

janeiro a junho 2022

3

# 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

**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 3** – janeiro a junho de 2022

# SUMÁRIO

<b>SUMÁRIO</b> .....	3
<b>ESTUDOS</b> .....	5
<b>Notas sobre a Responsabilidade Financeira na Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe (LOPTCSTP)</b> .....	7
<i>José Mouraz Lopes</i> .....	7
<b>A Fiscalização Prévia de Contratos de Empreitada de Obras Públicas na Região Autónoma dos Açores</b> .....	27
<i>Carlos Brum Melo</i> .....	27
<b>ATIVIDADE DO TRIBUNAL</b> .....	53
<b>Controlo Prévio e Concomitante</b> .....	55
<b>Controlo Sucessivo</b> .....	79
<b>Responsabilidades financeiras</b> .....	97
<b>Secção Regional dos Açores</b> .....	111
<b>Secção Regional da Madeira</b> .....	115
<b>JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS E PARECERES DA PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA</b> .....	124
<b>ATUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL</b> .....	141
<b>Atualidade Nacional</b> .....	143
<b>Atualidade Internacional</b> .....	151
<b>ARQUIVO HISTÓRICO</b> .....	159







# NOTAS SOBRE A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA NA LEI ORGÂNICA E DE PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE (LOPTCSTP)

*José Mouraz Lopes<sup>1</sup>*

## RESUMO

O presente artigo efetua uma análise descritiva sobre os requisitos substantivos do regime de responsabilidade financeira vigente em São Tomé e Príncipe, após a entrada em vigor da Lei n.º 11/2019, de 4 de novembro, bem como uma breve revista ao regime processual estabelecido, salientando alguns aspetos concretos mais relevantes para a sua aplicação.

---

<sup>1</sup> Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas.



## 1. O TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

O Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe (STP) é um órgão constitucional jurisdicional, independente, conforme decorre da Constituição de STP [artigo 126.º n.º 1 alínea b)], que exerce as funções de controlo das finanças públicas e efetiva as responsabilidades financeiras decorrentes de irregularidades detetadas.

A criação do Tribunal de Contas de STP decorre da Lei n.º 3/99 de 20 de agosto. Aquela Lei, bem como as Leis n.º 4/99, 5/99, 6/99, 7/99 e 8/99 todas de 20 de agosto, criou no, Estado de STP, pela primeira vez um regime jurídico que permitiu o controlo jurisdicional das finanças públicas por parte de um órgão de soberania autónomo e independente, dotado de estruturas e meios mínimos indispensáveis à prossecução das suas competências. Até àquela data a função de controlo financeiro do Estado estava atribuída ao Supremo Tribunal de Justiça.

A Lei n.º 11/2019, de 4 de novembro (LOPTCSTP), que entrou em vigor no dia 4 de dezembro de 2019 veio revogar aquele conjunto de Leis, de 20 de agosto de 1999, estabelecendo um regime normativo sistematizado no que respeita à conceptualização, definição das atribuições e competências do Tribunal de Contas.

O controlo da legalidade das receitas e despesas públicas, o julgamento das contas, o parecer sobre a Conta Geral do Estado e a efetivação das responsabilidades financeiras comportam o conteúdo das competências funcionais do Tribunal de Contas, conforme decorre do artigo 2.º (LOPTCSTP).

O modelo adotado pelo legislador de STP funda-se no modelo de Instituições de Controlo Financeiro de matriz jurisdicional, comum a todos os países de Língua Oficial Portuguesa, mas também a vários países de África, nomeadamente de matriz francesa e muitos outros países do mundo. Como se refere na INTOSAI-P50<sup>1</sup>, está em causa, nas Instituições de Auditoria Superiores (ISAI) com funções jurisdicionais a possibilidade de efetivar a responsabilidade dos gestores de recursos públicos, quando são evidenciadas irregularidades nas auditorias levadas a termo pela Instituição ou por outros órgãos de controlo financeiro.

Ainda segundo o mesmo documento, a atividade jurisdicional visa compensar, no todo ou em parte, os prejuízos sofridos por uma entidade e/ou sancionar a responsabilidade pessoal, financeira ou disciplinar de indivíduos considerados culpados.

---

<sup>1</sup> INTOSAI P 50- Principles of jurisdictional activities of SAIs, 2019.

Trata-se de um modelo de matriz jurisdicional que tem vindo a alargar-se, como se constata pela alteração recente do sistema vigente na África do Sul que abandonou o sistema de entidades administrativas de controlo das finanças públicas, fundada nas razões de eficácia e, sobretudo, exigência social de responsabilização dos servidores e gestores de dinheiros públicos.

O Tribunal de Contas de STP é membro da INTOSAI, Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas e também da Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP).

O controlo da legalidade estabelecido em STP assume três «tipologias» de controlo efetivo. A fiscalização prévia, a fiscalização sucessiva ou concomitante, através de um leque variado e múltiplo de auditorias e o apuramento de responsabilidades financeiras a que se seguirá, se necessário, o julgamento e sancionamento adequado por via de um sistema próprio<sup>2</sup>.

O sistema de controlo público das contas públicas em STP tem no seu vértice o Tribunal de Contas como órgão superior de controlo.

A dimensão de auditoria não é exclusiva do Tribunal, competindo, igualmente aos órgãos de controlo interno da administração esse tipo de controlo, circunscrito a cada órgão em concreto em função das suas competências. Trata-se de uma atividade de fiscalização e auditoria autónoma, que poderá levar à intervenção posterior do Tribunal de Contas, se forem detetadas infrações financeiras e o Ministério Público despoletar a intervenção dos eventuais responsáveis, sempre e exclusivamente por imperativo constitucional no Tribunal da Contas (cf. artigo 9.º da LOPTCSTP)

A responsabilidade financeira é uma dimensão essencial da atividade de controlo financeiro do Estado de STP, conforme decorre do artigo 2.º da LOPTCSTP. Neste sentido, importa evidenciar o princípio da responsabilidade como condição da confiança dos cidadãos nas suas instituições e, naturalmente, naqueles que as representam, decisores políticos e gestores.

O controlo financeiro e a responsabilidade pelo uso adequado dos dinheiros públicos não deve prescindir de uma dimensão normativa sancionadora específica que permita responder aos diversos desvios, não necessariamente criminais, que isso comporta, recuperando os montantes indevidamente utilizados ou mesmo desviados.

O Tribunal de Contas assume, assim, a jurisdição independente (dos restantes órgãos de soberania e demais Tribunais) e plena sobre a matéria da responsabilidade financeira.

---

<sup>2</sup> Cf. artigos 3.º, 12.º, 28.º, 29.º, 35.º, 40.º, 41.º, 42.º e 50.º e ss. da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, [Lei n.º 11/2019, de 4 de novembro, (LOPTCSTM)].

As competências do Tribunal de Contas estão repartidas por duas secções (1.ª e 2.ª), legalmente estabelecidas no artigo 15.º da LOPTCSTP e, de modo pormenorizado, com as suas competências fixadas nos artigos 28.º e 29.º da mesma Lei.

As competências jurisdicionais financeiras, no âmbito da efetivação da responsabilidade financeira e da apreciação dos recursos, são exclusivas da segunda secção do Tribunal, por contraposição às competências que envolvem a realização de auditorias, assegurando assim a separação entre «câmaras», ainda que funcionando no mesmo órgão.

## **2. A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA**

A responsabilidade financeira constitui uma categoria normativa própria e autónoma, entre os vários tipos de responsabilidade que podem relevar da atividade financeira pública, nomeadamente a responsabilidade civil, penal e disciplinar.

O seu quadro normativo essencial está regulado na LOPTCSTP, ainda que algumas normas de carácter substantivo decorram de outras leis de matriz financeiro, que densificam os elementos típicos objeto do ilícito e, mais concretamente, da própria sanção.

No âmbito da responsabilidade financeira está em causa, a gestão e a utilização irregular de dinheiros públicos sobre aqueles que, pelas suas funções, devem e têm obrigação legal de os arrecadar, utilizar e gerir devidamente.

É, por isso, uma exigência e uma componente essencial da boa gestão das finanças públicas e de qualquer sistema de controlo e responsabilização pela mesma (*accountability*).

A efetivação das responsabilidades por infrações financeira, assume, por outro lado, uma importante dimensão do sistema de prestação de contas pela gestão de recursos públicos.

É esta dimensão que decorre da arrecadação, gestão e utilização de dinheiro público e só ela que consubstancia a *ratio* específica que suporta a existência de um conjunto normativo próprio no domínio da responsabilidade.

O desenho da responsabilidade financeira tem evoluído ao longo do tempo, procurando incorporar e assegurar equilíbrios entre os princípios do Estado de Direito e fórmulas eficazes de efetivação de responsabilidades decorrentes de irregularidades detetadas.

O sistema de responsabilização por infrações financeiras em STP está sustentado numa instituição independente e autónoma e, por isso, fortemente legitimada no exercício das suas funções.

Tem uma relevância pública muito importante para o modo como o cidadão percebe o funcionamento do sistema de controlo das contas e dos gestores públicos.

Assume dimensões e efeitos múltiplos, nomeadamente preventivos, sancionatórios e ressarcitórios.

### **3. O CONCEITO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA**

A responsabilidade financeira, como categoria autónoma, pressupõe a prática de uma infração típica às normas jurídicas que disciplinam a atividade financeira do Estado por parte de determinados sujeitos ou entidades que gerem, administram ou recebem dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertençam.

A responsabilidade financeira é uma forma especial de responsabilidade, própria e autónoma, que recai sobre determinados sujeitos que gerem, administram ou recebem dinheiros públicos (os vulgarmente designados “contáveis”), que são o agente ou agentes da ação, nos termos dos artigos 52.º, 53.º e 54.º da LOPTCSTP.

A responsabilidade financeira é uma responsabilidade delitual, de natureza re-integratória ou sancionatória, decorrente da má ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos. Está em causa a gestão e a utilização irregular de dinheiros públicos sobre aqueles que, pelas suas funções, devem e têm obrigação legal de os utilizar e gerir devidamente. É, por isso, uma responsabilidade individual.

É esta dimensão que decorre da gestão e utilização de dinheiro público que consubstancia a *ratio* específica relativa à existência de um conjunto normativo próprio.

Como refere João Franco do Carmo, “o *vinculum iuris* que brota da responsabilidade financeira reveste carácter patrimonial, ou pecuniário, desempenhando a função precípua de impor ao prevaricador a reparação dos danos causados a outrem (neste caso, ao Estado), resultantes da sua atuação desconforme ao direito ou violadora de um dever jurídico (ilícita)”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Cf. «Contribuição para o Estudo da Responsabilidade Financeira», *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 23, Janeiro-Setembro de 1995, p. 52.

A responsabilidade financeira subdivide-se em responsabilidade reintegratória e sancionatória, sendo que a primeira exige, sempre, um *plus* em relação à responsabilidade sancionatória, nomeadamente a existência de um dano e a efetivação do nexo causal entre o ilícito e o dano.

Daí que a responsabilidade financeira reintegratória pressuponha o alcance, o desvio de dinheiro ou valores públicos, o pagamento indevido, a não arrecadação de receitas para o Estado e a violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública das quais resulta a obrigação de indemnizar.

Existe uma função dissuasora (de prevenção) na responsabilidade financeira, concretamente na sua dimensão sancionatória (e não apenas reparadora ou reintegratória de um prejuízo para o Estado). E nesse sentido são justificadas as funções de prevenção, geral e especial, que devem ser levadas em conta na fixação do *quantum* da sanção (multa) a aplicar, quando verificados os pressupostos da infração.

A responsabilidade financeira tem subjacente uma dimensão garantística, por via da sua natureza delitual, sustentada em regras pré-definidas, quer quanto à tipicidade e âmbito da infração, quer mesmo de um ponto de vista procedimental.

A efetivação da responsabilidade financeira, sancionatória e reintegratória, é atribuída a uma jurisdição própria e exclusiva, com dimensão constitucional autónoma, concretamente o Tribunal de Contas (cf. artigos 2.º e 3.º n.º 2 da LOPTCSTP).

Por outro lado, a jurisdição de contas, como jurisdição exclusiva e especial para apreciar e julgar a responsabilidade financeira existe exatamente para resolver de modo eficaz, sem os inconvenientes da natureza invasiva e de *ultima ratio* do direito penal as patologias que afetam a gestão e o uso de dinheiro público.

A jurisdição de contas surge como a única cujo grau de resolução permite de modo eficaz, nas jurisdições financeiras, exercer uma função dissuasora e de reposição da legalidade financeira.

Para que essa eficácia se cumpra, a jurisdição de contas opera num quadro de regras certas e pré-determinadas de natureza substantiva e adjetiva próprias e, por isso, deve estar apenas subsidiariamente dependente de outra ordem jurídica, nomeadamente na sua matriz processual.

No caso de STP, o artigo 63.º da LOPTCSTP admite, com as necessárias adaptações, a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil e do Código de Processo Penal, esta última apenas em matéria de responsabilidade sancionatória.

O princípio do controlo da despesa e a fiscalização da legalidade das contas públicas atinge todas as entidades que gerem e utilizam fundos públicos provenientes do orçamento nacional ou que beneficiem de receitas ou financiamentos provenientes de organismos internacionais – artigo 4.º n.º 1 alínea h) da LOPTCSTP.

A responsabilidade financeira é uma das diversas responsabilidades, de natureza civil, criminal ou administrativa que incidem sobre quem tem competências para gerir ou utilizar verbas públicas. Por isso, podem ocorrer situações de facto em que se identifiquem factos ilícitos que simultaneamente podem constituir -se como ilegalidades financeiras e criminais.

A ilicitude financeira subjacente às infrações estabelecidas na lei, quer de natureza sancionatória, quer de natureza re-integratória, tem na sua base a inobservância ou a violação de uma obrigação genérica de serviço com repercussões financeiras e, nessa medida, é evidente a dimensão da sua natureza administrativa.

A responsabilidade financeira é sempre uma responsabilidade culposa.

A culpa é um elemento essencial da responsabilização financeira, tanto na dimensão sancionatória como reintegratória. Ou seja, só ocorre uma situação de responsabilidade financeira quando a conduta do agente é efetuada por negligência ou por dolo (cf. artigos 52.º n.º 5, 56.º, n.ºs 3 e 4, 57.º n.º 3 e 59.º n.º 3 da LOPTCSTP).

Não basta apenas ocorrer uma irregularidade ainda que seja financeira, mas essa situação comporta uma infração. É necessário que na sua ocorrência esteja uma ação, no mínimo, negligente do autor. Não há responsabilidade financeira sem culpa do agente.

Recorde-se a dimensão do princípio da culpa sustentado na afirmação/constatação do homem como ser pessoal e livre, responsável pelos seus atos e, por isso capaz de decidir pelo direito ou contra o direito.

A apreciação da culpa, na responsabilidade financeira, em concreto, deve ter em conta as especificidades das funções 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.

O padrão de diligência exigível do gestor público tem de ser o do foro profissional, tendo em consideração os deveres do cargo a que o mesmo está adstrito, os quais têm de ser observados, pelo menos, com a diligência de um gestor medianamente informado, criterioso, prudente, avisado e cuidadoso.

Podendo a culpa ser intencional ou negligente, em regra é nesta última dimensão que se suscitam maiores questões.

Age com negligência quem não procedendo com o cuidado e a diligência que as situações requerem e de que quem assim atua e é capaz.

Por outras palavras, na imputação negligente está em causa a simples infração injustificada de um dever do agente em função das circunstâncias e da sua situação pessoal e profissional.

A apreciação da culpa sustenta-se sempre na demonstração, por via da prova, de factos que a indiciem e que, no caso, devem ser apurados e concretamente identificados, nomeadamente nos relatórios de auditoria, se for o caso ou de apuramento de responsabilidades financeiras.

## **4. AS MODALIDADES DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA**

### **4.1. A responsabilidade reintegratória**

A responsabilidade financeira reintegratória, sustenta-se na verificação de casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e de pagamentos indevidos e prática, autorização ou sancionamento de atos que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receita (artigo 50.º n.º 1 e 51.º da LOPTCSTP)

Também se sustenta nas situações em que ocorrendo violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública, resulte para a entidade pública obrigação de indemnizar, situação em que o Tribunal pode condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes (cf. artigos 50.º da LOPTCSTP).

Como finalidade específica está em causa na responsabilidade financeira reintegratória a reposição das importâncias abrangidas pela infração em causa.

A obrigação de repor tem sempre um objeto quantitativo determinado, não havendo lugar à fixação ou liquidação de prejuízos. Trata-se, por isso de restituir ou devolver as exatas quantias que foram objeto da infração em causa, a que acrescem apenas e exclusivamente os juros de mora, nos termos precisos referidos no artigo 50.º n.º 6 da LOPTCSTP.

Na situação em que estejam em causa uma pluralidade de responsáveis, a responsabilidade reintegratória é solidária, sendo que o pagamento da totalidade da quantia a repor, por qualquer dos

responsáveis, extingue o procedimento, ou obsta à sua instauração, sem prejuízo do direito de regresso (artigo 54.º n.º 6 da LOPTCSTP).

A situação de responsabilidade reintegratória envolvendo a «reposição por não arrecadação de recitas», a que se refere o artigo 51.º só é punida quando haja dolo ou culpa grave.

É importante sublinhar que fica isento de responsabilidade aquele que houver manifestado, de forma expressa e inequívoca, oposição aos atos que lhe deram origem – artigo 55.º n.º 4 da LOPTCSTP.

Uma questão sobre a conversão da reposição em multa.

O artigo 56.º n.º 6 da LOPTCSTP permite que o Tribunal, nas situações em que não haja dolo dos responsáveis, converta a reposição devida por via de uma situação de responsabilidade reintegratória em pagamento de uma multa de montante pecuniário inferior, dentro dos limites dos n.ºs 2 e 3 do artigo 56.º.

Trata-se neste mecanismo de uma situação de não diferenciação substantiva dos regimes da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, que não leva em consideração as diferentes finalidades de cada uma das situações, bem como as finalidades que as sustentam. No entanto, à face da LOPTCSTP é um instrumento processual possível e admissível, que pode ser utilizado, verificadas essas condições e que, quando se evidenciam apenas situações de comportamentos negligentes dos servidores pode constituir um mecanismo de eficácia e mesmo de realização de justiça concreta.

O procedimento por responsabilidade financeira reintegratória extingue-se pela prescrição e pelo pagamento da quantia a repor, em qualquer momento (artigo 61.º n.º 1 da LOPTCSTP).

Ou seja, no âmbito da responsabilidade reintegratória, o procedimento não se extingue pela morte do responsável, sendo, neste caso, demandados os seus herdeiros.

É de dez anos a prescrição do procedimento por responsabilidade reintegratória, (bem como pela sancionatória), nos termos do artigo 62.º n.º 1 da LOPTCSTP.

O prazo da prescrição conta-se a partir da data da infração ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência, nos termos do artigo 62.º n.º 2 da LOPTCSTP.

## 4.2. A responsabilidade sancionatória

A responsabilidade sancionatória implica a existência de uma infração como tal tipificada na lei, referente a infrações a regras relativas à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e à boa gestão financeira, por via de uma conduta culposa do agente. Tem como consequência a aplicação de uma multa, aplicável em função de determinadas condições subjetivas e objetivas, não convertível em prisão.

Trata-se, no domínio da responsabilidade sancionatória, de um «ilícito sancionatório autónomo» com suporte constitucional inequívoco.

A responsabilidade sancionatória é uma responsabilidade delitual de natureza administrativa que, como tal, tem sido maioritariamente afirmado pela doutrina<sup>4</sup>, nunca precludindo as reposições financeiras que possam ser devidas por via da efetivação da responsabilidade financeira reintegratória.

Por isso não tem as mesmas finalidades da responsabilidade reintegratória.

A responsabilidade financeira sancionatória centra-se sobre a violação de certos deveres.

A LOPTCSTP estabelece quais as situações que evidenciam uma dimensão ilícita passível de configurar uma infração, nomeadamente:

- a) Não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;
- b) Violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;
- c) Falta de efetivação ou retenção indevida dos descontos legalmente obrigatórios a efetuar ao pessoal;
- d) Violação de normas regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;
- e) Adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei;
- f) Utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista, bem como pela ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento;

---

<sup>4</sup> Assim, A. L. Sousa Franco, *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, Vol. I, Vega Universidade, 1982 p. 303; António Cluny, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra, 2011, pp 86, 109, José Mouraz Lopes, «O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira», *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 63/64, Janeiro/Dezembro 2015.

- g)** Utilização indevida de fundos movimentados por operações de tesouraria para financiar despesas públicas;
- h)** Violação de normas legais ou regulamentares relativas à matéria de pessoal;
- i)** Não acatamento reiterado e injustificado de recomendações do Tribunal de Contas.

O critério legal da multa está estabelecido no artigo 56.º n.º 2, de acordo com o vencimento dos responsáveis.

O Tribunal pode relevar a responsabilidade financeira sancionatória, apenas passível de multa, nos termos e condições a que se refere o artigo 57º da LOPTCSTP-

A relevação extingue o procedimento (artigo 61.º n.º 1 alínea d):

A aplicação das multas não prejudica a efetivação das responsabilidades reintegratórias que possam ser devidas.

O procedimento por responsabilidade financeira sancionatória extingue-se pela prescrição, pela morte do responsável, pelo pagamento e pela relevação (artigo 61.º n.º 2 da LOPTCSTP).

#### **4.3. Infrações processuais**

O artigo 58.º da LOPTCSTP estabelece que o Tribunal pode aplicar multas num conjunto de situações que aí são identificados.

Assim o Tribunal pode aplicar multas:

- a)** pela falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal de Contas, pela falta injustificada da sua remessa tempestiva ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação;
- b)** pela falta injustificada de prestação atempada de documentos que a lei obrigue a remeter;
- c)** pela falta injustificada de prestações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para a prestação de declarações;
- d)** pela falta injustificadas da colaboração devida ao Tribunal de Contas;
- e)** pela inobservância dos prazos legais de remessa ao Tribunal de Contas dos processos relativos a atos ou contratos que produzam efeitos antes do visto;
- f)** pela introdução nos processos de elementos que possam induzir o Tribunal de Contas em erro nas suas decisões ou relatórios.

Todas estas situações de multas resultam da violação de procedimentos que se destinam a efetivar o dever de colaboração das entidades com o Tribunal.

O que está em causa na previsão do referido artigo é a violação do dever de colaboração para com o Tribunal de Contas, em que tanto as entidades públicas como privadas podem incorrer.

Trata-se, de multas de natureza processual, a exemplo de outras sanções de natureza pecuniária que, não só no âmbito do direito processual civil e processo penal, mas também de outros ramos de direito processual, sancionam comportamentos que, em termos gerais, se traduzem numa falta de colaboração com as entidades jurisdicionais.

São ilícitos praticados no processo, visando assegurar a normal tramitação deste e obter uma justa decisão da lide, pretendendo-se, nomeadamente, com a sua estatuição obter a cooperação dos particulares com os serviços de justiça, nomeadamente financeira.

Não se confundem com as infrações decorrentes de responsabilidade financeira sancionatória e têm um regime diferenciado.

Às multas aplica-se o disposto nos números 2 a 5º do artigo 56.º, isto é, os montantes e limites que as configuram.

Importa sublinhar que a aplicação das multas processuais referidas não prejudica qualquer das situações que evidencie a existência de responsabilidades financeiras.

## **5. O PROCESSO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA**

### **5.1. Enquadramento normativo**

O processo jurisdicional de julgamento de responsabilidades financeiras visa efetivar as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios das ações de controlo do Tribunal de Contas elaborados fora do processo de verificação externa de contas ou em relatórios os órgãos de controlo interno.

Sempre que os relatórios das ações de controlo do Tribunal, bem como dos relatórios das ações dos órgãos de controlo interno evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira, os respetivos processos são remetidos ao Ministério Público que, se entender que dever suscitar procedimento jurisdicional e, em conformidade, requerer o julgamento dos demandados.

Importa, no entanto, atentar em algumas normas que assumem alguma relevância também no domínio da responsabilidade financeira.

Assim o artigo 63.º da LOPTCSTP diz que «o processo no Tribunal de Contas rege-se pelo disposto na presente Lei e, supletivamente, com as necessárias adaptações, pelo Código de Processo Civil e pelo Código de Processo Penal, esta última apenas em matéria de responsabilidade sancionatória». Ou seja, como norma subsidiária principal, temos, o CPC<sup>5</sup>, sendo o CPP<sup>6</sup> apenas aplicável subsidiariamente no âmbito da responsabilidade sancionatória.

Também é relevante a norma estabelecida no artigo 65.º ao reafirmar que é ao juiz a quem for distribuído o processo que tem a responsabilidade de preparar a decisão, deliberação ou julgamento.

## **5.2. Conhecimento e evidenciação dos factos**

O conhecimento e processamento das infrações financeira está sujeito ao princípio da legalidade. Ou seja, sempre que no exercício da ação fiscalizadora do Tribunal de Contas (ou dos OCI) se identifiquem situações suscetíveis de configurar a prática de infrações financeiras, devem ser conhecidos e evidenciados os factos que os suportem, nomeadamente nas auditorias levadas a termo pelas áreas de controlo respetivas.

Assim os factos constitutivos de responsabilidade financeira, quando detetados, são evidenciados nos relatórios de auditoria incluindo as verificações externas de contas ou em procedimento específico complementar.

Tal processo é conduzido pelo juiz responsável pela auditoria ou verificação de contas em causa.

O procedimento, através da caracterização das infrações nos relatórios de auditoria ou de verificação externa ou interna de contas deve ter presente os seguintes tópicos:

- Factualidade concreta apurada

---

<sup>5</sup> De acordo como o artigo 126.º da Constituição da República de São Tomé Príncipe, que refere que «A legislação em vigor à data da Independência Nacional mantém transitoriamente a sua vigência em tudo o que não for contrário à presente Constituição e às restantes leis da República», o CPC em vigor é ainda o CPC de 1961, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23090 de 28 de dezembro, aplicável por via da Portaria, 23090 de 26 de dezembro de 1966.

<sup>6</sup> O CPP de São Tomé e Príncipe foi aprovado pela Lei n.º 5/2010, de 31 de dezembro, conforme retificação e republicação de 10 de agosto de 2010.

- Enquadramento legal, incluindo a qualificação jurídica dos factos e a moldura sancionatória aplicável
- Indicação dos nexos de imputação (culpa)
- Identificação de responsáveis (diretos e subsidiários)
- Indicação das circunstâncias de modo tempo e lugar
- Eventuais justificações apresentadas
- Censuras ou recomendações anteriores
- Indicação dos montantes a repor e multas
- Possibilidades e consequências de pagamento voluntário
- Possibilidade de relevação da responsabilidade

Aqueles tópicos devem refletir-se no relatório final que for efetuado que deve seguir a seguinte formulação:

- Factualidade apurada
- Enquadramento legal, incluindo a qualificação jurídica dos factos e a moldura sancionatória aplicável
- Indicação dos nexos de imputação (culpa)
- Identificação de responsáveis (diretos e subsidiários)
- Indicação das circunstâncias de modo tempo e lugar
- Eventuais justificações apresentadas
- Censuras ou recomendações anteriores
- Indicação dos montantes a repor e multas
- Possibilidades e consequências de pagamento voluntário
- Possibilidade de relevação da responsabilidade
- Informação sobre a verificação de condições para a relevação
- Eventuais recomendações
- Proposta de emolumentos
- Anexo com um mapa específico das infrações
- Elementos de PROVA (documental, testemunhal, pericial)

### 5.3. O processo jurisdicional

O processo jurisdicional com vista à efetivação das responsabilidades financeiras, a que se refere o artigo 48º da LOPTCSTP é desenvolvido nos artigos 78.º e seguintes da mesma Lei.

O processo jurisdicional conforma a possibilidade de decisão sobre o mérito de um requerimento cujo conteúdo obedece aos requisitos específicos normativizados no artigo 79.º da LOPTCSTP.

A iniciativa processual é da competência do Ministério Público, sendo este que desencadeia todo o processo, independentemente dos relatórios de auditoria que estão na sua base tiverem a proveniência do Tribunal de Contas ou de órgãos de controlo interno. O Ministério Público não está vinculado, na apreciação que faz para desencadear o procedimento, à qualificação jurídica efetuada nos relatórios de auditoria.

Assim, o requerimento deve conter:

- a) a identificação do demandado, com a indicação do nome, residência e local ou sede onde o organismo ou entidade pública exercem a atividade respetiva, bem como o respetivo vencimento mensal líquido;
- b) o pedido e a descrição dos factos e das razões de direito em que se fundamenta;
- c) a indicação dos montantes que o demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar.
- d) Nos casos em que tenha ocorrido verificação externa da conta, deve constar o parecer sobre a homologação do saldo de encerramento constante do respetivo relatório.

No requerimento podem deduzir-se pedidos cumulativos, ainda que por diferentes infrações, com as correspondentes imputações subjetivas.

Com o requerimento são apresentadas as provas disponíveis indiciadoras dos factos geradores da responsabilidade, não podendo ser indicadas mais de 3 testemunhas a cada facto

Requerido o julgamento, envolvendo o mesmo requerimento a obrigatoriedade dos requisitos estabelecidos no artigo 79.º da LOPTCSTP, o demandado é citado para contestar ou pagar voluntariamente no prazo de 30 dias. Citação é efetuada nos termos do artigo 80.º da LOPTCSTP.

A contestação, a ser efetuada nos termos do artigo 81.º, não produz efeitos cominatórios. Ou seja, haja ou não contestação, admitindo ou não os factos, haverá sempre lugar ao julgamento.

O demandado pode, no entanto, extinguir o procedimento com isenção de emolumentos, caso dentro do prazo da contestação efetue o pagamento do montante pedido, tanto a título de responsabilidade sancionatória como reintegratória [artigos 80.º n.º 5 e 61.º n.º 1 e n.º 2 alínea c) da LOPTCSTP].

O julgamento será efetuado de acordo com os princípios constitucionais aplicáveis a todos os tribunais, máxime a publicidade das audiências, conforme decorre do artigo 123.º da CRSTP, bem como as normas do Código de Processo Civil, (CPC) com as necessárias adaptações (artigo 82.º da LOPTCSTP).

Salienta-se, também, a não obrigatoriedade da presença do demandado na audiência, sendo, no entanto, sempre representado por advogado (artigos 82.º n.º 2 e 81.º n.º 5).

No caso de inexistir contestação, deverá sempre ser nomeado defensor oficioso.

No que respeita à produção da prova, assume-se a necessidade do princípio da eficiência constituir, também, neste âmbito, um referente, como no processo civil e no processo penal, limitando-se o número de testemunhas, quer no requerimento, quer na contestação, (*«não podendo ser indicadas mais de 3 testemunhas por facto»* – artigos 79.º n.º 3 e 81.º n.º 2 da LOPTCSTP).

Tudo isto, tendo em conta o disposto no artigo 650.º do CPC, sem prejuízo do juiz, atento o interesse da verdade, puder realizar diligências que entenda para isso serem úteis, indispensáveis à boa decisão da causa. Ainda que isso não se transforme em formulação de quesitos, inadmissíveis no âmbito da responsabilidade financeira.

Algumas especificidades em relação ao CPC que importa sublinhar.

Conforme se referiu, à audiência de discussão e julgamento aplica-se o regime do processo declarativo comum do CPC, com as necessárias adaptações - artigo 82.º da LOPTCSTP.

As adaptações em causa sustentam-se nos princípios diferenciadores que sustentam a o regime substantivo e o processo em matéria responsabilidade financeira, reintegratória e sancionatória, bem como o respetivo processo, conforme decorre do artigo 63.º da LOPTCSTP.

Uma das principais adaptações a levar a cabo, tem a ver com a não formulação de quesitos em relação aos factos alegados no requerimento elaborado pelo Ministério Público e na contestação e as suas consequências.

Não existe no processo de responsabilidade financeira a elaboração de «questionário», com a formulação de quesitos, englobando os factos a provar na audiência de julgamento, conforme

estabelecido no artigo 511.º do CPC. Assim, não se aplica, igualmente o regime estabelecido no artigo 653.º do CPC, referente à elaboração da resposta à matéria de facto, em decisão separada da sentença.

Não se aplica, igualmente, ao julgamento de responsabilidade financeira o disposto no artigo 657.º do CPC, ou seja, a discussão jurídica efetuada em alegações escritas.

Terminada a produção de prova e as alegações orais efetuadas pelo Ministério Público e advogado, que incidem sobre os factos que considerem provados que constam no requerimento inicial e nas contestações bem como sobre as questões jurídicas que entenderem salientar, terminar-se-á a audiência de julgamento e o processo será concluído ao juiz que elaborará logo a sentença, no prazo de 15 dias (artigo 658.º n.º 2 do CPC)

No que respeita à sentença é também utilizado o modelo de sentença semelhante ao estabelecido no artigo 659.º do CPC.

Sublinha-se, nesta dimensão, a exigência, constitucional, de fundamentação das decisões, tendo em conta o disposto no artigo 122.º da CRSTP, que, por isso mesmo deve ter uma refração direta no processo de responsabilidade financeira. No caso das sentenças, trata-se de fundamentação relativa à matéria de facto e relativamente às questões de direito.

Deve especificamente nos casos de condenação em reposição de quantias por efetivação de responsabilidades financeiras, fixar-se a data a partir da qual são devidos os juros de mora respetivos (artigo 83.º n.º 1 da LOPTCSTP).

No que respeita à fase de recurso, a LOPTCSTP comporta algumas fragilidades normativas, sem pôr em causa, no entanto, o direito ao recurso, como garantia fundamental de um processo jurisdicional. Ainda que o artigo 95º não se refira às decisões referentes a julgamentos de responsabilidade financeira, é sempre admissível recurso das mesmas, tendo em conta o princípio geral da impugnação das decisões judiciais. Situação que decorre também da expressa referência efetuada no artigo 96.º n.º 4 e n.º 5, da LOPTCSTP onde expressamente se regula o efeito deste recurso.

Levando em consideração as exigências jurídicas que decorrem das questões apreciadas em sede de impugnação das decisões judiciais, estabeleceu-se a obrigatoriedade da intervenção de advogado nos recursos dos processos jurisdicionais (artigo 96.º n.º 7).

