter a despesa dentro do limite legal. Neste contexto, a revisão do regime de incentivos e apoios à fixação de pessoal médico na Região pode ser um fator de melhoria, se passar a contemplar uma diferenciação positiva em relação às ilhas que manifestam maiores carências a este nível.

No contexto da matéria exposta no relatório e que se encontra resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomendou à Direção Regional da Saúde e aos membros dos conselhos de

administração das USI implementar medidas e procedimentos de controlo de modo a salvaguardar a observância do limite remuneratório legalmente fixado, incluindo a adoção de mecanismos de coordenação e partilha de informação entre as diversas USI.

AÇORES.REGIÃO AUTÓNOMA / AUDITORIA DE  
RESULTADOS / EDUCAÇÃO

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 9/2021 – FS/SRATC**

**26/11/2021**

**Ação n.º 21/D074-01FS3**

**Relator: Conselheiro José Araújo  
Barros**

**AUDITORIA AO PLANO INTEGRADO DE PROMOÇÃO DO SUCESSO ESCOLAR – PROSUCESSO**

**SUMÁRIO**

A auditoria incidiu sobre o *Plano Integrado de Promoção do Sucesso Escolar – ProSucesso, Açores pela Educação*, tendo como objetivos avaliar os seus resultados, no que concerne às taxas de frequência, de transição e de conclusão dos diversos níveis de ensino, nos anos letivos de 2015/16 a 2019/20, bem como o impacto financeiro das medidas inscritas no Plano Anual.

Concluiu-se que:

- A implementação do ProSucesso ocorreu a partir do ano letivo de 2015/16, apesar de algumas das medidas nele contemplados se terem iniciado anteriormente.
- A quase totalidade dos objetivos fixados tendo como meta o ano letivo de 2020/21 foram alcançados no ano letivo de 2019/20 e, parte deles, suplantaram a meta fixada para o ano letivo de 2025/26.
- A frequência do ensino pré-escolar superou os objetivos fixados para o ano letivo de 2020/21, com exceção dos atinentes às crianças com quatro anos, em que o resultado ficou ligeiramente aquém da meta, depois de a ter superado nos dois anos letivos precedentes.

- No ensino básico, as taxas de transição e de conclusão alcançaram os objetivos de manutenção de resultados preconizados para o ano letivo de 2020/21 e apresentaram, de forma sustentada, uma tendência crescente, vindo a superar os objetivos fixados para o ano letivo de 2025/26.
- No ensino secundário, as taxas de transição/conclusão apresentam um crescimento acentuado, evidenciando uma melhoria significativa, pois, para além de se ter atingido os objetivos previstos para o ano letivo de 2020/21, também anteciparam, em cinco anos, os objetivos preconizados para o ano letivo de 2025/26.

Atendendo a que o ano letivo de 2019/20, em que se registou uma melhoria acentuada e generalizada dos resultados obtidos, foi um ano atípico, marcado pelo contexto único e excecional da pandemia da COVID-19, a análise dos resultados por unidade orgânica teve por referência o período que lhe antecedeu.

- Neste contexto, a análise realizada revelou como áreas críticas a taxa de transição do 1.º ciclo do ensino básico, na Escola Básica Integrada de Rabo de Peixe; a taxa de transição do 2.º ciclo do ensino básico, na Escola Básica Integrada de Angra do Heroísmo; a taxa de transição do 3.º ciclo do ensino básico, na Escola Secundária das Laranjeiras; a taxa de conclusão do ensino básico, na Escola Básica Integrada de Rabo de Peixe e a na Escola Secundária das Laranjeiras; a taxa de transição do ensino secundário, na Escola Secundária das Laranjeiras; e a taxa de conclusão do ensino secundário, nas escolas básicas e secundárias da Povoação, das Velas, da Calheta, Armando Cortes Rodrigues, e nas escolas secundárias da Lagoa e das Laranjeiras.
- No período de 2015 a 2020, o ProSucesso contou com um orçamento global de 18,2 milhões de euros, montante que não incorpora as remunerações e outros gastos com o pessoal docente e outro pessoal afeto a realização das ações, a cargo das respetivas unidades orgânicas. Os pagamentos realizados em execução do programa ascenderam a 14,7 milhões de euros, dos quais 13,4 milhões de euros foram aplicados em Programas Ocupacionais.

Atendendo ao âmbito da ação, não foram formuladas recomendações.

**RELATÓRIO DE APURAMENTO  
DE RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA N.º 10/2021 –  
FS/SRATC**

**26/11/2021**

**Ação n.º 21/D262-02ARF1**

**Relator: Conselheiro José Araújo  
Barros**

AUDITORIA / AUTARQUIA LOCAL /  
INFRAÇÃO FINANCEIRA / JUNTA DE  
FREGUESIA / PRESTAÇÃO DE CONTAS /  
PROCESSO AUTÓNOMO DE MULTA /  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
SANCIONATÓRIA

**AUDITORIA DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA – FALTA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, RELATIVAS A 2018 E 2019, PELA FREGUESIA DO MOSTEIRO**

**SUMÁRIO**

A auditoria visou apurar as responsabilidades financeiras no âmbito da falta de prestação de contas, relativas a 2018 e a 2019, pela Freguesia do Mosteiro.

A ação foi determinada por despacho, tendo por base as ações de controlo da prestação de contas levadas a cabo.

Concluiu-se que a Freguesia do Mosteiro não prestou ao Tribunal as contas relativas a 2018 e a 2019. No entanto, no exercício do contraditório, a entidade auditada assumiu o compromisso de cumprir aquela obrigação legal, tendo efetuado diligências naquele sentido.

No decurso da ação, verificou-se que a conta da Freguesia do Mosteiro, relativa ao exercício de 2020, também não foi prestada ao Tribunal.

Recomendou-se à Junta de Freguesia do Mosteiro:

- Proceder à prestação das contas relativas a 2018, 2019 e 2020 ao Tribunal, utilizando, para o efeito, o sistema de prestação de contas por via eletrónica, tendo como referência os documentos e modelos estabelecidos nas Instruções aplicáveis.

- Criar procedimentos de controlo que visem assegurar a preparação oportuna dos documentos de prestação de contas, bem como a sua aprovação e remessa ao Tribunal de Contas, no prazo legal.

CONTRAPRESTAÇÃO / CULPA / DANO / ERRO  
 SOBRE A ILICITUDE / ESTAÇÃO COMPETENTE /  
 NEGLIGÊNCIA / PAGAMENTO INDEVIDO /  
 RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /  
 RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
 REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE  
 FINANCEIRA SANCIONATÓRIA /  
 RESPONSÁVEL FINANCEIRO

**SENTENÇA N.º 2/2021 –  
 FS/SRATC**

**07/10/2021**

**Processo n.º 1/2021 – JRF–SRATC**

**Relator: Conselheiro Paulo  
 Heliodoro Pereira Gouveia**

## SUMÁRIO

1. Num conceito amplo de responsabilidades financeiras, estas são aquelas que resultam da prática de infrações financeiras por quem gere e utiliza dinheiros públicos. Trata-se de responsabilidades pessoais reguladas por normas de Direito público, que têm como pressupostos (i) um comportamento em matéria administrativa e ou financeira, (ii) descrito na lei, (iii) ilícito e (iv) censurável.
2. Pressupõem sempre um juízo de culpabilidade, i.e., de censura jurídica, com referência a comportamentos relativos (i) à legalidade e regularidade das operações financeiras públicas, (ii) à fiabilidade das contas e demais demonstrações financeiras ou (iii) à observância das regras contabilísticas.
3. Para o conceito de negligência (em responsabilidade sancionatória) que resulta do art. 15º do C.P., *ex vi* art. 67º nº 4 da LOPTC, devemos sublinhar que o facto negligente possui um tipo de ilícito (a violação do dever objetivo de cuidado a que, em concreto, o agente está obrigado) e um tipo de culpa (a inobservância do cuidado que o agente está em condições de observar).
4. O citado tipo de ilícito negligente é constituído (i) pelo desvalor da ação e, por vezes, (ii) pelo desvalor do resultado, devendo este resultado ser previsível e evitável para a pessoa prudente,

dotada das capacidades que detém a pessoa média pertencente à categoria intelectual e social e ao círculo de vida do agente responsável financeiro.

5. A apreciação da culpa (a censurabilidade, o juízo de censura referido à atitude interna do agente financeiro autor do comportamento financeiro ilícito) em concreto, na responsabilidade financeira sancionatória, deve ter em conta as especificidades das funções em concreto desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.
6. O padrão de diligência exigível do gestor de dinheiros públicos é o dos deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um responsável financeiro (i) mediano na informação, (ii) mediano no critério, (iii) mediano na prudência, (iv) medianamente avisado e cauteloso.
7. Os pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória, consabidamente como nos arts. 483º, 562º e 563º do C.C., são: (1º) dano ou prejuízo (aferido a partir da ilicitude objetiva, é a supressão ou diminuição de uma qualquer vantagem ou situação favorável protegida pelo Direito); (2º) comportamento humano ativo ou omissivo controlável ou controlado por uma vontade imputável; (3º) ilicitude da ação ou omissão ou juízo de desvalor sobre aquele facto humano (por lesão de um direito subjetivo alheio ou por violação de disposições legais cujo objetivo seja precisamente proteger os interesses alheios lesados), sem que haja causa de justificação para essa violação; (4º) censurabilidade do agente ou juízo de culpa (juízo de censura formulado pelo Direito relativamente à conduta ilícita do agente do facto danoso, com referência a dolo ou a negligência do agente; o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição - art. 64º nº 1 da LOPTC); e (5º) nexos de causalidade adequada entre o comportamento e o dano (o nexo de causalidade adequada entre facto voluntário e dano resulta essencialmente de o facto ir contra o escopo da norma jurídica violada, sem prejuízo de, logicamente, o facto ter de ser uma condição adequada – em termos de normalidade social – para o dano, condição essa que é, no caso da responsabilidade culposa, provocada pelo agente com certo fim). Dá origem à obrigação de repor dinheiros públicos (cf. os arts. 59º nº 1 e 60º da LOPTC).

8. “Estação competente” será hoje um indivíduo ou um serviço que possa e deva efetivamente esclarecer o decisor.
9. O erro direto sobre a ilicitude a que se refere o art. 17º do C.P. só excluirá a culpabilidade se, sempre com base nos factos provados, tal erro do agente não lhe for censurável; a falta de consciência da ilicitude do facto excluirá a culpa se tal ignorância do agente não for censurável.
10. E tal erro ou falta de consciência da ilicitude só não será censurável quando o “erro da consciência ético-jurídica que se exprime no facto” (i) não se fundamentar numa atitude interna desvaliosa face aos valores jurídicos em geral e (ii) houver ali uma consciência reta do agente orientada por uma atitude geral de fidelidade ao Direito; o que ocorrerá em situações em que (i) a questão da ilicitude concreta for discutível e (ii) o erro do agente resulte de o agente ter tomado em conta outros pontos de vista relevantes.
11. No caso presente, o erro fundamentou-se numa atitude interna desvaliosa, em concreto, face aos bens jurídicos em causa e tendo presentes a educação superior e a experiência política autárquica do agente.
12. Só há pagamento indevido para o efeito de reposição, ou melhor, só há dano na responsabilidade financeira reintegratória, (i) se não houver contraprestação efetiva ou (ii) se esta não foi adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.