Os recursos são efetuados por requerimento dirigido ao Presidente do Tribunal, no qual são expostas as razões de facto e de direito em que se fundamenta bem como são formuladas as

conclusões (artigo 96.º n.º 1). Recorde-se que o conhecimento do recurso é delimitado pelo âmbito das conclusões sendo, por isso, relevante a fixação deste regime.

O processo é distribuído por sorteio pelos juízes do Tribunal, não integrando o coletivo de julgamento, obviamente, o juiz relator da decisão recorrida.

Logo que distribuído, será o relator que admite ou não o recurso e, em função do tipo de recurso, decide do seu efeito.

Se não for admitido há reclamação para o Plenário (artigo 97.º da LOPTCSTP).

O recurso das decisões que envolvem responsabilidade financeira sancionatória tem efeito suspensivo (artigo 96.º n.º 4 da LOPTCSTP).

No caso das decisões que envolvem decisões finais de condenação relativas a responsabilidade financeira reintegratória, o recurso só tem efeito suspensivo se for prestada caução em valor a fixar pelo juiz relator (artigo 96.º n.º 5 da LOPTCSTP).

A tramitação do regime de recursos é muito simplificada e está normativizada no artigo 98.º e 99.º da LOPTCSTP.

Salienta-se, apenas a possibilidade dada ao Ministério Público, quando não for o recorrente, suscitar novas questões, para além das que constam nas conclusões. E, caso tal situação ocorra, então o impugnante é notificado para se pronunciar, naturalmente apenas sobre a nova questão suscitada (artigo 98.º n.º 3 da LOPTCSTP).



# A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DE CONTRATOS DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

*Carlos Brum Melo*<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

**1.** Introdução. **2.** Desenvolvimento. **2.1.** Enquadramento normativo do regime de fiscalização prévia. **2.2.** Regime jurídico de empreitadas de obras públicas na RAA: Procedimento pré-contratual. **2.2.1.** RJCPRAA. **2.2.2.** Decreto Legislativo Regional n.º 24/2003/A. **2.2.3.** Decreto Legislativo Regional n.º 27/2005/A. **2.2.4.** Decreto Legislativo Regional n.º 19/2016/A. **2.2.5.** Lei n.º 1-A/2020 (COVID-19). **2.2.6.** Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro (Lorenzo). **2.2.7.** Lei n.º 30/2021. **2.2.8.** Documentação Financeira. **2.2.9.** Instrução e tramitação dos processos de fiscalização prévia. **2.3.** Levantamento estatístico na SRATC. **3.** Conclusão. **4.** Referências bibliográficas.

---

<sup>1</sup> Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa, Mestre em Relações Internacionais pela Universidade dos Açores e Pós-Graduado em Contratação Pública pelo CEDIPRE/Universidade de Coimbra. Técnico Verificador Superior de 2.ª Classe na Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas (SRATC), desempenhando funções nesta instituição desde 2014. É autor do livro «Despedimentos Coletivos na União Europeia» (edição Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, publicado em 2014).



## 1. Introdução

O Tribunal de Contas de Portugal (TdC) é reconhecido como o «órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe». Além da sua sede, dispõe de secções nas regiões autónomas, com competência plena em razão da matéria no respetivo território, nos termos do artigo (art.) 214.º, n.ºs 1 e 4, da Constituição da República Portuguesa (CRP)<sup>1</sup>.

Com um modelo alicerçado no controlo da legalidade, regularidade e mérito da gestão pública, cabe ao TdC, entre outras competências, o controlo prévio da legalidade de certos atos e contratos. O mecanismo da fiscalização prévia visa salvaguardar o estrito cumprimento de normas financeiras e de contratação pública, nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aplicando-se, na Região Autónoma dos Açores (RAA), um regime com especificidades próprias.

A contratação de obras públicas assume um notório relevo na esfera económica e social, ao nível nacional e regional, ao implicar avultados investimentos financeiros (afetando um significativo volume de trabalhadores e havendo recurso a uma grande variedade de matérias-primas) e por resultar em infraestruturas que proporcionam ganhos na qualidade de vida dos cidadãos que delas beneficiam. Porém, na medida em que exige uma minuciosa coordenação temporal e setorial (técnica, financeira e jurídica), trata-se de um tema complexo e em permanente mutação, importando o seu estudo.

No presente trabalho, abordaremos o quadro normativo do «visto prévio» e o regime jurídico aplicável às empreitadas de obras públicas, procurando também conhecer a sua expressão estatística e jurisprudencial na RAA. Considerando a inovação trazida pelo lançamento da plataforma de serviços online eContas, na vertente da fiscalização prévia, será feita uma breve alusão a esta infraestrutura. Com este trabalho, procura-se assim contribuir para uma consolidada e sistematizada instrução dos contratos de empreitada em sede de fiscalização prévia, em particular na RAA.

---

<sup>1</sup> COSTA, Paulo Nogueira da - O Tribunal de Contas e a Boa Governança. 1.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, páginas (pp.) 104 a 108.

## 2. Desenvolvimento

### 2.1. Enquadramento normativo do regime de fiscalização prévia

#### i) O visto prévio – Natureza jurídica

O TdC, órgão de soberania e instituição superior de controlo financeiro externo em Portugal<sup>2</sup> (art.ºs 209.º, n.º 1, alínea c), e 214.º da CRP), exerce três modalidades de controlo financeiro:

- Prévio (*ex ante audit*);
- Concomitante;
- Sucessivo (*ex post audit*).

Inserindo-se no âmbito da primeira modalidade de controlo, e tratando-se de uma competência material essencial do TdC<sup>3</sup>, nos termos do art. 44.º, n.º 1, da LOPTC, a «fiscalização prévia tem por fim verificar se os actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas ou indirectas estão conforme às leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria».

O visto consubstancia um «acto jurídico unilateral no exercício de poderes de autoridade (ou da função) de controlo prévio da validade de actos e contratos de administração, tendo como finalidade essencial a prevenção na realização de despesas públicas em desconformidade com a ordem jurídica»<sup>4</sup>, desde que não existam fundamentos de recusa de visto, nos termos do art. 44.º, n.º 3, da LOPTC. A propósito da natureza jurídica da fiscalização prévia, importa destacar a intensa discussão

---

<sup>2</sup> Nos termos dos artigos (art.ºs) 214.º, n.º 4, da CRP e 21.º do [Estatuto Político-Administrativo da RAA](#) (EPARAA), a apreciação da legalidade das despesas pública é cometida, neste arquipélago, à SRATC.

<sup>3</sup> Cabendo-lhe «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» (*cfr.* alínea c) do n.º 1 do art. 5.º da [LOPTC](#)).

<sup>4</sup> TAVARES, José – O Tribunal de Contas. Do visto, em especial – Conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração. 1.ª Edição. Coimbra: Almedina, 1998, página (p.) 120.

doutrinária entre as teses jurisdicional<sup>5</sup> e administrativa<sup>6</sup>. Concordando com as críticas quanto às insuficiências da LOPTC, importando atender à necessidade de assegurar uma tutela jurisdicional efetiva (que salvguarde ao adjudicatário, em especial, meios de proteção dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, em caso de recusa de visto), aderimos ao entendimento dos autores que consideram o visto prévio («de legalidade») como um ato jurisdicional. Em primeiro lugar, pela consagração constitucional do TdC. Depois, por nele apenas se formularem juízos de estrita legalidade e de regularidade financeira, e de nenhum outro tribunal se poder pronunciar em matéria de legalidade da despesa pública. Sem prejuízo, não deixará de se observar que em controlo prévio não ocorre nenhum conflito entre partes a ser decidido<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> GOMES, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital Martins - Constituição da República Portuguesa Anotada. 4.ª edição, Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2014; FRANCO, António de Sousa - Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I. 4.ª edição. Coimbra: Almedina, 1993, p. 461; TAVARES, José - Tribunal de Contas – do Visto Prévio em Especial. 1.ª Edição, Coimbra: Almedina, 1998; FERREIRA, Eduardo Manuel Hintze da Paz – “O visto prévio do Tribunal de Contas. Uma figura a caminho da extinção?”. *In* Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles, vol. I. Coimbra, Almedina, 2014, p. 159; COSTA, Paulo Nogueira da - O Tribunal de Contas e a Boa Governança. 1.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, pp.351 a 360; MARTINS, Licínio Lopes e PEREIRA, Pedro Matias - “Jurisdição financeira e fiscalização da legalidade das despesas públicas pelo Tribunal de Contas”. *In* Boletim de Ciências Económicas LXIII. Coimbra. 2020, pp. 117-140.

<sup>6</sup> CAUPERS, João - “A Administração entalada: não feche o Tribunal de Contas as portas que o legislador abriu!”. *In* Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 33. Braga. 2002, p. 8; DUARTE, Tiago - Tribunal de Contas, visto prévio e tutela jurisdicional efetiva? Yes we can!. *In* Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 71. Braga. 2008, p. 33; e DIAS, Paulo Linhares - “Ainda a propósito da natureza jurídica do visto prévio do TdC – A perspetiva (correta) da jurisprudência do TJUE”. *In* Estudos em Homenagem ao Doutor Rui Pena. Coimbra. Almedina. 2019, p. 925. Sobre este último trabalho, importa salientar que o mesmo padece de algumas insuficiências que cumpre ter em consideração, desde logo o facto de no processo [C-102/17](#) não existir nenhuma decisão expressa (apenas dúvidas) sobre a natureza jurídica do visto do TdC, o que sugere que o pedido poderá ter sido insuficientemente sustentado. Acresce que, para efeitos de pagamentos de despesas, é o próprio Tribunal de Justiça da União Europeia que refere o TdC como “órgão jurisdicional de reenvio”. Por outro lado, importa ainda considerar que aquele Tribunal pressupõe a existência de um litígio e que ao nível europeu são escassas as entidades que dispõem de uma competência similar à fiscalização prévia (ainda assim, quaisquer comparações terão sempre de atender à organização e funcionamento das instituições). No processo *Epitropos tou Elegktikou Synedriou* ([C-363/11](#)), além de estar em causa uma questão laboral, visa-se uma decisão que admitia recurso para os tribunais administrativos, situação que não sucede no caso português.

<sup>7</sup> *Cfr.* [Acórdão n.º 6/2015](#), da 1.º Secção/PL, p. 12.

## ii) O visto prévio – Regime jurídico substantivo

Para efeitos de sujeição a fiscalização prévia, a LOPTC exige o preenchimento cumulativo de requisitos atinentes a: sujeito (art. 5.º, n.º 1, alínea *c*)); valor<sup>8</sup> (art.ºs 46.º, n.º 1, alínea *b*) a *e*), 47.º, n.º 1, alínea *a*), 48.º); forma (art. 46.º, n.º 1, alínea *b*)); e conteúdo (art. 46.º, n.º 1)<sup>9</sup>.

Nos termos da LOPTC, num processo de fiscalização prévia, podem ter lugar os seguintes atos e/ou decisões:

- Devolução para instrução complementar, administrativa ou jurisdicional (art. 85.º, n.º 3);
- Concessão de visto, simples ou com recomendação (art. 45.º, n.º 1);
- Emissão de declaração de conformidade<sup>10</sup> (art. 45.º, n.º 1);
- Recusa de visto (art. 44.º, n.º 3);
- Dispensa de fiscalização prévia (art. 48.º da LOPTC e Lei do Orçamento de Estado<sup>11</sup> em vigor);
- Decisão de isenção de fiscalização prévia (art.ºs 44.º, 46.º, *a contrario sensu*, e 47.º);
- Formação de visto tácito (art. 85.º);
- Devolução definitiva, por desistência ou cancelamento.

O TdC dispõe de um prazo de 30 dias úteis para análise dos processos em sede de fiscalização prévia, suspendendo-se sempre que seja devolvido para apresentação de esclarecimentos e/ou para a remessa de documentos complementares (art. 85.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC). Com exceção da devolução administrativa e do visto tácito, os efeitos das demais decisões resultam de um ato jurisdicional<sup>12/13</sup>.

Ao pronunciar-se quanto à (i)legalidade do ato ou contrato submetido a fiscalização prévia, o TdC

---

<sup>8</sup> No que respeita aos critérios subjetivos e de valor, encontram-se abrangidas as tipologias de entidades sediadas na RAA, com natureza jurídica enquadrável nos termos do art. 5.º, n.º 1, alínea *c*), da LOPTC. Os atos ou contratos promovidos pelas entidades previstas na alínea *a*) do n.º 1 do art. 2.º, que possam eventualmente dispor de serviços na RAA (ex. Forças Armadas), sempre que reúnam os critérios para sujeição a fiscalização prévia, devem ser submetidos junto do TdC (sede). Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do TdC cujo valor seja superior € 950.000,00 não podem produzir quaisquer efeitos antes do visto, com exceção dos ajustes diretos celebrados por motivos de urgência imperiosa (art. 45.º, n.ºs 4 e 5, da LOPTC).

<sup>9</sup> Quanto ao conteúdo e forma, entre os diversos atos ou contratos que se encontram sujeitos à fiscalização prévia do TdC, nos termos do art. 46.º, n.º 1, da LOPTC, destacam-se no presente trabalho os atos ou contratos de obras públicas (alínea *b*) do n.º 1), sempre que sejam reduzidos a escrito por força de lei. Refira-se, a título exemplificativo, os previstos no art. 41.º, n.º 1, alínea *a*), do RJCPRAA.

<sup>10</sup> Não aplicável à SRATC (art. 83.º da LOPTC, *a contrario*).

<sup>11</sup> A título exemplificativo, a previsão do art. 100.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

<sup>12</sup> *Cfr.* art. 202.º da CRP, sendo subsidiariamente aplicável o Código de Processo Civil, por analogia com a norma contida na alínea *a*) do art. 80.º da LOPTC.

<sup>13</sup> COSTA, Paulo Nogueira da - O Tribunal de Contas e a Boa Governança. 1.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, pp.351 a 360. Sobre a matéria, rever a natureza controvertida da temática nas notas de rodapé 4 a 6 *supra*.

profere uma decisão que vincula os correspondentes destinatários, sendo a concessão de visto uma condição de eficácia<sup>14</sup> financeira e material<sup>15</sup> desse ato ou contrato.

### **iii)O visto prévio – Regime jurídico adjetivo**

No TdC (sede), a fiscalização prévia encontra-se atribuída à 1.ª Secção, sendo que na SRATC essas competências se encontram cometidas ao Juiz Conselheiro, que decide em sessão diária de visto (art.ºs 71.º, n.º1, 77.º, n.º 2, alínea *a*), e 105.º, n.º 1, da LOPTC) ou ordinária (art.ºs 96.º, n.º 1, e 105.º, da LOPTC). Na primeira, pode ser concedido o visto, reconhecida a sua isenção/dispensa, bem como solicitar-se a apresentação de esclarecimentos e/ou elementos adicionais (*cf.* art. 77.º, n.º 1, da LOPTC). As decisões finais de recusa, concessão e isenção de visto, bem como as que respeitem a emolumentos, ocorrem em sessão ordinária, podendo ser impugnadas, por recurso para o Plenário da 1.ª Secção.

A não sujeição de um contrato a fiscalização prévia, quando a isso estava legalmente obrigado, ou a sua produção de efeitos em violação do art. 45.º da LOPTC<sup>16</sup> são suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória (art. 65.º, n.º 1, alínea *h*), da LOPTC). Os contratos com valor igual ou inferior a 950.000,00 euros que tenham iniciado a sua produção de efeitos materiais<sup>17</sup> e venham a ser recusados poderão ser pagos, desde que o respetivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o período efetivamente executado, entre a celebração do contrato e a data da notificação da recusa do visto (n.ºs 2 e 3 do art. 45.º da LOPTC). Esta norma permite que, entre a data da consignação e a data de notificação da decisão de recusa de visto possa existir execução financeira, desde que sejam respeitados o plano de trabalhos e o cronograma financeiro inicialmente previstos (não sendo assim admissíveis desvios). Nos casos em que exista recurso da recusa de visto, «o contrato em causa pode continuar a produzir efeitos materiais, mas a respectiva eficácia financeira fica dependente da notificação do acórdão que julgar o dito recurso, uma vez que este, por ter efeito suspensivo, importa a inexecutabilidade imediata da decisão de recusa, enquanto estiver pendente o recurso (n.ºs 1 e 4 do artigo 97.º da LOPTC). A atribuição do efeito

---

<sup>14</sup> SÁNCHEZ, Pedro Fernández - Direito da Contratação Pública - Volume II. 1.ª Edição. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2020, pp. 486 a 495.

<sup>15</sup> Nos casos do n.º 4 do art. 45.º da LOPTC, com exceção do ajuste direto por urgência imperiosa (n.º 5 do mesmo artigo).

<sup>16</sup> Como será o caso, a título exemplificativo, da realização de pagamentos no âmbito de uma empreitada de 1.000.000,00 de euros, sem que tenha sido previamente sujeito a fiscalização prévia e/ou sem a respetiva concessão de visto (*cf.* art. 45.º, n.º 4, da LOPTC).

<sup>17</sup> Independentemente do valor, nos casos dos contratos em que a decisão de recusa seja anterior à produção de efeitos materiais, não podem ser pagos quaisquer montantes, sob pena de responsabilidade financeira.

suspensivo ao recurso ordinário das decisões finais de recusa de visto implica a paralisação temporária da eficácia da decisão recorrida, de maneira a que não possa ser executada antes de, sobre a mesma, se pronunciar o Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas»<sup>18</sup>.

## **2.2. Regime jurídico de empreitadas de obras públicas na RAA: Procedimento pré-contratual**

Nos termos do n.º 1 do art. 343.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), «entende-se por empreitada de obras públicas o contrato oneroso que tenha por objecto quer a execução quer, conjuntamente, a concepção e a execução de uma obra pública que se enquadre nas subcategorias previstas no regime de ingresso e permanência na actividade de construção», sendo que, no n.º 2, se considera obra pública o «resultado de quaisquer trabalhos de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou adaptação, conservação, restauro, reparação, reabilitação, beneficiação e demolição de bens imóveis executados por conta de um contraente público».

Na RAA, as empreitadas de obras públicas regem-se pelo Regime Jurídico da Contratação Pública na Região Autónoma dos Açores (RJCPRAA) e, supletivamente, pelo CCP<sup>19</sup> (art. 1.º do RJCPRAA). O legislador regional antecipou-se ao nacional, transpondo parcialmente a Diretiva 2014/24/UE, optando por estabelecer um regime jurídico próprio, com a definição da disciplina aplicável à contratação pública e ao regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Esta opção suscitou inúmeras dificuldades interpretativas e até recusas de visto<sup>20</sup>, sobretudo depois da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, não tendo ocorrido até à data uma revisão do RJCPRAA, que o harmonizasse com o CCP<sup>21</sup>.

Para efeitos de instrução do processo de fiscalização prévia na RAA, importa atender ao regime constante da LOPTC e da [Resolução n.º 3/2022-PG](#), de 8 de abril, aplicável à sede e às secções

---

<sup>18</sup> Em idêntico sentido, consultar o [Relatório n.º 14/2009 – SRATC](#), de 16-09-2009, e o [Relatório n.º 22/2010 – SRATC](#), de 21-10-2010.

<sup>19</sup> Por força da competência legislativa conferida à Assembleia Legislativa (alínea *b*) do n.º 2 do art. 56.º do EPARAA).

<sup>20</sup> Num [processo de fiscalização prévia da SRATC](#), em matéria de aquisição de serviços, considerou-se que o RJCPRAA enfermava de inconstitucionalidade orgânica, por violação das disposições conjugadas dos art.ºs 112.º, n.ºs 4 e 8, e 227.º, n.º 1, alíneas *a*) e *x*), ambos da CRP. A decisão foi confirmada em sede de recurso, tanto pelo [Plenário da 1.ª Secção](#) como pelo [Tribunal Constitucional](#).

<sup>21</sup> Depois desde diploma, o CCP já foi alterado pelos decretos-lei n.ºs 33/2018, 170/2019, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março, e pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.

regionais<sup>22</sup>. Com a entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, que aprova as medidas especiais de contratação pública e altera o CCP, torna-se também necessário, nos termos da [Resolução n.º 5/2021-PG](#), de 28 de junho, dar cumprimento às específicas obrigações de comunicação à SRATC dos contratos não sujeitos a fiscalização prévia celebrados na RAA ao abrigo deste diploma.

### 2.2.1. RJCPRAA

Num exercício de codificação, consolidando a existência de anterior legislação regional dispersa<sup>23</sup>, o [RJCPRAA](#) apresenta um corpo de normas que, de acordo com os seus considerandos, «tiveram em atenção os seguintes princípios gerais: o da transparência e da celeridade processual; o da adequabilidade à realidade da Região Autónoma dos Açores; e, finalmente, o do impulso económico que pode ser transmitido às pequenas e médias empresas que compõem maioritariamente o universo do mercado regional». Com efeito, a existência de um mercado regional composto por nove ilhas, em que se verificam custos globais acrescidos, decorrentes da escassez de matérias-primas e de mão-de-obra qualificada, de períodos marcados por condições meteorológicas adversas, bem como de custos de transporte e exigentes especificações técnicas (relacionadas com a ação sísmica e movimentos de massa ou erosão costeira, entre outros) necessárias para sustentar cada infraestrutura, impunha a necessidade de serem determinadas regras claras de contratação, ajustadas aos desafios apresentados às entidades adjudicantes e aos operadores económicos.

No art. 2.º, n.ºs 1 e 2, do RJCPRAA e em nome da adaptação à realidade da RAA do art. 2.º do CCP, identificam-se as tipologias de «entidades adjudicantes regionais»:

- A Região Autónoma dos Açores (n.º 1, alínea *a*));
- As autarquias locais dos Açores (n.º 1, alínea *b*));
- Os institutos públicos regionais (n.º 1, alínea *c*)).
- As fundações públicas, quando sediadas na RAA (n.º 2, alínea *a*));
- As associações públicas, quando sediadas na RAA (n.º 2, alínea *b*));
- Quando sediadas na RAA, quaisquer pessoas coletivas que, independentemente da sua natureza pública ou privada, tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, e sejam

---

<sup>22</sup> Para processos novos remetidos ao TdC após 02-05-2022. Aos processos em curso, aplicam-se as instruções decorrentes da [Resolução n.º 14/2011](#), do Plenário da 1.ª Secção do TdC, de 16 de agosto, extensível à RAA *ex vi* [Instrução n.º 1/2011](#), da SRATC, de 29 de setembro (ponto 4 da Resolução n.º 3/2022-PG).

<sup>23</sup> Sem prejuízo, continuam em vigor alguns diplomas regionais avulsos em matéria de obras públicas.

maioritariamente financiadas pelas entidades referidas nas alíneas anteriores ou no número anterior, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada por aquelas entidades (n.º 2, alínea *c*));

- Quando sediadas na RAA, quaisquer pessoas coletivas que se encontrem na situação referida na alínea anterior relativamente a uma entidade que seja, ela própria, uma entidade adjudicante nos termos do disposto nessa mesma alínea (n.º 2, alínea *d*));
- Quando sediadas na RAA, as associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas alíneas anteriores ou no número anterior, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas (n.º 2, alínea *e*)).

Nos termos do art. 4.º, n.º 3, as «entidades adjudicantes regionais devem assegurar, na execução dos contratos públicos, que os seus cocontratantes respeitam as normas aplicáveis em vigor, em matéria ambiental, social e laboral, decorrentes do direito internacional, comunitário, nacional ou regional». De acordo com a letra da lei, a exigência não abrange a fase de formação dos contratos públicos, conforme dispõe o art. 1.º-A do CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 117-B/2017. À semelhança do art. 5.º, n.º 1, do CCP, e num de diversos exercícios de adequação à realidade regional, sem assumir uma rutura com o CCP, dispõe o art. 6.º, n.º 1, que a «Parte II do presente regime jurídico não é aplicável à formação de contratos a celebrar por entidades adjudicantes regionais cujo objeto abranja prestações que não estão, nem sejam suscetíveis de estar, submetidas à concorrência de mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua própria formação».

No que respeita aos contratos tipificados, a empreitada de obras públicas encontra-se prevista na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 14.º. No n.º 1 do mesmo artigo, conjugado com o n.º 1 do artigo 15.º, em matéria de empreitadas de obras públicas, prevêm-se os seguintes tipos de procedimento:

- Ajuste direto;
- Concurso público;
- Concurso limitado por prévia qualificação.

Realça-se a transposição, no contexto da Diretiva 2014/24/UE, das parcerias para a inovação, não tendo sido, porém, introduzida a consulta prévia<sup>24/25</sup>, conforme se verifica na alínea *b*) do n.º 1 do art. 16.º do CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017.

Dando continuidade à histórica adaptação regional, para efeitos de escolha do procedimento de formação de contratos de empreitadas de obras públicas (art.ºs 45.º e 19.º), na RAA fixaram-se os seguintes limiares:

- Ajuste direto em regime simplificado: € 25.000,00;
- Ajuste direto: < € 150.000,00;
- Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação<sup>26</sup>: <€ 5.350.000,00;
- Concurso público internacional: qualquer valor.

Importa referir que na RAA, atendendo ao número limitado de operadores económicos, o disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do art. 113.º do CCP não é aplicável ao ajuste direto para a formação de quaisquer contratos (art. 44.º, n.º 3).

Sem prejuízo de algumas entidades adjudicantes terem iniciado a utilização de plataforma eletrónica nos procedimentos, a maioria adiou-a até à data limite (18 de outubro de 2018) prevista no art. 90.º da Diretiva 2014/24/UE.

No tocante à publicitação dos procedimentos, dispõe o art. 27.º, n.º 1, que, sempre que não tenham de ser obrigatoriamente publicitados em Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), são apenas publicitados no Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores (JORAA)<sup>27</sup>. Não é assim obrigatória a publicação em Diário da República.

---

<sup>24</sup> Destaca-se que, nos termos do n.º 1 do art. 15.º do RJCPRAA, com exceção das parcerias para a inovação, o regime regional remete para o CCP, salvo no que seja estatuído de modo diverso.

<sup>25</sup> Com a introdução de medidas especiais no que respeita a procedimentos pré-contratuais relativos à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (art. 2.º), com a entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, seria expectável que a sua adoção a nível regional ocorresse rapidamente. O que porém, não aconteceu. Com efeito, na RAA assiste-se atualmente à aplicação de uma multiplicidade de regimes de difícil articulação e não contemplados no RJCPRAA, como é o caso do recurso ao instrumento da consulta prévia, previsto no CCP e, em moldes distintos – mais abrangentes em valor, mas limitados em razão do setor que a adjudicação do contrato servirá –, à consulta prévia simplificada prevista na Lei n.º 30/2021.

<sup>26</sup> Correspondente ao «valor inferior ao referido na alínea *a*) do art. 4.º da Diretiva 2014/24/UE», que, para o ano de 2020, foi fixado através do Regulamento Delegado (UE) n.º 2019/1828, mantendo-se para o ano de 2021.

<sup>27</sup> Esta opção originou diversas decisões de recusa de visto, decorrente da inexistência de interligação e interoperabilidade entre o JORAA e o Portal BASE, «impossibilitando que o anúncio do procedimento chegasse ao conhecimento de todos os putativos destinatários que o legislador de 2012 quis abranger, com a obrigatoriedade de publicação naquele Portal» (Cfr. [Decisão n.º 6/2017 – SRATC](#)).

O art. 29.º, n.º 2, estabelece um valor padrão para efeitos de fixação do preço anormalmente baixo ( $\leq 40\%$  ao preço base), sempre que este não seja fixado no convite ou no programa do concurso, evidenciando uma maior eficiência prática face ao art. 71.º, n.º 1, do CCP, o qual não define nenhuma solução.

No art. 30.º, n.º 2, exige-se que, nos casos em que a obra a executar seja classificada, nos termos do n.º 7 do art. 43.º do CCP, na categoria III ou superior<sup>28</sup>, o projeto de execução deve ser objeto de revisão por entidade terceira devidamente qualificada para a sua elaboração. Deste modo, o legislador regional procura evitar o recurso a trabalhos a mais e erros e omissões, com eventuais acréscimos financeiros para a entidade adjudicante. Com efeito, até à data, o RJCPRAA não adotou a conceptualização dos trabalhos complementares atualmente prevista no CCP.

Quanto à participação dos concorrentes, regista-se a existência de um elenco próprio de impedimentos (art. 33.º), face ao art. 55.º do CCP, levando à substituição dos Anexos I e V do CCP pelos Anexos I e II (art. 36.º) e do Anexo II do CCP pelo Anexo III (art. 40.º, n.º 2). Destaca-se, por outro lado, a redução de prazos mínimos para a apresentação das propostas ou candidaturas (art. 39.º).

Nos n.ºs 3, 4 e 6 do artigo 40.º do Decreto Legislativo Regional n.º 27/2015/A, de 29 de dezembro, admite-se a possibilidade de «exigir a demonstração de outros elementos de habilitação relativos à capacidade económica e financeira e à capacidade técnica e profissional do adjudicatário para executar o contrato», em sede de apresentação de «documentos de habilitação», chegando-se inclusive a indicar alguns dos documentos que poderão ser solicitados. Nos artigos 164.º, n.ºs 1, alínea h), e 4, e 165.º do CCP, reserva-se a fixação de requisitos mínimos de capacidade económica e financeira aos concursos limitados por prévia qualificação. Verifica-se, neste âmbito, outro conflito entre o RJCPRAA e o CCP, na medida em que estaremos perante falsos requisitos de habilitação<sup>29</sup>, suscitando-se dúvidas quanto à sua legalidade.

No tocante à exigência de caução, foi mantida a tradição regional limitada aos 2% (art.ºs 42.º e 43.º, na sequência de fixação, por via do decreto legislativo regional que aprova anualmente o Orçamento da Região Autónoma dos Açores), a exigência de que, antes da celebração do contrato, o dono da

---

<sup>28</sup> *Cfr.* Anexo II à Portaria n.º 701-H/2008.

<sup>29</sup> *Cfr.* DIAS, Paulo Linhares et al. - Comentário ao Regime Jurídico dos Contratos Públicos da Região Autónoma dos Açores. 1.ª Edição. Coimbra: Almedina, 2016. Na anotação ao artigo 40.º, refere-se que «[r]elativamente ao disposto nos números 3, 4 5 e 6 do artigo em apreço, a opção tomada pelo legislador regional não deixa de ser contrária ao que tem sido defendido nos últimos anos no sentido de uma clara distinção entre os documentos de habilitação e os de qualificação. Esta posição é, inclusivamente, contrária ao regime previsto no CCP, cuja opção foi o de criar um procedimento autónomo que é o concurso limitado por prévia qualificação».

obra deva estar na posse administrativa dos imóveis, bem como demonstrar a constituição das servidões que se mostrem necessárias ao início da execução da obra (art. 77.º).

Por fim, ao nível financeiro, passa a ser possível a realização de pagamentos diretos a subcontratados (art. 74.º) e exige-se que no contrato se estabeleça o regime de liberação de caução (art. 80.º). Com a adaptação do CCP à Diretiva 2014/24/UE, também passou a ser admitida a possibilidade de pagamento direto ao subcontratado (art. 321.º-A)

O decurso do tempo tem revelado que a estratégia adotada na implementação do RJCPRAA conduziu a dificuldades interpretativas e a diversas incompatibilidades face ao CCP e às legislações especiais supervenientes. A técnica anterior, mais cirúrgica, em que se prescindia de disciplinar todos os momentos da vida de cada procedimento, era um mecanismo mais dinâmico e de mais fácil aplicação. O contexto atual é frágil e incerto, sendo afetado pelos constrangimentos da pandemia causada pela doença Covid-19 e pela Guerra na Ucrânia. Com efeito, assiste-se a implicações sem precedentes na disponibilidade dos recursos humanos e no fornecimento de matérias-primas essenciais para as empreitadas de obras públicas, conduzindo a uma subida imprevisível dos preços, bem como a possíveis aumentos dos prazos de execução<sup>30</sup>. Por esse motivo, urge a necessidade de providências mitigadoras suscetíveis de tornar a economia resiliente e robusta. A revisão do RJCPRAA constitui, sem dúvida, uma dessas medidas.

### **2.2.2. Decreto Legislativo Regional n.º 24/2003/A**

Na RAA mantém-se em vigor a majoração em 40% no que respeita ao valor das classes dos alvarás dos concorrentes (art. 3.º) para efeitos de preenchimento das habilitações exigidas.

### **2.2.3. Decreto Legislativo Regional n.º 27/2005/A**

No tocante às construções escolares, há um regime jurídico especial, destacando-se o facto de o projeto dever «obrigatoriamente incluir a análise do risco sismo-vulcânico, do enquadramento geo-ambiental, da estabilidade dos terrenos circundantes e da vulnerabilidade a inundações, maremoto, cheia de mar e outros factores que possam colocar em risco o edifício e os seus utentes» (art. 23.º, n.º 3).

---

<sup>30</sup> Sendo certo que quaisquer modificações carecem de uma fundamentação muito clara, objetiva e devidamente comprovada, nos termos da lei.

#### **2.2.4. Decreto Legislativo Regional n.º 19/2016/A**

Realça-se, em matéria de Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos de Construção e Demolição (PPGRCD), a obrigatoriedade de estabelecer a origem e identificação dos reciclados, da quantidade incorporada em obra e respetiva metodologia e, em particular, a estimativa dos custos financeiros da gestão dos resíduos de construção e demolição, incluindo o transporte e a entrega em operador licenciado ou a sua deposição em local autorizado (art. 53.º, n.º 5).

#### **2.2.5. Lei n.º 1-A/2020 (COVID-19)**

No âmbito do regime que implementou as medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, «ficam isentos da fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, bem como outros contratos celebrados pelas entidades referidas no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, durante o período de vigência da presente lei». Os contratos celebrados ao abrigo deste regime (os demais não ficam isentos) devem ser remetidos ao Tribunal de Contas, para conhecimento, até 30 dias após a respetiva celebração (sujeitos a depósito).