**PARECER SOBRE A CONTA DA  
REGIÃO AUTÓNOMA DA  
MADEIRA 2020**

**17/12//2021**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

ANO 2020 / CONTA DA REGIÃO  
AUTÓNOMA / MADEIRA.REGIÃO  
AUTÓNOMA / PARECER / TRIBUNAL DE  
CONTAS

**PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA 2020**

**SUMÁRIO**

1. Em 2020, a crise pandémica associada à COVID-19 provocou um agravamento nos principais agregados económicos da Região Autónoma da Madeira, como sejam o aumento da taxa de desemprego para 7,9% (7,0% em 2019) e uma deflação de 1,4%. Segundo os dados provisórios do produto interno bruto (PIB) para 2020, a Região Autónoma da Madeira registou um decréscimo do PIB de 14,3% (+1,8% em 2019), para 4 462 milhões de euros, invertendo a trajetória de crescimento iniciada em 2013.
2. Do conjunto das receitas e despesas efetivas do sector das Administrações Públicas da Região Autónoma da Madeira, resultou, no exercício em apreço, um saldo primário negativo (-30 milhões de euros). Em contabilidade nacional, a Conta da Administração Regional evidenciou em 2020 uma necessidade líquida de financiamento de 123,7 milhões de euros em função dos efeitos provocados pela pandemia COVID-19, após um ciclo de sete anos de superavit nas contas públicas da Região.
3. Na linha do exercício orçamental anterior, a Região continuou a não ter um sistema de informação que possibilite a obtenção da Conta e a informação consolidada de toda a Administração Pública Regional, falta que será ultrapassada com a conclusão do projeto de reforma das finanças públicas regionais, em curso, e com a resolução dos atrasos verificados

a nível nacional no processo de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (do Estado).

4. Os prejuízos, imputáveis à Região Autónoma da Madeira, do conjunto das empresas por ela detidas atingiram os 23,5 milhões de euros (uma melhoria de 13,5 milhões de euros em relação a 2019).
5. A situação de dependência dos Serviços e Fundos Autónomos face às transferências do Orçamento Regional aumentou, em 2020, de 70,8% para 85,5% do total das receitas correntes e de capital, mantendo-se muito acentuada (79% a 100%) em alguns Serviços tradicionalmente dependentes.
6. A receita comunitária cobrada pela Administração Pública Regional foi cerca de 69,5 milhões de euros (46,2%), o que representa uma sobreavaliação desta fonte de financiamento de cerca de 80,9 milhões de euros.
7. Em 2020, as despesas COVID-19, executadas no âmbito dos subsídios e outros apoios financeiros pela Administração Pública Regional, rondaram os 41 milhões de euros.
8. Os encargos globais com o serviço da dívida pública rondaram os 327,5 milhões de euros, 68,7% dos quais respeitam a amortizações de capital e 28,5% a juros. O decréscimo destes encargos (menos 143,6 milhões de euros) deve-se, sobretudo, ao facto de o resultado de 2019 se encontrar afetado pelo pagamento de juros de mora (112 milhões de euros), como também à suspensão do pagamento de encargos decorrentes do empréstimo do Programa de Apoio Económico-Financeiro à Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM).
9. Na ótica da contabilidade nacional, a dívida da Administração Regional situava-se em 5,1 mil milhões de euros, o que representa um acréscimo de 446 milhões de euros face a 2019, em consequência das necessidades excecionais de financiamento para fazer face aos efeitos causados pela COVID-19.
10. Em virtude da suspensão, em 2020, da aplicação do disposto nos art.ºs 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, atentos os efeitos da pandemia da doença COVID-19, não foi aferido o acatamento da recomendação formulada nos Pareceres anteriores acerca do cumprimento do equilíbrio orçamental e dos limites à dívida regional definidos naqueles normativos legais.

11. A conjuntura decorrente da crise pandémica provocada pela doença COVID-19 inviabilizou, em 2020, o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no n.º 2 do art.º 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (de 1992).
12. Em 2020, as “Operações extraorçamentais” ascenderam a cerca de 141,2 milhões de euros quer pelo lado da receita, quer pelo lado da despesa, traduzindo, relativamente ao ano anterior, uma diminuição das entradas de fundos de 21,7% (39,2 milhões de euros) e das saídas de 18,8% (37,8 milhões de euros).
13. À luz do que precede, o Tribunal de Contas emite um parecer globalmente favorável à Conta da Região Autónoma da Madeira do exercício orçamental de 2020.

ANO 2020 / CONTA DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA REGIONAL /  
MADEIRA.REGIÃO AUTÓNOMA /  
PARECER / TRIBUNAL DE CONTAS

**PARECER SOBRE A CONTA DA  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA  
REGIÃO AUTÓNOMA DA  
MADEIRA 2020**

**17/12//2021  
Processo n.º 1/2021 – PCALM**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

**PARECER SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA  
MADEIRA 2020**

**SUMÁRIO**

1. O Tribunal de Contas concluiu que as demonstrações financeiras e orçamentais apresentam, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira a 31 de dezembro de 2020, e que o seu desempenho financeiro e orçamental e os fluxos de caixa estão em conformidade com as normas contabilísticas adotadas.
2. O Tribunal concluiu, igualmente, que o sistema de controlo interno da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira era regular e que os documentos de prestação de contas se encontram, na generalidade, bem instruídos.

3. Também as operações examinadas são legais e regulares, com exceção da incorreta regularização de um reembolso da ADSE relativo ao ano de 2017 (1 334,35 euros).
4. Por outro lado, nas Subvenções para os Grupos Parlamentares, na parte que não diz respeito aos vencimentos, continua a faltar a comprovação documental da sua utilização nos fins legalmente estabelecidos.
5. Outra situação detetada diz respeito aos procedimentos tendentes à inventariação e ao controlo dos ativos tangíveis e intangíveis, que foram insuficientes.
6. Perante estas conclusões, o Tribunal reiterou as recomendações que não obtiveram acolhimento ou que foram parcialmente acolhidas em 2020 e recomendou ao Conselho de Administração da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira que, de futuro:
  - tenha presente a disciplina normativa contida na Lei de Enquadramento Orçamental no que respeita ao princípio da não compensação;
  - providencie pela implementação de um mecanismo, em sede de processamento orçamental, que impeça a alteração automática das datas originalmente atribuídas aos compromissos sujeitos a modificação.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 5/2021 – FS/SRMTC**

**08/07/2021**

**Processo n.º 4/2020 – AUD/FS**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

AUDITORIA DE SEGUIMENTO /  
CONTROLO FINANCEIRO DO SETOR  
PÚBLICO ADMINISTRATIVO /  
INVENTÁRIO / MADEIRA. REGIÃO  
AUTÓNOMA / PATRIMÓNIO  
IMOBILIÁRIO PÚBLICO / SISTEMA DE  
CONTROLO INTERNO

**AUDITORIA DE SEGUIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NOS RELATÓRIOS N.º 7/2011  
E N.º 2/2006 – PATRIMÓNIO IMÓVEL DA RAM**

## **SUMÁRIO**

A auditoria visou a apreciação, reportada ao exercício de 2019, do grau de acatamento das recomendações formuladas pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas nos

Relatórios n.º 7/2011 e n.º 2/2006 (Auditoria ao património imóvel da Região Autónoma da Madeira realizada, então, na Secretaria Regional do Plano e Finanças SRPF e na Direção Regional do Património).

Tendo por base os resultados da auditoria, concluiu-se que:

1. Passados cerca de 9 anos após a aprovação do Relatório n.º 7/2011-FS/SRMTTC, só foi implementada uma das três recomendações nele formuladas, concretamente a atinente à adaptação às especificidades regionais do DL n.º 280/2007, de 7 de agosto.
2. O processo de identificação, regularização e inventariação do universo patrimonial da Região apresenta atrasos e fragilidades importantes que indiciam, com um elevado nível de probabilidade, que as demonstrações financeiras dele dependentes estejam afetadas por erros materialmente relevantes que põem em causa a integralidade e a fiabilidade da informação contabilística disponibilizada pelo Governo Regional (GR).

Apesar da dimensão do problema, o Governo Regional ainda não fez aprovar um plano específico de regularização e inventariação dos imóveis da Região Autónoma da Madeira (RAM).

3. As sucessivas unidades orgânicas e os responsáveis pela área do património não deram acolhimento à recomendação que instava à *“Rápida conclusão do processo, já iniciado, tendente à implementação de um adequado sistema tecnológico de informação e gestão do património imobiliário da RAM, englobando as vertentes jurídica, operacional, financeira e contabilística”*, nem à aprovação de *“manuais de procedimentos que robustecessem e dotassem o sistema de controlo interno de maior eficiência e eficácia”*.

Em consequência, considera-se que, em 2019, a então Direção Regional do Património e Informática não assegurou suficientemente o exercício das atribuições que lhe estavam legalmente adstritas no âmbito da gestão e controlo do património imobiliário.

4. O facto de as atuais orgânicas da Direção Regional do Património e da Direção Regional do Orçamento não incluírem, de forma expressa, na sua missão, a gestão financeira, orçamental e contabilística do património imóvel pode agravar a já débil liderança de um processo que carece de uma forte coordenação, atenta a sua interdepartamentalidade e o seu dinamismo, e criar assim uma indefinição funcional na área da gestão patrimonial.

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas:

1. Reiterou as recomendações formuladas à Direção Regional do Património nos Relatórios n.º 7/2011 e 2/2006, para que:
  - a) Implementem um adequado sistema tecnológico de informação e gestão do património imobiliário da RAM, englobando as vertentes (i) jurídica, (ii) operacional, (iii) financeira e (iv) contabilística;
  - b) Aprovelem um manual que sistematize os procedimentos de controlo na área da gestão do património imobiliário, mantendo em funcionamento um sistema de controlo interno que possibilite (i) a maximização e (ii) a rentabilização dos seus serviços, e que (iii) assegure o seu acompanhamento e avaliação permanentes.
2. Recomendou à Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares e à Direção Regional do Património para diligenciarem no sentido de aprovar, brevemente, um plano específico de regularização, inventariação e contabilização dos imóveis da RAM, adequadamente formalizado, estabelecendo (i) metas, (ii) prazos e (iii) indicadores de desempenho, bem como (iv) um conjunto de recursos humanos e financeiros devidamente enquadrado por (v) uma apropriada e clara liderança com divisão de responsabilidades.

AUDITORIA / AUTARQUIA LOCAL /  
EMPRESA LOCAL / INVESTIMENTO /  
MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA /  
RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA / SUBSÍDIO

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 6/2021 – FP/SRMTC**

**22/09/2021**

**Processo n.º 1/2020 – AUD/ARF**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

**AUDITORIA DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS INDICIADAS NO  
EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA NO ÂMBITO DO CONTRATO DA EMPREITADA DE  
REABILITAÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL DO CANTO DO MURO III – BLOCOS 1 E 2**

**SUMÁRIO**

A auditoria visou apurar as responsabilidades financeiras identificadas no exercício da fiscalização prévia incidente sobre o procedimento relativo ao contrato da empreitada de

reabilitação do Conjunto Habitacional do Canto do Muro III — Blocos 1 e 2, celebrado a 11 de novembro de 2019 entre o Município do Funchal e a empresa “*Octávio Rúben, Construção Unipessoal, Lda.*”, pelo preço de 364 005,87€ (s/IVA).

Com base na análise efetuada o Tribunal concluiu que:

1. A adjudicação da empreitada de reabilitação do Conjunto Habitacional do Canto do Muro III – Blocos 1 e 2, que integra o parque habitacional social da titularidade do Município do Funchal sob gestão exclusiva da “*SociohabitaFunchal — Empresa Municipal de Habitação E.M.*”, consubstancia a concessão de um subsídio ao investimento àquela empresa local não admitido pelo Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, e que
2. Pese embora tal situação seja suscetível de integrar um ilícito gerador de responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, a matéria de facto apurada faculta um quadro apropriado à sua relevação por se encontrarem preenchidos os requisitos estabelecidos na lei para esse fim.

No contexto da matéria exposta o Tribunal recomendou ao Município do Funchal que, no âmbito do relacionamento financeiro mantido com as suas empresas locais, de modo a respeitar o objetivo da sua autossustentabilidade e o princípio da transparência financeira, dê cumprimento ao quadro jurídico fornecido pelo Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 8/2021 – FC/SRMTC**

**09/11/2021**

**Processo n.º 4/2020 – AUD/FC**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

ARBITRAGEM VOLUNTÁRIA / CONTROLO  
FINANCEIRO DO SETOR PÚBLICO  
EMPRESARIAL / FISCALIZAÇÃO  
CONCOMITANTE / INDEMNIZAÇÃO /  
MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA

**AUDITORIA À AQUISIÇÃO DA PARCELA DE TERRENO ONDE FOI CONSTRUÍDA A ZONA LÚDICA DO PENEDO DO SONO PELA SDPS (INCLUINDO ÁREAS ADJACENTES)**

**SUMÁRIO**

A auditoria – orientada para a apreciação da legalidade e regularidade da assunção e autorização da despesa global de € 5.670.200,00 pela Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A. (S.D.P.S.), durante um processo contencioso indemnizatório – concluiu que:

1. Em 11 de outubro de 2019, o Conselho de Governo Regional autorizou a empresa pública S.D.P.S. a adquirir, «*com todas as benfeitorias, direitos e ações, e livre de quaisquer ónus ou encargos*», uma parcela de 11.842 m<sup>2</sup> de um prédio rústico, localizado na zona do Penedo do Sono, com a área total de 36,388 ha, propriedade da empresa Pico de Baixo e Penedo – Investimentos Imobiliários, Lda., inscrito no Registo Predial do Porto Santo sob o n.º 02920/170594, pelo montante global de € 5.670.200,00;
2. A assunção das despesas de € 811.769,10 (com a aquisição do imóvel) e de € 4.858.430,90 (com a obrigação de pagar uma indemnização) foi formalizada através de transação judicial celebrada em 14 de outubro, homologada por sentença no âmbito de um processo de arbitragem voluntária, transação essa celebrada entre a P.B.E.P., autora no processo e proprietária do imóvel em causa, lesada pelas rés S.D.P.S. e Região Autónoma da Madeira (RAM).

3. A implantação parcial de empreendimentos públicos sobre aquela propriedade privada remonta ao lançamento da Operação Integrada de Desenvolvimento do Porto Santo, classificada de interesse público regional e gerida pela S.D.P.S.
4. O prédio propriedade da P.B.E.P. foi reconhecido pelo Conselho do Governo Regional (em 2018) como indevidamente ocupado pela RAM.
5. A área total adquirida (11.842 m<sup>2</sup>) na referida transação homologada por sentença concorreu para a fixação do valor a pagar à autora no processo arbitral; assim:
  - O preço por m<sup>2</sup> (€ 68,55) do terreno foi estabelecido com base num Parecer Técnico da Direção Regional do Património e Informática, totalizando um valor para a área adquirida de € 811.769,10;
  - Uma indemnização ao proprietário, no montante restante do total autorizado e acordado, de € 4.858.430,90 (i) a título de lucros cessantes da exploração do kartódromo desde 2007 e (ii) a título de compensação pelo investimento imobiliário realizado.
6. A exigibilidade de lucros cessantes, decorrentes da potencial exploração comercial da pista de Karting e da compensação pelo investimento, consta da transação judicial considerada válida por um tribunal, cuja sentença tem a força decorrente dos n.ºs. 2 e 3 do artigo 205.º da Constituição da República Portuguesa, mas não está claro se tal cálculo do prejuízo a indemnizar teve efetivamente em conta a existência ou inexistência de licenciamento da construção da pista de karting e de autorização da utilização e exploração comercial da pista de karting.
7. O artigo 180.º n.º 1 al. b) do Código de Processo dos Tribunais Administrativos prevê a possibilidade de recurso à arbitragem voluntária no âmbito em que ocorreu (cf. ainda o artigo 4.º n.º 1 als. f) e h) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais).
8. O processo arbitral e a homologada transação, base da despesa pública aqui em causa, visaram resolver um litígio relativo a indemnizações por danos causados com a confessada ocupação pelas rés RAM e S.D.P.S. de terrenos da autora P.B.E.P. (responsabilidade civil extracontratual de entidades públicas por atos de gestão pública).
9. A despesa aqui em causa, que abrange - simultaneamente - uma indemnização por danos extracontratuais (€ 4.858.430,90; cf. os artigos 1.º, 3.º e 7.º do regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas/2007 e 562.º Seguintes do Código

Civil) e o custo da aquisição de um terreno registrado em nome da empresa autora (€ 811.769,10; cf. os artigos 874.º e 879.º do Código Civil), está validada pelos âmbitos que efetivamente têm a Resolução governamental existente, o processo contencioso arbitral ocorrido, a transação acordada e a sentença homologatória dessa transação.

10. A transparência, a credibilidade e a sindicabilidade das decisões administrativas de despesa pública são mais efetivas quando essas decisões contêm elas próprias a exposição, ainda que sucinta, dos critérios e fatores qualitativos e quantitativos adotados no processo decisório, bem como as ponderações realizadas pela autoridade administrativa ou financeira durante esse processo.
11. Não compete a esta Jurisdição aferir da validade da sentença de outro tribunal de outra jurisdição, transitada em julgado e homologatória de uma transação, devendo todas as entidades, tribunais incluídos, respeitar essa sentença por força dos artigos 111.º n.º 1, 205.º n.ºs 2 e 3, 209.º n.º 2, 211.º n.º 1, 212.º n.º 3 e 214.º n.º 1 da Constituição e das disposições legais relativas às impugnações de transações judiciais e de sentenças de tribunais estaduais e arbitrais (cíveis ou administrativos).
12. Não se descortina, no caso em apreço, infração financeira.

O Tribunal de Contas recomendou em especial **(i)** à Secretaria Regional das Finanças da RAM, **(ii)** à Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas da RAM e **(iii)** à SDPS, S.A. que, de futuro, fundamentem pormenorizadamente quaisquer acordos de natureza patrimonial e ou financeira negociados com particulares em situações de litígio, exteriorizando essa fundamentação nas próprias decisões administrativas (por exemplo, em resoluções governamentais, portarias, em decisões de Direito administrativo de empresas públicas e em outros atos de administração pública), através da exposição, sucinta mas suficiente, de todos os critérios quantitativos e qualitativos adotados, bem como de todas as ponderações feitas, por forma a que a boa administração do interesse público financeiro fique transparentemente documentada nessas decisões e seja facilmente fiscalizável.

## JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS E PARECERES DA PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

### ❖ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – PROC.º C-295/20 8 de julho de 2021

ADJUDICAÇÃO DE UM CONTRATO PÚBLICO DE SERVIÇOS DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS – CONDIÇÃO DE EXECUÇÃO DO CONTRATO – CONTRATOS PÚBLICOS – DIRETIVA 2014/24/UE – ARTIGOS 58.º E 70.º – QUALIFICAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE O OPERADOR SER TITULAR DE UMA AUTORIZAÇÃO ESCRITA PRÉVIA PARA AS TRANSFERÊNCIAS TRANSFRONTEIRIÇAS DE RESÍDUOS – REENVIO PREJUDICIAL

### SUMÁRIO

1. O artigo 18.º, n.º 2, bem como os artigos 58.º e 70.º da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE, devem ser interpretados no sentido de que, no âmbito de um procedimento de adjudicação de um contrato público de serviços de gestão de resíduos, a obrigação de um operador económico que pretenda transferir resíduos de um Estado-Membro para outro Estado dispor, em conformidade nomeadamente com o artigo 2.º, ponto 35, e com o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativo a transferências de resíduos, da autorização das autoridades competentes dos Estados envolvidos nessa transferência constitui uma condição de execução desse contrato.
2. O artigo 70.º da Diretiva 2014/24, lido em conjugação com o artigo 18.º, n.º 1, desta diretiva, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que a proposta de um proponente seja rejeitada pelo simples facto de este não fazer prova, no momento da apresentação da sua proposta, de que preenche uma condição de execução do contrato em causa.

❖ **ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – PROC.º C-144/20**  
**9 de setembro de 2021**

REENVIO PREJUDICIAL – TRANSPORTES FERROVIÁRIOS – DIRETIVA 2012/34/UE – ARTIGOS 32.º E 56.º  
– TARIFAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA – INDEPENDÊNCIA DO GESTOR DE INFRAESTRUTURA  
– FUNÇÕES DA ENTIDADE REGULADORA – CONCEITO DE «MAIOR COMPETITIVIDADE POSSÍVEL NOS  
SEGMENTOS DO MERCADO FERROVIÁRIO» – DIREITO EXCLUSIVO SOBRE UM SEGMENTO FERROVIÁRIO  
– OPERADOR DE SERVIÇO PÚBLICO

## SUMÁRIO

1. O artigo 56.º da Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único, deve ser interpretado no sentido de que confere à entidade reguladora o poder de adotar, por sua própria iniciativa, uma decisão em que ordene à empresa que exerce as funções essenciais do gestor de infraestrutura ferroviária, previstas no artigo 7.º, n.º 1, desta diretiva, a introdução de certas alterações ao regime de tarifação da infraestrutura, apesar de este não implicar uma discriminação em relação aos candidatos.
2. O artigo 56.º da Diretiva 2012/34 deve ser interpretado no sentido de que os requisitos a introduzir num regime de tarifação que a entidade reguladora pode ordenar à empresa que exerce as funções essenciais do gestor de infraestrutura ferroviária devem ter por fundamento a violação da Diretiva 2012/34 e limitar-se a sanar situações de incompatibilidade, não podendo conter apreciações de oportunidade dessa entidade que prejudiquem a margem de manobra desse gestor.
3. O artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34 deve ser interpretado no sentido de que é aplicável, incluindo no que respeita ao critério da maior competitividade possível nos segmentos do mercado ferroviário, a segmentos do mercado ferroviário sem concorrência, nomeadamente quando sejam explorados por um operador de serviço público ao qual, por força de um contrato de prestação de serviço público, foi concedido um direito exclusivo, na aceção do artigo 2.º, alínea f), do Regulamento n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho.