#### **2.2.6. Lei n.º 75-B/2020 (Lorenzo)**

A Lei do Orçamento de Estado para 2021 prevê, no seu artigo 101.º, que «ficam dispensados da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, a quem devem ser subseqüentemente enviados no prazo de 30 dias [sujeitos a depósito], os contratos de empreitadas de obras públicas, contratos de locação ou aquisição de bens móveis e contratos de aquisição de serviços, independentemente do respetivo preço contratual, relativos às intervenções necessárias à recuperação dos danos causados nas áreas especificamente afetadas pelo furacão Lorenzo, que atingiu, nos dias 1 e 2 de outubro de 2019, a Região Autónoma dos Açores, bem como às ações necessárias a garantir o abastecimento de bens, designadamente mercadorias e combustíveis, à ilha das Flores, no período compreendido entre as referidas datas e 9 de novembro de 2021».

### 2.2.7. Lei n.º 30/2021

Com a entrada em vigor das medidas especiais de contratação pública aprovadas pela Lei n.º 30/2021, importa dar nota de que na RAA estarão em vigor três regimes aplicáveis à contratação pública, com regras muito específicas, pelo que serão impostas dificuldades adicionais na sua interpretação e aplicação (ex. consulta prévia<sup>31</sup> ou escolha das entidades a convidar<sup>32</sup>), sobretudo às entidades públicas contratantes. Enquanto persistir esta situação, a aplicação de cada regime exigirá um conhecimento alargado da legislação, incluindo da hierarquia das leis, bem como um meticoloso planeamento, de forma a que as pretensões de cada entidade se conformem nos termos da lei.

Como referido, de acordo com a [Resolução n.º 5/2021-PG](#), de 28 de junho, torna-se necessário comunicar à SRATC os contratos não sujeitos a fiscalização prévia celebrados na RAA ao abrigo deste diploma.

### 2.2.8. Documentação Financeira

Além da documentação de natureza orçamental tradicionalmente exigida, nomeadamente a inscrição dos investimentos nos documentos previsionais e o cumprimento das regras decorrentes da (eventual) aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), importa atender às eventuais imposições do Orçamento da RAA e do respetivo diploma de execução, aplicáveis no momento da abertura do procedimento e celebração do contrato. Em matéria de empreitadas, salienta-se o disposto no art. 30.º do [Orçamento da RAA para 2022](#), no qual se definem regras para efeitos de autorização de despesa no âmbito dos procedimentos promovidos pela administração pública regional açoriana<sup>33</sup> em função do valor, e no [Decreto Regulamentar Regional n.º 5/2022/A, de 11 de março](#), onde se definem pressupostos de concessão de adiantamentos (art. 14.º) e de delegação de competências (art. 19.º).

Tratando-se de uma autarquia local, em matéria de autorização de despesa, deverá observar-se o disposto no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho (disposição que continua em vigor

---

<sup>31</sup> Procedimento não previsto no RJCPRAA, tendo sido apenas introduzido pela Lei n.º 30/2021.

<sup>32</sup> O disposto nos n.ºs 2 a 4 do artigo 113.º do CCP não é aplicável na RAA, por via do artigo 44.º, n.º 2 do RJCPRAA.

<sup>33</sup> No XIII Governo Regional dos Açores, foi tomada a opção política de centralizar a grande maioria das empreitadas de obras públicas na secretaria regional competente nesta matéria (atualmente designada como Secretaria Regional do Turismo, Mobilidade e Infraestruturas). Atendendo à dimensão regional, à especialização e à multidisciplinariedade de áreas necessárias para efeitos de preparação dos procedimentos, execução e respetivo acompanhamento, será uma medida que parece trazer ganhos de eficiência, desde que estejam afetos os meios humanos e materiais necessários para o efeito.

pela repriminção das normas revogadas pelo Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março, operada pela [Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011](#), de 11 de abril). As entidades referidas nas alíneas *a)*, *b)* e *c)* do n.º 2 do artigo 2.º, da LOPTC, deverão subscrever uma declaração de suficiência e de cativação de verbas (n.º 4 do artigo 5.º da LOPTC).

### **2.2.9. Instrução e tramitação dos processos de fiscalização prévia**

Procurando acompanhar os vetores da desmaterialização e da digitalização, cuja relevância foi sentida com mais acuidade no contexto da pandemia provocada pela doença COVID-19, no primeiro semestre de 2022, o TdC lançou a [Plataforma eContas – Fiscalização Prévia](#)<sup>34</sup>, uma infraestrutura tecnológica de serviços online para organização, impulso e tramitação de processos de fiscalização prévia do TdC. Esta Plataforma permitirá alcançar ganhos de eficiência e eficácia, refletidos, numa perspetiva interna, na otimização da organização documental e em dinâmica de funcionamento exclusivamente digital<sup>35</sup> e, numa perspetiva externa, na disponibilização de um sistema de comunicações mais célere e harmonizado, sendo expectável a redução dos prazos de análise dos processos.

No imediato, irá exigir da parte das entidades contratantes um esforço adicional de organização documental no decurso da fase de instrução dos processos, no sentido de cumprir os condicionalismos tecnológicos impostos<sup>36</sup>. Numa segunda fase, um processo de registo da entidade e de definição de permissões e, em cada pedido para efeitos de fiscalização prévia de um contrato, o preenchimento de informação e a submissão da documentação relativa a cada processo. As entidades adjudicantes poderão ir organizando a instrução de cada processo (formato de rascunho), submeter um pedido de

---

<sup>34</sup> Aprovada e regulada pela Resolução n.º 3/2022, do Plenário Geral do TdC. Antes da submissão de procedimentos, as entidades públicas devem realizar um pedido de registo, onde devem indicar os dados relativos ao responsável máximo da entidade. Deve ainda ser anexo o despacho/deliberação de nomeação no cargo, bem como declaração de subscrição. Este último documento deve ser firmado com assinatura eletrónica qualificada, a qual deverá comprovar o seu cargo na entidade ou os poderes de representação na mesma (não havendo essa referência na assinatura, poderá ser junto documento que ateste essa qualidade, emitido pela Imprensa Nacional da Casa da Moeda).

<sup>35</sup> Os processos físicos são absolutamente excecionais, fundamentados, documentados e sujeitos a autorização prévia do Juiz Conselheiro (artigo 3.º).

<sup>36</sup> Decorrentes dos próprios condicionalismos das infraestruturas de suporte, que necessitam de um número mínimo de pastas e de caracteres especiais. Por outro lado, o preenchimento da informação solicitada permitirá uma maior eficiência no que respeita à uniformização dos processos. Chama-se também à atenção para a regra no carregamento de ficheiros, em que cada ficheiro deverá conter um único documento instrutório e, embora possa ser feito um carregamento em série (por movimento de «arrasto»), terá muitas restrições (não são aceites ficheiros em formato \*.zip ou enviados num único carregamento) e carecerá sempre da identificação de cada ficheiro. Será mais eficiente proceder à organização documental em conformidade com as especificações do TdC, do que realizá-la somente no processo de submissão a fiscalização prévia.

fiscalização prévia de forma imediata, consultar o estado de cada processo em tempo real ou formular requerimentos para fins específicos e avulsos, tudo com total segurança. A Plataforma apresenta ainda um sistema de notificações, bem como a possibilidade de certificação da data e hora de envio de requerimentos, com a emissão dos respectivos comprovativos. De referir ainda a disponibilização dos mapas necessários para preenchimento e das listagens de [documentação de referência](#) (em função da tipologia de contrato) que, para além dos elementos previstos nos artigos 6.º a 9.º, devem ser remetidos para efeitos de instrução dos processos<sup>37</sup>.

A Resolução n.º 5/2021-PG, relativa aos procedimentos que sejam promovidos ao abrigo da Lei n.º 30/2021, é igualmente aplicável às entidades sujeitas ao poder jurisdicional da SRATC.

### 2.3. Levantamento estatístico na SRATC

Analisados os relatórios de atividades anuais da SRATC, reportados aos anos de 2015 a 2020<sup>38</sup>, apuram-se os seguintes dados estatísticos em matéria de fiscalização prévia:

Quadro I – Tipos de decisão

	Análise do processo	Final				
	Devolução para instrução complementar	Concessão de visto	Recusa de visto	Declaração de não sujeição a fiscalização prévia	Visto tácito	Desistência e cancelamento
2020	84	60	2	17	0	2
2019	152	84	2	35	0	4
2018	94	53	2	14	0	2
2017	106	68	9	0	0	3
2016	155	80	19	0	0	4
2015	100	63	3	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>691</b>	<b>408</b>	<b>37</b>	<b>66</b>	<b>0</b>	<b>15</b>

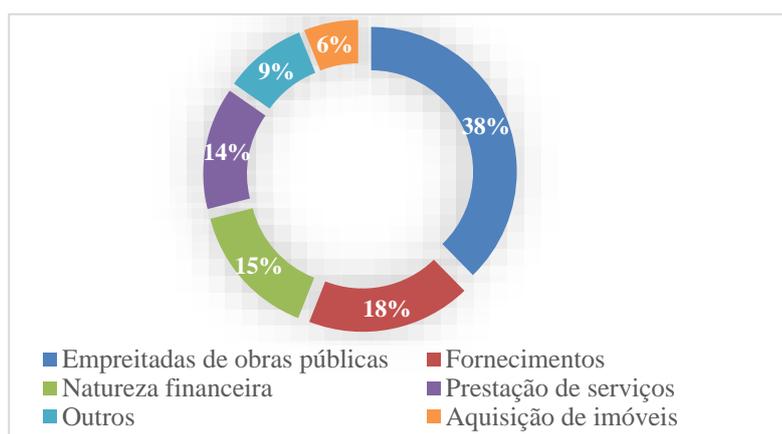
<sup>37</sup> A sua natureza é indicativa (não taxativa e não exaustiva), podendo, no decurso do tempo, ser objeto de atualizações.

<sup>38</sup> Cfr. Relatórios de atividades da SRATC relativos aos anos de [2020](#) (pp. 9 a 12), [2019](#) (pp.4 a 7), [2018](#) (pp. 4 a 7), [2017](#) (pp.4 a 7), [2016](#) (pp.5 a 8) e [2015](#) (pp.5 a 9).

A concessão de visto constitui a decisão final predominante (78%), seguindo-se a declaração de não sujeição a fiscalização prévia (13%), a recusa de visto (7%) e as desistências e cancelamentos (3%). Desde a entrada em funcionamento da SRATC, em 1986, nunca se registaram vistos tácitos.

A devolução para instrução complementar foi utilizada na maioria dos processos, precedendo uma decisão final. Na análise de procedimentos em matéria de empreitadas de obras públicas, os esclarecimentos e elementos mais frequentemente solicitados estão relacionados com as peças do procedimento (ex. estudos geológicos e geotécnicos, orçamentos, pareceres, habilitações técnicas exigidas ou revisão do projeto) ou com a observância das regras de contratação pública e requisitos de ordem financeira (ex. Plano Plurianual de Investimentos - PPI, cabimento, compromisso, mapa de fundos disponíveis, aprovação ou reprogramação de fundos comunitários, etc.).

**Quadro II – Tipologia de processos analisados**



As empreitadas (262) constituem o tipo de contrato predominantemente submetido a fiscalização prévia, seguindo-se os de fornecimentos (127), os de natureza financeira (105), as prestações de serviços (95), outros (64) e as aquisições de imóveis (40). Constituindo 37% da totalidade dos processos analisados em fiscalização prévia, as empreitadas de obras públicas são na sua maioria promovidas pela Administração Regional (127), seguindo-se a Administração Local (79) e o Setor Público Empresarial (56).

**Quadro III – Total de processos de empreitada para análise e por proveniência**

Ano	Administração Regional	Administração Local	Setor Público Empresarial
2020	14	17	12
2019	12	13	6
2018	18	10	7
2017	14	16	8
2016	41	16	10
2015	28	7	13
<b>TOTAL</b>	<b>127</b>	<b>79</b>	<b>56</b>

Conforme descrito nos Quadros IV e V, no período de 2015 a 2020, foi controlado um valor de despesa total de € **1.272.677.772,70**, tendo os contratos de empreitadas representado um volume total de € **445.857.568,75** (35%), as prestações de serviços<sup>39</sup> (31,6%), os fornecimentos<sup>40</sup> (25,7%), os de natureza financeira<sup>41</sup> (6,7%) e as aquisições de imóveis<sup>42</sup> (0,6%).

**Quadro IV – Valor da despesa controlada em empreitadas, por proveniência**<sup>43</sup>  
(em euros)<sup>44</sup>

Ano	Administração Regional	Administração Local	Setor Público Empresarial
2020	29.925.158,48	9.585.385,90	98.467.710,09
2019	10.092.305,36	3.848.454,36	2.518.507,80
2018	28.532.550,11	8.010.499,52	10.960.274,13
2017	16.278.888	17.461.785	24.313.664
2016	74.693.241	8.303.492	27.607.067
2015	47.665.038	2.390.719	27.593.548
<b>TOTAL</b>	<b>207.187.180,95</b>	<b>47.209.616,78</b>	<b>191.460.771,02</b>

Ao nível do investimento, a Administração Regional realizou a maior despesa, seguindo-se o Setor Público Empresarial e a Administração Local.

<sup>39</sup> € 401.761.967,52.

<sup>40</sup> € 326.806.282,61.

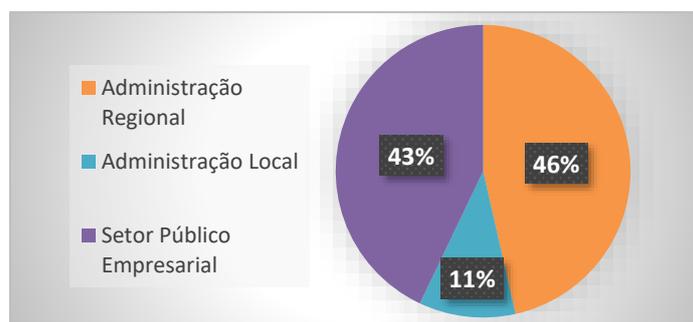
<sup>41</sup> € 85.478.539,66.

<sup>42</sup> € 7.056.229,00.

<sup>43</sup> No que respeita a «Outros» contratos (0,6%), dado apenas se registar um contrato da administração local, em 2019, no montante de € 17.185,16, e um contrato do setor público empresarial, em 2016, no montante de € 5.700.000, não foram integrados no quadro.

<sup>44</sup> Na fonte citada, nos anos de 2015 a 2017, os valores não são evidenciados ao nível dos cêntimos.

**Quadro V – Valor da despesa controlada em empreitadas, por proveniência**



## 2.4. Jurisprudência da SRATC

Os contratos de empreitadas de obras públicas, em virtude da sua complexidade técnica, financeira e jurídica, tornam-se especialmente suscetíveis de ser objeto de recusa de visto ou de concessão de visto com recomendações, em sede de fiscalização prévia. Nesta matéria, salientam-se as seguintes decisões proferidas pela SRATC:

**Quadro VI – Destaques jurisprudenciais**

Decisão n.º	Tipo de decisão	Sumário
<a href="#">1/2020</a>	Recusa	Desrespeito pelas regras do ajuste direto
<a href="#">1/2019</a>	Recusa	Deliberação da Assembleia Municipal que, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou a participação do Município numa associação, não precedida de estudos técnicos
<a href="#">1/2018</a>	Recusa	Apresentação de lista de preços unitários, incluindo um item que não constava do mapa de quantidades que integrou o caderno de encargos, quando a proposta para concurso não admite alterações ao mapa de quantidades
<a href="#">17/2017</a>	Recusa	Ausência de revisão de projeto Projeto de execução não acompanhado de PPGRCD
<a href="#">6/2017</a>	Recusa	Não publicitação no Portal da Internet dedicado aos contratos públicos dos elementos referentes à formação do contrato
<a href="#">8/2016</a>	Recusa	A falta de exigência ao adjudicatário, em matéria de habilitações, da detenção de subcategorias respeitantes a trabalhos a executar, em classe que cobrisse o valor daqueles trabalhos
<a href="#">7/2016</a>	Recusa	Procedimento concursal determinou que só poderiam ser adjudicatárias as entidades que demonstrassem, em sede de habilitação, o cumprimento de critérios com base

		geográfica («ter realizado três empreitadas na Região Autónoma dos Açores de valor unitário superior a € 750.000,00»), de modo a demonstrar «capacidade técnica e profissional do adjudicatário para executar o contrato»
<a href="#">2/2016</a>	Visto com recomendação	Exigência da habilitação de Empreiteiro Geral ou Construtor Geral de Edifícios de Construção Tradicional, na 1.ª categoria, em classe correspondente ao valor da proposta
<a href="#">3/2015</a>	Visto com recomendação	Recurso à modalidade de conceção/construção para a execução de uma parte da obra, sem que estivessem reunidos os pressupostos legais exigidos

*i)* **Decisão n.º 7/2016 – SRATC**

Entre outros aspetos, foi determinado, no programa do concurso, que só poderiam ser adjudicatárias as entidades que demonstrassem, em sede de habilitação, ter realizado três empreitadas na RAA. A entidade adjudicante, ao exigir como requisito de habilitação a realização de três empreitadas (de qualquer tipo), alheou-se totalmente da tipologia de obra posta a concurso (reabilitação e beneficiação de um edifício a funcionar como centro de saúde), vedando o acesso ao procedimento dos operadores económicos que não tivessem realizado três empreitadas na RAA, ainda que tivessem realizado várias em qualquer outro lugar e, inclusive, o mesmo tipo de obra em causa. Considerando que a exigência em questão violava os princípios da concorrência e da igualdade, especialmente aplicáveis à contratação pública, e não respeitava o previsto no art. 40.º, n.ºs 3 e 5, alínea c), do RJCPRAA (o fator geográfico, relativo ao local da realização das obras, não pode constituir um critério apto a demonstrar «capacidade técnica e profissional do adjudicatário para executar o contrato»), foi recusado o visto, nos termos da alínea c) do n.º 3 do art. 44.º da LOPTC.

*ii)* **Decisão n.º 8/2016 – SRATC**

No âmbito de concurso público, as peças do procedimento dispunham, entre outros, de trabalhos enquadráveis na 12.ª subcategoria (Aquecimento, ventilação, ar condicionado e refrigeração) da 4.ª categoria (Instalações elétricas e mecânicas), em classe correspondente ao valor dos trabalhos previstos.

O artigo 8.º da Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, dispõe que «nos procedimentos de formação de contratos de empreitadas de obras públicas, a empresa de construção responsável pela obra deve ser detentora de habilitação contendo subcategoria em classe que cubra o valor global daquela,

respeitante aos trabalhos mais expressivos da mesma, sem prejuízo da exigência de habilitação noutras classes e subcategorias relativas às restantes obras e trabalhos a executar». Conforme decorre da decisão, deste normativo resulta que: deve ser exigida a subcategoria respeitante ao tipo de trabalhos mais expressivo; a subcategoria respeitante ao tipo de trabalhos mais expressivo terá de ser de classe que cubra o valor global da obra; devem ser exigidas as subcategorias respeitantes aos restantes trabalhos a executar, em classe que cubra o valor daqueles trabalhos. Mais se refere que a «entidade adjudicante não necessita de especificar nas peças do procedimento as autorizações que o alvará do adjudicatário deverá conter, bastando-lhe referir que o mesmo deverá possuir as habilitações adequadas e necessárias à execução da obra. No entanto, se o fizer, tais exigências devem subordinar-se estritamente ao respetivo regime legal».

Não tendo sido exigido ao adjudicatário, no programa do concurso, a titularidade do alvará relativo a estas subcategorias, em classe correspondente ao valor dos trabalhos previstos, foi violado o disposto no artigo 8.º da Lei n.º 41/2015. Assim, não tendo demonstrado possuir habilitações para efeitos da 12.ª Subcategoria (Aquecimento, ventilação, ar condicionado e refrigeração) da 4.ª Categoria (Instalações elétricas e mecânicas), a sua falta contraria o disposto no artigo 8.º da Lei n.º 41/2015. Constituindo uma ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro, na medida em que permitiu a obra fosse adjudicada a um concorrente sem habilitação para executar a obra, foi recusado o visto ao contrato em questão.

### *iii)* **Decisão n.º 6/2017 – SRATC**

Com a entrada em vigor do RJCPRAA, cessando a produção de efeitos do regime anterior, constante do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/A, de 28 de julho, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15/2009/A, de 6 de agosto, suscitaram-se uma série de incompatibilidades entre o novo regime e o CCP, nomeadamente no que respeita à inexigibilidade de publicação do anúncio do procedimento em Diário da República e ao cumprimento da obrigação de publicitação dos elementos referentes à formação do contrato no portal da Internet dedicado aos contratos públicos (art. 465.º do CCP). Esta ilegalidade, suscetível de conduzir a uma alteração do resultado financeiro do contrato, constituiu motivo de recusa de visto, nos termos da alínea *c)* do n.º 3 do art. 44.º da LOPTC. Considerou-se que a não publicitação poderia ter afastado do procedimento adjudicatório potenciais interessados em contratar, impedindo a entidade adjudicante de receber outras propostas, eventualmente mais vantajosas do que a apresentada pelo adjudicatário. Posteriormente, com a

compatibilização tecnológica entre o JORAA e o Portal BASE, permitindo a publicação dos anúncios dos procedimentos realizados a nível regional, a situação foi superada.

*iv)* **Decisão n.º 17/2017 – SRATC**

Nos termos do n.º 2 do art. 30.º do RJCPRAA, sempre que as obras se enquadrem na categoria III<sup>45</sup>, o projeto de execução deve ser objeto de revisão por entidade terceira qualificada para a sua elaboração. Na fase de elaboração do projeto, é crucial aferir qual a classificação da obra, na medida em que o resultado de uma revisão, quando obrigatória, deve ser considerada pela entidade adjudicante regional antes de submeter o procedimento à concorrência. Procura-se, desta forma, evitar que o projeto de execução possa enfermar de ilegalidades, incompatibilidades e/ou outros aspetos que interfiram na qualidade e no custo da obra. No caso concreto, o projeto de execução não foi acompanhado de revisão de projeto, nem de plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, violando as exigências decorrentes dos art.ºs 30.º, n.º 2, e 53.º do RJCPRAA, gerando a nulidade do contrato, nos termos do art. 43.º, n.ºs 1, 5, alínea *f*), e 8, alínea *c*), do CCP. Em consequência, o contrato foi considerado nulo, nos termos do art. 283.º, n.º 1, do CCP, constituindo fundamento de recusa do visto (alínea *a*) do n.º 3 do art. 44.º da LOPTC).

*v)* **Decisão n.º 1/2018 – SRATC**

A entidade pública contratante, estando perante um erro enquadrável na previsão do artigo 249.º do Código Civil, tinha o dever de admitir a retificação de proposta, na sequência da pronúncia do concorrente em sede de audiência prévia. Conforme considerou a decisão da SRATC, a «vontade real do concorrente, ao apresentar uma lista de preços unitários, que incluía um item que não constava do mapa de quantidades que integrou o caderno de encargos, não era a de alterar este mapa, tendo a inclusão desse item ocorrido por erro material, como foi expressamente assumido em contraditório». Procurando salvaguardar a viabilidade da proposta, dentro dos limites legais, também asseguraria a observância de princípios essenciais da contratação pública, como os da concorrência, da igualdade, da imparcialidade e da legalidade, com benefícios para o interesse da própria entidade pública contratante, uma vez que os preços unitários em questão correspondiam a 0,3% do preço global (3.761,89 euros) e a proposta do concorrente era a de preço mais baixo, com uma diferença superior

---

<sup>45</sup> Nos termos do Anexo II à Portaria n.º 701-H/2008.

a 165.000,00 euros em relação à proposta efetivamente adjudicada. Assim, decidiu a SRATC que o «afastamento ilegal de concorrentes compromete a observância do princípio da concorrência e é suscetível de alterar o resultado financeiro, o que constitui fundamento da recusa do visto (alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto)».

**vi) Decisão n.º 1/2019 – SRATC**

Conforme decorre dos artigos 51.º e 56.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL), os municípios podem adquirir participações em sociedades comerciais de responsabilidade limitada, estando tal aquisição sujeita ao visto prévio do TdC, independentemente do valor do ato. Porém, a tomada de decisão deve ser fundada em estudos técnicos que, entre outros parâmetros, demonstre a respetiva viabilidade económica e a sustentabilidade económico-financeira (incluindo a justificação das necessidades que visam satisfazer, a estrutura organizacional e os recursos humanos do município). A ausência dos referidos estudos, com o conteúdo fixado por lei, implica a nulidade da deliberação autárquica, constituindo fundamento de recusa de visto (n.º 1 do artigo 32.º do RJAEL e alíneas *a*) e *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC).

**vii) Decisão n.º 1/2020 – SRATC**

Quando em anterior concurso público todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas e desde que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele procedimento, o CCP permite a adoção do ajuste direto, qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar. Nos casos em que o procedimento concursal ocorreu com publicidade internacional, só podem ser convidados a apresentar proposta os concorrentes cujas propostas no anterior concurso público tenham sido excluídas apenas com fundamento no n.º 2 do artigo 70.º do CCP. No caso, uma vez que, no concurso público com publicidade internacional, a proposta não respeitou requisitos formais e procedimentais (a proposta não foi apenas excluída com fundamento no n.º 2 do artigo 70.º do CCP, mas também nos termos da alínea *e*) do n.º 2 do artigo 146.º do CCP), não poderia a entidade pública contratante adotar o ajuste direto, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, devendo ter optado por realizar um novo procedimento concursal. O ato foi praticado com preterição total do procedimento legalmente exigido, sendo gerador de nulidade, nos termos da alínea *l*) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA, consequentemente determinando a nulidade do contrato subsequente (n.º 2 do artigo 284.º do

CCP). A desconformidade do contrato com as leis em vigor, geradora de nulidade, constitui fundamento de recusa do visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea *a*), da LOPTC.

### **3. Conclusão**

A fiscalização prévia de contratos públicos, enquanto mecanismo de controlo prévio do TdC, revela-se um instrumento fundamental para o controlo da legalidade e para a boa gestão dos dinheiros públicos.

O enquadramento normativo subjacente à gestão de processos de fiscalização prévia de empreitadas de obras públicas na RAA impõe o conhecimento das especificidades inerentes desde a fase pré-contratual, tendo em consideração aspetos como os limiares aplicáveis, a exigibilidade de revisão de projeto ou o montante de caução a prestar, entre outros. A existência de um mercado regional, com nove ilhas, exige a definição de regras ajustadas aos desafios apresentados às entidades adjudicantes. Sem prejuízo de ser inquestionável a introdução de adaptações muito específicas face à realidade regional, tal como sucedia no regime anteriormente vigente, suscitam-se reservas quanto à necessidade de a RAA dispor de um regime jurídico próprio em matéria de contratação pública, em geral, e de empreitadas de obras públicas, em particular. A estratégia adotada suscita riscos ao nível da legística (ao redigir normas próprias e/ou ao proceder à replicação de conceitos que se tornam suscetíveis de desatualização, em caso de eventual alteração do regime nacional), bem como em matéria de concorrência (na medida em que a existência de um regime regional coloca acrescidas dificuldades aos operadores do exterior da RAA que pretendam apresentar-se a concurso, conexos com custos adicionais resultantes de assessoria jurídica e técnica, podendo inviabilizar a apresentação de propostas economicamente mais vantajosas). Uma adaptação cirúrgica das regras nacionais em matéria de empreitadas de obras públicas, que facilitasse a sua interpretação e aplicação, teria sido mais vantajosa para todas as entidades adjudicantes e para todos os interessados e concorrentes.

O estudo realizado demonstra a existência da necessidade urgente de harmonização do RJCPRAA com o CCP, permitindo solucionar alguns conflitos e assegurar a sua atualização. Importa salientar que a exigência da revisão de projeto por entidade terceira qualificada para a sua elaboração, quando os contratos se classifiquem na categoria III, bem como a clareza do mecanismo de funcionamento do preço anormalmente baixo, constituem boas práticas, suscetíveis de adoção a nível nacional. Com a entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, que aprovou as medidas especiais de contratação pública e alterou o CCP, estão em vigor na RAA três regimes aplicáveis à contratação pública (CCP, Lei n.º 30/2021 e RJCPRAA), impondo dificuldades adicionais. Numa outra ótica, a recente implementação

da Plataforma eContas, para a organização e instrução de processos de fiscalização prévia, constitui um importante progresso no sentido da desmaterialização, harmonização e simplificação, sendo expectável uma redução dos prazos de análise dos processos.

No futuro, a fiscalização prévia continuará a desempenhar um papel decisivo, previsivelmente mais orientada para contratos de maior valor financeiro. Pairará sempre a dicotomia que nos sugere que a componente financeira nunca terá uma direta e necessária correlação com a complexidade técnica, que se repercute em maior ou menor suscetibilidade de violação de normas de contratação pública e/ou financeiras, nos termos da LOPTC. Restará sempre ao TdC a responsabilidade de procurar assegurar essa resposta através do controlo concomitante e sucessivo.

#### **4. Referências bibliográficas**

- COSTA, Paulo Nogueira da - O Tribunal de Contas e a Boa Governança. 1.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- DIAS, Paulo Linhares et al. - Comentário ao Regime Jurídico dos Contratos Públicos da Região Autónoma dos Açores. 1.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Almedina, 2016.
- SILVEIRO, Fernando Xarepe - O Tribunal de Contas, as sociedades comerciais e os dinheiros públicos: Contributo para o estudo da actividade de controlo financeiro. 1.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- TAVARES, José – O Tribunal de Contas. Do visto, em especial – Conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração. 1.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Almedina, 1998.
- LOPES, Licínio e PEREIRA, Pedro Matias - “Jurisdição financeira e fiscalização da legalidade das despesas públicas pelo Tribunal de Contas”. In Boletim de Ciências Económicas LXIII. Coimbra. 2020, pp. 117-140.
- DIAS, Paulo Linhares - “Ainda a propósito da natureza jurídica do visto prévio do TdC – A perspetiva (correta) da jurisprudência do TJUE”. In Estudos em Homenagem ao Doutor Rui Pena. Coimbra. Almedina. 2019, pp. 925-948.
- MEDEIROS, Rui – “A fiscalização da contratação pública pelo Tribunal de Contas – Alguns aspetos”. In Revista de Direito Administrativo, Ano III, n.º 8. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa. 2020, pp. 5-25.

---

# **A**TIVIDADE DO TRIBUNAL



**ACÓRDÃO N.º 6/2022 – 1ªS/SS**

**08/02/2022**

**Processo n.º 1912/2021**

**Relator: Conselheiro Alziro  
Antunes Cardoso**

**\*“com declaração de voto”**

CESSÃO DA POSIÇÃO CONTRATUAL / CESSÃO  
DA POSIÇÃO CONTRATUAL POR  
INCUMPRIMENTO DO COCONTRATANTE /  
CONTRATO-INSTRUMENTO /  
INCUMPRIMENTO DO CONTRATO / NOVO  
CONTRATO / RESOLUÇÃO POR  
INCUMPRIMENTO / RESOLUÇÃO  
SANCIONATÓRIA / TRANSMISSÃO DAS  
OBRIGAÇÕES

### SUMÁRIO

1. A cessão da posição contratual é um instituto típico do Direito Civil, sendo o contrato através do qual o outorgante de um outro contrato transmite a um terceiro, com o consentimento do outro outorgante, o complexo de direitos e obrigações que para si derivam de tal contrato.
2. Tal figura envolve três sujeitos (o cedente, o cedido e o cessionário) e pressupõe a existência de dois contratos: o contrato-base (aquele inicialmente celebrado, onde se consagrou o conjunto de direitos e deveres que serão objeto da cessão) e o contrato-instrumento (aquele através do qual se opera a transmissão da posição contratual).
3. No âmbito do Direito da Contratação Pública, as especiais exigências impostas pelos princípios da transparência, da concorrência e da igualdade levaram à adaptação daquele instituto do Direito Civil: apesar de no art.º 316.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) se prever uma norma geral de admissibilidade de cessão da posição contratual, nos artigos seguintes o legislador estabeleceu um conjunto de requisitos que visam impedir que através da sua utilização sejam violados aqueles princípios estruturantes.
4. Assim, se quanto à cessão promovida pelo contraente público se consagra uma quase total liberdade – podendo o cocontratante apenas recusá-la quando tenha fundado receio de que a mesma envolve um aumento de risco de incumprimento das obrigações emergentes do contrato pelo potencial cessionário ou a diminuição das suas garantias (art.º 324.º, do CCP) – já no que

toca à cessão da posição contratual do cocontratante os limites legais são muito mais apertados, pois de outro modo ficaria aberta uma via para contornar as exigências procedimentais que precedem a celebração dos contratos públicos.

5. Na reforma do CCP introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31-08, o legislador consagrou no art.º 318.º-A uma nova figura que assume características distintas – a cessão da posição contratual por incumprimento do cocontratante.
6. Quando a relação contratual esteja em situação que permitisse ao contraente público proceder à sua resolução por incumprimento das obrigações que impendem sobre o cocontratante e caso tenha essa possibilidade sido prevista no próprio contrato, pode o contraente público impor ao cocontratante a cessão, o que faz mediante ato administrativo, sendo tal cessão eficaz a partir da data por si indicada, nos termos do n.º 4 do art.º 318.º-A, do CCP.
7. A escolha do cessionário também não é livre, estando o contraente público obrigado a interpelar, gradual e sequencialmente, os concorrentes que participaram no procedimento pré-contratual original, de acordo com a respetiva classificação final, a fim de concluir um novo contrato para a adjudicação da conclusão dos trabalhos – art.º 318.º-A, n.º 2.
8. Esta figura tem traços muito distintos da cessão da posição contratual civil e também da geral da contratação pública: quer quanto ao momento em que pode operar (não quando os contraentes livremente decidam, mas só quando estejam reunidos os pressupostos para a resolução do contrato por incumprimento), quer quanto à liberdade contratual das partes (o cedente não pode optar por celebrar ou não a cessão e escolher o cessionário com quem o irá celebrar, limitando-se o cedido a autorizar ou não autorizar a cessão; pelo contrário, o cedido – contraente público – impõe a cessão ao cedente – cocontratante – não sendo este livre de optar pela celebração ou não da cessão, não podendo escolher a quem cederá a posição contratual, nem podendo escolher o como e o quando de tal cessão, que opera por mero efeito do ato administrativo emitido pelo cedido, sendo este quem fixa a data a partir da qual produz efeitos).
9. Não obstante tais diferenças, não deixamos de estar perante uma forma de transmissão das obrigações e não perante um novo contrato – trata-se de uma alternativa à resolução contratual e não de uma consequência desta.
10. Quando o n.º 2 do art.º 318.º-A se refere a “*concluir um novo contrato*”, reporta-se à necessidade de “*adjudicação da conclusão dos trabalhos*” (ou seja, à execução da parte ainda não executada

pelo primitivo cocontratante), sendo este “novo contrato” o contrato-instrumento (aquele através do qual se opera a transmissão da posição contratual), típico da cessão da posição contratual.