❖ **RELATÓRIO ESPECIAL N.º 18/2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – SUPERVISÃO, PELA COMISSÃO, DOS ESTADOS MEMBROS QUE SAEM DE UM PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MACROECONÓMICO: UM INSTRUMENTO ADEQUADO QUE É PRECISO SIMPLIFICAR**

13 de julho de 2021

ASSISTÊNCIA FINANCEIRA – ATIVIDADE DE SUPERVISÃO – COMISSÃO EUROPEIA – CRISE FINANCEIRA – ESTADO-MEMBRO – FUNDO EUROPEU DE ESTABILIDADE FINANCEIRA – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – MECANISMO EUROPEU DE ESTABILIDADE – MECANISMO EUROPEU DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA – MECANISMO ÚNICO DE RESOLUÇÃO – MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISÃO – PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MACROECONÓMICO – SUPERVISÃO ECONÓMICA E ORÇAMENTAL – UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA <sup>1</sup>

## SUMÁRIO

1. Durante o período de 2010-2013, cinco Estados-Membros da área do euro (Irlanda, Grécia, Espanha, Chipre e Portugal) – que foram duramente atingidos pela crise financeira de 2008-2009, seguida da crise da dívida soberana – receberam assistência financeira (468,2 mil milhões de euros) através de vários mecanismos, que implicam parcialmente o orçamento da UE. A assistência foi prestada pelo Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, pelo Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade, por Estados-Membros individuais (empréstimos bilaterais) e pelo Fundo Monetário Internacional.
2. Em 2013, a UE adotou o regulamento que organiza a supervisão económica e orçamental, pela Comissão, dos Estados-Membros da área do euro que enfrentam graves dificuldades financeiras. É aplicável aos Estados-Membros cujas dificuldades possam dar origem a efeitos de contágio negativos para outros Estados-Membros da área do euro e aos Estados-Membros que solicitem ou recebam assistência financeira. O regulamento estabelece ainda que os Estados-Membros que saem de um programa de ajustamento macroeconómico são colocados sob supervisão pós-programa ou mesmo sob supervisão reforçada. O objetivo é garantir que os países em causa se mantenham firmemente no bom caminho, em benefício dos próprios Estados-Membros e dos seus mutuantes.
3. A fim de informar os decisores políticos e as partes interessadas sobre o funcionamento da supervisão, o Tribunal examinou se as atividades de supervisão pós-programa eram adequadas no que diz respeito à sua conceção, execução e impacto. Os resultados deste trabalho poderão contribuir para a análise da governação económica em curso na União Económica e Monetária.

---

<sup>1</sup> Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

Poderão também contribuir para os debates sobre a conceção de um possível mecanismo de supervisão relativo ao reembolso dos empréstimos que serão concedidos ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, que visa apoiar os Estados-Membros atingidos pela pandemia de COVID-19. O trabalho de auditoria abrangeu o período compreendido entre o momento em que a Comissão iniciou a supervisão dos cinco Estados-Membros em causa e o final de 2020.

4. Globalmente, o Tribunal conclui que a supervisão, pela Comissão, dos Estados-Membros que saem de um programa de ajustamento macroeconómico foi adequada. Contudo, a eficiência é comprometida pelo facto de os objetivos definidos no regulamento não serem precisos e de a execução apresentar alguma falta de simplificação e orientação.
5. No que diz respeito à conceção, o Tribunal constatou que, devido à configuração dos veículos de financiamento, que nem sempre se regem pelo direito da UE ou implicam o orçamento da União, existe uma sobreposição de atividades de supervisão entre a Comissão e o Mecanismo Europeu de Estabilidade. Além disso, uma vez que a base jurídica definiu os objetivos das atividades de supervisão pós-programa em termos gerais, tem existido, na prática, uma sobreposição com o trabalho da Comissão realizado no contexto do Semestre Europeu e com o trabalho desenvolvido por outros organismos da UE no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão ou do Mecanismo Único de Resolução.
6. Atualmente, a base jurídica não prevê flexibilidade no que diz respeito ao calendário da supervisão: mesmo que a Comissão avalie o risco relativo ao reembolso como sendo reduzido, não pode suspender a sua supervisão nem reduzir a periodicidade da apresentação de relatórios. A Comissão é obrigada a apresentar relatórios semestrais (ou trimestrais no caso da supervisão reforçada) e, conseqüentemente, realizou visitas de avaliação aos Estados-Membros com a mesma frequência sem que tal proporcionasse necessariamente valor acrescentado. Com efeito, o Tribunal constatou que os sucessivos relatórios eram repetitivos.
7. As análises da Comissão apresentavam uma boa qualidade. No entanto, o Tribunal constatou que os relatórios de supervisão pós-programa também incluíam avaliações de reformas que não tinham sido acordadas ao abrigo do programa e não se concentravam suficientemente na capacidade de reembolso do Estado-Membro em causa. Em especial, as informações sobre reembolsos de empréstimos, quando eram fornecidas, encontravam-se dispersas pelos relatórios e as análises dos riscos relativos à capacidade de reembolso apresentavam insuficiências.

8. Tendo em conta a falta de incentivos e/ou instrumentos de garantia da aplicação sólidos, bem como os muitos fatores associados à aplicação das reformas necessárias num Estado-Membro, não existem outras provas de que a supervisão da Comissão tenha tido um impacto significativo na promoção da execução das reformas e na prestação de garantias aos credores. Contudo, os representantes dos Estados-Membros consideraram a supervisão útil para promover o diálogo e manter os seus países no bom caminho.
9. Com base nestas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:
- integrar as suas várias atividades de supervisão;
  - simplificar os procedimentos e aumentar a flexibilidade;
  - melhorar a interação com os Estados-Membros e outras partes interessadas.

❖ **RELATÓRIO ESPECIAL N.º 20/2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – UTILIZAÇÃO SUSTENTÁVEL DA ÁGUA NA AGRICULTURA: OS FUNDOS DA PAC TÊM MAIOR PROBABILIDADE DE PROMOVER O AUMENTO DE UTILIZAÇÃO DA ÁGUA DO QUE A SUA EFICIÊNCIA**  
14 de julho de 2021

AGRICULTURA SUSTENTÁVEL – ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS – ATIVIDADE ECONÓMICA – CAPTAÇÃO DE ÁGUA – CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO – DIRETIVA-QUADRO DA ÁGUA (DQA) – ESCASSEZ DE ÁGUA – NORMAS AMBIENTAIS – POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (PAC) – PREÇOS DA ÁGUA – RECURSOS HÍDRICOS – UTILIZAÇÃO SUSTENTÁVEL DA ÁGUA <sup>2</sup>

## SUMÁRIO

1. O crescimento demográfico, a atividade económica e as alterações climáticas estão a aumentar a escassez de água na UE, seja a nível sazonal ou permanente. Uma parte substancial do território já é afetada pelo excesso de captação de água em relação ao abastecimento disponível, e as tendências atuais indicam um aumento do *stress* hídrico.
2. A agricultura depende da disponibilidade de água. A irrigação ajuda a proteger os agricultores contra a irregularidade da precipitação e a aumentar a viabilidade, o rendimento e a qualidade das culturas, mas coloca um peso significativo sobre os recursos hídricos. Embora, em 2016, abrangesse cerca de 6% das terras agrícolas da UE, o setor foi responsável por 24% da captação de água total.
3. Em 2000, a Diretiva-Quadro da Água (DQA) introduziu o conceito de quantidade de água na elaboração das políticas da UE. Estabeleceu a ambiciosa meta de alcançar o "bom" estado

---

<sup>2</sup> Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

quantitativo de todas as massas de águas subterrâneas até 2027, o mais tardar. Esta meta implica que as captações de água não devem reduzir os níveis das águas subterrâneas de tal forma que causem uma deterioração ou o incumprimento do bom estado da água. Na maioria dos Estados-Membros, a situação melhorou, mas, em 2015, o estado quantitativo de cerca de 9% das águas subterrâneas na UE era "mediocre". A Comissão considerou a DQA, em grande medida, adequada à sua finalidade, mas assinalou atrasos significativos no cumprimento das metas.

4. A Política Agrícola Comum (PAC) poderia incentivar a agricultura sustentável na UE, associando os pagamentos às normas ambientais. A sustentabilidade da agricultura em termos de utilização da água está integrada nos objetivos estratégicos da PAC vigente e nas propostas para a PAC pós-2020. As variadas práticas apoiadas (incluindo o apoio associado a produtos específicos, o apoio a medidas de retenção de água ou investimentos em novas infraestruturas de irrigação) afetam a utilização da água na agricultura de diferentes formas.
5. Na presente auditoria, o Tribunal centrou-se no impacto da agricultura no estado quantitativo das massas de água, tendo examinado em que medida a DQA e a PAC promovem a utilização sustentável da água na agricultura.
6. O Tribunal constatou que as políticas agrícolas, tanto a nível da UE como dos Estados-Membros, não estavam harmonizadas de forma coerente com a política da água da UE. Os sistemas de autorização da captação de água e os mecanismos de estabelecimento de preços da água contêm muitas isenções relativas à utilização da água na agricultura. Poucos regimes da PAC associam os pagamentos a requisitos sólidos em matéria de utilização sustentável da água. A condicionalidade, um mecanismo que pode conduzir a reduções (normalmente pequenas) das subvenções pagas se se verificar que os agricultores infringiram determinados requisitos, desencoraja a utilização insustentável de água, mas não se aplica a todos os apoios da PAC nem a todos os agricultores. A PAC financia projetos e práticas destinados a melhorar a utilização sustentável da água, tais como medidas de retenção da água, equipamento de tratamento de águas residuais e projetos que visam melhorar a eficiência dos sistemas de irrigação. No entanto, estes são menos comuns do que os projetos com probabilidade de aumentar a pressão sobre os recursos hídricos, como novos projetos de irrigação.
7. Com base nas suas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:
  - 1) solicitar aos Estados-Membros que, ao aplicarem a DQA na agricultura, justifiquem os níveis de preço da água que estabelecem e as isenções ao requisito de autorização da captação de água;

- 2) associar os pagamentos da PAC ao cumprimento das normas ambientais em matéria de utilização sustentável da água;
- 3) assegurar que os projetos financiados pela UE contribuem para a realização dos objetivos da DQA.

❖ **RELATÓRIO ESPECIAL N.º 21/2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – BIODIVERSIDADE E COMBATE ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS NAS FLORESTAS DA UNIÃO: O FINANCIAMENTO DA UE TEVE RESULTADOS POSITIVOS, MAS LIMITADOS**

14 de julho de 2021

ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS – BIODIVERSIDADE – EXPLORAÇÃO MADEIREIRA – FINANCIAMENTO EUROPEU – FLORESTAS – FUNDO EUROPEU AGRÍCOLA DE DESENVOLVIMENTO RURAL (FEADER) – MEDIDAS FLORESTAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL – SILVICULTURA <sup>3</sup>

## SUMÁRIO

1. As florestas da UE são multifuncionais, contribuindo para objetivos ambientais, económicos e sociais. As práticas de gestão sustentável são fundamentais para manter a biodiversidade e fazer face às alterações climáticas nas florestas.
2. As florestas cobrem uma superfície equivalente à da agricultura e esta área tem vindo a crescer nos últimos 30 anos. O financiamento das zonas florestadas pelo orçamento da UE é muito inferior ao da agricultura, representando menos de 1% do orçamento da PAC, e centra-se no apoio a medidas de conservação e à plantação e recuperação de superfícies florestais. Noventa por cento dos fundos da UE afetados à silvicultura são canalizados através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). A UE tem obrigações internacionais neste domínio, nomeadamente o combate à exploração madeireira ilegal e a proteção da biodiversidade. O objetivo do presente relatório é facilitar o debate sobre as políticas com efeitos sobre as florestas da UE.
3. A auditoria centrou-se nos esforços da UE para proteger a biodiversidade e fazer face aos efeitos das alterações climáticas nas florestas da União. Globalmente, o Tribunal concluiu que, nas zonas em que tem plena competência para agir, a UE teve um impacto positivo, embora limitado, na proteção da biodiversidade e na resposta às alterações climáticas nas florestas da UE.

---

<sup>3</sup> Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

4. O Tribunal apresenta a seguir as suas principais conclusões.

- a) A UE aprovou as Diretivas *Habitats* e *Aves* e a Comissão adotou várias estratégias para fazer face ao fraco estado das florestas da UE em termos de biodiversidade e conservação. O Tribunal concluiu que a qualidade das medidas de conservação para os *habitats* florestais abrangidos pelas Diretivas continua a ser problemática.
- b) O Regulamento relativo à madeira visa impedir a exploração madeireira ilegal na UE. O Tribunal constatou que a Comissão não avaliou a qualidade dos controlos dos Estados-Membros. Embora a teledeteção tenha grande potencial para um acompanhamento eficaz em termos de custos em zonas de grande dimensão, a Comissão não a utiliza de forma sistemática.
- c) A UE está a conceder uma atenção cada vez maior às florestas nas suas políticas em matéria de alterações climáticas. As preocupações com as alterações climáticas nas florestas constam tanto da Diretiva Energias Renováveis como do Regulamento LULUCF. No entanto, questões como a adaptação das florestas às alterações climáticas e a definição de limites ecológicos na utilização das florestas para produção de energia estão menos desenvolvidas. Os esforços para melhorar a orientação das estratégias de adaptação às alterações climáticas das superfícies florestais foram prejudicados pela falta de conhecimento e de informação.
- d) A UE canaliza apoio financeiro para ações relacionadas com o combate às alterações climáticas e a biodiversidade nas florestas principalmente através do FEADER. O Tribunal constatou que, globalmente, as regras e os procedimentos do FEADER não garantem uma maior biodiversidade e resiliência às alterações climáticas. As propostas legislativas para a PAC pós-2020 proporcionam aos Estados-Membros maior flexibilidade na conceção dos regimes de apoio à silvicultura e não corrigem estas insuficiências. O sistema comum de acompanhamento da UE não mede os efeitos das medidas florestais na biodiversidade e nas alterações climáticas.

5. Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda:

- o melhorar o contributo da UE para a biodiversidade e um combate acrescido às alterações climáticas nas florestas da União;
- o intensificar o combate à exploração madeireira ilegal;
- o direcionar mais as medidas florestais de desenvolvimento rural para a biodiversidade e as alterações climáticas.

❖ **RELATÓRIO ESPECIAL N.º 22/2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – FINANCIAMENTO SUSTENTÁVEL: É NECESSÁRIA UMA AÇÃO MAIS COERENTE DA UE A FIM DE REORIENTAR O FINANCIAMENTO PARA O INVESTIMENTO SUSTENTÁVEL**

20 de julho de 2021

AÇÃO CLIMÁTICA – ACORDO DE PARIS – ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS – APOIO FINANCEIRO – CUSTO AMBIENTAL – EMISSÕES DE GASES COM EFEITO DE ESTUFA – FINANCIAMENTO SUSTENTÁVEL – INVESTIMENTO SUSTENTÁVEL – NEUTRALIDADE CARBÓNICA – PRINCÍPIO DE "NÃO PREJUDICAR SIGNIFICATIVAMENTE" – SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL <sup>4</sup>

## SUMÁRIO

1. Em 2015, a União Europeia (UE) e os seus Estados-Membros assinaram o Acordo de Paris para reforçar a resposta mundial à ameaça das alterações climáticas. Um dos seus objetivos consistia em tornar os fluxos financeiros coerentes com um percurso conducente a um desenvolvimento com baixas emissões de gases com efeito de estufa e resiliente às alterações climáticas. É amplamente consensual que a transição para uma economia com neutralidade carbónica exigirá investimentos públicos e privados significativos.
2. Em 2018, a Comissão elaborou um plano de ação sobre o financiamento sustentável, que incluiu medidas destinadas a reorientar o financiamento privado para investimentos sustentáveis, a gerir os riscos financeiros associados às alterações climáticas e a melhorar a governação sustentável das empresas no setor privado. Ao mesmo tempo, a Comissão e o Banco Europeu de Investimento (BEI) prosseguiram os seus esforços para prestar apoio financeiro público aos investimentos sustentáveis, nomeadamente no domínio da ação climática.
3. O Tribunal examinou se a Comissão tem tomado as medidas certas para reorientar o financiamento para investimentos sustentáveis. Com a presente auditoria, visou perceber se o plano de ação de 2018 deu resposta às questões essenciais relacionadas com o financiamento sustentável e se foi executado atempadamente. Avaliou também se o apoio financeiro da UE segue critérios de sustentabilidade coerentes e se serve de suporte ao investimento sustentável.
4. O presente relatório pode contribuir para a execução da estratégia de financiamento da transição para uma economia sustentável, adotada em 2021 e que irá finalizar e desenvolver as medidas iniciadas no âmbito do plano de ação de 2018.

---

<sup>4</sup> Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

5. O Tribunal conclui que é necessária uma ação mais coerente da UE a fim de reorientar o financiamento público e privado para investimentos sustentáveis. Embora a Comissão tenha concentrado as suas ações no aumento da transparência no mercado, não lhes juntou medidas destinadas a dar resposta à questão do custo das atividades económicas insustentáveis. Além disso, tem de aplicar critérios coerentes para determinar a sustentabilidade dos investimentos que apoia com o seu orçamento e orientar melhor os esforços para gerar oportunidades de investimento sustentável.
6. No respeitante a medidas regulamentares específicas, o Tribunal constatou que as ações planeadas se centraram, a justo título, numa estratégia para melhorar a transparência, quer no que diz respeito a determinar quais os investimentos sustentáveis, quer ao modo como o setor financeiro e as empresas comunicam informações em matéria de sustentabilidade. Muitas ações sofreram atrasos e precisam de etapas suplementares para se tornarem aplicáveis. Em termos concretos, foi necessário mais tempo do que o previsto para concluir o sistema de classificação comum para as atividades sustentáveis (taxonomia da UE), que constitui a base para a rotulagem dos produtos financeiros e para a normalização da divulgação de informações sobre sustentabilidade pelas empresas. O Tribunal considera que estas medidas não serão plenamente eficazes a menos que sejam acompanhadas por medidas capazes de refletir os custos ambientais e sociais das atividades insustentáveis.
7. No que se refere ao apoio financeiro da União, o Tribunal constatou que o BEI tem um papel importante a desempenhar no apoio aos investimentos sustentáveis e na aplicação da taxonomia da UE. Contudo, a análise do TCE sobre o apoio ao investimento prestado pelo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos demonstrou que este prestou menos apoio à ação climática na Europa Central e Oriental, onde a sua necessidade é considerável, do que noutras regiões. O Tribunal constatou também que existe pouco apoio financeiro a projetos de adaptação às alterações climáticas, que têm dificuldade em atrair financiamento privado. Considera ainda que a UE não foi suficientemente pró-ativa no apoio ao desenvolvimento de uma carteira de projetos sustentáveis e não explorou plenamente o potencial dos planos nacionais em matéria de energia e clima para identificarem oportunidades de investimento sustentável.
8. O Tribunal constatou igualmente que não existe um requisito coerente e vinculativo para que todas as atividades que beneficiam de financiamento da EU apliquem o princípio de "não prejudicar significativamente". Acresce que, noutros programas de despesas da União além do InvestEU, não existem requisitos destinados a avaliar individualmente os investimentos por referência a normas sociais e ambientais comparáveis às utilizadas pelo BEI. Assim sendo,

podem ser utilizados critérios diferentes ou insuficientemente rigorosos para determinar a sustentabilidade ambiental e social das mesmas atividades financiadas por diferentes programas da UE.

Além disso, muitos dos critérios utilizados para avaliar e acompanhar o contributo do orçamento da União para os objetivos climáticos não são tão rigorosos e científicos como os desenvolvidos para a taxonomia da UE.

**9.** O Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- concluir as medidas do plano de ação e esclarecer as disposições em matéria de conformidade e auditoria;
- contribuir de forma mais significativa para o financiamento sustentável atribuindo um preço às emissões de gases com efeito de estufa;
- comunicar os resultados do InvestEU relacionados com o clima e o ambiente;
- intensificar os esforços para gerar uma carteira de projetos sustentáveis;
- aplicar o princípio de "não prejudicar significativamente" e os critérios da taxonomia da UE de forma coerente em todo o orçamento da União;
- assegurar o acompanhamento e a comunicação de informações relativamente aos resultados do plano de ação e a eventuais estratégias futuras.

❖ **ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N.º 675/2021 - PROC.º 1046/2020**  
**12 de agosto de 2021**  
**Relator: Conselheira Maria de Fátima Mata-Mouros**

AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO – ADJUDICAÇÃO – CONSTITUCIONALIDADE – CONTAGEM DO PRAZO – CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL – DIREITO À TUTELA JURISDICCIONAL – DIREITO DE ACESSO – IMPUGNAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS – PRAZO PARA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO – PRINCÍPIO DA IGUALDADE – RECURSO CONTENCIOSO

**SUMÁRIO**<sup>5</sup>

1. O estabelecimento de um prazo para interpor um recurso contencioso e a forma diferente de calcular a contagem desse prazo, conforme os casos a que são aplicados, não dificulta nem prejudica de forma desproporcionada ou irrazoável o direito de acesso dos particulares ao recurso contencioso, não violando o direito à tutela jurisdiccional efetiva o cálculo de tal prazo fixado em meses e contado apenas com recurso à alínea c) do artigo 279º do Código Civil.
2. Não existindo razões que justifiquem uma apreciação distinta da já anteriormente efetuada no aresto recorrido, é de preferir, *in casu*, idêntico juízo de não inconstitucionalidade incidente sobre a interpretação extraída dos artigos 58.º, n.º 2, 59.º, n.ºs 1 e 2 e 101.º, todos do CPTA, conjugados com o artigo 279.º do CC, segundo a qual, na contagem do prazo de propositura da ação de impugnação do ato de adjudicação em sede de contencioso pré-contratual, não se atende à norma da alínea b) do artigo 279.º, mas apenas à norma da alínea c) do mesmo preceito, por não se vislumbrar que a mesma importe a violação do direito à tutela jurisdiccional efetiva e o direito de impugnação dos atos administrativos, consagrados, respetivamente, nos artigos 20.º e 268.º, n.º 4, da Constituição, ou de qualquer outra norma ou princípio constitucional, designadamente o invocado princípio da igualdade.

---

<sup>5</sup> Sumário e descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

---

# **A**TUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL



**HOMENAGEM AO  
CONSELHEIRO  
JOÃO FIGUEIREDO**



Em nome do Tribunal de Contas, o Presidente José Tavares exprimiu publicamente o profundo pesar pela morte do Senhor Juiz Conselheiro João Figueiredo, ocorrida a 30 de junho de 2021, que vinha exercendo as funções de Membro do Tribunal de Contas Europeu, em comissão de serviço, recordando as suas altas qualidades pessoais e profissionais, que muito contribuíram para o enriquecimento do Tribunal de Contas e das entidades públicas onde exerceu funções.