11. Trata-se, pois, do mesmo contrato, apenas se operando uma alteração dos seus sujeitos, sem que o contrato deixe de produzir efeitos – ao contrário da resolução, cuja consequência é a destruição dos efeitos do contrato e a sua consequente cessação.
12. Também não se confunde esta figura com a resolução sancionatória: nesta há uma *nova adjudicação* da proposta ordenada em lugar subsequente, ao passo que no caso do art.º 318.º-A isso não acontece, continuando a ser a primeira proposta adjudicada aquela a ser executada pelo novo cocontratante.
13. Para que possa o contraente público lançar mão do disposto no art.º 318.º-A do CCP, não pode o contrato celebrado já estar extinto por resolução.
14. Sendo a declaração de resolução uma declaração unilateral recetícia, com o seu recebimento por parte da inicial cocontratante opera-se a resolução do contrato a partir da data indicada pela entidade adjudicante, cessando nesta todos os efeitos do contrato.
15. Após a data da resolução já não pode a entidade adjudicante impor ao cocontratante inicial a cessão da posição contratual, pois nesse momento já o contrato cessou a sua produção de efeitos, não podendo a posição de qualquer das partes ser cedida a um terceiro.
16. Perante uma situação de incumprimento das obrigações do cocontratante, à entidade adjudicante cabe optar por um de dois caminhos: ou a resolução do contrato ou a cessão da posição contratual. O que não pode é optar por ambas, fazendo operar a resolução e, posteriormente, pretendendo impor a cessão de posição contratual ao cocontratante.
17. Nos termos do art.º 318.º-A, n.º 3 do CCP, a execução do contrato ocorre nas mesmas condições já propostas pelo cedente no procedimento pré-contratual original, havendo apenas da parte do novo cocontratante uma manifestação de vontade de se vincular aos termos da proposta apresentada pelo cocontratante inicial.
18. Não pode o novo contrato ser a formalização dos termos da proposta que o novo cocontratante havia apresentado aquando do procedimento concursal, sob pena de não consubstanciar uma cessão da posição contratual, mas sim uma nova adjudicação.
19. A falta de concurso dirigido à escolha do cocontratante implica a preterição total do procedimento legalmente exigido, que é causa de nulidade, nos termos do disposto no art.º 161.º, n.º 1, alínea l), do Código do Procedimento Administrativo, para que remete o n.º 2, do artigo 284.º do CCP.

HABILITAÇÃO / HABILITAÇÃO DERIVADA DO LICENCIAMENTO / HABILITAÇÃO DE TERCEIROS / LIMITES À SUBCONTRATAÇÃO / LIMITE QUALITATIVO À LEGITIMAÇÃO TÉCNICA E PROFISSIONAL / PRESSUPOSTO DE QUALIFICAÇÃO / RECURSO ÀS CAPACIDADES DE OUTRAS ENTIDADES / SUBCONTRATANTES / TRABALHOS ESSENCIAIS

**ACÓRDÃO N.º 8/2022 – 1.ª S/SS**

**22/02/2022**

**Processo n.º 1838/2021**

**Relator: Conselheiro Nuno Miguel  
P. R. Coelho**

## **SUMÁRIO**

- 1.** Neste processo de fiscalização prévia procedeu-se à apreciação da habilitação da empresa adjudicatária ao procedimento de concurso público (habilitação derivada do licenciamento) e dos limites à subcontratação e ao recurso às capacidades de outras entidades.
- 2.** Esta habilitação primacial ou licenciamento da adjudicatária podem ser estabelecidos como um limite qualitativo à sua legitimação técnica e profissional para adjudicar certos trabalhos e de recurso à habilitação de terceiros (subcontratantes), o que não deixa de constituir, nesse sentido, um limite ao recurso à subcontratação por ausência de habilitação própria, na linha do defendido pela jurisprudência deste Tribunal de Contas (TdC) afirmada no Acórdão n.º 26/2020, 1.ª S/PL, de 26/6, processo n.º 2070/2019, que confirmou a recusa de visto do Acórdão n.º 3/2020, 1.ª S/SS, de 20/1, e do decidido no acórdão antecedente n.º 4/2018, 1.ª S/SS, de 22/1.
- 3.** O contrato de empreitada de obras públicas, na noção que lhe é dada pelo Código dos Contratos Públicos (CCP), no seu artigo 343.º, n.º 1, integra um elemento subjetivo – precisamente, a qualidade de empreiteiro de obras públicas, que é concedida pelo ato administrativo que verifica o cumprimento dos requisitos legais e regulamentares de ingresso na atividade de construção por parte do interessado/requerente. O ingresso numa atividade que consistirá na conceção e/ou execução “de uma obra pública que se enquadre nas subcategorias previstas no regime de ingresso e permanência na atividade de construção” (como expressamente refere este preceito legal).

4. Só com esse ato administrativo de habilitação é que se adquire o *status* de empreiteiro de obras públicas. E só este status permite a celebração de contratos de empreitadas de obras públicas. Mas não de todos os possíveis contratos, mas só (e apenas) daqueles que integrem a categoria, subcategorias e classe em que o empreiteiro se encontre administrativamente credenciado/habilitado.
5. Se esses requisitos de capacidade têm de ser preenchidos pelos próprios interessados em participar no procedimento, a verdade é que tem sido admitido que um interessado aproveite, dentro de determinadas condições, a capacidade de terceiros. Mas compreende-se que esse direito de invocar as capacidades de outras entidades não possa ser ilimitado, sob pena de colocar em causa as razões que ditam a necessidade de capacitação técnica e qualificação (*rectius*, habilitação) do cocontratante e a natureza *intuitu personae* do contrato de empreitada.
6. Não sendo a adjudicatária detentora de habilitação contendo subcategoria em classe que cubra o valor global da obra (de cada um dos lotes) é irrelevante que a adjudicatária e a subcontratada possuam as habilitações exigidas e necessárias para o desenvolvimento dos trabalhos especializados em função dos respetivos valores parcelares.
7. Trata-se de um pressuposto de qualificação (habilitação) mínima ou essencial da entidade ou empresa que se apresenta a concurso público num procedimento respeitante a um contrato de empreitada de obras públicas.
8. A interpretação defendida na jurisprudência firmada neste TdC não prejudica a faculdade de subcontratar nem a liberdade de concorrência, antes exige, na aludida ponderação legal e normativa, que as condições de habilitação genérica à prestação da atividade de construção civil e de obras públicas estejam reunidas pela adjudicatária como habilitação a contratar, sob pena de qualquer empresa sem a mínima especialidade e capacitação técnica se apresentar à contratação pública neste domínio, basta que apresente uma mera delegação nos créditos de habilitação alheios, nomeadamente num alvará com habilitação na classe respetiva.
9. Assim, a jurisprudência deste TdC, ao afirmar a existência de limites qualitativos, não coloca entraves à subcontratação nem se vê que esteja em contradição com a jurisprudência do Tribunal da Justiça da União Europeia (TJUE), isto porque: - não limita a possibilidade de subcontratação (ao contrário do caso Borta, o adjudicatário pode livremente subcontratar, mesmo na parte dos “trabalhos essenciais”); e - não limita de maneira injustificada e desadequada o direito a aproveitar as qualificações de terceiros; desde que habilitada para os “trabalhos essenciais”, a adjudicatária pode aproveitar as qualificações dos terceiros para todas as restantes partes da obra

a executar (no caso Borta, o TJUE não disse haver uma proibição absoluta, o que disse foi que aquela restrição em concreto não era adequada à finalidade pretendida e, por isso, era injustificada).

10. Esta é uma interpretação que tem respaldo, do mesmo modo, na jurisprudência nacional dos tribunais administrativos, quando nela se defende amiúde que seria irrazoável, e até violador dos princípios da concorrência e da igualdade, assim como do dever geral de boa administração, que uma entidade adjudicante prosseguisse todo um procedimento tendente à contratação da execução de obra pública, admitindo uma proposta em que, patentemente, dela constam expressas referências de que a concorrente/proponente não é titular de alvará numa concreta subcategoria/categoria, que é exigido no programa do procedimento.
11. Porquanto, em primeira linha, a adjudicatária não tinha habilitação com classe que cobrisse o valor global das propostas para cada lote, como exigido no programa de procedimento. E, nessa decorrência, tais factos deveriam ter determinado a caducidade da adjudicação dos lotes 1, 2 e 3 por aplicação conjugada das normas contidas nos artigos 132.º n.º 1 alínea f), 81.º n.º 2, e 86.º, todos do CCP.
12. Sem decisão de adjudicação o contrato carece de um elemento essencial, sendo, conseqüentemente, nulo (cf. artigos 284.º n.º 2, primeira parte, e 96.º n.º 1, alínea b), ambos do CCP).
13. A nulidade contratual verificada constitui fundamento absoluto de recusa de visto, que não permite a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4 (este *a contrario sensu*), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
14. Mas ainda que não se verificasse a referida nulidade, sempre estaríamos perante uma ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro final, por riscos de inadequada execução técnica da obra em apreço, por empreiteiro não habilitado, situação esta enquadrável na alínea c) do citado n.º 3 do artigo 44.º.

## ACÓRDÃO N.º 10/2022 – 1ªS/SS

15/03/2022

Processo n.º 2440/2021

**Relator: Conselheiro Miguel  
Pestana de Vasconcelos**

**\*“com declaração de voto”**

ATRIBUTO / DOCUMENTO COMPROVATIVO  
DO ATRIBUTO / FORMALIDADES ESSENCIAIS  
/ FORMALIDADES NÃO ESSENCIAIS /  
PRINCÍPIO DA BOA-FÉ / PRINCÍPIO DA BOA  
ADMINISTRAÇÃO / SUPRIMENTO DE  
IRREGULARIDADES DAS PROPOSTAS /  
TEORIA DA DEGRADAÇÃO DAS  
FORMALIDADES ESSENCIAIS EM NÃO  
ESSENCIAIS / TEORIA DAS FORMALIDADES  
ESSENCIAIS

### SUMÁRIO

1. Atributo e documento o comprova não são a mesma realidade. A irregularidade ou falta de cumprimento dos requisitos formais do documento comprovativo não pode ser equiparada à ausência do atributo – o atributo pode estar mencionado, muito embora o requisito formal para a sua materialização num documento possa ter sido incumprido ou deficientemente cumprido.
2. O princípio da boa fé, como forma de tutelar a materialidade, é especialmente acentuado no Direito Administrativo, tanto no Código do Procedimento Administrativo (artigo 10.º CPA), como no Código dos Contratos Públicos (artigo 1.º-A CCP), que o consagram expressamente no quadro dos princípios a observar, sendo por isso, também códigos principiológicos.
3. A exclusão de propostas por motivos simplesmente formais que em nada afetem, nem a estabilidade das propostas, nem a igualdade entre as partes, levando a que propostas melhores sejam afastadas com manifesto prejuízo do erário público e da qualidade dos serviços prestados não deve, à luz, nem do princípio da boa fé, nem do princípio da boa administração (artigo 5.º CPA) ser aceite.
4. O Código dos Contratos Públicos, na revisão de 2017, criou, através da nova redação dada ao artigo 72.º, n.º 3, CCP, um mecanismo de suprimento das irregularidades das propostas (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto), visando a “recuperação da possibilidade de sanar a preterição de formalidades não essenciais pelas propostas apresentadas, evitando exclusões desproporcionadas e prejudiciais para o interesse público”.

5. Essa alteração foi ditada pela necessidade de se transpor o artigo 58.º da Diretiva n.º 2014/24/UE (do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva n.º 2004/18/CE), norma que admite com uma grande amplitude o suprimento de propostas com irregularidades, o que não acontecia na Diretiva n.º 2004/18/CE, que revogou.
6. Na sua transposição, a lei portuguesa foi mesmo mais longe, porque não se limitou a prever uma simples faculdade do júri, mas prescreveu um verdadeiro dever do júri de solicitar aos candidatos e concorrentes o suprimento das irregularidades das suas propostas.
7. A razão de ser da lei consiste:
  - em consagrar e delimitar a aplicação do princípio da boa fé, na subvertente da realização da materialidade (i);
  - dar corpo à finalidade da contratação pública, que é a da obtenção das melhores propostas, ao melhor preço (ii);
  - concretizar, neste quadro, a um dos vetores centrais do direito económico europeu em geral, e do direito da contratação pública em particular: a proteção das PME (iii).
8. A formalidade é não é essencial sempre que possa ser suprida sem se atingir integralidade da proposta, ou seja, se ela for a mesma, uma vez que não que se atinge, assim, o princípio da igualdade e da concorrência.
9. O que é o caso: a entrega de um certificado em inglês, língua que o júri domina, pode ser suprida pela entrega do mesmo certificado agora traduzido em português, com exatamente o mesmo conteúdo, porque acompanhado de tradução, sendo, por isso, a proposta exatamente a mesma. Não se põe em causa, como é óbvio, quer o princípio da igualdade, quer o da concorrência.
10. A jurisdição financeira é dotada de um mandato constitucional e uma teleologia específicas: a tutela do erário pública, dos dinheiros públicos.
11. A perspetiva da jurisdição financeira assume, por essa razão, como decorre amplamente da sua jurisprudência, um carácter marcadamente substancialista, com uma especial atenção ao resultado material financeiro. Não há espaço no direito financeiro para formalismos estéreis que levem em termos de resultado material a um gasto desnecessário de dinheiros públicos no altar do conceitualismo formal.

12. É por isso vetor fundamental da jurisdição financeira ter em conta as consequências financeiras do ato no que tange à realização da despesa pública, para que sejam obtidos bens e serviços que, sendo idênticos em termos de qualidade, sejam menos onerosos para o erário público.
13. No caso *sub judice*, a proposta da concorrente graduada em primeiro lugar é mais elevada em de 38.392€ daquela da concorrente graduada em segundo lugar, porque não se considerou admissível que o júri pedisse, como era seu dever nos termos do art. 72.º, n.º 3 CCP, uma tradução autenticada em português de um certificado que lhe foi entregue em inglês, sem que daí resultasse qualquer alteração da proposta em si. O resultado consiste na perda de 38.992€ de dinheiro público, sem qualquer justificação, o que é totalmente inaceitável.

APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / CONTRATAÇÃO EXCLUÍDA / CONTRATOS EXCLUÍDOS / CONTRATAÇÃO IN HOUSE / DECRETO-LEI N.º 104/2011, DE 6 DE OUTUBRO / DIRETIVA 2009/81/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 13 DE JULHO DE 2009 / LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR / MERCADO INTERNO DA DEFESA / SETOR DA DEFESA

**ACÓRDÃO N.º 18/2022 – 1ªS/SS**

**03/06/2022**

**Processo n.º 139/2022**

**Relator: Conselheiro Alziro  
Cardoso**

## SUMÁRIO

1. A disposição do art.º 223.º (posteriormente art.º 296.º) do Tratado que institui a Comunidade Europeia (atual art.º 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) corporizou a necessidade sentida pelos Estados-membros de salvaguardar as questões relacionadas com a defesa e segurança, evitando a sua total comunitarização.
2. A aplicação desta norma à contratação pública não deveria significar, porém, uma total exclusão da aplicabilidade das regras gerais da contratação aos contratos em matéria de defesa, mercado que, pela sua importância económica e relevância estratégica, não poderia nem deveria ficar de fora das regras do mercado interno.

3. Apesar de o art.º 3.º da Diretiva 93/36/CEE do Conselho, de 14 de junho de 1993, não excluir liminarmente do seu âmbito de aplicação os contratos do domínio da defesa, mas apenas os produtos que se enquadrassem na alínea b) do art.º 296.º, os Estados-Membros serviram-se desta cláusula para excluir do âmbito das regras da contratação pública tudo o que pudesse estar relacionado com a defesa, independentemente da natureza dos bens ou serviços transacionados.
4. A Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, define regras procedimentais específicas para os contratos adjudicados nos domínios da defesa e da segurança, tendo sido transposta pelo Estado Português através do Decreto-Lei n.º 104/2011, de 06 de outubro, aí se prevendo os seguintes procedimentos: negociação, com ou sem publicação, diálogo concorrencial e concurso limitado por prévia qualificação.
5. A transposição deste regime específico para os contratos celebrados no setor da defesa levou à necessidade da sua compatibilização com o CCP, tendo o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, introduzido duas importantes alterações:
  - a. Aditou uma alínea e) ao art.º 4.º, n.º 1, nos termos da qual o CCP passou a deixar de ser aplicável aos contratos celebrados ao abrigo do disposto no artigo 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;
  - b. Aditou ao art.º 5.º, n.º 4, uma nova alínea h), dispondo que a Parte II do CCP é inaplicável à formação dos *“contratos celebrados ao abrigo do disposto no regime jurídico dos contratos públicos no domínio da defesa e da segurança, designadamente do Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro”*.
6. A aplicação da alínea h) do n.º 4 do art.º 5.º pressupõe necessariamente existência de um regime especial que seja aplicável, o que leva à interpretação restritiva do art.º 5.º-B, n.º 1, do CCP, sendo o seu âmbito de aplicação limitado apenas aos contratos que não estejam abrangidos por legislação específica.
7. A contratação *in house* começou por ser uma figura de construção jurisprudencial, baseada em decisões do TJUE que reconheceram a existência de uma derrogação aos princípios da contratação pública quando estejamos perante um contrato “interno”, celebrado entre sujeitos ligados por vínculos de controlo e dependência, tendo sido acolhida pelo legislador comunitário no art.º 12.º da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos.

8. À data de elaboração da Diretiva 2009/81/CE era já abundante a jurisprudência do TJUE sobre contratação *in house*, pelo que a sua omissão na referida diretiva não pode considerar-se involuntária, e já depois da entrada em vigor de tal Diretiva a Comissão foi confrontada com pedidos no sentido da expressa previsão da contratação *in house* numa futura revisão da diretiva, tendo rejeitado tal pretensão.
9. Apesar de o legislador europeu apenas em 2014 ter expressamente consagrado a contratação *in house*, em Portugal ela está prevista desde a primeira versão do CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.
10. Quando em 2011 o legislador nacional aprovou o Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro, se entendesse aplicável e não contrário àquele diploma europeu, poderia ter previsto expressamente a exclusão dos contratos *in house* do âmbito de aplicação do diploma, o que não fez certamente por entender que essa previsão contrariaria a diretiva comunitária.
11. O Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro, na esteira da Diretiva 2009/81/CE, regulou expressamente os procedimentos aplicáveis à formação dos contratos no setor da defesa, não tendo excluído desses procedimentos as situações de contratação *in house* - não o tendo feito, não se pode ir procurar ao CCP tal exclusão, por não se tratar de uma qualquer lacuna que deva ser dessa forma colmatada.
12. O legislador europeu não quis consagrar no setor da defesa a possibilidade de contratação *in house*, na medida em que, neste setor em concreto, poderia dar lugar a situações de distorção do mercado interno, através, por exemplo, de possíveis financiamentos encobertos de entidades/sociedades públicas sob a capa de contratos de prestação de serviços (que poderiam até violar as regras de proibição de auxílios de Estado às empresas).
13. A contratação *in house* envolvendo empresas detidas pelo Estado representa um risco acrescido no setor da defesa relativamente à contratação pública comum, pelo que se compreende que à maior flexibilidade dos procedimentos de base negocial, tenha o legislador contraposto a não exclusão das situações de contratação *in house*, na busca do equilíbrio entre as especificidades do setor da defesa e a necessidade de assegurar a transparência e a concorrência.
14. A preterição total do procedimento legalmente exigido é causa de nulidade, nos termos do disposto no art.º 161.º, n.º 1, alínea l), do Código do Procedimento Administrativo, para que remete o n.º 2 do artigo 284.º do CCP, aplicável por força do disposto no art.º 65.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro.

**ACÓRDÃO N.º 1/2022 – 1ªS/PL**

**04/01/2022**

**Recurso Ordinário n.º 2/2021**

**Processo n.ºs 3325, 3328, 3329, 3331  
e 3333 a 3336/2020**

**Relator: Conselheira Sofia David**

**ARTIGO 42.º, N.º 2, DO CCP / ARTIGO 135.º, N.º 2,  
DO CCP / MANIFESTA SIMPLICIDADE DAS  
PRESTAÇÕES / MANIFESTA SIMPLICIDADE  
DOS TRABALHOS**

**SUMÁRIO**

- 1.** O legislador do Código de Contratos Públicos (CCP) quando se refere a “prestações” no artigo 42.º, n.º 2, do CCP, ou a “trabalhos” no artigo 135.º, n.º 2, do mesmo Código, em ambos os casos, refere-se às obrigações que decorrem do contrato a celebrar;
- 2.** No artigo 135.º, n.º 2, do CCP, o legislador refere-se a “trabalhos” enquanto sinónimo de “prestações”, por aí se referir mais especificamente às obrigações (principais) que decorrem para os concorrentes de um contrato de empreitada de obras públicas;
- 3.** O escopo de ambas as normas é flexibilizar a regra geral e permitir à entidade adjudicante adaptar os formalismos às circunstâncias concretas da contratação que, por natureza, não justifica a severidade da norma geral (constante do artigo 42.º, n.ºs 1, e 3 a 12 e do artigo 135.º, n.º 1, do CCP);
- 4.** Porém, o legislador só permite o uso da norma excecional que vem prevista no artigo 42.º, n.º 2, do CCP, e a flexibilização das indicações constantes das cláusulas do Caderno de Encargos (CE), em situações em que se antevê que a não inclusão de todas as especificações técnicas, financeiras ou jurídicas não irá prejudicar a concorrência ou a comparabilidade das propostas;
- 5.** Isto é, o uso da referida norma não pode pôr em causa a definição das regras técnicas, financeiras e jurídicas, essenciais e que parametrizam o procedimento, e um mínimo adequado quanto à informação que é prestada aos concorrentes;

6. O uso da referida norma não pode, também, afastar os princípios da legalidade e o cumprimento das vinculações financeiras e orçamentais, que decorrem da legislação da contratação e de finanças;
7. Este TdC só pode interpretar aquele conceito legal de forma não demasiado restrita e como equivalendo a uma “menor complexidade e especificidade do contrato adjudicado”, se estiver garantido que o Caderno de Encargos (CE) inclui as regras técnicas, financeiras, jurídicas e administrativas essenciais à regulação e à própria compreensão pelos concorrentes dos termos do contrato;
8. A menor complexidade do contrato adjudicado não se refere apenas aos aspetos técnicos do contrato, ou da obra, no caso da empreitada de obras públicas, mas a todos os aspetos contratuais, aqui se englobando, também, os de cariz jurídico, financeiro ou administrativo;
9. Consequentemente, para a integração do conceito “manifesta simplicidade das prestações”, incluso no artigo 42.º, n.º 2, do CCP, importa a apreciação do tipo de trabalhos da empreitada, do valor e do prazo de execução dos contratos;
10. Uma empreitada que inclui um elenco de 1250 diferentes prestações ou trabalhos, algumas – ainda que residuais – de média complexidade, que se executará em várias escolas, geograficamente separadas, que não indica as quantidades requeridas para cada um dos trabalhos e exige que os empreiteiros se mantenham a garantir, durante 3 anos, de imediato, após requisição, a execução de trabalhos, não configura uma prestação que possa ser entendida como tecnicamente simples;
11. A previsão no CE de que algumas das obras contratadas necessitam da apresentação das “peças desenhadas adequadas e necessárias” à sua “boa execução”, implica a aceitação de que para a execução dessas obras se exigia a apresentação de um projeto de execução;
12. Um CE que não inclui uma quantificação, ainda que estimada, da maioria dos trabalhos a executar, por espécie de trabalhos e que não permite a aferição do preço a pagar pelo dono da obra e a receber pelo empreiteiro, é um CE que não garante a indicação dos “aspetos essenciais da execução do contrato” – cf. artigo 42.º, n.º 2, do CCP.
13. Essa circunstância, aliada ao valor expressivo dos contratos, afasta a subsunção da empreitada, em termos de prestações financeiras, no conceito de “manifesta simplicidade”.
14. A exigência de apresentação pelo empreiteiro, em cada requisição de trabalhos, da apresentação de um Esquema em Diagrama de faseamento da obra, detalhado, com escala de tempo e semana

e sob a forma de gráfico de GANT, do Plano de Pagamentos, Cronograma Financeiro, Plano de Equipamento e Mão-de Obra, Adenda ao Plano de Segurança e Saúde, Plano de Sinalização, afasta a subsunção da empreitada, em termos de prestações administrativas, no conceito de “manifesta simplicidade”.

ASSINATURA / FORMALIDADE ESSENCIAL /  
FORMALIDADE NÃO ESSENCIAL / PROPOSTA /  
REGIME DE SUPRIMENTO / TRADUÇÃO  
LEGALIZADA

**ACÓRDÃO N.º 4/2022 – 1ªS/PL**

**25/01/2022**

**Recurso Ordinário n.º 5/2021**

**Processo n.º 1446/2021**

**Relator: Conselheira Sofia David**

## SUMÁRIO

1. São critérios para a distinção entre formalidades essenciais e não essenciais, no âmbito da contratação pública: (i) a circunstância da própria lei qualificar, direta ou indiretamente, uma dada formalidade como não essencial; (ii) a circunstância da formalidade cumprir – ou não – um fim substancialmente relevante; (iii) a verificação – atendendo ao bem jurídico que a norma visa proteger – de que a ilegalidade cometida nenhuma influência teve no resultado final, que foi identicamente alcançado; (iv) e a circunstância da omissão da formalidade não colidir com os princípios gerais que regem os procedimentos concursais, no seu âmago ou reduto mínimo;
2. Devem presumir-se como essenciais: (i) as formalidades exigidas pelo bloco legal – pelo legislador e pelas normas concursais; (ii) as formalidades relativamente às quais o legislador comina a sua inobservância com a exclusão da candidatura ou da proposta do concorrente; (iii) as formalidades inseridas em procedimentos que seguem um rito muito rígido, que apresentam momentos procedimentais preclusivos;
3. O art.º 72.º, n.º 3, do Código de Contratos Públicos (CCP) restringe-se às irregularidades de forma não essenciais, isto é, às irregularidades relativas à forma ou ao modo de apresentação das

propostas, excluindo-se as irregularidades de forma que se reconduzam, identicamente, a irregularidades materiais ou substanciais, *maxime* as que sejam fundamento legal de exclusão das propostas;

4. O artigo 72.º, n.º 3, do CCP, remete para um regime de regularização ou de suprimento, semelhante ao adotado no art.º 108.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, que se arreda da teoria jurídico-administrativa do aproveitamento do ato administrativo através da degradação das formalidades essenciais em não essenciais;
5. A preterição das formalidades procedimentais exigidas em sede de contratação pública, se reconduzidas a irregularidades de forma ou de modo de apresentação da proposta, que constituam formalidades não essenciais, não devem dar lugar imediato à exclusão das candidaturas e propostas, devendo as Entidades Adjudicantes, neste caso, lançar mão ao poder-dever constante do artigo 72.º, n.º 3, do CCP;
6. Se ocorrer a preterição de formalidades essenciais, ou que se presumem essenciais, v.g., a preterição de formalidades exigidas pela lei e legalmente sancionadas com a exclusão da proposta, a Administração pode lançar mão à dogmática que se desenvolveu acerca do aproveitamento do ato administrativo e da degradação das formalidades essenciais em não essenciais. Tal dogmática vale no âmbito da contratação pública e em sede de irregularidades constantes das propostas dos concorrentes, considerando-se aproveitável o ato jurídico que consubstancia a (apresentação da) proposta;
7. Essa possibilidade resulta, de imediato, de um princípio de coerência interna do direito administrativo ou do sistema jurídico-administrativo. Para além disso, essa aplicação ou extensão de regime decorre, também, dos princípios da igualdade concorrencial, da boa-fé da declaração negocial e da proporcionalidade, constituindo uma obrigação do intérprete-aplicador da lei;
8. Porém, o recurso pela Administração à teoria do aproveitamento do ato administrativo e da degradação das formalidades essenciais em não essenciais, para efeitos de salvar uma proposta irregular ou de evitar o efeito excludente dessa irregularidade, legalmente determinado, terá de ser encarado como uma situação de exceção, uma situação limite, para casos clamorosos, em que haja uma ofensa evidente e manifesta aos princípios da igualdade concorrencial, da boa-fé da declaração negocial, da proporcionalidade e do interesse público financeiro e, de outro lado, não se antevejam sacrificados, no seu reduto essencial, os princípios em confronto ou a harmonizar com aqueles, isto é, os princípios da igualdade e da concorrência - enquanto princípios

alicerçados em aspetos formais - da transparência, da imparcialidade, da publicidade, da estabilidade, da intangibilidade das propostas, da segurança jurídica e da confiança;

9. A ficha técnica do produto, sendo um documento exigido no programa do procedimento, que contém os termos ou condições relativas a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, aos quais a Entidade Adjudicante pretende que o concorrente se vincule, integra a proposta apresentada pelo concorrente;
10. A formalidade da apresentação da ficha técnica do produto redigida em português, ou não o sendo, da apresentação de uma tradução devidamente legalizada, acompanhada de uma declaração de prevalência, estando determinada como obrigatória - na lei e nas peças concursais - e sendo, também, a sua inobservância cominada, em termos expressos, com a exclusão da proposta do concorrente, deve ter-se como uma formalidade essencial;
11. Tal formalidade é também uma formalidade *ad substantiam*, pois através da mesma visa-se garantir que o concorrente se vincula relativamente às características e especificações que constam daquela ficha, quer na parte escrita em português, quer na parte escrita em idioma estrangeiro, o que se faz por via da tradução apresentada e da declaração de prevalência;
12. No caso, a não entrega da tradução e da declaração de prevalência impediu que o júri ficasse a conhecer de forma perfeita ou completa a proposta apresentada;
13. A obrigação legal da proposta ser entregue de forma perfeita num dado momento procedimental, claramente definido, visa informar o júri de forma total e completa da intenção do concorrente contratar respeitando certos atributos, termos e condições. Visa, ainda, salvaguardar os princípios da concorrência, da igualdade e da transparência e o subprincípio da estabilidade ou da imutabilidade das propostas;
14. Logo, a preterição de tal formalidade não se enquadra no âmbito do artigo 72.º, n.º 3, do CCP;
15. Se, no caso concreto, ficou provado que a formalidade essencial que foi preterida não ficou alcançada por outro meio, não pode tal formalidade essencial degradar-se em não essencial para efeitos de se salvar a proposta apresentada;
16. A assinatura - nomeadamente a assinatura eletrónica qualificada - de um documento da proposta que contém termos ou condições relativas a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo Cadernos de Encargos, que não são replicados em outros documentos, relativamente aos quais a Entidade Adjudicante pretende que o concorrente se vincule, quando

prevista como obrigatória pela lei e pelas peças concursais, que também cominam a respectiva inobservância com a exclusão da proposta do concorrente, é uma formalidade essencial;

17. A falta (total) de assinatura de um documento da proposta impede a vinculação do concorrente ao aí inscrito;
18. Se o documento da proposta que não está individualmente assinado é composto por 4 diferentes folhas de Excel, que pressupõem um preenchimento relativamente complexo de várias linhas e colunas, sendo que duas daquelas folhas tem, cada uma, mais de 130 linhas para preencher e duas colunas, tal significa que uma eventual substituição desse documento por outro assinado, depois do termo do prazo da apresentação das propostas, irá implicar muito mais que um mero controlo de forma ou de aparência pelo júri do concurso e pelos restantes concorrentes;
19. Nessa mesma medida, a preterição da formalidade relativa à assinatura individual de tal documento – que, no caso, se exigia uma assinatura eletrónica qualificada – é uma formalidade essencial, que não cabe na previsão do artigo 74.º, n.º 3, do CCP e que não é passível de suprimimento por recurso à teoria da degradação das formalidades essenciais em não essenciais.

### **ACÓRDÃO N.º 15/2022 – 1ªS/PL**

**17/05/2022**

**Recurso Ordinário n.º 2/2022-  
SRMTC**

**Processo n.º 141/2021**

**Relator: Conselheiro Miguel  
Pestana de Vasconcelos**

CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO /  
DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS / LEGITIMIDADE ATIVA /  
LEGITIMIDADE PARA O REQUERIMENTO INICIAL /  
LEGITIMIDADE PARA RECORRER / LEGITIMIDADE  
PROCESSUAL / LEGITIMIDADE SUBSTANTIVA /  
LIBERDADES COMUNITÁRIAS / LIBERDADE DE  
CIRCULAÇÃO DE BENS, PESSOAS, SERVIÇOS E CAPITAL /  
LIMITAÇÕES À CONCORRÊNCIA / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS  
INTRACOMUNITÁRIOS / PRINCÍPIO DA BOA  
ADMINISTRAÇÃO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA /  
PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA  
PROPORCIONALIDADE / PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO /  
PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

## **SUMÁRIO**

1. É no confronto das normas que definem o âmbito subjetivo da jurisdição do TdC na fiscalização prévia (legitimidade substantiva) com as que determinam a responsabilidade pelo impulso processual (legitimidade processual) que deve ser aferida a legitimidade ativa para esse processo.