O Tribunal guarda com saudade a sua memória, homenageando o legado que nos deixa como um bom Amigo e um grande Servidor da causa pública.

## ENTREVISTA DO PRESIDENTE JOSÉ TAVARES À ORDEM DOS CONTABILISTAS CERTIFICADOS

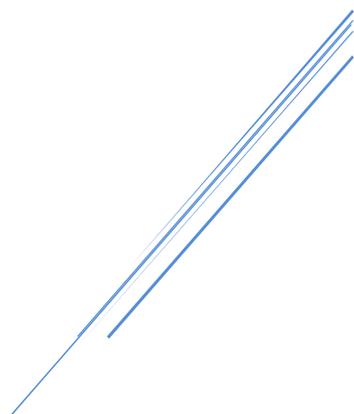


José Tavares, presidente do Tribunal de Contas  
«Onde há dinheiro, valores e património públicos  
existem riscos»

O Presidente do Tribunal de Contas José Tavares deu uma [entrevista](#) à Revista "Contabilista" da Ordem dos Contabilistas Certificados.

O Presidente do Tribunal de Contas, o órgão supremo de fiscalização das receitas e das despesas públicas, assume-se como o “guardião” da boa aplicação dos fundos europeus. José Tavares admite que há sempre riscos associados à gestão, pública e privada, promete estar atento à execução do PRR e, se for caso disso, «que seja responsabilizado quem tiver de ser responsabilizado. Efetivamente.»

## TRIBUNAL DE CONTAS SUSCITA INTERESSE DA ACADEMIA



O Tribunal de Contas foi o tema de 2 obras inteiramente dedicadas à sua organização, funcionamento e atividade, por iniciativa e coordenação de Professores da Universidade de Lisboa e da Universidade do Minho:

- Revista de Direito Administrativo, número especial 2, julho, 2021, coordenação de Pedro Sánchez e Marco Caldeira, ed. AAFDL; e
- A importância do Tribunal de Contas na defesa do Estado de Direito, coordenação de Joaquim Freitas da Rocha e Hugo Flores da Silva, ed. Almedina, Coimbra, julho 2021.

José Tavares, Presidente do Tribunal de Contas, congratulou-se com estas iniciativas, as quais contribuem para o melhor conhecimento, compreensão e enriquecimento da Instituição, cujas origens remontam ao ano de 1389.

Ainda recentemente, na sua intervenção a propósito do lançamento da Universidade da INTOSAI (Organização Mundial dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres), José Tavares afirmou a importância da ligação entre o Tribunal de Contas e a Universidade, assumindo-a como fundamental em todos os domínios do saber e da vida, permitindo a interação permanente da teoria e da prática, bem como da ciência, da técnica e da cultura.

## DADOS DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TRIBUNAL DE CONTAS - JULHO DE 2021



O Tribunal de Contas visou expressamente 199 atos e contratos submetidos a fiscalização prévia, durante o mês de julho, representando cerca de 531 milhões de euros. Em igual período, recusou o visto a 2 contratos, inviabilizando despesa em cerca de 35 milhões de euros. Tendo decidido um total de 259 processos correspondendo a cerca de 566 milhões de euros, no mês de julho.

Os dados constam do [Boletim Mensal de Fiscalização Prévia](#) disponibilizado no site Tribunal.

A fiscalização prévia, a cargo da 1ª Secção do Tribunal de Contas, aprecia a conformidade com a ordem jurídica dos atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras.

## TRIBUNAL DE CONTAS REALIZA WEBINÁRIO SOBRE PRESTAÇÃO DE CONTAS NA ERA DA TRANSIÇÃO DIGITAL



O Tribunal de Contas realizou um Webinário sobre Prestação de Contas na Era da Transição Digital, no dia 2 de novembro, em Ponta Delgada, no âmbito das Comemorações dos 35 Anos da Secção Regional dos Açores.

O Webinário decorreu a partir da Biblioteca da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas e teve início com as intervenções do Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, e do Juiz Conselheiro daquela Secção Regional, José Manuel de Araújo de Barros.



---

A informação dos cidadãos sobre o destino dado aos dinheiros públicos, o papel da reforma dos sistemas contabilísticos, o processo de prestação de contas ao Tribunal de Contas, o aprofundamento da transição digital e uma visão panorâmica sobre a realidade açoriana nesta área estiveram em foco neste seminário.

O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, frisou que o objetivo do Webinário foi compreender a relevância da prestação de contas ao Tribunal de Contas como um ato de responsabilidade.

Foram analisadas todas as fases do processo de prestação de contas, que se encontra em plena transição para o novo regime orçamental e contabilístico - o Sistema de Normalização Contabilístico para a Administração Pública, o SNC-AP, e outros sistemas de normalização contabilística (SNC) e do SNC-ESNL (Entidades do setor não lucrativo) -, assim como as Instruções de prestação de contas e a plataforma eletrónica desenvolvida para o efeito pelo Tribunal.

As entidades públicas passaram a estar obrigadas a adotar o SNC-AP e logo a prestar contas neste sistema, exceto as contas das entidades contabilísticas do subsistema de solidariedade e segurança social, cuja implementação se aguarda para breve.

O resultado está à vista e traduz-se em dados significativos. A 21 de outubro de 2021, tinham prestado contas 6450 entidades, mais de metade em SNC-AP. De fora deste sistema estão apenas 29% das entidades, correspondentes aos serviços com funções de caixa do Tesouro, cuja desmaterialização se concretiza em 2022.

## **35 ANOS DA SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES: A HISTÓRIA DO SEU PERCURSO E O FUTURO DA SUA MISSÃO**



A Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas iniciou atividade em 1986, há 35 anos, um aniversário que o Tribunal assinalou em Ponta Delgada, onde está situada no Palácio Canto, numa cerimónia marcada pela História e pela memória fotográfica, mas também por uma visão para o futuro.

A cerimónia dos 35 Anos da Secção Regional dos Açores decorreu no Teatro Micaelense – Centro Cultural e de Congressos, onde o Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, sublinhou o exercício da nobre missão constitucional da Secção Regional, e do Tribunal, de zelar pela boa aplicação dos dinheiros e valores públicos por parte de todas as entidades sediadas na Região Autónoma dos Açores, percorrendo também a História do Palácio Canto.

### **INTERVENÇÃO DO SENHOR CONSELHEIRO ARAÚJO BARROS NA SESSÃO COMEMORATIVA DOS 35 ANOS DA SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES**

*Exm.º Senhor Embaixador Pedro Catarino, Representante da República para a Região Autónoma dos Açores*

*Exm.º Senhor Eng.º Joaquim Bastos e Silva, Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, em representação do Exm.º Senhor Presidente do Governo Regional dos Açores*

*Exm.º Senhor Conselheiro José Tavares, Presidente do Tribunal de Contas*

*Senhores Juizes Conselheiros do Tribunal de Contas*

*Senhores Procuradores-Gerais Adjuntos*

*Senhores Secretários Regionais*

*Senhor Presidente da Câmara Municipal de Ponta Delgada*

*Senhores Deputados Regionais*

*Demais Autoridades Cíveis, Militares e Religiosas*

*Senhores Dirigentes e Colaboradores*

*Ilustres Convidados*

*Minhas Senhoras e Meus Senhores*

*Comemoramos os 35 anos de exercício da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.*

*Esta instituição, como todos os entes gerados na emanação de certa ordem social, mais não é do que o precipitado dialético das realizações e representações de cada um daqueles que, individualmente ou em conjugação de vontades, contribuíram para a sua génese, amadurecimento e consolidação.*

*Terá de ser, pois, em necessária visão diacrónica que se deverão perscrutar os pontos fortes que mais caracterizam o seu pulsar.*

*Assim, dir-se-á que este tribunal, vocacionalmente votado para a função fiscalizadora, sancionatória e de controlo das receitas e despesas públicas e da gestão financeira das entidades sedeadas na Região Autónoma dos Açores, colhe a sua razão de ser nas exigências ditadas por esse seu específico âmbito de atuação.*

*O que nos relança para uma reflexão sobre a própria noção de região.*

*Repudiando, desde logo, os que historicamente pretenderam enquadrar a autonomia regional numa lógica de mero desdobrimento do poder, tentando colá-la a uma prosaica operação de descentralização.*

*Um verdadeiro Estado Regional vai muito para além disso.*

*Rezam os compêndios que o exercício do poder nunca conseguirá fugir a estruturar-se seguindo um esquema de pirâmide. E, afastadas as teorias teo-autocráticas que, postas em causa pela ideia rousseauiana do contrato social, foram ultrapassadas por modelos de cariz democrático-liberal, esse exercício será tanto mais legitimado quanto mais as decisões colherem os influxos que provêm da base da aludida pirâmide.*

*É nessa linha que entronca o postulado de que, num estado regionalizado, pese embora os interesses e valores próprios de cada região sejam atuados por entidades autónomas, devem eles convergir também para a definição do todo nacional. Numa dinâmica afirmativa e de conjugação participativa. Bem nos antípodas dos conceitos de reconhecimento, de concessão e de dispersão que subjazem ao estado meramente descentralizado.*

*Chamei à colação as precedentes considerações tão só para proporcionar uma melhor compreensão e realce da forma peculiar como a orgânica e funcionamento desta Secção Regional foram estruturados, desenvolvidos e consolidados. Maxime na sua articulação com o Tribunal de Contas, que lhe pré-existia. Tanto quanto é certo que, aquando da sua criação, há cerca de 40 anos, e instalação, data cujo 35º aniversário hoje se comemora, já a pretensão autonómica regional, aspiração de tradição centenária, tinha sido institucionalmente consagrada, com expresso e lato reconhecimento constitucional e estatutário, no ano de 1976.*

*E, ao frisar esta nota, relembro que as Secções Regionais do Tribunal de Contas, único tribunal superior com assento nas regiões autónomas, fogem ao ilusório paradigma de que o exercício do poder jurisdicional não comporte regionalização.*

*O que se revela claramente no plano institucional. Veja-se a participação dos seus juízes nos órgãos máximos do Tribunal de Contas, como o Plenário Geral e o Conselho Permanente. Ou a competência do Presidente do Tribunal de Contas para presidir e votar nas sessões do tribunal coletivo especial que aprova os relatórios e pareceres sobre as contas das regiões. Esta interpenetração tem-se aliás verificado a todos os níveis. Sendo incontáveis as ações, de âmbito nacional ou regional, em que os auditores e técnicos das secções regionais colaboram com os seus pares que exercem funções na sede. Vertente de interatividade que não belisca minimamente a exclusividade com que as secções regionais apreciam e dirimem os feitos que lhe estão por lei especificamente atribuídos.*

*No caso da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, também na vertente vocacional se surpreendem marcantes particularidades. Que conferem uma feição peculiar à atuação aí desenvolvida, condicionando substancialmente a sua intervenção.*

*Na verdade, até que ponto seria possível sustentar uma conceção ortodoxa e rigorosa dos princípios da concorrência e da igualdade de tratamento na contratação pública, perante a inevitabilidade de uma negociação relativa aos serviços essenciais que abarque a totalidade do arquipélago? A qual exclui liminarmente os potenciais concorrentes que não tenham uma certa*

*dimensão. Mas que se impõe, sob pena de as populações das ilhas mais pequenas, onde a prestação desses serviços é menos rentável e apelativa, correrem o risco de não ser contempladas.*