2. O art.º 80.º, n.º 4 da LOPTC procede uma extensão da personalidade e capacidade judiciárias em termos paralelos aos dos arts. 12.º e 13.º do Código de Processo Civil, sendo consequentemente, com base e partindo dela - dado ser logo no início do processo judicial iniciado com a remessa do contrato ao tribunal (nos termos do art.º 80.º LOPTC) que se aferem os pressupostos processuais -, que deve ser lido, por razões de integração sistemática, o art. 96.º, n.º 1, al. b) LOPTC.
3. No centro de contratação pública está o princípio da concorrência: o fundamento da aquisição de bens e serviços a terceiros para a satisfação de necessidades públicas reside na eficiência económica.
4. As limitações à concorrência têm de ser devidamente justificadas noutros interesses ligados às necessidades públicas que se visa satisfazer, nomeadamente, pela sua articulação com a boa gestão da coisa pública, se ele num caso específico conduzir, por via da limitação da concorrência, à melhor satisfação dos interesses públicos envolvidos.
5. O princípio da concorrência aponta para a preferência dada procedimentos abertos face a procedimentos fechados, *maxime* o ajuste direto, e depois os termos e condições definidos para se satisfazer a necessidade pública previamente definida.
6. A identificação da situação de necessidade a satisfazer e os meios para o efeito cabem ao ente público no âmbito das atribuições que lhe são conferidas, existindo um juízo de alguma discricionariedade para se fixar os termos e procedimentos.
7. No entanto, as exigências e os critérios adotados terão sempre que passar pelos princípios de direito administrativo em geral, da contratação pública e, por fim, os da jurisdição financeira. Tem aqui especial relevo quanto aos dois primeiros, a concorrência, como elemento nuclear, a igualdade, boa administração e proporcionalidade.
8. E, no que toca jurisdição financeira os princípios da prevalência da materialidade e a tutela do interesse financeiro do Estado.
9. A exigência por parte da entidade adjudicante da necessidade de “experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração contrato de serviços similares, em Portugal” viola as regras da União Europeia e as liberdades comunitárias: a circulação de bens, pessoas, serviços e capital.

10. Tal exigência viola também o princípio da igualdade, no que toca aos operadores económicos no mercado europeu, e a proibição das ajudas de Estado, que impede a criação de obstáculos de forma direta ou indireta ao comércio e à prestação de serviços intracomunitários.
11. O princípio do contraditório (art. 13.º LOPTC) exige que a entidade adjudicante seja questionada sobre um determinado fundamento de eventual recusa de visto, ou na devolução administrativa, ou na devolução judicial do processo, dando-lhe a oportunidade de fornecer elementos e de explicar a razão de ser das questões suscitadas.

CAPITALIZAÇÃO DOS JUROS / DATA RELEVANTE PARA AFERIR DA MARGEM DE ENDIVIDAMENTO / FALTA OU INSUFICIÊNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO / LEI N.º 35/2020, DE 13/08 / LIMITES DO ENDIVIDAMENTO AUTÁRQUICO / MARGEM DISPONÍVEL DE ENDIVIDAMENTO / NULIDADE DA CLÁUSULA PENAL / NULIDADE DA SENTENÇA / ÓNUS DE FORMULAR CONCLUSÕES / PRINCÍPIO DA EQUIDADE INTERGERACIONAL / PRINCÍPIO DA REDISTRIBUIÇÃO DA RIQUEZA / PRINCÍPIO DO CONTROLO DA DÍVIDA PÚBLICA / REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS E DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS (RFALEI)

**ACÓRDÃO N.º 19/2022 – 1ªS/PL**

**07/06/2022**

**Recurso Ordinário n.º 4/2022**

**Processo n.º 2521/2021**

**Relator: Conselheiro Nuno Miguel  
P. R. Coelho**

## **SUMÁRIO**

1. O acórdão recorrido não enferma de qualquer insuficiência da fundamentação porquanto apreciou, fundadamente, a questão de saber se era ou não legalmente possível a existência de cláusula sobre capitalização de juros, inserta no texto do contrato, imposta ao Município de Vila Real, ora recorrente, indicando claramente os motivos que levaram à decisão, designadamente a imposição ab initio da capitalização de juros exigência, como vimos, legalmente proibida - como condição essencial para a celebração do contrato e a cumulação desta com uma cláusula penal nula por levar a um benefício excessivo e desproporcionado do banco credor.
2. A falta da fundamentação invocada pela recorrente quanto à matéria em referência, está sustentada, na verdade, na mera discordância relativamente ao decidido, pelo que tal vício não

poderá proceder nem consubstanciar a causa de nulidade da decisão prevista no Art.º 615.º, n.º 1, alínea b), do Código de Processo Civil (CPCivil).

3. As conclusões do recurso não se podem limitar a simples afirmações de procedência do pedido do recorrente, com indicação das normas jurídicas violadas, exigindo o CPCivil, no seu Art.º 639.º, n.º 1, que nelas se mencionem, resumidamente, os fundamentos por que se pede a revogação do acórdão colocado em crise.
4. Nas alegações do recorrente não se encontram os fundamentos que permitam preencher esse ónus alegatório, antes se encontra a mera asserção de omissão de pronúncia exposta numa das conclusões, e estes fundamentos não podem proceder até em vista do que foi apreciado acerca da alegada ausência de fundamentação do mesmo acórdão, pelo que também este outro fundamento do recurso terá de improceder.
5. A apreciação dos limites do endividamento autárquico não deve ficar restrita à data da celebração do contrato, mas deve, identicamente, atender à data da decisão de concessão ou recusa de visto, isto porque o Art.º 52.º, n.º 3, al. b), do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), proíbe que em cada exercício, aferido pelo seu início, pelo dia 01/01, os municípios se endividem para além de 20% da margem disponível.
6. Assim, o campo operativo deste mesmo Art.º 52.º, n.º 3, al. b), do RFALEI, não deve ficar cingido à data da celebração do contrato, mas deve atender, também, à data do início da correspondente produção de efeitos.
7. Nessa medida, ainda que por força da Lei n.º 35/2020, de 13/08, estivesse suspenso o limite indicado neste Art.º 52.º, n.º 3, al. b), da RFALEI, relativamente aos empréstimos contraídos nos anos de 2020 e 2021, para vigorarem nesses anos e seguintes, essa suspensão não opera quando se está a apreciar um empréstimo que apesar de ter sido celebrado no final do ano de 2021, visava produzir efeitos – afinal, ser efetivamente executado - no ano seguinte, de 2022.
8. Traduzir-se-ia num resultado completamente incongruente com o alcance teleológico das normas que regulam a disciplina financeira de determinado contrato público de empréstimo que irá ter todo o seu percurso de vida útil para além do final de 2021, portanto no ano corrente de 2022 e seguintes, e, portanto, com todo o seu expressivo impacto financeiro e de dívida pública para futuro, que esse mesmo empréstimo não fosse apreciado à luz das normas vigentes aplicáveis à data da fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

9. A citada Lei n.º 35/2020, de 13/08, que se inseriu num regime legal excecional de emergência (pandemia COVID 19), cessou a sua vigência em data antecedente ao início da eficácia do contrato de empréstimo aqui em apreço, gerador de endividamento, que passa a estar disciplinado em pleno, nessa decorrência, pelo modelo de controlo de endividamento das autarquias locais, baseado não só em regras orçamentais de cariz procedimental e numérico, como também pelos princípios de controlo da dívida pública, da equidade intergeracional e redistribuição da riqueza.
10. Há então que concluir, como faz o acórdão recorrido, que o presente contrato, pese embora assinado em 2021 e remetido ao Tribunal em 30/12/2021 para efeitos de fiscalização prévia, tinha em falta uma condição essencial para aumentar a dívida do Município em 2021, que era a eficácia, da qual é pressuposto impreterível a concessão de visto prévio do Tribunal de Contas.
11. Em traços gerais, a lei admite o anatocismo desde que estejam preenchidos certos requisitos de admissibilidade - a convenção das partes ser posterior ao vencimento da obrigação de juros que constitui a base do novo cálculo de juros ou uma notificação judicial do devedor exigindo o pagamento dos juros ou a sua capitalização - e seja observado um limite - o período mínimo de um ano para a capitalização dos juros - (cfr. Art.º 560.º do Código Civil).
12. Na presente situação, tal como assumido pelo acórdão recorrido, a capitalização de juros, inserta no texto do contrato, imposta a uma autarquia local, como condição para a celebração do contrato (e não através de convenção posterior ao vencimento de juros), cumulável com a cláusula penal prevista no n.º 1 da referida cláusula sétima, na qual se prevê uma sobretaxa, no caso de mora, esta cláusula conduz a um benefício excessivo e desproporcionado, sendo por isso nula, nomeadamente, em face do disposto nos Art.ºs 12.º e 19.º, alínea c), do Regime Jurídico das Cláusulas Gerais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, na redação atualmente vigente.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 1/2022 – 1ªS/SS**

**08/03/2022**

**Processo n.º 1/2020-AUDIT**

**Relator: Conselheira Sofia David**

CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO  
ADICIONAL / CONTRATO DE EMPREITADA /  
FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE / INFRAÇÃO  
FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / TRABALHOS  
A MAIS

**AUDITORIA À EXECUÇÃO DO CONTRATO DE EMPREITADA DE “REABILITAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO MERCADO MUNICIPAL” – CONTRATOS ADICIONAIS – MUNICÍPIO DE BRAGA**

**SUMÁRIO**

- 1.** No decurso da empreitada de “Reabilitação e Ampliação do Mercado Municipal” foram adjudicados trabalhos qualificados pelo Município de Braga, como a mais, na importância de 1.285.799,17 € (28,02% do preço contratual inicial) e trabalhos de suprimento de erros e omissões, no valor de 265.457,72 € (5,78% do preço contratual inicial) e foram suprimidos trabalhos contratuais, no montante de (-) 169.231,51 € ((-) 3,69% do preço contratual inicial).
- 2.** A adjudicação como trabalhos a mais, no montante global de 833.622,60 €, objeto dos contratos adicionais n.ºs 2 a 5, identificados no ponto 7.1 deste relatório, desrespeitou o disposto no art. 370.º, n.º 1, do CCP/2015, porquanto tais trabalhos não são qualificáveis como trabalhos a mais, e, como tal, também não podem ficar abrangidos por tal regime (bem como não podem ficar abrangidos pelo regime dos art.ºs 61.º, n.º 1, e 376.º, do CCP/2015, já que também não são erros e omissões).
- 3.** A adjudicação como trabalhos a mais, considerados ilegais, no montante global de 833.622,60 €, objeto dos contratos adicionais n.ºs 2, 3, 4 e 5, identificados no ponto 7.1 deste relatório, atendendo ao respetivo valor, devia ter sido precedida de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, de acordo com o art.º 19.º, al. b), do CCP.

4. As ilegalidades apuradas são suscetíveis de configurar a prática de infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. 1), da LOPTC – “violação de normas legais (...) relativas à contratação pública.”
5. A responsabilidade financeira sancionatória é imputável aos técnicos ou dirigentes da CMB que subscreveram as informações/propostas de autorização/adjudicação de trabalhos a mais, com base nas quais foram tomadas as deliberações consideradas ilegais. Assim, tal responsabilidade recai sobre o Técnico do DMOSM, S..., a Diretora do DMOSM, T... e a Chefe da Divisão de Fiscalização de Empreitadas, U....
6. Em sede de contraditório, aqueles responsáveis não alegaram quaisquer factos suscetíveis de alterarem as conclusões acima enunciadas, tendo justificado a sua atuação e concluído que não praticaram qualquer falta, muito menos a título de dolo.
7. A responsabilidade financeira sancionatória indiciada é sancionável com multa num montante a fixar pelo TdC, de entre os limites fixados no art.º 65.º, n.º 2. A multa tem como limite mínimo o montante de 25 UC (2.550,00 €) e máximo de 180 UC (18.360,00 €), cada uma, de acordo com o referido art.º 65.º, n.º 2, da citada LOPTC a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.
8. Não foram detetados registos de juízos de censura ou de recomendação, por infração semelhante, aos indiciados responsáveis ou ao organismo auditado.



### **RELATÓRIO DE AUDITORIA** **N.º 2/2022 -2ªS/SS**

**27/01/2022**

**Processo n.º 24/2019 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Maria da Luz Carmezim**

AUDITORIA FINANCEIRA / CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS / CONTABILIDADE DE GESTÃO / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS / DEMONSTRAÇÃO ORÇAMENTAL / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / INDICADOR ECONÓMICO-FINANCEIRO / INVENTARIAÇÃO DE BENS / PRESTAÇÃO DE CONTAS / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI) / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (SNC-AP) / UNIDADE DE TESOURARIA

### **AUDITORIA FINANCEIRA – CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA O SETOR DA INDÚSTRIA DA CERÂMICA (CENCAL) – EXERCÍCIO DE 2018**

#### **SUMÁRIO**

- 1.** O Centro de Formação Profissional para a Indústria de Cerâmica (CENCAL) foi criado através de um protocolo, estabelecido entre o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e duas associações industriais da área da Cerâmica, sendo um 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.
- 2.** É uma instituição de formação e de apoio técnico-pedagógico, sediada nas Caldas da Rainha, vocacionada para o sector da indústria cerâmica portuguesa e, desde 2011, também no âmbito do sector do vidro, financiada maioritariamente pelo IEFP.
- 3.** São órgãos do Centro o Conselho de Administração (CA), o Diretor, o Conselho-Técnico Pedagógico (CTP) e a Comissão de Fiscalização (CF). Os órgãos reuniram com a periodicidade estabelecida, com exceção do CTP que não evidenciou atividade em 2018 e nos anos seguintes, em virtude da falta de colegialidade daquele órgão.

4. Os membros dos órgãos são nomeados, não tendo o despacho de nomeação da Diretora, proferido em 2017, sido objeto de publicação em Diário da República.
5. Em 31 de dezembro de 2018, o CENCAL contava com 32 colaboradores, sendo a categoria dos técnicos superiores a mais representativa (43,75%).
6. A suportar a sua atividade o CENCAL utiliza um conjunto diversificado de sistemas de informação, sendo que o laboratório da Marinha Grande, que presta serviços essencialmente para o setor do vidro, não tem instalado nenhum sistema de gestão laboratorial.
7. O Centro elabora e aprova os seus instrumentos de gestão (planos de atividades e financeiros plurianuais, plano de atividades e orçamentos (PAO) anuais e relatórios trimestrais de controlo orçamental) e controlo (documentos de prestação de contas), tendo-se verificado que a remessa dos relatórios de controlo orçamental trimestral aos outorgantes do protocolo não é efetuada tal como neste previsto e que, no caso do PAO, o envio é efetuado para além da data estabelecida, dada a desatualização do texto do Protocolo face à atual realidade nesta matéria.
8. A conta de 2018 foi organizada, pela primeira vez, de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), pelo que os documentos de prestação de contas foram submetidos ao Tribunal de Contas (TC) de acordo com a Instrução n.º 1/2019-PG.
9. A conta foi, também, sujeita a Certificação Legal, tendo sido emitida uma opinião sem reservas e sem ênfases.
10. O processo de prestação de contas não evidencia informação sobre a contabilidade de gestão prevista na Norma de Contabilidade Pública (NCP) 27, apesar de o Centro assumir que implementou esta contabilidade, e não foi instruído com o anexo às demonstrações orçamentais, incluindo o mapa da contratação administrativa – situações dos contratos.
11. Apesar de 2018 ser o primeiro ano de aplicação do SNC-AP, o CENCAL não apresentou a “Reconciliação para o Balanço de abertura de acordo com o SNC-AP”, não formulou qualquer nota sobre o processo de transição no anexo às demonstrações financeiras e não organizou um dossier sobre esta transição, de forma a identificar claramente a forma como a transição dos regimes afetou a posição e o desempenho financeiros.
12. O exame dos procedimentos de controlo interno evidenciou pontos fortes e alguns pontos que carecem de melhoria, concluindo-se que o sistema de controlo interno é regular.

13. O Balanço evidencia um ativo de 931.733€, um passivo de 151.130€ e um património líquido de 780.603€. O ativo é composto em 69,18% por “caixa e depósitos” e em 18,39% por ativos fixos tangíveis. O passivo é composto essencialmente por “outras contas a pagar” e, no património líquido evidenciam-se os resultados transitados.
14. Da circularização de saldos efetuada a 46 clientes, responderam 30,43% (14), verificando-se existirem divergências em 2 das respostas obtidas.
15. O CENCAL não tem registado em seu nome qualquer edifício, dado que, com exceção do edifício da sede, utiliza instalações em regime de contrato de locação/comodato. Quanto ao edifício onde funciona a sede do Centro, o Revisor Oficial de Contas refere que é necessário avaliar a necessidade do CENCAL proceder a este registo contabilístico.
16. O sistema de inventariação revelou falhas não assegurando a fiabilidade dos valores expressos e as listagens dos bens inventariados mostraram-se incompletas, o que obstou ao controlo fidedigno dos bens existentes, tendo o Centro diligenciado no sentido de concluir o levantamento e atualização da informação que se encontrava em curso.
17. O espólio de obras de cerâmica, únicas e exclusivas, constituído por peças produzidas no decurso da sua atividade de formação e por doações feitas por artistas nacionais, não se encontrava inventariado.
18. Em 2020, o CENCAL não tinha aprovado um Regulamento do Fundo de Maneio, tendo optado por aplicar o Regulamento do IEFP, não tendo sido obtida evidência de terem sido cumpridas algumas das formalidades no mesmo previstas, designadamente quanto à autorização para a constituição formal do Fundo e à atribuição nominal do respetivo responsável, através de informação interna com o conteúdo previsto no Regulamento. Em 2021, o CA do CENCAL aprovou um Regulamento de Caixa, que contempla as especificidades próprias da entidade.
19. O CENCAL cumpre o princípio da unidade de tesouraria, dispondo, apenas, de uma conta bancária, aberta na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP).
20. A demonstração de resultados evidencia rendimentos na ordem dos 2.814.000€, dos quais 88% provenientes de transferências correntes obtidas, gastos no montante de 2.747.947€, sendo 47% relativos a “Fornecimentos e serviços externos” e 34% a “despesas com pessoal”, de onde resulta um resultado líquido de 66.053€.
21. As vendas, que representam apenas 0,07% dos rendimentos, resultam da disponibilização de artigos de cerâmica provenientes, exclusivamente, de produção própria resultante do processo de

aprendizagem de produção de peças acabadas, pelos alunos, e/ou de workshops. O preço de venda é um valor estabelecido de acordo com a experiência e conhecimento dos profissionais de cerâmica responsáveis pela formação e os artigos, dada a sua reduzida expressão e dadas as características da sua produção, não se encontram relevados contabilisticamente.

22. Nas ações promovidas pelo CENCAL não é cobrada a taxa de inscrição, tendo esta isenção sido deliberada, pela primeira vez em 2012, num contexto de redução de procura das ações de formação do CENCAL em consequência de dificuldades económicas dos potenciais interessados.
23. Nos gastos, os montantes pagos aos formandos, nos diversos apoios elegíveis, obedeceram aos limites legais em vigor naquele ano e em conformidade com os contratos de formação celebrados.
24. Na Demonstração de Fluxos de Caixa os montantes recebidos a título de transferências correntes e de capital foram classificados como atividade de financiamento ao invés de serem registados como recebimentos das atividades operacionais e de investimento.
25. Os indicadores económico-financeiros apurados evidenciam a capacidade do CENCAL em satisfazer os seus compromissos a curto prazo e manter o normal funcionamento da atividade (liquidez), a capacidade de gerar rendimentos, incluindo transferências correntes (rendibilidade), uma baixa dependência de capitais alheios (autonomia e endividamento), e a capacidade para pagar as suas obrigações a médio e longo prazo (solvabilidade).
26. O CENCAL apresenta, em 2018, uma execução orçamental de 3.425.694€ na receita, a que correspondeu uma execução de 90,13%, e de 2.781.085€ na despesa, correspondendo a uma execução de 86,79%.
27. Ao longo do triénio 2016-2018 foi dado cumprimento ao previsto no protocolo de constituição do Centro, na medida em que o montante das despesas de funcionamento são financiadas pelas transferências do IEFP, no máximo, em 95%, e as despesas com instalações e equipamentos se encontram suportadas a 100% por transferências do IEFP.
28. No âmbito das despesas com pessoal, as cinco situações de funcionários que exerciam funções de dirigente/coordenação sem formalização escrita do contrato de trabalho em regime de comissão de serviço, nos termos definidos no CT, foram regularizadas em 2021, comprovadas pelo envio dos contratos escritos em falta.
29. As assinaturas dos titulares dos órgãos do CENCAL, (direção e conselho de administração) exaradas nos diversos documentos que integram os procedimentos contratuais realizados ao

abrigo do Código dos Contratos Públicas (CCP), mostraram-se ininteligíveis não permitindo a identificação nominal do seu membro nem a que título é que este a praticou.

30. Em regra, o CENCAL observa o cumprimento dos princípios da transparência e da publicidade previstos no CCP mas, nos contratos reduzidos a escrito, não é feita referência, no clausulado do contrato, ao ato de adjudicação e de aprovação da minuta, ao gestor do contrato, e ao número de compromisso atribuído. Acresce que os procedimentos concursais respetivos não foram instruídos com o caderno de encargos.
31. Nos processos de empreitada analisados não foram definidos os respetivos cadernos de encargos, não foram celebrados contratos escritos e não foi obtida evidência de terem sido celebrados auto de consignação, auto de receção provisória e relatório final das obras.
32. Tendo em conta o resultado dos trabalhos de auditoria concluiu-se que a conta reflete as operações realizadas, de acordo com a estrutura conceptual de relato financeiro aplicável, pelo que o Tribunal formula um juízo favorável com recomendações.

ACOMPANHAMENTO / APOIO / CANDIDATURAS /  
CONTROLO / CRITÉRIOS / CUSTOS / CUSTOS DIRETOS  
/ CUSTOS DIRETOS INJUSTIFICADOS / CUSTOS  
INDIRETOS / DANOS / DIVULGAÇÃO / EFICÁCIA /  
EXECUÇÃO / FINANCIAMENTO / GESTÃO /  
HABITAÇÃO PERMANENTE / HABITAÇÕES /  
HABITAÇÕES RETIRADAS / PARHP / PORTA DE  
ENTRADA / PROCEDIMENTOS / PROGRAMA DE APOIO  
À RECUPERAÇÃO DE HABITAÇÃO PERMANENTE /  
PROGRAMA DE APOIO AO ALOJAMENTO URGENTE /  
RECURSOS / RISCOS / RISCOS ÉTICOS /  
TRANSPARÊNCIA / URGENTE

**RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º  
4/2022 -2ªS/SS**

**10/02/2022**

**Processo n.º 12/2020 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Helena Abreu  
Lopes**

**AUDITORIA À UTILIZAÇÃO DE FUNDOS NA REPARAÇÃO DOS DANOS CAUSADOS NAS HABITAÇÕES PELOS INCÊNDIOS DE OUTUBRO DE 2017 E AGOSTO DE 2018**

**SUMÁRIO**

A presente ação corresponde à 2.ª fase de uma auditoria à utilização de fundos na reparação dos danos causados pelos incêndios de 2017 e 2018. A 1.ª fase foi concluída com a “Auditoria ao Fundo

*REVITA*”, que financiou a reparação de danos causados pelos incêndios de junho de 2017. Esta auditoria, relativa à 2.<sup>a</sup> fase, respeita à “*utilização de fundos na reparação dos danos habitacionais causados pelos incêndios de outubro de 2017 e agosto de 2018*” e incide sobre os apoios concedidos no âmbito do Programa de Apoio à Recuperação de Habitação Permanente (*PARHP*) e do Programa de Apoio ao Alojamento Urgente (*Porta de Entrada*).

Os Programas *PARHP* e *Porta de Entrada* foram criados pelo Governo com o objetivo de gerir apoios na área da habitação. O *PARHP* constitui um apoio excecional destinado às populações afetadas pelos incêndios de outubro de 2017, nas regiões Norte e Centro. O Programa *Porta de Entrada*, posteriormente criado para responder a necessidades de alojamento urgente mais abrangentes, foi aplicado para fazer face às necessidades identificadas no município de Monchique, na sequência do incêndio de agosto de 2018.

A presente auditoria incidiu sobre a aplicação daqueles programas na reparação dos danos causados pelos referidos incêndios nas habitações, com o objetivo de apreciar os sistemas de controlo instituídos, abrangendo a gestão de riscos éticos, bem como a conformidade, a transparência e a eficácia da utilização dos recursos afetos. Em termos conclusivos pretendeu-se igualmente aferir da evolução verificada relativamente à solução adotada nos incêndios de junho de 2017.

Quanto à **adequação dos Programas *PARHP* e *Porta de Entrada***, conclui-se que, enquanto programas de apoio público à habitação, consagram a resposta a necessidades habitacionais decorrentes de situações de emergência. O *PARHP* insere-se nas medidas de carácter excecional e urgente de apoio às necessidades mais prementes das populações afetadas pelos incêndios de outubro de 2017. O *Porta de Entrada*, enquadrado nas medidas de política pública de habitação, pretende proporcionar alojamento urgente e soluções habitacionais a pessoas, economicamente carenciadas, desprovidas da habitação em que residiam, em resultado de acontecimento imprevisível ou excecional. Por comparação com a situação verificada no apoio às vítimas dos incêndios de junho de 2017, o carácter público destes Programas assegurou uma maior clareza de critérios, de regimes aplicáveis e de procedimentos. No entanto, o inquérito de perceção aplicado na auditoria identificou alguma insatisfação quanto ao pouco envolvimento da população afetada.

No que se refere à **regularidade da execução** dos Programas, constatou-se maior clareza nas regras e procedimentos para a concessão dos apoios, as quais constam de textos legais ou regulamentares, em contraste com o sucedido nos apoios aplicados aos incêndios de junho de 2017. No entanto, a sua aplicação não foi isenta de problemas ao nível da conformidade, coerência, oportunidade e coordenação. As condições de acesso aos dois Programas por parte dos afetados são diferentes,

verificando-se que o *Porta de Entrada* instituiu condições mais restritivas de acesso aos apoios, em função da situação patrimonial e social dos potenciais beneficiários.

A natureza pública de todas as entidades envolvidas assegura um maior nível de **transparência** das regras, procedimentos e critérios, das decisões e da prestação de contas. No entanto, a divulgação da informação sobre a execução dos Programas pelas entidades gestoras é deficiente, em especial no que se refere à publicitação dos apoios concedidos e respetivos beneficiários.

Quanto à **eficiência e eficácia da utilização dos fundos**:

- Os riscos de sobreposição de apoios são mais reduzidos;
- Foi assegurada a conformidade dos custos com os padrões de referência;
- Os apoios do *PARHP* satisfizeram as necessidades nas duas regiões afetadas, estando perto da sua finalização, embora a ritmos diferentes e num período mais dilatado do que o previsto;
- O Programa *Porta de Entrada* tem-se revelado mais lento e está longe de ter colmatado as necessidades;
- Na região Centro, há um volume elevado de apoios indevidos por recuperar.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º  
7/2022 -2ªS/SS**

**24/03/2022**

**Processo n.º 21/2020 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Helena Abreu  
Lopes**

ACOMPANHAMENTO / ACORDOS / AGENDA 2030 /  
ELIMINAÇÃO/ EMBALADOR/ EMBALAGENS/ EMBALAGENS  
DE PLÁSTICO / ESTRATÉGIA / FINANCIAMENTO /  
FISCALIZAÇÃO / FLUXOS ESPECÍFICOS / FORNECEDOR /  
GESTÃO DE RESÍDUOS / HABITANTE / HIERARQUIA /  
HIERARQUIA DOS RESÍDUOS / MEDIDAS / METAS /  
MOVIMENTO TRANSFRONTEIRIÇO / OBJETIVOS / OBJETIVOS  
DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL / ODS / PERSU /  
PLANO ESTRATÉGICO PARA OS RESÍDUOS URBANOS /  
POLÍTICA / PREPARAÇÃO PARA REUTILIZAÇÃO /  
PREVENÇÃO / PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE  
ALARGADA DO PRODUTOR / PRODUÇÃO / PRODUTOR /  
RECICLAGEM / RECOLHA SELETIVA / RESÍDUOS DE  
PLÁSTICO / RESÍDUOS URBANOS / RETOMA /  
SENSIBILIZAÇÃO / SGRU / SIGRE / SIRER / SISTEMA  
INTEGRADO / SISTEMAS DE GESTÃO / TAXA / TGR /  
VALORIZAÇÃO

**AUDITORIA À GESTÃO DOS RESÍDUOS URBANOS DE PLÁSTICO**

## SUMÁRIO

O crescimento exponencial da utilização de plásticos e a sua utilização em embalagens e produtos descartáveis, deu origem a problemas ambientais que se estendem por toda a Terra. Na Europa, a produção de plástico atingiu 57,9 Mt em 2019. Em 2018, foram recolhidas no espaço europeu 29,1 Mt de resíduos de plástico, das quais 12,4 Mt (42,6%) foram objeto de valorização energética, 9,4 Mt (32,5%) foram recicladas e 7,2 Mt (24,9%) foram depositadas em aterro. O plástico constitui, no entanto, uma matéria prima importante para inúmeras utilizações e é facilmente recuperado para reciclagem.

A presente auditoria teve por objetivo apreciar se o Estado Português desenvolveu políticas e implementou as medidas adequadas para alcançar as metas relativas à gestão urbana de resíduos de plástico. Os resíduos de plástico não constituem um fluxo específico de resíduos, sendo abrangidos por três desses fluxos: embalagens e resíduos de embalagens; equipamentos elétricos e eletrónicos e resíduos dos equipamentos elétricos e eletrónicos; e veículos em fim de vida. Nos resíduos urbanos assume relevância apenas o fluxo de resíduos de embalagens, no qual se focou a presente ação.

A gestão de resíduos e a economia circular são temas centrais na política de ambiente da União Europeia, o que justificou a realização da auditoria no âmbito de uma ação conjunta da organização das instituições superiores de controlo financeiro da Europa (EUROSAI), a qual envolveu instituições congéneres de outros países, utilizando metodologias de abordagem semelhantes.

O horizonte temporal da auditoria correspondia inicialmente aos anos de 2017 a 2019, tendo-se, ainda assim, procedido à atualização de informação, sempre que possível, designadamente quanto ao cumprimento de metas, aos efeitos da pandemia provocada pela COVID-19 e a alterações legais e medidas entretanto introduzidas.

Na auditoria concluiu-se que Portugal tem implementadas políticas relativas à gestão de resíduos urbanos de plástico, no quadro da aplicação do Plano Nacional de Gestão de Resíduos para o horizonte 2014-2020 (PNGR) e do Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos 2020 (PERSU 2020/2020+), as quais são consistentes com os objetivos e metas fixados no âmbito da União Europeia e abrangem todas as fases de gestão de resíduos. O Estado Português implementou, designadamente, uma rede de operadores de gestão de resíduos para dar conveniente sequência à recolha de resíduos urbanos e procurou, em geral, assegurar que esses operadores, no seu conjunto, atingissem os objetivos e metas definidos.

Não obstante, as medidas adotadas não foram suficientes para garantir o cumprimento das metas para 2020 fixadas nos vários indicadores relativos à produção e gestão de resíduos urbanos. Nenhuma delas foi concretizada, sendo que os efeitos da pandemia de Covid-19 apenas acentuaram trajetórias que já indiciavam esse incumprimento. No que respeita aos objetivos de valorização e reciclagem fixados para os resíduos de embalagens e, em particular, para os resíduos de plástico, as metas definidas para 2011 e posteriormente mantidas, têm sido realizadas. No entanto, para o futuro próximo, esses objetivos foram já colocados num limiar muito mais ambicioso, que não é compatível com a manutenção das políticas atuais. No âmbito do contraditório, foi invocado estarem delineadas medidas com vista ao alcance das novas metas.

ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES /  
AUDITORIA DE SEGUIMENTO / REITERAÇÃO  
DAS RECOMENDAÇÕES

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 8/2022 -2ªS/SS**

**07/04/2022**

**Processo n.º 11/2020 – AUDIT**

**Relator:     Conselheiro     Mário**  
**Mendes Serrano**

**AUDITORIA DE SEGUIMENTO AO CAMÕES - INSTITUTO DA COOPERAÇÃO E DA LÍNGUA, I.P.**

**SUMÁRIO**

O Relatório n.º 17/2015 da auditoria orientada ao Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.: 2013. examinou o sistema de gestão e controlo, com realce para os fluxos financeiros entre o Camões-Sede, as Unidades Periféricas Externas (UPE) do Instituto e os serviços periféricos externos do MNE, no âmbito das atividades da língua e da cultura portuguesa e da cooperação.

Aquela auditora concluiu que o Camões, I.P. tinha uma estrutura organizacional complexa e que existiam diversas insuficiências, designadamente nas áreas administrativas, financeiras, patrimonial e de recursos humanos das UPE. Neste contexto, foram formuladas várias recomendações cujo

acompanhamento, ao longo de vários anos, se mostrou insatisfatório, o que motivou a realização de uma auditoria de seguimento.

Assim, para além da reavaliação integral do acolhimento das recomendações do Tribunal de Contas, na presente auditoria procedeu-se também ao exame de operações com aspetos conexos às recomendações formuladas, nomeadamente a Cooperação Delegada e a contratação de Agentes de Cooperação.

Constatou-se que foram adotadas medidas e corrigidos procedimentos que permitiram o acolhimento de 7 recomendações (37%), designadamente: revisão do quadro legislativo do Camões, I.P., emissão de circular dirigida aos postos diplomáticos, aperfeiçoamento dos registos nas contas de gerência das UPE e regularização da situação jurídica dos ativos transitados da ex-Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento.

No entanto, subsistem várias fragilidades e insuficiências nas medidas tomadas, uma vez que as UPE ainda não adotaram o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), não reportam à Direção-Geral do Orçamento (DGO) a sua execução orçamental e ainda não procederam à regularização da situação laboral dos trabalhadores e prestadores de serviços. O Camões, I.P. também merece reparos por não ter estabelecido critérios uniformes e por não ter exercido um acompanhamento e controlo eficaz destas unidades. Deste modo, e apesar do longo tempo decorrido, mantêm-se ativas 12 recomendações anteriores (8 “*acolhidas parcialmente*” - 42%; 4 “*não acolhidas*” - 21%). Foram ainda formuladas novas recomendações.

Algumas das irregularidades detetadas e que se relacionam com a admissão de pessoal e com a execução e o controlo orçamental podem consubstanciar infrações financeiras sancionatórias.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 11/2022 -2ªS/SS**

**17/05/2022**

**Processo n.º 17/2020 – AUDIT**

**Relator: Conselheiro Luís Filipe  
Cracel Viana**

ACESSO / CIRURGIAS / CONSULTAS  
HOSPITALARES / LISTAS DE ESPERA /  
MONITORIZAÇÃO / ONCOLOGIA /  
RASTREIOS ONCOLÓGICOS / SNS / TEMPOS  
DE ESPERA

**AUDITORIA AO ACESSO A CUIDADOS DE SAÚDE ONCOLÓGICOS NO SNS - 2017-2020**

**SUMÁRIO**

O presente relatório dá conta de uma auditoria ao acesso aos cuidados de saúde oncológicos no Serviço Nacional de Saúde (SNS), desenvolvida com o objetivo de examinar o acesso atempado a este tipo de cuidados de saúde diferenciados, entre 2017 e 2020, incluindo o exame dos efeitos da pandemia de COVID-19 na resposta dada pelo SNS nesta área, durante o primeiro ano de resposta àquela emergência de saúde pública.

Apesar de existirem procedimentos institucionalizados para o acompanhamento do acesso a cuidados de saúde oncológicos no SNS, os mesmos apresentam algumas falhas, particularmente resultantes do não desenvolvimento ou da não substituição atempada dos sistemas de informação de suporte. Assim, permanecem por apurar e monitorizar vários indicadores relativos ao acesso a cuidados oncológicos, nomeadamente os tempos e listas de espera nas primeiras consultas hospitalares na doença oncológica, bem como noutros cuidados de saúde essenciais neste contexto, como exames de diagnóstico e terapêutica específicos.

No acesso à cirurgia oncológica, verificou-se uma tendência de degradação dos resultados, entre 2017 e 2020, com uma cada vez maior proporção das cirurgias a ultrapassar os Tempos Máximos de Resposta Garantidos, constatando-se ainda a existência de assimetrias geográficas significativas. O crescimento da atividade cirúrgica no SNS naquele período (4,8%) não foi suficiente para fazer face ao acréscimo verificado na procura (6%).

Já no acesso a rastreios oncológicos de base populacional, em funcionamento para os cancros da mama, do colo do útero e do cólon e reto, verificou-se que não foram atingidos os objetivos de cobertura geográfica e populacional previstos para 2020, observando-se, neste ano, uma quebra na execução dos programas de rastreio.

A atividade do SNS, em 2020, foi condicionada pela necessidade de resposta à pandemia de COVID-19, com reflexo nas atividades de prevenção e resposta à doença oncológica.

No acesso à primeira consulta hospitalar na área oncológica, apesar de as limitações dos dados disponíveis não permitirem concluir objetivamente sobre o impacto da pandemia, a análise de dados parcelares sobre a atividade dos Institutos Portugueses de Oncologia (IPO) permite constatar uma redução nos novos pedidos de consulta, a diminuição da atividade e o aumento dos tempos médios de espera, entre 2019 e 2020.

Na área da cirurgia oncológica, a pandemia de COVID-19 teve como principal impacto a diminuição da identificação de necessidades cirúrgicas. As novas inscrições de utentes, para a realização de cirurgia, diminuíram 4,3% em 2020, face ao ano anterior, tendo as reduções sido particularmente acentuadas nos meses de abril (41,2%) e maio (35,0%), relativamente aos períodos homólogos.

Também os rastreios oncológicos foram fortemente afetados pela pandemia em 2020, tendo ocorrido períodos de suspensão da atividade dos rastreios, com particular incidência nos meses de março, abril e maio. As taxas de adesão dos utentes mantiveram-se estabilizadas, face a anos anteriores, pelo que a diminuição da atividade resultou da menor oferta do SNS: o número de utentes convidados a realizar rastreio em 2020, face a 2019, foi inferior em 46% no cancro da mama, em 54% no cancro do colo do útero e em 38% no cancro do cólon e reto.

Tendo em conta o impacto da pandemia de COVID-19 nas atividades de rastreio, deteção, diagnóstico e tratamento da doença oncológica no SNS, o Tribunal recomenda a aprovação, publicação e implementação de um plano quantificado e calendarizado de recuperação da atividade não realizada.

O Tribunal formula ainda várias recomendações relacionadas com os processos de definição, apuramento e monitorização dos indicadores, com o desenvolvimento e a integração dos sistemas de informação utilizados e com a melhoria dos resultados em termos de acesso.

ACORDOS DE COOPERAÇÃO / ADAPTAR SOCIAL + / BRIGADAS DE INTERVENÇÃO / COVID-19 / ERPI / FUNDO DE REESTRUTURAÇÃO DO SETOR SOLIDÁRIO / IPSS / LINHA DE APOIO AO SETOR SOCIAL / MAREESS / SEGURANÇA SOCIAL

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 13/2022 -2ªS/SS**

**26/05/2022**

**Processo n.º 9/2021 – AUDIT**

**Relator: Conselheiro Luís Filipe Cracel Viana**

**AUDITORIA AOS APOIOS DO ESTADO ÀS IPSS COM ESTRUTURAS RESIDENCIAIS PARA PESSOAS IDOSAS FACE À EMERGÊNCIA DA COVID-19**

**SUMÁRIO**

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria aos apoios do Estado às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) com Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI) em 2020, face à emergência da pandemia da COVID-19.

Nesta auditoria concluiu-se que as IPSS beneficiaram de uma multiplicidade de apoios operacionalizados por diversas entidades públicas, tais como: o Instituto da Segurança Social, IP, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, o Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP e o Banco Português de Fomento, SA.

As IPSS com acordo de cooperação com a Segurança Social beneficiaram de dois aumentos das participações financeiras para a resposta social de ERPI: um regular de 3,5% (10,0 M€), e outro extraordinário de 2% (5,5 M€).

Para ajudar as IPSS com os custos acrescidos de funcionamento foi lançado o Programa “Adaptar Social +”, que teve uma forte adesão, mas um impacto limitado devido a uma dotação inicial insuficiente face à procura, a dificuldades das entidades no preenchimento dos formulários de candidatura e a atrasos na aprovação das candidaturas.

Para proteger e apoiar a tesouraria e a liquidez, foi criada a Linha de Apoio ao Setor Social COVID-19, através do qual foram concedidos 81,4 M€ em financiamento. Por outro lado, as IPSS com dívidas

ao Fundo de Reestruturação do Setor Solidário puderam beneficiar do diferimento dos reembolsos previstos para 2020, tendo sido aprovados 54 pedidos, num total de 1,4 M€, correspondendo a cerca de 48,3% do total de reembolsos previstos para 2020.

Para colmatar a falta de pessoal nas instituições públicas e do setor solidário com atividade na área social e da saúde, foi lançado o Programa MAREESS, através do qual foram colocados 11.246 trabalhadores nas instituições e criadas Brigadas de Intervenção Rápida de composição multidisciplinar, incluindo ajudantes de ação direta, enfermeiros e médicos, que, entre outubro e dezembro de 2020, apoiaram 250 ERPI afetadas por surtos da COVID-19.

Também foi protocolado com os parceiros sociais a criação de vagas extra acordo de cooperação nas ERPI para as pessoas idosas que continuavam internadas após alta clínica por motivos sociais e que precisavam de uma resposta de acolhimento.

O contexto de emergência não permitiu desenvolver sistemas de informação para operacionalização dos apoios, tendo a auditoria detetado falhas e deficiências ao nível dos registos e dos sistemas de monitorização e controlo nos Institutos da Segurança Social e de Emprego e Formação Profissional.

Ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social foi recomendado que desenvolvesse uma estratégia nacional de medidas ativas de emprego para a área do apoio a pessoas idosas e que em futuras respostas a situações de emergência se pondere a criação de apoios mais adaptáveis, que consolidem a multiplicidade de apoios existentes, e que também permitam diferenciar as instituições em função das respostas sociais desenvolvidas.

Ao Instituto da Segurança Social, IP, ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, e ao Banco Português de Fomento, SA, foi recomendado que, em futuras respostas a situações de emergência, instituem procedimentos de monitorização e controlo sistemáticos mais robustos, bem como mecanismos de deteção e correção de irregularidades, por forma a minimizar o risco de atribuição indevida de apoios.

Ao Instituto da Segurança Social, IP, o Tribunal recomendou que se simplifique os processos de candidatura a programas ou apoios, por forma a reduzir o número de candidaturas excluídas por falhas de instrução ou falta de elementos não essenciais ou que o Instituto já disponha.

**RELATÓRIO OUTRAS AÇÕES  
DE CONTROLO N.º 2/2022 -  
2ªS/SS**

**07/04/2022**

**Processo n.º 6/2021 – OAC**

**Relator: Conselheira Maria da Luz  
Carmezim**

CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS /  
CONTRATAÇÃO PÚBLICA / COVID-19 / DEFESA  
NACIONAL / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL /  
INDICADOR ORÇAMENTAL / NOVO REFERENCIAL  
CONTABILÍSTICO / PRESTAÇÃO DE CONTAS /  
SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA A GESTÃO  
ORÇAMENTAL / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO  
CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES  
PÚBLICAS (SNC-AP) / SISTEMA INTEGRADO DE  
GESTÃO DA DEFESA NACIONAL /

## **APLICAÇÃO DOS NOVOS REFERENCIAIS CONTABILÍSTICOS NA ÁREA DA DEFESA NACIONAL**

### **SUMÁRIO**

O MDN é o departamento governamental que tem por missão preparar e executar a política de defesa nacional e das Forças Armadas no âmbito das atribuições que lhe são conferidas pela Lei de Defesa Nacional, bem como assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas e dos demais serviços e organismos nele integrados.

No ano de 2020, o MDN abrangia um universo de 19 entidades, das quais 18 integram o perímetro das Administrações Públicas, sendo 13 serviços integrados, 5 empresas públicas e um Instituto Público. Os serviços integrados representam, em termos de despesa, 99% do universo em análise, dos quais se destacam o Exército, a Marinha e a Força Aérea, que representam, em conjunto, 75% da despesa do Ministério.

Das 19 contas reportadas a 2020, 18 foram preparadas em SNC-AP, sendo que 10 aplicaram o regime integral deste normativo contabilístico e 8 o regime simplificado.

Constatou-se que 13 dos 19 processos de prestação de contas não se encontravam completos, estando em falta, designadamente, os mapas referentes aos Encargos Contratuais, Orçamento e Anexo às Demonstrações Orçamentais, situação que foi corrigida em sede de contraditório, subsistindo 6 situações de incompletude do processo de prestação de contas: IH, Exército, Marinha, AA, Extra. Acresce que a IGDN e a DGPDN apresentaram, em sede de contraditório, mapas dos Encargos

Contratuais, em documento autônomo e não no formato exigido nos termos da Instrução n.º 1/2019-PG, o que deverá ser corrigido no futuro.

Sete entidades do MDN apresentaram Certificação Legal de Contas: cinco empresas públicas; um serviço e fundo autônomo; e um serviço integrado, sendo de referir que a maioria das entidades, sendo serviços integrados, foram dispensadas de apresentar Certificação Legal de Contas. Salienta-se a opção da Marinha em diligenciar no sentido das suas contas de 2019 e de 2020 serem objeto de certificação.

Apenas uma CLC não apresenta reservas nem ênfases e todas incluem a opinião sobre as demonstrações orçamentais e sobre o relatório de gestão das entidades. Das 20 reservas apresentadas, 4 referem-se a Ativos Fixos Tangíveis e 3 a Inventários e, no que respeita às 4 ênfases, estão relacionadas com registos provenientes da liquidação da entidade e com correções referentes à transição para SNC-AP e a projetos em curso.

Nos indicadores orçamentais apurados no biénio 2019/2020 verifica-se que a execução orçamental da receita variou entre 50% e 95% e a execução orçamental da despesa entre 51% e 93%. Relativamente aos Saldos, constatou-se que o saldo corrente apresenta um valor superior a zero, sendo o saldo de capital, de um modo geral, nulo ou negativo. Quanto ao saldo global, verifica-se que, para além de entidades com saldo nulo, existem seis com saldo negativo e sete com saldo positivo.

O grau de realização das liquidações e o grau de execução das obrigações ronda, em praticamente todas as entidades, os 100%.

Quanto à estrutura da receita, verifica-se, com exceção das empresas cujas receitas provêm da venda de bens e de “outras receitas correntes”, que as entidades são maioritariamente financiadas com transferências correntes (entre 59% e 100% da receita cobrada), ainda que algumas evidenciem, valores reduzidos de receitas provenientes da venda de bens, transferências de capital e venda de bens de capital. Na despesa, a componente mais significativa é a relativa a Despesas com Pessoal (que chega a atingir os 97% da despesa total), identificando-se como a segunda mais representativa a Aquisição de Bens e Serviços.

A SGMDN é a entidade coordenadora do programa orçamental da Defesa Nacional, sendo também responsável pelos Sistemas de Informação de gestão comuns a este Ministério, incluindo o SIGDN e assumiu a coordenação do processo de transição, implementação e acompanhamento do SNC-AP. Assim, foram constituídos dois grupos de trabalho, um para a adequação tecnológica do SIGDN e outro para a adaptação das políticas contabilísticas.

O plano de transição setorial abrangeu, assim, a adaptação dos sistemas de informação e a aplicação do SNC-AP, os quais entraram em produtivo em janeiro de 2019, tendo o SIGDN sido adaptado ao SNC-AP, à Norma Técnica n.º 1/2017 da UniLEO e à correspondente documentação de suporte.

No âmbito da adaptação das políticas contabilísticas o seu trabalho visou definir políticas comuns para todo o universo da Defesa Nacional que utiliza o SIGDN, tendo sido elaborado um manual de “Políticas contabilísticas para a Defesa Nacional” que aborda todas as NCP previstas no SNC-AP, estabelecendo orientações práticas para a contabilização das operações e salientado as políticas contabilísticas relativas a algumas das Normas.

Alguns dos desafios e dificuldades na implementação do SNC-AP traduziram-se: na necessidade de adaptação, em SIGDN, de diversos processos orçamentais, financeiros, logísticos e de recursos humanos; especificidade contabilística do setor da Defesa Nacional, designadamente, ao nível de ativos fixos tangíveis de natureza militar; em constrangimentos nas interfaces com as diferentes plataformas utilizadas pelas entidades intervenientes nos processos [TdC, DGO, eSPaP e IGCP].

As entidades do MDN, em sede de processo de prestação de contas de 2019 decorrente da transição para o SNC-AP, apresentaram as respetivas reconciliações para o Balanço de Abertura, sendo que a maioria reportou impactos resultantes de situações de reconhecimento e/ou desreconhecimento, retificações decorrentes da atualização de inventários, de ativos fixos tangíveis e alteração de critérios de mensuração.

No que respeita às NCP aplicadas pelas entidades do MDN, verificou-se falta de informação relativamente a normas que deveriam constar do Anexo às Demonstrações Financeiras, nomeadamente, a NCP 27 – Contabilidade de gestão, tendo-se apurado que apenas cinco entidades fazem referência ao cumprimento da mesma.

No âmbito do impacto da COVID-19 e no que se refere à divulgação de acontecimentos após a data de relato (obrigatório para todas as entidades), apurou-se que das 20 contas analisadas (referentes a 2019): 13 não faziam referência à COVID-19; sete entidades fizeram divulgações neste âmbito, mas nenhuma quantificou os possíveis impactos.

Quanto ao impacto da COVID-19 na execução orçamental de 2020 das entidades do MDN, o Exército e a Marinha foram aqueles que mais despesas apresentaram no âmbito das medidas COVID-19 registadas no SIGO, seguidos pelo EMGFA e pela FA, sendo que as despesas mais significativas ocorreram no âmbito da Medida 95 – Contingência COVID 2019 - Prevenção, contenção, mitigação e tratamento.

De referir que foram detetadas divergências entre os montantes indicados pela Marinha, na prestação de contas de 2020, relativos às despesas no âmbito da Medida 95 (3.537 m€) e os pagamentos constantes do SIGO nesta Medida (2.964 m€), no valor de 573 m€, resultantes da realização de despesas com o combate à pandemia realizadas antes da DGO emitir a Circular sobre a matéria.

Constatou-se, ainda, que seis entidades do MDN não reportaram no SIGO qualquer despesa no âmbito das medidas COVID-19, a saber: DGRDN; Gabinetes de Membros do Governo; EMPORDEF – Engenharia Naval, S.A.; EXTRA – Explosivos da Trafaria, S.A.; IdD – Plataforma das Indústrias de Defesa Nacional, S.A.; e Instituto Hidrográfico.

Quanto ao impacto da COVID-19 na contratação pública realizada por estas entidades em 2020, verificaram-se situações em que não foi apresentada execução orçamental nas medidas COVID-19 (SIGO), enquanto que no Portal BASE constam contratos celebrados naquele âmbito (e.g. DGRDN e IdD). Por outro lado, detetaram-se situações de inexistência de contratos publicitados no Portal BASE, mas com execução orçamental de despesa COVID-19 no SIGO (e.g. DGPDN e IDN).

Quanto aos contratos remetidos ao TdC, no âmbito de despesas com a COVID-19 (nos termos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, e com invocação da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP), verificou-se que o EMGFA e a FA ambos remeteram dois contratos, enquanto o Exército não efetuou qualquer remessa, apesar de no Portal BASE ter publicitado contratos sujeitos a esta obrigação.

**SENTENÇA N.º 24/2021 – 3ª S**

**29/10/2021**

**Processo n.º 4/2020-JRF**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá  
Mesquita**

ALTERAÇÃO DE POSICIONAMENTO  
REMUNERATÓRIO / AUXÍLIO FINANCEIRO /  
CARGO DIRIGENTE / CONTROLO DA  
DESPESA PÚBLICA / ENTIDADE PÚBLICA  
EMPRESARIAL / FRAUDE À LEI /  
NOMEAÇÃO / PROGRESSÃO / PROMOÇÃO /  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /  
VALORIZAÇÃO REMUNERATÓRIA

### SUMÁRIO

1. Nos processos jurisdicionais de efetivação de responsabilidades financeira, delimitado o objeto pelo pedido e alegação da matéria factual essencial para a sustentação daquele, em matéria de Direito o tribunal aprecia, independentemente das alegações das partes, as questões jurídicas essenciais à luz do que entende ser imposto pela metodologia, princípios e normas jurídicas relevantes.
2. As proibições de valorizações remuneratórias estatuídas nas leis dos orçamentos de Estado de 2013 a 2016 foram orientadas por um objetivo de controlo da despesa pública e conformadas pelo programa de auxílio financeiro a Portugal estabelecido no «Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica», assumido durante a XI Legislatura, que vieram ser sobretudo executadas no âmbito da XII Legislatura, iniciada em 20 de junho de 2011.
3. A previsão da norma do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-A/2014 tinha como objeto *atos que consubstanciem valorizações remuneratórias*, mas apenas abrangia *atos* relativos a certos tipos de mudanças refletidas em posições subjetivas, em particular, estritas alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou postos superiores aos detidos, incluindo ascensões no quadro de concursos para categorias superiores de determinada carreira.

4. A nomeação para cargos dirigentes em comissão de serviço por tempo determinado, na medida que não fosse geradora de quaisquer direitos adquiridos para além do exercício do cargo e se apresentasse desligada de uma evolução da carreira ou de melhoria remuneratória de um determinado posto ou cargo não integrava a previsão da norma do n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 82-A/2014 e, conseqüentemente, não era abrangida pela respetiva estatuição.
5. A atribuição de nível a cargo dirigente de entidade pública empresarial constitui uma definição da categoria do cargo sustentada num juízo sobre a respetiva «complexidade e responsabilidade» que não pode integrar uma ponderação sobre a pessoa do titular nomeado.
6. A previsão da norma do n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 82-A/2014 podia abranger *atos* do Conselho de Administração da CP relativos a cargos dirigentes e, conseqüentemente, decisões sobre essas matérias poderiam colidir com a imperatividade da proibição de *atos de valorização remuneratória* e violar a estatuição legal que determina que a norma orçamental prevalece sobre quaisquer outras *normas legais ou convencionais, especiais ou excepcionais, em contrário*.
7. A interpretação sistemático-teleológica da norma do artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 82-A/2014 impunha, ainda, a proibição de atos suscetíveis de enquadramento na figura da fraude à lei no Direito Civil, isto é, o encadeamento de um conjunto de atos que isoladamente se poderiam apresentar como lícitos, mas globalmente constituem um meio para prosseguir um *resultado final global ilícito*, no caso colidentes com a proibição em análise pelo facto de serem *equivalentes* a atos de *valorização remuneratória* de cargos dirigentes da CP.
8. No caso *sub judice*, verificou-se uma situação oposta a uma fraude à norma orçamental de proibição de valorizações remuneratórias, já que a redefinição dos níveis de cargos dirigentes constituiu a última etapa de processo de reforma orgânica (desenvolvido entre 2013 e 2016) com extinção e criação de novos cargos sendo gerador de uma redução substancial da despesa global com a remuneração dos cargos dirigentes, resultado coerente com o programa legislativo de controlo da despesa pública e a teleologia da proibição de valorizações remuneratórias.

AUTARQUIA LOCAL / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / DISPENSA DE MULTA / ESTATUTO REMUNERATÓRIO MAIS FAVORÁVEL / FUNDAÇÃO PÚBLICA DE DIREITO PRIVADO / MOBILIDADE / PAGAMENTOS INDEVIDO / PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DE FUNÇÕES / RECRUTAMENTO DE TRABALHADORES / REGIME DE VINCULAÇÃO, DE CARREIRAS E DE REMUNERAÇÕES DOS TRABALHADORES QUE EXERCEM FUNÇÕES PÚBLICAS / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA

**SENTENÇA N.º 3/2022 – 3ª S**

**10/03/2022**

**Processo n.º 6/2021-JRF**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita**

## **SUMÁRIO**

- 1.** À data dos factos, a Lei-Quadro das Fundações (LQF) aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, não sujeitava o recrutamento de trabalhadores por fundação pública de direito privado ao regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (RVCRTFP) estabelecido pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, impondo apenas que no processo de recrutamento fossem respeitados os princípios constitucionais da publicidade, concorrência e igualdade (artigo 48º, alínea *e*), da LQF).
- 2.** A alegação do Demandante não compreendeu factos suscetíveis de configurarem um plano que compreendesse uma simulação na contratação pela fundação pública de direito privado dirigida à transição do trabalhador dessa entidade para autarquia local ao abrigo de um estatuto remuneratório mais favorável do que o que lhe seria devido por via de ingresso direto nessa autarquia local, pelo que os procedimentos empregues não podiam ser perspetivados como uma simulação suscetível de ser enquadrada no artigo 240.º do Código Civil.
- 3.** A dispensa do período experimental e seu reflexo na mobilidade do trabalhador apresentou-se conforme o princípio da continuidade de funções, então estabelecido no artigo 84.º do RVCRTFP.
- 4.** A responsabilidade reintegratória imputada ao Demandado (ao abrigo do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC) estava dependente do pressuposto substantivo de se ter verificado um ato ilícito violador da lei no que concerne ao valor da remuneração do trabalhador na autarquia que teria sido causa de pagamentos indevidos, pelo que, sendo a remuneração auferida pelo trabalhador

resultado de uma sequência de atos lícitos, falece o pressuposto jurídico da alegação do Demandante.

5. A infração sancionatória reportada à violação de normas mencionadas em duas alíneas, *b)* e *l)*, do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC no caso *sub judice* deve ser configurada como tendo dimensão unitária, em face da ausência de discriminação de processos resolutivos do imputado sendo o seu preenchimento autónomo de qualquer resultado financeiro danoso para a entidade que, aliás, não foi alegado nem provado, pois a ilegalidade reporta-se a um serviço necessário que foi efetivamente prestado e o valor do contrato correspondeu aos usos e costumes para esse tipo de serviço, pelo que teria sempre de ser processado o seu pagamento.
6. Era exigível em termos gerais ao Demandado a tomada de precauções suficientes na contratação para assegurar o respeito de princípios e regras legais da contratação pública, mas reportando-se o procedimento censurado, apenas, a défice de atenção na ultrapassagem ligeira do limiar de um valor por via da sucessão de contratos similares no quadro de uma entidade com reduzidos recursos humanos, tendo o Demandado agido com «culpa diminuta» e não havendo lugar a qualquer reposição deve ser dispensada de multa ao abrigo do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

**SENTENÇA N.º 4/2022 – 3ª S**

**05/04/2022**

**Processo n.º 17/2019-JRF**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita**

DESPEZA DE REPRESENTAÇÃO / ESTATUTO  
DOS ELEITOS LOCAIS / NEGLIGÊNCIA /  
PAGAMENTOS INDEVIDO / PRÉ-REFORMA /  
REMUNERAÇÃO A MEIO TEMPO /  
REMUNERAÇÃO A TEMPO INTEIRO /  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
REINTEGRATÓRIA

## SUMÁRIO

1. A alegação jurídica do MP sobre a infração financeira reintegratória imputada é sustentada nas seguintes ideias: por exercer o seu mandato em regime de meio tempo, o Demandado Originário não tinha direito à perção de despesas de representação, conforme resulta das disposições conjugadas dos artigos 8.º e 5.º, n.º 2, do Estatuto dos Eleitos Locais (ELE) aprovado pela Lei

n.º 29/87, de 30 de junho, na redação vigente à data dos factos, pelo que a autarquia, por ação do Demandado Originário, pagou um montante global a título de despesas de representação em colisão com as normas que regulavam o *estatuto formal* assumido pelo Demandado Originário (autarca a meio tempo), em particular a alínea *a*) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 5.º do EEL o que o fazia incorrer em responsabilidade reintegratória por pagamentos indevidos em face do disposto no n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC.

2. Tendo presente o estatuto formal assumido pelo Demandado Originário, enquanto autarca a meio tempo, processar despesas de representação era ilegal e nessa medida aquele violou os deveres objetivos de cuidado que sobre ele recaíam de cumprimento rigoroso da lei.
3. No quadro da responsabilidade financeira reintegratória, o grau de culpa também deve ser valorado atento, nomeadamente, o disposto no artigo 64.º, n.º 1, da LOPTC, existindo no caso *sub judice*, fatores que importa ponderar: as competências do cargo; o volume e fundos movimentados; o montante material da lesão dos dinheiros, os valores públicos cuja defesa incumbia ao Demandado Originário e, tendo presente a realidade factual, saber se os erros formais se repercutiram num efetivo prejuízo (em face da verdade material apurada que está para além do formalismo relativo ao estatuto assumido) e em que medida para a entidade pública.
4. Sede em que se apresenta determinante o enquadramento jurídico da situação real verificada, em particular, a circunstância de no caso concreto o Demandado Originário ter atuado na prática como autarca a tempo inteiro apenas não assumindo formalmente esse estatuto pela convicção que tinha formado (a partir de informação que lhe fora prestada por terceiros) no sentido de que se assim fosse teria de optar entre a respetiva remuneração ou a prestação de pré-reformado da EDP.
5. A pré-reforma antecipada derivava de acordo entre o Demandado Originário e a EDP enquanto sua entidade empregadora do qual decorria para a entidade patronal o dever de pagar uma prestação mensal até ao momento em que o Demandado Originário iniciasse a situação de reforma.
6. Nos anos de 2009 e 2010 estava em vigor a redação originária do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 52 -A/2005, pelo que o limite previsto no n.º 1 do preceito não se aplicava «às prestações de natureza privada» a que tivessem «direito os respetivos titulares», salvo se tais prestações tivessem «resultado de contribuições ou descontos obrigatórios» e nessa altura a EDP era uma empresa maioritariamente privada, pelo que, ao invés do que tinha sido transmitido ao Demandado Originário e do que se afirmou em algumas análises sobre o caso concreto em sede

de auditoria e no presente julgamento, caso o Demandado Originário tivesse optado pelo exercício do mandato em tempo inteiro poderia ter cumulado a prestação auferida pela EDP (a qual não resultava de contribuições ou descontos obrigatórios antes era suportada pela EDP) com a remuneração de autarca a tempo inteiro.

7. Pelo que, a situação de equívoco do Demandado Originário sobre o regime legal e que abrangeu a questão da possibilidade de o autarca a meio tempo receber despesas de representação acabou por ser prejudicial para o autarca, pois em vez de 50% da remuneração poderia ter direito a 100% da remuneração mais despesas de representação e esse equívoco acabou por beneficiar o orçamento do município que não teve de assumir o pagamento de uma remuneração integral.

APLICAÇÃO DA LEI MAIS FAVORÁVEL /  
CONVOLAÇÃO DO RECURSO / DIREITO PENAL /  
DOCUMENTO / MEIO DE PROVA / NORMA  
INTERPRETATIVA / PROCESSO CIVIL /  
PROCESSO PENAL / RECURSO DE REVISÃO /  
RECURSO EXTRAORDINÁRIO / REJEIÇÃO DE  
RECURSO / PROCESSO DE EFETIVAÇÃO DE  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /  
RETROATIVIDADE / REVISÃO DE ACÓRDÃO

**ACÓRDÃO N.º 2/2022 – 3ª S/PL**

**12/01/2022**

**Recurso Extraordinário de  
Revisão n.º 1/2021  
Processo n.º 5/2017-JRF**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá  
Mesquita**

## SUMÁRIO

1. O recurso de revisão de sentença ou acórdão transitado em julgado no âmbito de processo de efetivação de responsabilidades financeiras constitui uma categoria de recurso extraordinário prevista nos artigos 76.º, n.º 1, al. *d*), e 101.º, n.º 4, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) a que, por força do último preceito indicado, se aplica, com as necessárias adaptações, o regime dos artigos 696.º a 702.º do Código de Processo Civil (CPC).
2. No procedimento específico do recurso de revisão existe uma primeira fase de julgamento dos pressupostos de admissão do concreto meio extraordinário de impugnação de uma decisão transitada, o qual opera de forma independente do juízo sobre a procedência da específica pretensão jurídico-prática do(s) recorrente(s), devendo o tribunal indeferir liminarmente o

requerimento «quando reconheça de imediato que não há motivo para revisão» (artigo 699.º, n.º 1, do CPC).

3. O conceito de «documento» empregue na alínea *c*) do artigo 696.º do CPC é enquadrado pelo direito probatório material à luz do conceito constante do artigo 362.º do Código Civil (CC), enquanto relativo a um meio de prova constituído por «qualquer objeto elaborado pelo homem com o fim de reproduzir ou representar uma pessoa, coisa ou facto» e não compreende o conteúdo de um ato normativo o qual não constitui a corporização de uma declaração de verdade ou ciência mas uma intervenção prescritiva na ordem jurídica que expressa um ato de vontade de um órgão estadual (no caso o Governo) posterior à produção do ato jurisdicional cuja revisão se pretende.
4. O artigo 13.º, n.º 1, do CC estabelece que a eficácia retroativa das normas interpretativas não atinge «os efeitos já produzidos pelo cumprimento da obrigação, por sentença passada em julgado, por transação, ainda que não homologada, ou por atos de análoga natureza».
5. O artigo 101.º, n.º 4, da LOPTC determina que ao recurso de revisão de sentenças e acórdãos de processos de efetivação de responsabilidades financeiras se aplica o regime do Código de Processo Civil, não se aplicando as normas processuais penais.
6. No Direito Penal substantivo e adjetivo, inclusive ao nível constitucional, autonomizam-se:
  - a) Por um lado, *a aplicação retroativa de leis penais de conteúdo mais favorável ao arguido* (parte final do n.º 4 do artigo 29.º da Constituição);
  - b) Por outro, *o direito de os cidadãos injustamente condenados à revisão da sentença e à indemnização pelos danos sofridos nas condições que a lei prescrever* (n.º 6 artigo 29.º da Constituição).
7. O que se repercute em distinções estruturais de mecanismos processuais:
  - a) Para a aplicação retroativa de lei penal mais favorável a casos julgados existe um procedimento em que o tribunal se limita a verificar que o facto já não constitui crime, sem qualquer reapreciação do mesmo.
  - b) No recurso de revisão existe um mecanismo complexo, de índole constitutiva, em que admitido o recurso abre-se um processo de reapreciação da eventual injustiça (originária) da condenação.
8. Isto é, o direito à revisão da sentença penal condenatória injusta pressupõe um erro judicial e, em consequência, uma injustiça contemporânea da decisão pelo que enquanto meio processual

excecional não pode ser promovido para alteração de decisão transitada com o fundamento numa modificação legal superveniente.

9. A norma do artigo 699.º, n.º 1, do CPC impõe que o requerimento de recurso de revisão interposto perante o tribunal de 2.ª instância que proferiu a última decisão seja indeferido quando se reconheça de imediato que não há motivo para revisão não sendo admissível a convolação em requerimento para incidente ao abrigo do artigo 371.º-A do Código de Processo Penal perante o tribunal de 1.ª instância.

### **ACÓRDÃO N.º 3/2022 – 3ª S/PL**

**12/01/2022**

**Processo n.º 33/2019-JRF  
Recurso Ordinário n.º 4/2021**

**Relator: Conselheiro António  
Francisco Martins**

ACONTECIMENTO IMPREVISÍVEL / AJUSTE DIRETO /  
AUTONOMIA FINANCEIRA / AUTONOMIA  
UNIVERSITÁRIA / COMPETÊNCIA MATERIAL /  
CONTRATAÇÃO PÚBLICA / DIVISÃO EM LOTES /  
ESCOLHA DO PROCEDIMENTO / INFRAÇÃO  
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / NULIDADE DA  
SENTENÇA / OBJETO DE PROVA / PRINCÍPIOS /  
RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /  
URGÊNCIA IMPERIOSA / VALOR DO CONTRATO

### **SUMÁRIO**

1. A eventual falta de análise crítica das provas não constitui fundamento de nulidade de sentença, podendo apenas ser fundamento para a impugnação da decisão sobre a matéria de facto.
2. A autonomia financeira de que as Universidades gozam, consagrada constitucionalmente, nos termos do n.º 2 do artigo 76.º da CRP, caracteriza-se pela autonomia na decisão, através dos órgãos próprios da Universidade, sobre a gestão e dispêndio dos recursos financeiros que lhes sejam afetos, quer sejam dotações orçamentais, quer sejam receitas ou rendimentos que possam arrecadar, máxime propinas e outras taxas de frequência, sem prejuízo do controlo estadual sobre a legalidade das suas decisões.
3. As instituições de ensino superior públicas, ainda que de tipo fundacional, são consideradas “entidades adjudicantes” e estão sujeitas às regras da contratação pública, desde a entrada em vigor do DL149/2012 de 12.07, com a redação dada por este ao artigo 2.º do CCP.