*E como lidar com as normas que estabelecem limites remuneratórios na função pública, face à necessidade de concentração de tarefas nos únicos profissionais existentes em determinadas ilhas?*

*Ou, num plano mais lato, como ajuizar o défice crónico que afeta o exercício de muitas das entidades controladas? Cujas causas profundas terão quiçá origem em opções estratégicas menos conseguidas, quantas vezes inelutavelmente condicionadas por orientações políticas de âmbito regional ou nacional. Juízo de valor que, como não poderia deixar de ser, extravasa o âmbito de intervenção deste tribunal. O qual apenas o deverá encarar como epifenómeno, dele extraindo consequências, nomeadamente a título de incumprimento do princípio da responsabilidade intergeracional.*

*Lembro também as dificuldades sentidas com as atípicas autarcas de uma certa freguesia, eleitas por 7 dos 26 recenseados nela residentes. Cuja impreparação as impele a recorrentemente faltar ao cumprimento da obrigação de prestar contas e cuja boçal ingenuidade torna extremamente difícil qualquer tipo de diálogo.*

*Estas e outras singularidades de idêntico jaez impõem alguma versatilidade. E redobrada dose de bom senso. Que vêm indelevelmente caracterizando a atuação desta Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas. Aversa a juízos categóricos e definitivos. Privilegiando a mais das vezes a vertente pedagógica da sua intervenção, quiçá correndo por vezes o risco de sacrificar as desejáveis coerência e eficácia das decisões.*

*Do que venho de referir, julgo poder fundadamente concluir ser este tribunal um paradigmático testemunho de como, também na área da justiça, com fiabilidade se devam encarar e potenciar as virtualidades de um estado regional. E, em suma, de como o bem servir uma região acaba por ser também a melhor maneira de mais bem servir o país.*

*Não poderia deixar de aludir a uma circunstância que muito para tal terá contribuído. Que é a de os auditores e técnicos da Secção Regional das áreas de gestão e economia serem na sua quase totalidade formados na Universidade dos Açores. O que naturalmente lhes proporcionou um conhecimento muito próximo da realidade açoriana e lhes inculcou predisposição para especial perceção e compreensão dos meandros que lhe são peculiares.*

*Como é evidente, tal cunho deve-se também muito aos ilustres juízes conselheiros que, antes de mim, aqui exerceram o seu múnus. José Faustino de Sousa, que com determinação e enorme competência orientou os primeiros passos e definiu o rumo desta Secção Regional. Nuno Lobo Ferreira, que impulsionou substancial obra de consolidação. António Francisco Martins, atual Vice-Presidente do Tribunal de Contas. Nuno Gonçalves, ora Vice-Presidente do Supremo Tribunal de Justiça.*

*A representação do Ministério Público foi do mesmo modo sempre assegurada por pessoas de indesmentível mérito. Desde logo, o Senhor Juiz Conselheiro Manuel Mota Botelho, insigne e conceituado magistrado açoriano. Joana Marques Vidal, quiçá a mais consensual e prestigiada de entre os Procuradores Gerais da República que vimos servir este país. A nossa querida e saudosa Juiz Conselheira Laura Tavares. Não esquecendo o Senhor Procurador Geral Adjunto José Ponte, que ora com inegável proficiência vem exercendo o cargo.*

*Está claro que nada teria sido possível não fora a competência, o empenho e o zelo de todos os dirigentes, auditores, técnicos e funcionários que aqui exerceram e exercem. Uma especial menção para os saudosos Drs. Carlos Barbosa e Paula Pacheco Vieira, que tão precocemente nos deixaram.*

*Não poderia silenciar duas derradeiras palavras de reconhecimento.*

*Ao Sr. Dr. Fernando Flor de Lima, que, durante mais de 20 anos, com o seu especial timbre, muito ajudou a conferir a este tribunal uma indefetível marca de eficiência e respeitabilidade.*

*Ao Sr. Dr. João José de Medeiros que, com profundo conhecimento da realidade açoriana, aliado a uma sólida cultura jurídica e a uma tão sóbria quanto apurada inteligência, se vem assumindo como seu insubstituível sustentáculo.*

*E vou terminar. Não sem antes me penitenciar por eventual jactância que possa ter transparecido do orgulho com que aqui apresentei a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas. Se assim for, entendam-no tão só como uma fraqueza. De quem se sente tocado pela subida honra de poder terminar a sua carreira de magistrado exercendo funções neste prestigiado tribunal.*

*Agradeço a todos a vossa presença. Sejam bem-vindos.*

*José Manuel de Araújo Barros*

[Veja aqui a notícia na íntegra e algumas fotografias e vídeos da Cerimónia](#)



**EUMETSAT –  
APRESENTAÇÃO DO  
RELATÓRIO DE  
AUDITORIA ÀS CONTAS  
DE 2020**



O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, apresentou ao Conselho Superior da EUMETSAT - ORGANIZAÇÃO EUROPEIA PARA A EXPLORAÇÃO DE SATÉLITES METEREOLÓGICOS o Relatório de Auditoria sobre as contas de 2020.

O Conselho é composto por Representantes dos Estados Membros da Organização.

Na apresentação do Relatório, o Presidente do Tribunal esteve acompanhado da equipa de auditoria do Tribunal, coordenada pela Juíza Conselheira Maria da Luz Faria, e composta por Nuno Martins Lopes, Filomena Maria Rolo e Célia Prego Alves.

Com esta apresentação, cessa o mandato de 4 anos em que o Tribunal de Contas de Portugal exerceu a função de Auditor Externo da EUMETSAT.

O Tribunal iniciou em 2021 a função de Auditor Externo de 3 Organizações Internacionais (EUROCONTROL, EMBL e EMBC), continuando ainda, pelo 2.º ano, como Auditor Externo da CPLP. Em 2022, assumirá também a função de Auditor Externo do Laboratório Ibérico International de Nanotecnologia.

**COMPÊNDIO DE  
AUDITORIA DO COMITÉ  
DE CONTACTO DOS  
TRIBUNAIS DE CONTAS  
E INSTITUIÇÕES  
CONGÉNERES DA UE  
DEDICA EDIÇÃO AOS  
DESAFIOS DA COVID-19**



A edição de 2021 do Compêndio de Auditoria ([versão inglesa](#) / [versão portuguesa](#)), publicado pelo Comité de Contacto dos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres da União Europeia (UE), aborda os desafios relacionados com a pandemia COVID-19, uma das mais perturbadoras crises de saúde a que já se assistiu, causando um grande impacto na sociedade, economias e indivíduos em todo o mundo.

O Compêndio fornece informações sobre o impacto e a resposta à pandemia a nível nacional e europeu e dá uma visão geral do pertinente trabalho de auditoria realizado e publicado em 2020 pelos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres da UE.

A pandemia COVID-19 causou uma crise multidimensional, que afetou quase todas as áreas da vida pública e privada, seja a saúde pública, a atividade económica, o trabalho, a educação ou as finanças públicas. O impacto da pandemia na UE e nos Estados-Membros foi significativo, perturbador e altamente assimétrico. O momento em que ocorreu, a sua extensão e a sua natureza exata, assim como a resposta à situação, variaram muito em toda a UE, mas também a nível regional e, às vezes, até local.

Os Tribunais de Contas e Instituições Congéneres dos Estados-Membros e o Tribunal de Contas Europeu (TCE) agiram rapidamente e desenvolveram muitas ações de auditoria e monitorização. Além das 48 auditorias concluídas em 2020, mais de 200 outras ações de fiscalização estão ainda em curso ou planeadas para os próximos meses.

O Compêndio inclui sumários de 17 relatórios selecionados de entre os 48 publicados em 2020, incidindo sobre cinco áreas prioritárias: saúde pública, digitalização, resposta socioeconómica,

finanças públicas e riscos, assim como a resposta geral em diferentes níveis de governo. O documento baseia-se nos resultados de auditorias realizadas pelas Instituições Superiores de Controlo (ISC) da Bélgica, Chipre, Alemanha, Letónia, Lituânia, Países Baixos, Portugal, Roménia, Eslováquia, Suécia e o TCE.

O Tribunal de Contas de Portugal concluiu, em 2020, 6 ações relacionadas com os efeitos da pandemia, as quais são mencionadas neste Compêndio, tendo 3 delas sido selecionadas para integrar o conjunto dos sumários: Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências, Covid-19- Impacto na atividade e no acesso ao SNS e Impacto das medidas adotadas no âmbito da Covid-19 nas entidades da Administração Local do Continente.

## UNIVERSIDADE DA INTOSAI ADOTA A LÍNGUA PORTUGUESA



O Tribunal de Contas anunciou que foi disponibilizada a língua portuguesa na Universidade da INTOSAI (U-INTOSAI).

A [U-INTOSAI](#) criada em 2020, por iniciativa do Presidente da INTOSAI e Presidente do Tribunal de Contas da Federação Russa, é uma plataforma *on-line* aberta para todos os membros da INTOSAI que proporciona um espaço único para partilhar experiências e conhecimentos.

A Universidade, para além de oferecer cursos e *webinars* à comunidade dos Tribunais de Contas, está empenhada na participação em iniciativas académicas com vista a preparar os auditores do futuro.

Fundada em 1953, a INTOSAI - Organização Mundial dos Tribunais de Contas, é uma Organização não-governamental, autónoma e independente com um estatuto especial consultivo junto das Nações Unidas. É, atualmente, a principal fonte de informação para os Tribunais de Contas que para o

desenvolvimento da sua atividade, adotam normas, diretrizes e as melhores práticas em auditoria do setor público, desenvolvidas por especialistas dos comités específicos da INTOSAI.

## TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL ACOLHE TRIBUNAIIS DE CONTAS DE TODO O MUNDO



O Tribunal de Contas de Portugal foi o anfitrião do Fórum dos Tribunais de Contas com funções jurisdicionais membros da INTOSAI (Organização Mundial dos Tribunais de Contas), que trouxe a Lisboa dezenas de responsáveis dos diferentes continentes, num momento em que se discutem os efeitos da pandemia e a recuperação das economias.



A reunião da INTOSAI, organização de que o Tribunal de Contas de Portugal é membro do Conselho Diretivo, decorreu no dia 19 de outubro e em debate estiveram, entre outros assuntos, a forma como a função jurisdicional dos Tribunais de Contas contribui para o combate à fraude e corrupção.

As experiências dos diferentes Tribunais de Contas e os novos poderes jurisdicionais também foram debatidos, assim como a mais valia da colaboração multilateral no âmbito da luta à fraude e à corrupção.

Este foi um dos primeiros eventos pós pandemia COVID-19 a ser realizado ao nível dos Tribunais de Contas de todo o mundo.

## **ASSEMBLEIA GERAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA CPLP DECORREU EM LISBOA**



O Tribunal de Contas de Portugal acolheu no dia 21 de outubro de 2021 a Assembleia Geral dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), para debater o Plano Estratégico e o Plano de Ação para 2022.

Estiveram presentes os Presidentes de todos os Tribunais de Contas da CPLP, bem como o representante do Comissário de Auditoria de Macau (estatuto de observador).



A Assembleia Geral aprovou por unanimidade uma proposta com o objetivo de tornar a Língua Portuguesa como língua oficial da Organização Mundial dos Tribunais de Contas (INTOSAI). A proposta em causa será apresentada no próximo Congresso da INTOSAI, que decorrerá em novembro do próximo ano.