4. Não é incompatível com a autonomia financeira das universidades, ainda que de tipo fundacional, a instituição de um regime de controlo sobre a utilização dos recursos financeiros geridos pelas instituições de ensino superior públicas e com a eventual responsabilização financeira, no caso de não observância das regras e procedimentos a que os órgãos de gestão das Universidades estão sujeitos.
5. As normas que atribuem competência ao Tribunal de Contas, para julgara efetivação de responsabilidades das instituições de ensino superior públicas de quem gere e utiliza dinheiros públicos, ainda que na dimensão das “receitas próprias” das universidades, não padecem de inconstitucionalidade, nomeadamente não violam a autonomia financeira das universidades.
6. Objeto de prova é a demonstração da realidade dos factos, entendendo-se por estes os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e cabendo no conceito amplo de “factos” ou “juízo qualificativo” de fenómenos naturais ou provocados por pessoas, as conclusões factuais ou logicamente resultantes de uma associação de factos simples ou atomísticos.
7. As entidades adjudicantes estão sujeitas a observar determinadas regras de contratação, quando pretendam adquirir prestações que estão, ou são suscetíveis de estar, submetidas à concorrência, devendo adotar, justifica e fundamentadamente, um dos procedimentos indicados nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 16.º do CCP.
8. As entidades adjudicantes devem observar, de forma rigorosa, os requisitos ou pressupostos das disposições legais onde se estabelecem os critérios de escolha dos procedimentos de formação dos contratos públicos, bem como dar cumprimento aos princípios gerais da contratação pública, nomeadamente da transparência, da igualdade e da concorrência.
9. O critério material para o ajuste direto, da “urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis”, tem de ser aferido em função dos atos de gestão que cabem aos decisores, nomeadamente no que tange ao caso concreto, atos/decisões dirigidos à manutenção/conservação dos equipamentos da instituição e considerando que, quando estamos perante necessidades de carácter permanente e previsíveis, devem ser adotados procedimentos concorrenciais lançados com a necessária antecedência.
10. É pelo valor a contratar, ou seja, pelo valor máximo do benefício económico que, em função do procedimento adotado, pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto e não pelo encargo suportado com a execução parcial dos contratos, que tem de se aferir se o procedimento adotado de contratação pública foi o adequado e se foi dado cumprimento ou não às normas legais relativas a contratação pública.

11. A circunstância da não apresentação de propostas, num anterior concurso público, não configura o conceito de “acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante”, que permita fundamentar a possibilidade de recurso ao ajuste direto.
12. São de considerar como indicadores ou elementos relevantes para aferir se estamos ou não perante “prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato”, a possibilidade de poderem ser objeto de uma mesma contratação, na perspetiva do princípio da unidade do objeto contratual em função de integrarem o mesmo setor de mercado ou de ser técnica e economicamente viável a sua aquisição conjunta, ainda que não sejam exatamente prestações iguais, destinarem-se as diversas prestações a um mesmo projeto/atividade e haver uma proximidade temporal na formação dos diversos contratos, embora como limite máximo de um ano a contar do início do primeiro procedimento.
13. No âmbito do julgamento de responsabilidades financeiras, da competência da 3ª Secção do Tribunal de Contas, não é possível a relevação da responsabilidade financeira.

AMPLIAÇÃO / CONHECIMENTO OFICIOSO /  
CULPA / CULPA DIMINUTA / DISPENSA DE  
MULTA / FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO /  
IMPUGNAÇÃO DA DECISÃO DE FACTO /  
INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA /  
ORÇAMENTOS / PRINCÍPIO DA  
UNIVERSALIDADE / REJEIÇÃO DO RECURSO

**ACÓRDÃO N.º 7/2022 – 3ª S/PL**

**16/02/2022**

**Processo n.º 5/2021-RO**

**Relator: Conselheiro António  
Francisco Martins**

## SUMÁRIO

1. A não especificação do concreto meio probatório invocado na impugnação e a não alegação dos fundamentos pelos quais, no entender do recorrente, o meio probatório invocado importaria decisão diversa sobre determinado ponto de facto, constitui fundamento para a rejeição do recurso, na dimensão da impugnação da decisão sobre a matéria de facto.

2. Situando-se os factos invocados no domínio dos poderes de cognição, de forma oficiosa, por parte do Tribunal, é de conhecer do pedido de ampliação da base factual, tendo em vista a adequada solução jurídica.
3. A culpa do agente, no âmbito das infrações financeiras, é de ponderar em função da dimensão específica da responsabilidade financeira, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente, na gestão e afetação dos dinheiros públicos.
4. Não ocorrendo qualquer circunstância ou facto que tenha obstado ao cumprimento, por parte dos demandados, do dever de cuidado e cumprimento dos normativos relativos à elaboração dos orçamentos e ao controlo orçamental, que lhes incumbia observar – e fazer observar – é de concluir que os demandados agiram com culpa, na modalidade de negligência, ao não observarem o princípio da universalidade dos orçamentos.
5. Verificando-se os pressupostos exigidos no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC é de dispensar a aplicação de multa.
6. É de qualificar como diminuta a culpa quando a omissão ocorre num circunstancialismo em que é menos censurável a inércia, por ela ocorrer na sequência de rotinas e procedimentos anteriormente instituídos, os agentes não terem sido antes confrontados com o procedimento incorreto e terem depositado confiança na experiência e conhecimento de quem tem por objeto comercial a prestação de serviços de contabilidade.

**ACÓRDÃO N.º 17/2022 – 3ª S/PL**

**02/06/2022**

**Processo n.º 1/202-RO**

**Relator: Conselheiro António  
Francisco Martins**

CULPA / ERSE / IMPUGNAÇÃO DA DECISÃO DE FACTO / INCONSTITUCIONALIDADE / INFRAÇÃO FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / INÍCIO DA PRESCRIÇÃO / LEGISLAÇÃO COVID19 / NEGLIGÊNCIA / PAGAMENTOS INDEVIDOS / QUESTÃO PREJUDICIAL / REAPRECIAÇÃO / REJEIÇÃO DO RECURSO / SUSPENSÃO DA PRESCRIÇÃO / TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA

## SUMÁRIO

1. Os períodos de suspensão do prazo de prescrição, previstos na legislação aprovada no âmbito da pandemia da Covid-19, são de considerar um acrescento aos períodos legalmente estabelecidos de suspensão de prazos, nas várias legislações que os preveem e, no caso das infrações financeiras, aos prazos a que alude o artigo 70.º da LOPTC.
2. A aplicação de tal regime excepcional e temporário de suspensão do prazo de prescrição a processos pendentes, relativos a factos cometidos antes do início da respetiva vigência, não é inconstitucional, pois não exprime qualquer excesso, arbítrio ou abuso por parte do Estado contra o qual faça sentido invocar as garantias inerentes à proibição da retroatividade *in pejus*.
3. Na responsabilidade financeira reintegratória, por pagamentos indevidos, a infração consuma-se quando ocorre o ato que gera a responsabilidade, ou seja, quando é processado o pagamento ilegal ou indevido, que causa dano ao erário público, pelo que o prazo de prescrição corre a partir de cada um dos diversos atos de pagamentos indevidos.
4. Não é de formular ao Tribunal de Justiça da União Europeia um pedido de decisão prejudicial sobre a compatibilidade do direito nacional com o direito da União Europeia, quando não se considera necessária ao julgamento da causa a interpretação em causa.
5. A decisão sobre a matéria de facto pode ser alterada em via de recurso, mas a reapreciação de tal decisão, em face dos fundamentos invocados pelo recorrente, não importa a realização de um segundo julgamento por parte do tribunal *ad quem*.
6. Não tendo os recorrentes dado cumprimento ao ónus previsto nas alíneas b) do n.º 1 e a) do n.º 2, ambos do artigo 640.º do CPC, ou seja, não indicando “com exatidão as passagens da gravação em que se funda o seu recurso”, nomeadamente para se poder aferir da alegada “falta de isenção” e “contradição”, é de rejeitar o recurso, nesta dimensão de impugnação da decisão sobre a matéria de facto.
7. O conceito de “regime retributivo”, previsto no n.º 3 do artigo 54.º dos Estatutos da ERSE, aprovados pelo artigo 2.º do DL 97/2002, engloba todas as despesas com pessoal que, sendo atribuídas com constância e regularidade, têm reflexos na gestão financeira daquela entidade.
8. Integrando assim o “regime retributivo” os “complementos remuneratórios”, “benefícios” e “regalias” pagos ao pessoal da ERSE, sem terem sido objeto de homologação governamental,

---

constituem os mesmos pagamentos indevidos, por serem ilegais e terem causado dano ao erário público.

9. Tal norma, ao prever a “homologação” ministerial” do “regime retributivo do pessoal da ERSE”, não enferma de qualquer inconstitucionalidade, máxime perante a previsão constitucional do artigo 267.º, que integra as entidades reguladoras na estrutura da Administração Pública, ainda que com estatuto de “entidade administrativa independente”.
10. Cumprindo aos demandados, na qualidade de membros do Conselho de Administração, aferir da legalidade dos suplementos remuneratórios, benefícios e regalias do pessoal da ERSE e não tendo procedido a tal, quanto autorizaram o pagamento dos que estão em causa nos autos, é de concluir que não se pautaram pelo padrão exigível dum responsável financeiro diligente e prudente, na afetação dos dinheiros públicos que lhes competia gerir.



**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 1/2022 – FS/SRATC**

**06/04/2022**

**Ação n.º 20-D013**

**Relator: Conselheiro José Araújo  
Barros**

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / AUDITORIA /  
CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS /  
CONTRATO / EMPRESA REGIONAL /  
PAGAMENTO / RECOMENDAÇÕES / SERVIÇO  
PÚBLICO / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO  
CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES  
PÚBLICAS (SNC-AP)

**OBRIGAÇÕES DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE PASSAGEIROS E DE VIATURAS  
NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES**

**SUMÁRIO**

- 1.** O Tribunal de Contas analisou a execução financeira do contrato de fornecimento do serviço público de transporte marítimo de passageiros e de viaturas na Região Autónoma dos Açores, celebrado em 23-02-2017, entre a Região Autónoma dos Açores, através da Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas, e a Atlânticoline, S.A., na vertente relativa à operação sazonal.
- 2.** Os dados relativos à operação sazonal evidenciam que a oferta de transporte disponibilizada se revelou sistematicamente desproporcionada face à procura verificada. Em 2019, a taxa de ocupação ficou-se em apenas 18,9%.
- 3.** Não obstante os condicionalismos que afetaram a operação sazonal, a Atlânticoline, S.A., cumpriu, no essencial, as obrigações de serviço público a que se encontrava vinculada.
- 4.** Apesar de a Direção Regional competente não ter instituído adequados procedimentos de controlo no âmbito da execução do contrato, verificou-se que os dados reportados pela Atlânticoline, S.A., não continham distorções materialmente relevantes, permitindo certificar a correção dos pagamentos efetuados pelo contraente público, totalizando a quantia de 33,6 milhões de euros, abrangendo as duas vertentes da operação (a regular e a sazonal).

5. Cerca de 53% da faturação emitida pelo cocontratante foi regularizada após o prazo contratualmente fixado.
6. Entre 2017 e 2019, a Região transferiu para a Atlânticoline, S.A., a quantia de 28 milhões de euros pela prestação dos serviços objeto do contrato, dos quais 23,4 milhões de euros (83,4%) foram absorvidos pelos défices de exploração gerados pelos dois navios que a empresa fretou e alocou à Linha Amarela da operação sazonal.
7. Em 2020, com fundamento nos efeitos da pandemia da COVID-19, o contraente público determinou o cancelamento da Linha Amarela, que disponibilizava o transporte sazonal de passageiros e de viaturas entre todas as ilhas da Região, com exceção da ilha do Corvo, facto que permitiu à Atlânticoline, S.A., inverter o desempenho económico negativo que vinha tendencialmente a evidenciar nos exercícios anteriores. Na sequência desta decisão, a empresa procedeu à rescisão unilateral dos contratos de fretamento dos dois navios que seriam alocados à referida linha da operação sazonal, estimando-se que a indemnização a pagar ao armador possa atingir o montante de 675 mil euros, no pressuposto de ser alcançado um acordo amigável entre as partes, ou a quantia de 3,75 milhões de euros, na eventualidade do processo vir a ser dirimido por via litigiosa.
8. No âmbito da execução do contrato de fornecimento do serviço público de transporte marítimo de passageiros e de viaturas celebrado entre Região Autónoma dos Açores, através da Secretaria Regional dos Transportes, Turismo e Energia, e a Atlânticoline, S.A., em 14-10-2021, a Direção Regional dos Transportes Aéreos e Marítimos deverá implementar adequados procedimentos de controlo dos critérios definidos para a determinação da contrapartida financeira mensal devida ao cocontratante pela prestação dos serviços, de modo a assegurar a oportuna certificação da informação de suporte aos referidos cálculos.

APOIO FINANCEIRO / AUDITORIA /  
AUTARQUIA LOCAL / AUTORIZAÇÃO DE  
DESPESA / INFRAÇÃO FINANCEIRA  
SANCIONATÓRIA / MUNICÍPIO / PAGAMENTOS  
/ RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
SANCIONATÓRIA

**RELATÓRIO DE APURAMENTO  
DE RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA N.º 2/2022 –  
FS/SRATC**

**27/04/2022  
Ação n.º 21-D262**

**Relator: Conselheiro José Araújo  
Barros**

**RECURSO AO CRÉDITO PELA FREGUESIA DE ROSTO DO CÃO (SÃO ROQUE)**

**SUMÁRIO**

- 1.** O Tribunal de Contas auditou o recurso ao crédito bancário pela Freguesia de Rosto do Cão (São Roque), em 2018, tendo como objetivo principal verificar se a abertura de crédito contratada observou o regime legal de crédito das freguesias.
- 2.** A ação foi realizada na sequência da decisão proferida no Relatório n.º 03/2021 – VIC/SRATC, de 17-05-2021 (Verificação interna da conta da Freguesia de Rosto do Cão - São Roque - Gerência de 2018), face aos indícios de que, naquele ano, teria sido ultrapassado o limite quantitativo de endividamento da Freguesia.
- 3.** Em abril de 2018, a Freguesia de Rosto do Cão (São Roque) contratou uma abertura de crédito, no montante de 75 000,00 euros.
- 4.** A operação concretizada excedeu largamente o limite legal de endividamento da Freguesia de Rosto do Cão (São Roque), fixado em 6 223,80 euros.
- 5.** A Freguesia de Rosto do Cão (São Roque) realizou ainda outras operações de crédito junto da mesma instituição de crédito, que envolveram encargos no montante de 2 533,58 euros, sem a necessária autorização da assembleia de freguesia e com inobservância dos limites legais de endividamento.

6. Formularam-se recomendações dirigidas, em particular, à adoção de procedimentos de controlo que assegurem o cumprimento das disposições legais em matéria de endividamento, nomeadamente:
- Obtenção de prévia autorização da assembleia de freguesia, em caso de recurso ao crédito.
  - Observância dos limites quantitativos de endividamento.

**SENTENÇA N.º 1/2022 – SRATC**

**15/04/2022**

**Processo Autónomo de Multa n.º  
2/2021-M-SRATC**

**Relator: Conselheiro José Araújo  
Barros**

FALTA INJUSTIFICADA / GRADUAÇÃO DA  
MULTA / MULTA / PROCESSO AUTÓNOMO DE  
MULTA / REMESSA DE DOCUMENTOS

**SUMÁRIO**

1. A falta injustificada da remessa de documentos ao tribunal é passível de multa, na previsão da alínea c) do artigo 66.º, n.º 1, da LOPTC.
2. Atendendo aos critérios plasmados no n.º 2 do artigo 67.º do mesmo código, ponderando o tipo de cargo exercido pela demandada, a diminuta dimensão da freguesia a que preside, os seus antecedentes, o estarem em causa valores pouco avultados e as consequências não gravosas da omissão, gradua-se a multa em 6 UC, montante próximo do limite mínimo fixado no n.º 2 do artigo 66.º.

**DECISÃO N.º 5/2022 – FP/SRMTC**

**01/02/2022**

**Processo n.º 141/2021 – SRMTC**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL /  
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CONCURSO  
LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO /  
REQUISITOS TÉCNICOS / RESTRIÇÃO DE  
CONCORRÊNCIA / RECUSA DE VISTO

**SUMÁRIO**

1. A seleção da tipologia procedimental, no caso, o concurso limitado por prévia qualificação, vincula, desde logo, a entidade adjudicante às normas procedimentais reguladoras dessa forma de procedimento, nomeadamente a obrigatoriedade de estabelecer no programa do procedimento requisitos mínimos de capacidade técnica para efeitos de qualificação dos candidatos (cfr. os artigos 164.º n.º 1 al. h) e 165.º n.º 1 do CCP), a aferir na fase de qualificação.
2. A margem de livre decisão administrativa na escolha dos critérios a presidir à avaliação da capacidade técnica tem, como é comum em Direito, limites: além de concretas normas-regra legais, os “princípios gerais” da contratação pública, onde avulta o da sã concorrência, e os “princípios gerais” de Direito administrativo, onde avultam a norma-regra da prossecução do interesse coletivo e, expressamente no n.º 1 do artigo 165.º citado, a máxima metódica da proporcionalidade jurídica com as suas três submáximas ou subprincípios.
3. O que se exige à entidade adjudicante é que, perante o objeto contratual e a função e objetivos do procedimento em causa, não adote medidas restritivas e inadequadas ao efeito pretendido, que potenciem a redução do universo concorrencial, ou seja, que resultem numa limitação desproporcionada e prejudicial à sã concorrência que, aliás com algumas regras legais estritas interpostas (artigo 165.º n.º 1 do CCP), serve o interesse público que se visa prosseguir.
4. A natureza das obrigações emergentes do contrato surge como um fator determinante (1.º) na ponderação da adequação, indispensabilidade e razoabilidade ou equilíbrio dos critérios de

averiguação da capacidade mínima dos candidatos, por referência ao conteúdo, aos deveres e às sujeições por ele constituídas, e (2.º) na ponderação dos níveis mínimos de capacidade para se aceder ao concurso. De tal modo que a definição de tais requisitos não pode ser feita em abstrato, sem qualquer conexão com o contrato que se visa celebrar na sequência do procedimento adjudicatório; deve a mesma ajustar-se àquele objeto contratual; deve reportar-se, para o efeito, a elementos adequados e necessários por causa da natureza das prestações contratuais.

5. Aqui, da análise comparativa entre (i) os requisitos técnicos definidos pela Direção Regional do Património e (ii) o que é legalmente admissível, concluímos que existe uma disparidade, resultante da inadequação e desnecessidade face ao fim (de interesse público) que se pretendeu alcançar com este procedimento de contratação pública. Ao fazer as exigências plasmadas nas alíneas a), b), e) e f) do artigo 12.º do programa do procedimento, (i) de que, para efeitos de demonstração da capacidade técnica, as prestações de serviços de objeto similar ao posto a concurso tivessem de ter sido exclusivamente executadas em Portugal, e (ii) de que os candidatos deveriam dispor de um quadro de pessoal com um mínimo de cinco trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente na Região Autónoma da Madeira, a Direção Regional do Património impôs uma restrição inadequada, desnecessária e desequilibrada ou irrazoável, tendo presente o objeto do contrato a celebrar como manda o proémio do n.º 1 do artigo 165.º do CCP; e pondo, assim, em crise comandos legais que enformam o Direito da contratação pública.
6. A ilegalidade referida é fundamento de recusa de visto deste tribunal, por se reconduzir à previsão da al. c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC: por ser suscetível de ter provocado a alteração do resultado financeiro do contrato, na medida em que pode ter afastado do procedimento outros potenciais interessados em contratar (tenha-se em conta que o adjudicatário foi o único dos dois candidatos que foi qualificado), afastando daquele procedimento outras propostas porventura mais vantajosas para o interesse coletivo.

**DECISÃO N.º 35/2022 –  
FP/SRMTC**

**31/05/2022**

**Processo n.º 14/2022 – SRMTC**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL /  
AQUISIÇÃO DE BENS / ACORDO-QUADRO /  
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / CRITÉRIO DE  
DESEMPATE / RECUSA DE VISTO

## SUMÁRIO

1. O acordo-quadro é um “contrato-quadro”, com efeitos normativos: enquadra jurídico-normativamente a celebração de contratos futuros. É um instrumento contratual administrativo importante no aprovisionamento da Administração Pública, poupando tempo à entidade adjudicante, que, a final, se limita a enviar os “*call-off*”; afinal, há uma obrigação de os cocontratantes celebrarem os contratos, se o acordo-quadro não for ilegal (cf., *i.a.*, os artigos 255.º n.º 1 e 457.º al. b) do CCP).
2. No prazo da vigência do acordo-quadro, a abertura à concorrência está licitamente reduzida ou excluída.
3. O n.º 2 do artigo 257.º do CCP significa que, entre outros aspetos, (i) as prestações contratuais principais, (ii) o critério de adjudicação e (iii) qualquer regra da contratação pública a fazer ao abrigo do acordo-quadro que tenha fundamento no princípio geral da concorrência na prossecução do interesse público devem corresponder ao que se predeterminou no acordo-quadro.
4. As questões relacionadas com o preço e o critério de adjudicação são obviamente parte nuclear do apelo à concorrência.
5. O critério de adjudicação aqui criado para a consulta prévia não coincide com o consagrado na al. b) do n.º 1 do artigo 20.º do caderno de encargos do acordo-quadro que lhe serviu de base, que foi o da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os fatores que densificaram o critério da proposta economicamente mais vantajosa. E, além disso, os critérios

de desempate não seguem o disposto no n.º 2 do mesmo artigo 20.º, porque não estão relacionados com as ponderações atribuídas aos fatores que densificaram o critério de adjudicação.

6. Estas divergências constituem alterações substanciais face ao estabelecido no acordo-quadro, pois estamos perante a definição do critério (de adjudicação) que permitiria escolher a proposta vencedora; independentemente de só ter sido apresentada uma proposta.
7. Pelo que não era irrelevante considerar uma modalidade (melhor relação preço e outros quatro fatores) ou outra (apenas o preço); o que significa que o resultado da adjudicação poderia ter sido diferente.
8. Esta opção da Direção Regional do Património constituiu, portanto, uma violação do quadro jurídico regulador a que se tinha previamente autovinculado e, conseqüentemente, uma violação do disposto no artigo 257.º n.º 2 do CCP, de acordo com o qual *“da celebração de contratos ao abrigo de acordos-quadro não podem resultar alterações substanciais das condições consagradas nestes últimos”*.
9. Ao agir como agiu, a DRP criou uma alteração substancial das regras fixadas pelo acordo-quadro, de onde decorre que o procedimento aquisitivo de consulta prévia lançado ao abrigo do n.º 1 do artigo 259.º do CCP não teve correta sustentação legal. Pelo que, com o critério de adjudicação assim densificado pelos fatores escolhidos pela entidade adjudicante, e estando em causa uma aquisição cujo preço base era de 817.000 euros, o procedimento para contratação pública legalmente devido era outro; no caso, um concurso público ou um concurso limitado por prévia qualificação com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, em obediência ao artigo 20.º n.º 1 al. a)<sup>1</sup> do CCP, conjugado com os n.ºs 1 e 2 do art.º 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M de 14 de agosto, que adapta à RAM o CCP.
10. Ocorreu uma conduta procedimental ilegal e suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que é, nos termos da al. c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, motivo de recusa de visto prévio ao referido contrato.
11. Com a eleição de um procedimento assim limitado aos cocontratantes do acordo-quadro, ao invés de um outro aberto à concorrência nos termos das regras legais, foi preterido o procedimento legalmente exigido para a situação regulamentar objetivamente criada pela DRP, o que determina

---

<sup>1</sup> Que preceitua que *“para a celebração de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, pode adotar-se”* o *“concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, qualquer que seja o valor do contrato.”*

a nulidade daquele procedimento, por força do artigo 161.º n.º 2 al. 1) do CPA, sendo consequentemente nulo o contrato dele derivado conforme comina o n.º 1 do artigo 283.º do CCP. E esta nulidade integra o fundamento legal previsto na al. a) do n.º 3 do suprarreferido artigo 44.º da LOPTC para recusa de visto ao contrato em questão.

**RELATÓRIO N.º 1/2022 –  
VIC/SRMTC**

**17/02/2022**

**Processo n.º 26/2021 – VIC**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

CONTA DE GERÊNCIA / CONTROLO FINANCEIRO /  
ENSINO SUPERIOR / IRREGULARIDADE  
CONTABILÍSTICA / MADEIRA.REGIÃO AUTÓNOMA /  
NORMA CONTABILÍSTICA / PRESTAÇÃO DE CONTAS /  
PAGAMENTO / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
SANCIONATÓRIA / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO  
CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES  
PÚBLICAS (SNC-AP) / VERIFICAÇÃO INTERNA DE  
CONTAS

**VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA DE GERÊNCIA DA UNIVERSIDADE DA MADEIRA – 2018**

**SUMÁRIO**

- 1.** A conta de gerência da Universidade da Madeira, relativa ao ano económico de 2018, foi objeto de verificação interna, tendo-se procedido à análise e conferência dos documentos de prestação de contas apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência, com evidência para os saldos de abertura e de encerramento.
- 2.** Tendo em conta o resultado e âmbito das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas concluiu que a conta em análise não reúne as condições para ser homologada, tendo em consideração que as situações detetadas, relacionadas com o registo contabilístico de pagamentos sem que tenha havido lugar à emissão dos respetivos meios de pagamento no exercício a que diziam respeito, afetam, de forma significativa, a fiabilidade da demonstração numérica do exercício de 2018.
- 3.** No contexto da matéria exposta no Relatório da Verificação Interna, o Tribunal de Contas recomendou ao Conselho de Gestão da Universidade da Madeira que diligencie no sentido de assegurar, inclusive com referência ao período findo a 31 de dezembro de 2021, que:

- a) É dado cumprimento ao disposto no art.º 29.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e, bem assim, à Norma de Contabilidade Pública 26, ponto 8.1., do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro; e
- b) Aperfeiçoe a prestação de contas, nomeadamente, através da apresentação ao Tribunal de todos os mapas e elementos indicados nas Instruções aplicáveis.

CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL / CONTROLO  
FINANCEIRO / IRREGULARIDADE  
CONTABILÍSTICA / MADEIRA.REGIÃO  
AUTÓNOMA / NORMA CONTABILÍSTICA / PLANO  
OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES  
DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E DE  
SEGURANÇA SOCIAL (POCISSSS) / PRESTAÇÃO DE  
CONTAS / PRINCÍPIO DA ANUALIDADE  
ORÇAMENTAL / RECEITA / RELEVAÇÃO DA  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
SANCIONATÓRIA / VERIFICAÇÃO INTERNA DE  
CONTAS

**RELATÓRIO N.º 2/2022 –  
FS/SRMTC**

**03/03/2022**

**Processo n.º 102/2020 – VIC**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

**VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA DE GERÊNCIA DO INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL DA  
MADEIRA, IP-RAM - 2019**

**SUMÁRIO**

1. A conta de gerência do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, relativa ao ano económico de 2019, foi objeto de verificação interna, tendo-se procedido à análise e conferência dos documentos de prestação de contas apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência para os saldos de abertura e de encerramento.
2. Tendo em conta o resultado e âmbito das verificações efetuadas, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas concluiu que a conta em análise não reúne as condições para ser homologada, tendo em consideração que a falta de contabilização no exercício de 2019 de 1.671 732,37€, respeitantes a contribuições recebidas em 31/12/2019, que subvalorizou o saldo para a

gerência seguinte naquele mesmo montante, afetam, de forma significativa, a fiabilidade e a veracidade da demonstração numérica do exercício de 2019.

3. No contexto da matéria exposta neste documento, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas recomendou ao Conselho Diretivo do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM que diligencie no sentido de assegurar, inclusive com referência ao período findo a 31 de dezembro de 2021, que os documentos de prestação de contas da entidade reflitam o cumprimento dos Princípios da Anualidade e da Materialidade previstos, respetivamente, nos pontos 3.1 e 3.2. do Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social, aprovado e publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de janeiro, bem como do disposto no 2.º parágrafo do referido ponto 3.2. do mesmo diploma.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 3/2022 – FS/SRMTC**

**24/03/2022**

**Processo n.º 1/20 AUD/FS**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

APOIO FINANCEIRO PÚBLICO / CONTROLO  
FINANCEIRO / CONTROLO PÚBLICO /  
CONTROLO SUCESSIVO / INSTITUIÇÃO  
PARTICULAR DE SOLIDARIEDADE SOCIAL  
(IPSS) / MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / PLANO  
OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS  
INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE  
SOLIDARIEDADE E DE SEGURANÇA SOCIAL  
(POCISSSS) / SEGURANÇA SOCIAL

**AUDITORIA DE CONFORMIDADE AOS SUBSÍDIOS ATRIBUÍDOS ÀS INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE  
SOLIDARIEDADE SOCIAL PELO INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL DA MADEIRA I.P. RAM**

**SUMÁRIO**

A auditoria visou apreciar a legalidade e a adequação dos procedimentos de acompanhamento e controlo dos apoios concedidos pelo Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM) às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), entidades legalmente equiparadas e outras instituições que prosseguem atividades sociais na Região Autónoma da Madeira, entre 01/01/2016 e 31/12/2018.

Tendo em conta o resultado e âmbito das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas concluiu que:

1. No período auditado, os apoios financeiros concedidos pelo ISSM às IPSS e entidades similares ascenderam a cerca de 65 milhões de euros, aplicados maioritariamente (cerca de 62% dos apoios) no apoio às pessoas idosas.
2. O sistema de controlo interno associado aos apoios concedidos era pouco fiável, apresentando notórias insuficiências e fragilidades, decorrentes mormente da:
  - a) Insuficiência do controlo financeiro à execução dos Acordos de Cooperação, assente num sistema pouco automatizado e com atuação desarticulada por parte dos diferentes departamentos de controlo intervenientes;
  - b) Insuficiência dos controlos da qualidade dos serviços prestados;
  - c) Ausência de ações inspetivas proativas por parte do Departamento de Inspeção.
3. Em termos da verificação do(in)cumprimento dos acordos e da legislação subjacente, observou-se que:
  - a) Cerca de 39,7% das instituições subsidiadas pelo ISSM não publicitaram as suas contas com regularidade, continuando, contudo, a beneficiar de apoios públicos;
  - b) As entidades financiadas através de acordos que subvencionam défices de funcionamento, apresentavam custos por utente muito divergentes para uma mesma resposta social;
  - c) As cláusulas contratuais que permitem que os excedentes sejam aplicados em períodos subsequentes e noutras valências da entidade beneficiária introduzem uma excessiva discricionariedade na utilização dos fundos públicos;
  - d) Apesar do acompanhamento, avaliação e controlo da aplicação dos apoios financeiros concedidos diretamente pela Secretaria Regional da Inclusão Social e Cidadania, ao abrigo dos acordos tripartidos, competir ao ISSM, à data da realização dos trabalhos da auditoria nenhum dos seus departamentos havia executado essas tarefas.
4. A contabilidade das IPSS beneficiárias dos apoios não é segregada por fonte de financiamento, dificultando o rastreio dos fundos públicos e, conseqüentemente, o seu controlo externo.

No contexto da matéria exposta neste documento, o Tribunal de Contas recomendou aos membros do Conselho Diretivo do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM que diligenciem no sentido de:

1. Assegurar uma melhor articulação entre os serviços intervenientes, garantindo uma atuação conjunta e suportada por fluxos de informação normalizados, que permita colmatar as situações identificadas, nomeadamente através da:
  - a) Designação de um departamento/entidade que exerça, ativamente, a função de coordenação do controlo dos apoios às IPSS;
  - b) Aprovação de um plano de fiscalização/auditoria proativa, que possibilite aferir o cumprimento da moldura legal vigente e a aplicação criteriosa dos apoios, sem prejuízo das ações inspetivas oficiosas e *ad hoc* a realizar pelo Departamento de Inspeção.
2. Garantir que, antes da renovação dos acordos, é realizada uma avaliação da cooperação, tendo por base, relativamente a cada valência, designadamente:
  - a) indicadores de serviço/custo padrão, para os quais deverão convergir progressivamente os apoios a contratualizar pelo ISSM, por forma a serem introduzidas nos Acordos medidas corretivas relativamente às instituições/respostas sociais com pior desempenho relativo;
  - b) a necessidade de corrigir excedentes sistemáticos de financiamento e de ser promovida a devolução das importâncias sobrantes, que ascendiam, no caso da "Causa Social" à data do último Acompanhamento Técnico Financeiro, a cerca de 798 mil euros.
3. Ser elaborado, no caso específico do Programa de Emergência Alimentar, um documento, em forma de contrato social, que especifique as quantidades dos géneros alimentares a que cada beneficiário/agregado tem direito e que implemente um controlo físico que permita aferir a elegibilidade e o montante dos produtos adquiridos ou entregues em contraponto com o que cada beneficiário efetivamente tem direito.
4. Passar a ser incluída tendencial e progressivamente, no clausulado dos acordos de cooperação a celebrar, a obrigação de as verbas provenientes do ISSM e os correspondentes gastos serem contabilisticamente segregadas das restantes, e a obrigação de que a informação complementar pertinente a essa escrituração seja alvo de divulgação no Anexo às Demonstrações Financeiras.