Outro tema em debate disse respeito às consequências para os Tribunais de Contas da adoção de normas internacionalmente reconhecidas aplicáveis às funções jurisdicionais, aprovadas no âmbito da INTOSAI.

## **TRIBUNAIS DE CONTAS DA UE PREPARAM COOPERAÇÃO FUTURA**



Os Tribunais de Contas dos Estados-Membros da União Europeia e o Tribunal de Contas Europeu (TCE) reuniram-se no dia 10 de novembro, por videoconferência para debater a resposta à pandemia

COVID19, preparar a cooperação futura e analisar os desafios da recuperação, nomeadamente a aplicação dos fundos europeus.

Durante a reunião, os Tribunais de Contas referiram as principais ações de controlo que pretendem levar a cabo no futuro próximo, tendo sido entendimento que a cooperação entre todas as demais Instituições será de maior interesse.

Os Tribunais de Contas analisaram igualmente os impactos e as consequências que a pandemia teve nos trabalhos das Instituições.

Ficou também estabelecido que as reuniões dos Tribunais de Contas da União Europeia nos anos 2022 e 2023 terão lugar no Luxemburgo e em Portugal, respetivamente.

## REUNIÃO DO CONSELHO DIRETIVO DA EUROSAI



O Conselho Diretivo da Organização Europeia dos Tribunais de Contas (EUROSAI) realizou no dia 16 de novembro, em Londres, a sua 55ª reunião, organizada pela Instituição congénere do Reino Unido.

O Tribunal de Contas de Portugal participou na reunião com uma delegação chefiada pelo seu Presidente.

Nesta reunião foram tratados temas da maior importância, tais com: a Independência das Instituições membros, as novas iniciativas conjuntas no âmbito da cibersegurança, o papel das Instituições de controlo das finanças públicas no pós-COVID e, ainda, a auditoria relativa ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030 das Nações Unidas).

O Tribunal de Contas de Portugal é membro do Conselho Diretivo da Organização Mundial dos Tribunais de Contas (INTOSAI) e, nessa qualidade, informa a EUROSAI sobre as atividades e iniciativas tratadas naquele Conselho.

## TEMAS EMERGENTES PARA OS TRIBUNAIS DE CONTAS - REUNIÃO DO CONSELHO DIRETIVO DA INTOSAI

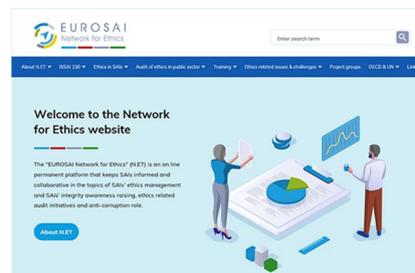


O Conselho Diretivo da INTOSAI (Organização Mundial dos Tribunais de Contas), de que o Tribunal de Contas de Portugal é membro, debateu no dia 23 de novembro, por videoconferência, os temas emergentes para os Tribunais de Contas, entre vários outros assuntos.

Durante a reunião, foi apresentado o relatório sobre os temas emergentes que devem preocupar os Tribunais de Contas, matéria que foi igualmente apreciada na reunião do Conselho Diretivo da EUROSAI (Organização Europeia dos Tribunais de Contas), realizada em Londres no passado dia 16 de novembro.

Sublinhando, no geral, a importância dos impactos relacionados com a Pandemia COVID-19, o relatório especifica que os temas emergentes prendem-se com o desenvolvimento tecnológico e a transição digital, o ambiente, o clima e a sustentabilidade, as alterações demográficas, o envolvimento dos cidadãos, as relações entre os vários níveis de administração no Setor Público e a preparação dos Governos na resposta a situações futuras de crise e emergência.

## LANÇADA NETWORK PARA A ÉTICA, DA EUROSAI



A Organização Europeia dos Tribunais de Contas (EUROSAI) incumbiu a Equipa de Projeto de Auditoria e Ética (TFAE), liderada pelo Tribunal de Contas de Portugal, de trabalhar na promoção da conduta ética tanto nas próprias instituições de controlo como nas entidades do setor público.

De 2011 a 2021, esta equipa conseguiu, num trabalho entusiástico e conjunto de todos os seus membros, oferecer à comunidade das instituições superiores de controlo resultados e produtos de relevância e utilidade. Em abril de 2021, o XI Congresso da EUROSAI reconheceu estes importantes e considerou que o tema da Auditoria & Ética se deveria manter na agenda desta organização como uma linha de trabalho permanente. Foi assim estabelecida uma Network para a Ética - N.ET, lançada a 17 de dezembro, coordenada pelo Tribunal de Contas da Croácia com o apoio do Tribunal de Contas de Portugal, na qualidade de Vice-Presidente.

A [Plataforma N.ET](#) visa manter as instituições informadas e em colaboração relativamente a matérias como a gestão da Ética, a sensibilização e formação neste sensível tópico, a auditoria da ética e o papel dos Tribunais de Contas na prevenção da corrupção. (ler [notícia completa](#))



---

# ARQUIVO HISTÓRICO



## PRIMEIRA REPRESENTAÇÃO DIPLOMÁTICA DE PORTUGAL NOS EUA E A LIGAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS



Sabia que Portugal foi dos primeiros Países a reconhecer a independência dos EUA?

No dia 4 de julho de 1776, em Filadélfia, era assinada a Declaração de Independência e, em Lisboa, decretava-se a proibição da entrada nos portos portugueses de navios provenientes das colónias britânicas da América do Norte. Uma curiosa coincidência! Outra coincidência é que o primeiro representante diplomático de Portugal nos EUA (1794-1799), Cipriano Ribeiro Freire, veio a ser, mais tarde, o Diretor do Erário Régio (1808-1809), Instituição que antecedeu o Tribunal de Contas.

Conheça mais sobre estes factos históricos: [PRIMEIRA REPRESENTAÇÃO DIPLOMÁTICA DE PORTUGAL NOS EUA E A LIGAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS](#)

## A VIAGEM DA PRINCESA LEOPOLDINA PARA O BRASIL



No dia 14 de agosto de 1817, começava finalmente a longa viagem marítima de mais de 80 dias que levou uma Princesa, de 20 anos de idade e que nunca vira o mar, do centro da Europa até à única Corte europeia a sul do Equador.

A Princesa pisou pela primeira vez solo português na ilha da Madeira, onde passou 2 breves dias, entre 11 e 13 de setembro, tendo ficado alojada no Palácio de S. Lourenço. Apaixonada por botânica e mineralogia, ficou impressionada pela natureza exuberante da ilha da Madeira.

No Brasil, esperava-a o Príncipe D. Pedro, filho de D. João VI, Rei do Reino Unido de Portugal e do Brasil e Algarves.

Quem fazia parte da comitiva? Que mantimentos seguiram a bordo?

Leia a história desta viagem com estes e outros detalhes revelados através do *Livro de Despesa* existente no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas. E aprecie as aguarelas de Franz Joseph Frühbeck, o jovem bibliotecário que integrava a comitiva da Princesa, que ilustrou esta viagem: [DE LIVORNO AO RIO DE JANEIRO - A VIAGEM DE D. LEOPOLDINA DE AUSTRIA, PRINCESA REAL DO REINO UNIDO DE PORTUGAL, BRASIL E ALGARVE](#)

**A CARTA DE  
QUITAÇÃO DE 1596  
AO TESOUREIRO  
MOR DA CASA DE  
CEUTA - “PELO QUE  
O DOU POR QUITE E  
LIVRE (...)”**



As expressões “estamos quites” ou “ficar quite” são de uso corrente, mas sabia que estão profundamente relacionadas com a história do controlo das finanças públicas e, portanto, do Tribunal de Contas?

O Tribunal de Contas revela o extrato da Carta de quitação de 1596 a Rui Gonçalves de Castel Branco que serviu de tesoureiro mor da Casa de Ceuta de 18 de outubro de 1588 a 6 de junho de 1593, existente no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas: [CARTA DE QUITAÇÃO DE 1596 AO TESOUREIRO MOR DA CASA DE CEUTA - “PELO QUE O DOU POR QUITE E LIVRE \(...\)”](#)

## O ANTIGO COLÉGIO DOS JESUÍTAS DE PONTA DELGADA E O TRIBUNAL DE CONTAS



No dia 3 de setembro de 1759, D. José promulgava a Lei que tornava proscritos os regulares da Companhia de Jesus, expulsando-os de Portugal e domínios ultramarinos.

Era o culminar do conflito que, há vários anos, opunha o Poder Político à Companhia de Jesus.

Os jesuítas já haviam sido banidos da Corte, acusados de envolvimento no atentado contra a vida do Rei, em setembro de 1757, e acusados também do “tenebroso e façanhoso projeto com que havia[m] intentado e clandestinamente prosseguido a usurpação de todo o Estado do Brasil”.

E, em 19 de janeiro de 1759, é dada a ordem para o sequestro de todos os bens móveis e de raiz, rendas, ordinárias e pensões, que pertenciam à Companhia em Portugal e seus domínios, e também para a reclusão dos seus religiosos.

O sequestro dos bens da Companhia de Jesus, bem como dos bens das Casas de Aveiro, Távora e Atouguia, também em 1759, gerou receita para a Fazenda Real. A arrecadação e administração desta receita e também da despesa ficou a cargo do Juízo da Inconfidência (o Tribunal que julgava os crimes de alta traição ao Rei e ao Reino).

Em 22 de dezembro de 1761, era criado o Erário Régio, uma das instituições que, em linha temporal contínua desde finais do séc. XIV, antecedeu o atual Tribunal de Contas.

No Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, os documentos do conjunto documental da Junta da Inconfidência são fundamentais para conhecermos a história do sequestro e destino destes bens confiscados.

Conheça aqui os pormenores desta história e veja também as imagens do antigo Colégio e da Igreja dos Jesuítas de Ponta Delgada: [O ANTIGO COLÉGIO DOS JESUÍTAS DE PONTA DELGADA O ERÁRIO RÉGIO E O TRIBUNAL DE CONTAS](#)

## ARISTIDES DE SOUSA MENDES



No momento em que são concedidas honras de Panteão Nacional a Aristides de Sousa Mendes, o Tribunal de Contas revela a última conta do Cônsul Geral de Portugal em Bordéus, de janeiro a junho de 1940. As contas foram apresentadas ao Tribunal em 1941 e julgadas em 1942, tendo o Tribunal considerado Aristides de Sousa Mendes quite com o Estado.

Veja os documentos que guardamos no nosso Arquivo Histórico: [ARISTIDES DE SOUSA MENDES, CÔNSUL DE PORTUGAL EM BORDÉUS](#)

## DO CASTELO DE S. JORGE À AVENIDA DA REPÚBLICA...



Apenas três quilómetros, 600 anos de distância. Este é o tempo que separa e que une os grandes espaços por onde já passou o Tribunal de Contas. Do Castelo de S. Jorge, onde começou em 1389 como Casa dos Contos, à Avenida da República, onde hoje está instalado.

No dia em que o Tribunal de Contas, com esta designação, celebra o seu aniversário (10 de novembro), A HISTÓRIA QUE AS CONTAS NOS CONTAM mostrou como evoluiu a Instituição no tempo e no espaço, num percurso que passa por quatro sedes diferentes, da Monarquia à República, da Época Medieval à atualidade.

[Conheça aqui a viagem pela História do Tribunal de Contas com imagens e documentos históricos](#)