---

**J**URISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS E PARECERES DA  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

❖ **RELATÓRIO ESPECIAL N.º 2/2022 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – EFICIÊNCIA ENERGÉTICA DAS EMPRESAS: POUPANÇAS DE ENERGIA, MAS INSUFICIÊNCIAS NO PLANEAMENTO E NA SELEÇÃO DE PROJETOS**

24 de novembro de 2021

EFICIÊNCIA ENERGÉTICA – EMPRESAS – FUNDOS DA UE – FUNDO DE COESÃO – FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – NEUTRALIDADE CARBÓNICA – PROJETO DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA<sup>1</sup>

1. A eficiência energética é uma parte importante da ambição da UE de alcançar a neutralidade carbónica até 2050. Para que a União cumpra este objetivo, serão necessárias, no futuro, melhorias mais significativas no plano da eficiência energética.
2. Todos os setores da economia têm potencial para contribuir para a eficiência energética. Depois de, em relatórios recentes, se ter debruçado sobre as medidas de eficiência energética em grandes indústrias, edifícios e produtos com utilização intensiva de energia, o Tribunal decidiu suplementar a sua análise examinando o apoio aos investimentos na eficiência energética das empresas. O objetivo era formular novas observações analíticas a partir de dados relativos a projetos de eficiência energética cofinanciados pela UE.
3. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão foram os fundos da UE que mais contribuíram para melhorar a eficiência energética das empresas, com 2,4 mil milhões de euros atribuídos no período de 2014-2020.
4. A auditoria do Tribunal examinou se os fundos foram bem aplicados, analisando se:
  - a Comissão e os Estados-Membros avaliaram a utilização adequada dos fundos da UE tendo em conta os objetivos de eficiência energética;
  - os procedimentos dos Estados-Membros promoveram a seleção de projetos eficientes;
  - é possível demonstrar os resultados do financiamento.
5. Embora o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão oferecessem a possibilidade de cofinanciar a eficiência energética das empresas através desta prioridade específica, a Comissão e os Estados-Membros não avaliaram o potencial para melhorias nas empresas, nem justificaram as necessidades das mesmas em matéria de financiamento da UE no período de 2014-2020.

---

<sup>1</sup> Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

6. Ao nível dos programas, o Tribunal constatou que o planeamento dos fundos não estava alinhado com as prioridades nacionais em matéria de eficiência energética e não justificava a escolha do instrumento de financiamento.
7. No âmbito da seleção de projetos, as autoridades exigiam estimativas da poupança de energia prevista, previamente validadas por peritos. Requeriam também que os projetos demonstrassem que alcançavam uma poupança de energia mínima e cumpriam critérios de eficiência, nomeadamente rácios entre custos e poupanças.
8. O Tribunal observou que, segundo as estimativas, era mais barato poupar uma unidade de energia do que pagar o mesmo montante em eletricidade, a fonte de energia mais utilizada. Por conseguinte, os investimentos foram, de um modo geral, eficientes.
9. Os beneficiários utilizaram indicadores financeiros para avaliar a viabilidade dos projetos e, em particular, o período de recuperação. A maior parte das autoridades não utilizou estes indicadores durante a seleção. Os projetos com períodos de recuperação que excediam a vida útil do investimento tinham uma menor eficiência, ou seja, suportavam custos mais elevados para alcançar a mesma quantidade de poupança de energia. A utilização de critérios de eficiência não reduziu o custo médio da poupança de energia.
10. Os indicadores que medem as melhorias da eficiência energética das empresas são específicos dos programas e, por conseguinte, não podem ser agregados a nível da UE. No atual período de programação (2021-2027), definem-se indicadores de desempenho comuns para a eficiência energética, mas estes não são coerentes com outros requisitos de comunicação de informações da UE e deixam margem para o acompanhamento de investimentos em energias renováveis enquanto projetos de eficiência energética.
11. O Tribunal extrapolou a poupança média de energia prevista por cada euro investido em projetos da sua amostra à base de dados de projetos de eficiência energética na sua totalidade. O resultado indicou que a poupança potencial do conjunto dos programas, por ano, representa cerca de 0,3% do esforço de poupança anual que a UE-27 deve realizar para cumprir os objetivos de eficiência energética atualmente definidos para 2030.
12. O Tribunal recomenda que a Comissão deve:
  - avaliar o contributo potencial e real dos fundos da política de coesão para a eficiência energética;
  - verificar se a escolha do instrumento de financiamento é devidamente justificada.

❖ **RELATÓRIO ESPECIAL N.º 5/2022 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – CIBERSEGURANÇA DAS INSTITUIÇÕES, ORGANISMOS E AGÊNCIAS DA UE: EM GERAL, O NÍVEL DE PREPARAÇÃO NÃO É PROPORCIONAL ÀS AMEACAS**  
22 de fevereiro de 2022

AGÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A CIBERSEGURANÇA (ENISA) – CIBERAMEAÇA – CIBERATAQUE – CIBERESPIONAGEM – CIBERSEGURANÇA – COMITÉ INTERINSTITUCIONAL PARA A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL – EQUIPA DE RESPOSTA A EMERGÊNCIAS INFORMÁTICAS PARA AS INSTITUIÇÕES E AGÊNCIAS DA UE (CERT-UE – INSTITUIÇÕES, ORGANISMOS E AGÊNCIAS DA UE (EUIBA) – PREPARAÇÃO CIBERNÉTICA – SEGURANÇA INFORMÁTICA – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO – TRANSFORMAÇÃO DIGITAL<sup>2</sup>

## SUMÁRIO

1. O Regulamento Cibersegurança da UE define a cibersegurança como "as atividades necessárias para proteger a rede e os sistemas de informação, os utilizadores desses sistemas e outras pessoas afetadas pelas ciberameaças". Devido às informações sensíveis que processam, as instituições, organismos e agências da UE (EUIBA) são alvos atrativos para potenciais atacantes, especialmente para os grupos com capacidade de realizar ataques furtivos altamente sofisticados para fins de ciberespionagem e outros. Apesar da sua independência institucional e autonomia administrativa, as EUIBA estão fortemente interligadas, pelo que as fragilidades de uma podem expor outras a ameaças à segurança.
2. Uma vez que o número de ciberataques contra as EUIBA está a aumentar acentuadamente, o objetivo da presente auditoria foi determinar se as EUIBA, em geral, estabeleceram mecanismos adequados para se protegerem contra as ciberameaças. O Tribunal conclui que o conjunto das EUIBA não alcançou um nível de preparação cibernética compatível com as ameaças.
3. O Tribunal constatou que as boas práticas fundamentais em matéria de cibersegurança, incluindo alguns controlos essenciais, nem sempre foram seguidas, e que várias EUIBA apresentam despesas claramente insuficientes no domínio da cibersegurança. De igual modo, a boa governação em matéria de cibersegurança não foi ainda posta em prática em algumas EUIBA: as estratégias de segurança informática são, em muitos casos, inexistentes ou não são aprovadas pelos quadros superiores; as políticas de segurança nem sempre são formalizadas; e as avaliações

---

<sup>2</sup> Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

de riscos não abrangem todo o ambiente informático. Nem todas as EUIBA submetem regularmente a sua cibersegurança à prestação de uma garantia independente.

4. A formação em cibersegurança nem sempre é sistemática. Pouco mais de metade das EUIBA oferece formação contínua sobre cibersegurança ao pessoal da informática e aos especialistas em segurança informática, e poucas EUIBA fornecem formação obrigatória em matéria de cibersegurança aos dirigentes responsáveis por sistemas informáticos que contêm informações sensíveis. Os exercícios de phishing são uma ferramenta importante para formar e sensibilizar o pessoal, mas nem todas as EUIBA os utilizam de forma sistemática.
5. Embora as EUIBA tenham estabelecido estruturas para a cooperação e o intercâmbio de informações em matéria de cibersegurança, o Tribunal observou que as potenciais sinergias não são totalmente exploradas. As EUIBA não partilham sistematicamente entre si informações sobre projetos relacionados com a cibersegurança, avaliações de segurança e contratos de prestação de serviços. Além disso, ferramentas de comunicação básicas, como o correio eletrónico encriptado ou as soluções utilizadas para a realização de videoconferências, não são totalmente interoperáveis, o que pode resultar na menor segurança das trocas de informações, numa duplicação de esforços e num aumento dos custos.
6. A Equipa de Resposta a Emergências Informáticas para as instituições e agências da UE (CERT-UE) e a Agência da União Europeia para a Cibersegurança (ENISA) são as duas principais entidades responsáveis pelo apoio às EUIBA no domínio da cibersegurança. No entanto, devido a limitações de recursos ou à atribuição de prioridade a outras áreas, não conseguiram prestar às EUIBA todo o apoio de que estas necessitam, especialmente no tocante ao desenvolvimento de capacidades nas EUIBA com menos maturidade. Embora a CERT-UE seja altamente valorizada pelas EUIBA, a sua eficácia é prejudicada pelo aumento da carga de trabalho, a instabilidade em termos de financiamento e de pessoal e por uma cooperação insuficiente por parte de algumas EUIBA, que nem sempre partilham atempadamente informações sobre vulnerabilidades e ciberincidentes significativos que as tenham afetado ou possam afetar outras EUIBA.
7. Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que:
  - o a Comissão deve promover a melhoria do nível de preparação de todas as EUIBA em matéria de cibersegurança através de uma proposta legislativa que introduza regras vinculativas comuns neste domínio para todas e do aumento de recursos da CERT-UE;

- a Comissão, no contexto do Comité Interinstitucional para a Transformação Digital, deve promover novas sinergias entre as EUIBA em áreas selecionadas;
- a CERT-UE e a ENISA devem centrar-se mais nas EUIBA que apresentam menos maturidade no domínio da cibersegurança.

❖ **RELATÓRIO ESPECIAL N.º 8/2022 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – APOIO DO FEDER À COMPETITIVIDADE DAS PME: AS INSUFICIÊNCIAS DE CONCEÇÃO DIMINUEM A EFICÁCIA DO FINANCIAMENTO**

6 de abril de 2022

APOIO – AUTORIDADE DE GESTÃO – COMPETITIVIDADE – ESTRATÉGIA NACIONAL/REGIONAL – FINANCIAMENTO – FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FEDER) – PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS (PME) – PROGRAMA DO FEDER – REFORÇO DA COMPETITIVIDADE – SUBVENÇÃO<sup>3</sup>

## SUMÁRIO

1. As pequenas e médias empresas (PME) são um pilar da economia da UE e a política da União visa aumentar a sua competitividade. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) contribui para este objetivo. O reforço da competitividade das PME era o segundo maior objetivo temático do FEDER no período de programação de 2014-2020, com um orçamento de cerca de 40,3 mil milhões de euros.
2. O Tribunal examinou se o FEDER contribuiu para reforçar a competitividade das PME no período de 2014-2020, avaliando de que forma os programas do FEDER davam resposta às necessidades destas empresas e os seus convites à apresentação de propostas e procedimentos de seleção garantiam o aumento da competitividade das PME beneficiárias. O Tribunal selecionou programas do FEDER que incidem sobre o objetivo temático 3 "Reforço da competitividade das PME" na Alemanha, em Itália, na Polónia e em Portugal. No total, a amostra era composta por 24 projetos.
3. Durante o período de 2014-2020, os Estados-Membros não eram obrigados a harmonizar as medidas relativas à competitividade das PME constantes dos programas do FEDER com as estratégias nacionais/regionais.

---

<sup>3</sup> Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

4. Até ao final de 2019, o FEDER tinha planeado apoiar diretamente 0,8 milhões (3,3%) de PME de um total de quase 25 milhões de empresas deste tipo existentes em toda a UE. A auditoria do Tribunal revelou que os Estados-Membros adotaram diferentes métodos de financiamento através dos seus programas nacionais ou regionais do FEDER. Vários Estados-Membros pretendiam financiar um grande número de PME em vez de se centrarem nos principais fatores que limitavam a competitividade destas empresas. Esta situação, por sua vez, resultou frequentemente em projetos de pequena escala que não dispunham da massa crítica de financiamento necessária para fazer uma verdadeira diferença na competitividade das PME.
5. Globalmente, para os quatro Estados-Membros abrangidos pela presente auditoria, o Tribunal conclui que o apoio do FEDER no período de 2014-2020 estimulou a disponibilidade das PME para investirem. Contudo, a sua eficácia no aumento da competitividade destas empresas foi prejudicada por insuficiências do método de financiamento adotado pelas autoridades de gestão dos Estados-Membros. Em especial, o Tribunal constatou o seguinte:
  - na maioria dos programas do FEDER, os convites à apresentação de projetos não conseguiram eliminar todos os obstáculos pertinentes à competitividade com que as PME beneficiárias se depararam. Em vez disso, limitaram-se a cofinanciar investimentos produtivos específicos, como a aquisição de novos equipamentos. Por conseguinte, em muitos casos, os projetos do FEDER não resultaram em melhorias demonstráveis da situação concorrencial das PME no que diz respeito às suas operações e posição no mercado, internacionalização, situação financeira ou capacidade de inovação;
  - o financiamento de projetos do FEDER teve lugar principalmente através de convites à apresentação de propostas e de procedimentos de seleção não concorrenciais, em que todas as candidaturas que cumpriam os critérios mínimos de seleção receberam financiamento;
  - o financiamento do FEDER assumiu a forma de subvenções e não de instrumentos financeiros (formas de apoio reembolsáveis, tais como empréstimos, garantias ou capitais próprios). No entanto, nenhuma das PME auditadas referiu as dificuldades no acesso ao financiamento como um fator essencial que limitasse a competitividade. A utilização de formas de apoio reembolsáveis teria permitido ao fundo apoiar mais empresas.
6. Embora algumas PME beneficiárias constantes da amostra do Tribunal tenham conseguido melhorar a sua competitividade devido ao projeto financiado pelo FEDER, a maioria não o fez e

várias teriam efetuado um investimento idêntico mesmo sem o financiamento da UE. Em alguns casos, o financiamento do FEDER afetou negativamente as perspetivas económicas de PME não beneficiárias que concorrem nos mesmos mercados das beneficiárias, o que reduziu o efeito global do apoio da UE.

7. O Tribunal enquadra as suas constatações no contexto do lançamento da próxima geração de programas do FEDER para o período de 2021-2027 e recomenda que a Comissão convide e apoie os Estados-Membros no sentido de:
- reverem a conceção dos convites à apresentação de propostas do FEDER;
  - reverem os procedimentos de seleção do FEDER para a concessão de subvenções;
  - darem prioridade à utilização de ajuda reembolsável para financiar a competitividade das PME.

Estas medidas deverão ajudar a Comissão e os Estados-Membros a utilizarem melhor o financiamento do FEDER para aumentar a competitividade das PME durante o período de programação de 2021-2027.

❖ **RELATÓRIO ESPECIAL N.º 13/2022 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – LIVRE CIRCULAÇÃO NA UE DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 – ESCRUTÍNIO INSUFICIENTE DOS CONTROLOS NAS FRONTEIRAS INTERNAS E AÇÕES DESCOORDENADAS DOS ESTADOS MEMBROS**  
26 de abril de 2022

CENTRO EUROPEU DE PREVENÇÃO E CONTROLO DAS DOENÇAS (ECDC) – CONTROLO FRONTEIRIÇO – COVID-19 – ESPAÇO SCHENGEN – FALTA DE COMUNICAÇÃO – FRONTEIRAS INTERNAS – LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS – PLATAFORMA RE-OPEN EU – PRINCÍPIO DA NÃO DISCRIMINAÇÃO – PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE – PROTEÇÃO DO DIREITO À LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS – RESTRIÇÃO À LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS – RESTRIÇÃO DE VIAGEM<sup>4</sup>

## SUMÁRIO

1. O direito de os cidadãos da UE circularem livremente no território dos seus Estados-Membros é uma das quatro liberdades fundamentais da União Europeia. Além disso, a supressão dos

---

<sup>4</sup> Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

controles nas fronteiras internas do espaço Schengen permitiu a criação de uma zona de deslocamentos sem fronteiras, o que facilita ainda mais a circulação de pessoas.

2. Desde 2020, os Estados-Membros reintroduziram controles nestas fronteiras sobretudo para fazer cumprir as restrições à livre circulação impostas devido à pandemia de COVID-19. A legislação de Schengen estipula que os controles nas fronteiras internas devem ser proporcionados e uma medida de último recurso, continuando a Comissão a ser responsável por verificar se estão em conformidade com a legislação da UE.
3. A finalidade da presente auditoria foi determinar se a Comissão tinha tomado medidas eficazes para proteger o direito de livre circulação de pessoas durante a pandemia de COVID-19. Foram abrangidos os controles nas fronteiras internas do espaço Schengen, as restrições de viagem conexas e os esforços de coordenação a nível da UE, no período que decorre até ao final de junho de 2021. O Tribunal espera que a auditoria contribua para o debate em curso sobre a revisão do sistema de Schengen, incluindo a revisão do Código das Fronteiras Schengen.
4. O Tribunal conclui que, embora a Comissão tenha verificado as restrições à livre circulação impostas pelos Estados-Membros, as limitações do quadro jurídico dificultaram o seu papel de supervisão. Além disso, não realizou um escrutínio adequado para assegurar que os controles nas fronteiras internas cumprem a legislação de Schengen. O Tribunal constatou que as notificações dos Estados-Membros relativas a estes controles não continham provas suficientes de que eram uma medida de último recurso, proporcionada e de duração limitada. Os Estados-Membros nem sempre notificaram à Comissão os novos controles nas fronteiras ou enviaram os relatórios *ex post* obrigatórios contendo a avaliação, entre outros aspetos, da eficácia e da proporcionalidade dos controles que realizam nas fronteiras internas. Nos casos em que os enviaram, os relatórios não incluíam informações suficientes sobre estes aspetos importantes.
5. A falta de comunicação de informações essenciais por parte dos Estados-Membros impediu a Comissão de analisar com rigor se as medidas de controlo nas fronteiras cumpriam a legislação de Schengen. Contudo, desde o início da pandemia de COVID-19, a Comissão não solicitou informações adicionais aos Estados-Membros nem emitiu qualquer parecer sobre os controles nas fronteiras.
6. Os controles nas fronteiras internas foram muitas vezes introduzidos para fazer cumprir variadas restrições de viagem relacionadas com a COVID-19. Embora a Comissão seja responsável por verificar a conformidade destas restrições com o princípio da livre circulação, as limitações do quadro jurídico dificultaram o seu trabalho neste domínio. Contrariamente ao caso dos controles

nas fronteiras internas, os Estados-Membros não estavam obrigados a informar a Comissão sobre as restrições de viagem. Além disso, o procedimento de infração, que é o único instrumento de que a Comissão dispõe para fazer respeitar o direito de livre circulação, não é adequado para situações como a pandemia de COVID-19.

7. A Comissão e o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC) emitiram orientações atempadas para facilitar a coordenação dos controlos nas fronteiras internas e das restrições de viagem. No entanto, estas orientações não continham informações práticas, por exemplo sobre a forma como os Estados-Membros devem demonstrar a conformidade com os princípios da proporcionalidade e da não discriminação, nem apresentavam boas práticas de gestão das fronteiras internas durante a pandemia de COVID-19. O ECDC não avalia exaustivamente a utilidade e o impacto das suas orientações, pois não tem a obrigação legal de o fazer.
8. A Comissão tomou iniciativas importantes para coordenar as medidas que afetam a livre circulação. Lançou igualmente a plataforma Re-open EU, dirigida aos cidadãos, visando consolidar as informações essenciais sobre as restrições de viagem. Não obstante, as práticas dos Estados-Membros mostram que, mesmo um ano após o início da pandemia, as respostas continuavam a ser na sua maioria descoordenadas e nem sempre estavam em consonância com as orientações da Comissão e as recomendações do Conselho.
9. Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:
  - realizar um escrutínio rigoroso dos controlos nas fronteiras internas;
  - simplificar o processo de recolha de dados sobre as restrições de viagem;
  - dar orientações mais exequíveis sobre a aplicação dos controlos nas fronteiras internas.
10. Além disso, o ECDC deve melhorar o acompanhamento da aplicação das suas orientações.



❖ **ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N.º 445/2022 - PROC.º 229/22**  
**12 de agosto de 2021**  
**Relator: Conselheiro António José da Ascensão Ramos**

AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA –  
UNIVERSIDADE-FUNDAÇÃO

**SUMÁRIO**<sup>1</sup>

A autonomia universitária é exercida dentro dos parâmetros e limites de uma lei-quadro que expressa a ‘delimitação geral do quadro dos diversos aspetos ou configurações em que essa autonomia se vai exprimir’, diga ela respeito ao seu estatuto próprio de pessoa pública, ou ao modo como, para a prossecução dos seus interesses próprios, ela se auto-organiza.

A efetivação de responsabilidade financeira (sancionatória) de gestores de universidades do tipo fundacional por atos de realização de despesa, qualquer que seja a origem das receitas que a suportem no plano financeiro, tal como resulta do disposto nos artigos 1.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, alínea e), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, não desrespeita a garantia de autonomia das universidades, enumerada no artigo 76.º, n.º 2, da Lei Fundamental.

---

<sup>1</sup> Sumário e descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.



## ❖ PARECER DA PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA N.º 14/2020

28 de janeiro de 2021

Relator: Marta Cação Rodrigues Cavaleira

SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO – EMPRESA PÚBLICA – INSTITUIÇÃO DE CRÉDITO – ENTIDADES SUPERVISIONADAS SIGNIFICATIVAS – ÓRGÃO DE ADMINISTRAÇÃO – ESTATUTO DO GESTOR PÚBLICO – CÓDIGO DAS SOCIEDADES COMERCIAIS – RESPONSABILIDADE CIVIL DE MEMBROS DA ADMINISTRAÇÃO – RESPONSABILIDADE CIVIL PARA COM A SOCIEDADE – DIREITO À INDEMNIZAÇÃO – PRESCRIÇÃO – PRAZO DA PRESCRIÇÃO – CONTAGEM DO PRAZO DA PRESCRIÇÃO – SUSPENSÃO DA PRESCRIÇÃO

### SUMÁRIO

1. Aos titulares de órgãos de administração de empresas públicas, é aplicável o disposto no Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março (artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, e n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto do Gestor Público);
2. O Estatuto do Gestor Público deixou de se aplicar a quem seja designado para órgão de administração de instituições de crédito integradas no sector empresarial do Estado e qualificadas como “entidades supervisionadas significativas”, na aceção do ponto 16) do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 468/2014, do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014, a partir da entrada em vigor da alteração ao artigo 1.º daquele Estatuto, operada pelo Decreto-Lei n.º 39/2016, de 28 de julho;
3. Apesar desta exclusão do âmbito de aplicação do Estatuto do Gestor Público, por força do disposto em normas de sucessivas leis de aprovação de orçamentos do Estado, aos membros do órgão de administração das referidas instituições de crédito voltaram a ser, desde 1 de janeiro de 2017, aplicáveis as regras e deveres constantes dos artigos 18.º a 25.º, 36.º e 37.º do Estatuto do Gestor Público, regime este aplicável aos mandatos em curso;
4. Os gestores públicos, incluindo os membros de órgão de administração de instituições de crédito integradas no sector empresarial do Estado e qualificadas como “entidades supervisionadas significativas”, na aceção do ponto 16) do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 468/2014, do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014, são penal, civil e financeiramente responsáveis pelos atos e omissões praticados durante a sua gestão, nos termos da lei (artigo 23.º do Estatuto do Gestor Público);
5. Quanto à responsabilidade civil, tendo em conta que o regime jurídico das instituições de crédito e sociedades financeiras não contém regras sobre a responsabilidade civil dos seus

administradores, a lei geral aplicável é, atenta a aplicação subsidiária do Código das Sociedades Comerciais (artigo 40.º do Estatuto do Gestor Público), o regime de responsabilidade civil dos membros da administração de sociedades comerciais, previsto nos artigos 71.º e seguintes daquele código;

6. Nos termos do n.º 1 do artigo 72.º do Código das Sociedades Comerciais, quanto à administração da sociedade, os administradores respondem para com a sociedade pelos danos a esta causados por atos ou omissões praticados com preterição dos deveres legais ou contratuais, salvo se provarem que procederam sem culpa;
7. Neste preceito legal encontramos os pressupostos exigidos, em geral, no âmbito da responsabilidade civil obrigacional: atuação dos administradores com inobservância de deveres funcionais, legais ou contratuais (facto humano voluntário ilícito); culpa/presunção de culpa (a imputação do facto ao agente); dano sofrido pela sociedade e nexo de causalidade entre a atuação do administrador e o dano sofrido;
8. Como decorre do disposto no n.º 1 do artigo 174.º do Código das Sociedades Comerciais, o prazo de prescrição, nos casos de responsabilidade civil do administrador para com a sociedade, por verificação dos pressupostos enunciados no artigo 72.º do Código das Sociedades Comerciais, é de cinco anos. Só assim não será se o facto ilícito de que resulta a obrigação de indemnizar constituir crime, para o qual a lei estabeleça prescrição sujeita a prazo mais longo, caso em que será este o prazo de prescrição aplicável (n.º 5 do mesmo preceito legal);
9. Quanto ao início da contagem do prazo de prescrição da obrigação de indemnizar a sociedade, estabelece a alínea b) do n.º 1 deste artigo 174.º, que o direito à indemnização prescreve no prazo de cinco anos a contar do termo da conduta *dolosa ou culposa* do administrador ou da sua revelação, se aquela houver sido ocultada, e da produção do dano, sem necessidade de que este se tenha integralmente verificado;
10. Nestes termos, em regra, a determinação do início da contagem do prazo de prescrição, relativamente à obrigação de indemnizar a sociedade, faz-se por referência a elementos objetivos: o prazo de prescrição conta a partir do termo da *conduta dolosa ou culposa* do administrador e da *produção do dano*, desconsiderando-se o conhecimento que destes factos tenha a sociedade lesada;
11. Ou seja, em regra, o início do prazo de prescrição depende apenas da verificação objetiva dos pressupostos da responsabilidade civil, enunciados no n.º 1 do artigo 72.º do Código das Sociedades Comerciais, com a particularidade de, em relação à conduta ilícita e culposa do

administrador, se estabelecer como facto determinante do início da contagem do prazo de prescrição o termo dessa conduta;

12. No entanto, caso a conduta ilícita e culposa do administrador tenha sido ocultada, aquele prazo só terá início com a revelação dessa conduta, e não, como em regra, na data em que se encontram verificados todos os pressupostos da responsabilidade civil;
13. Quando a alínea b) do n.º 1 do referido artigo 174.º estabelece que o direito à indemnização da sociedade prescreve a partir da «produção do dano, sem necessidade de que este se tenha integralmente verificado», determina não só que o prazo de prescrição só pode contar a partir da data em que se produziu o dano, porque só então é possível exigir do administrador o cumprimento da obrigação de indemnizar a sociedade, mas também que, uma vez produzido o dano, o prazo de prescrição corre, ainda que este não se tenha integralmente verificado;
14. Assim sendo, não se estabelece apenas qual o facto determinante do início da contagem do prazo de prescrição. Determina-se, ainda, quais os danos cujo direito à reparação se deve considerar objeto dessa prescrição. Se, com a efetiva produção do dano, se inicia o prazo de prescrição, essa prescrição abrange não só os danos produzidos, que determinaram o início da prescrição, mas também a sua extensão ainda não integralmente verificada;
15. O regime substantivo da obrigação de indemnizar e a sua expressão processual, com especial destaque para a atendibilidade, na fixação da indemnização, dos danos futuros previsíveis (primeira parte do n.º 2 do artigo 564.º do Código Civil) e para a possibilidade de formulação de um pedido genérico de indemnização, quando não seja, ainda, possível determinar, de modo definitivo, as consequências do facto ilícito (primeira parte do n.º 1 da alínea b) do artigo 556.º do Código de Processo Civil), sustentam a conclusão de que, para além de ser irrelevante o desconhecimento da avaliação pecuniária dos danos, no objeto da prescrição do direito da sociedade à indemnização devemos incluir o agravamento futuro previsível do dano já produzido e os *novos* danos futuros cuja ocorrência seja prevista;
16. O que significa que devem considerar-se objeto da prescrição, todos os danos a que o tribunal possa atender na fixação da indemnização, ainda que na dependência de um incidente de liquidação posterior, salvaguardando-se apenas a possibilidade de formular um novo pedido de indemnização, por força da contagem de um novo prazo de prescrição, em relação a *novos* danos a que, uma vez intentada uma ação, o juiz não poderia atender;
17. Apesar de verificados os factos determinantes do início da contagem do prazo de prescrição, no caso, os especialmente previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 174.º do Código das Sociedades

---

Comerciais, podem ocorrer determinados factos que condicionam o decurso do prazo de prescrição, determinando a sua suspensão ou interrupção, condicionamento este que pode mesmo impedir o início da contagem do prazo de prescrição;

18. À prescrição do direito da sociedade à indemnização, fundado na responsabilidade civil dos seus administradores, por atuações no âmbito da administração da sociedade, aplica-se, subsidiariamente, a causa bilateral de suspensão da prescrição, prevista na alínea d) do artigo 318.º do Código Civil, que determina que a prescrição não começa ou, tendo começado, não corre, entre as pessoas coletivas e os respetivos administradores, relativamente à responsabilidade destes pelo exercício dos seus cargos, enquanto neles se mantiverem;
19. Por isso, ainda que se tenha verificado o termo da conduta ilícita e culposa do administrador e a produção do dano, o prazo de prescrição do direito da sociedade à indemnização, fundado na responsabilidade civil dos seus administradores, por atuações no âmbito da administração, não inicia o seu curso, enquanto os administradores se mantiverem nos seus cargos.

---

# **A**TUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL



## ENTREVISTA DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL AO BOLETIM DA ORDEM DOS ADVOGADOS



O Boletim da Ordem dos Advogados fez uma [entrevista](#) ao Presidente do Tribunal de Contas, Juiz Conselheiro José Tavares, que mostrou o Tribunal, do contador de Almada Negreiros à cadeira do Marquês de Pombal, e falou da sua história e dos desafios para o futuro.

## NO INÍCIO DE UMA NOVA LEGISLATURA, TRIBUNAL DE CONTAS DÁ O SEU CONTRIBUTO



Foi a primeira vez que, no início de uma nova Legislatura, o Tribunal de Contas deu o seu [Contributo](#) à Assembleia da República e ao Governo, num documento atual, útil e construtivo para a boa gestão e a sustentabilidade das finanças públicas.

Ao longo de 50 páginas, o Tribunal apresenta este instrumento de apoio com as principais recomendações em 11 áreas fundamentais, como a utilização dos fundos europeus, a contratação pública, o desenvolvimento sustentável, a demografia e os seus impactos na saúde, na educação e na segurança social, as funções económicas e financeiras e a administração local.

A definição e a fundamentação destas temáticas resultam da atividade recente do Tribunal, em especial, das conclusões e recomendações contidas nos seus pareceres, relatórios, acórdãos e decisões.

**SISTEMA DE**  
**CONTROLO INTERNO**  
**FORTE E COESO É**  
**ESSENCIAL PARA A**  
**BOA GESTÃO**  
**PÚBLICA**



O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, saudou a vontade de revitalização do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno (SCI), manifestada pelo Inspetor-Geral de Finanças, António Ferreira dos Santos, na reunião daquele Conselho, que decorreu em 23 de março.

José Tavares foi convidado para intervir na sessão de abertura da reunião do Conselho Coordenador, que integra os Inspectores-Gerais e outros responsáveis de organismos de controlo interno da Administração Pública.

Durante a sua intervenção, o Presidente do Tribunal considerou desejável aprofundar o conhecimento mútuo e, se possível, o desenvolvimento de um trabalho de cooperação regular e consistente, nomeadamente quanto ao planeamento das ações de controlo, à análise de risco, às metodologias e à formação e reforçou a importância de uma reativação do espírito construtivo e de cooperação entre todos os órgãos de controlo interno, justificando que esse trabalho permite evitar sobreposições, aumentar a qualidade e alargar o universo efetivo do controlo interno.

## FISCALIZAÇÃO PRÉVIA E CONCOMITANTE CHEGAM AO ECONTAS



O Tribunal de Contas divulgou, no dia 26 de abril, no site institucional a [Plataforma de serviços online eContas](#), na vertente da Fiscalização Prévia e Concomitante, às entidades sujeitas à jurisdição e controlo do Tribunal de Contas, o que permitirá trazer maior celeridade e transparência à gestão dos contratos sujeitos a visto e agilizar e centralizar o relacionamento entre as entidades e o Tribunal.

A plataforma, que ficou disponível a partir de 2 de maio, permitiu às entidades a remessa de processos para fiscalização prévia e concomitante, a resposta a pedidos de esclarecimentos ou de junção de documentos complementares, o envio de dossiês relativos a atos e contratos adicionais ou ainda a submissão de informação e documentos relativos aos mesmos através de um canal próprio de transmissão eletrónica de dados.

Este serviço junta-se à entrega e consulta das contas de gerência por parte das entidades, já disponível na área da prestação de contas desde 2007, constituindo o segundo passo num caminho de transição digital que, na terceira fase, levará para a plataforma eContas os processos de efetivação de responsabilidade financeira.

## RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS: UM DESAFIO COMUM



Os Procuradores-Gerais Adjuntos que representam o Ministério Público junto do Tribunal de Contas realizaram um encontro com cerca de três dezenas de responsáveis de órgãos de controlo interno da Administração Pública, incluindo os respetivos Inspetores-Gerais, onde foi abordada a relação entre as várias entidades, assim como as oportunidades de melhoria no âmbito dos processos de efetivação de responsabilidades financeiras.

Na iniciativa, promovida pela coordenadora do MP junto do Tribunal de Contas, Procuradora-Geral Adjunta Teresa Almeida, foi reiterada a necessidade – e vontade – de fomentar a cooperação regular e consistente entre as entidades, a qual já tinha tido destaque na reunião do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno, realizada no dia 23 de março. “Foi unânime que estamos todos no mesmo barco”, afirmou ontem o Inspetor-Geral de Finanças, António Ferreira dos Santos. E acrescentou: “Estamos todos disponíveis para encetar um novo caminho”.

Também o Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, sublinhou a importância da entreatajuda para a criação de “uma justiça financeira mais efetiva”. Um desígnio que “compete a todos” e no qual o Tribunal está completamente empenhado. “O beneficiário é o país”, sublinhou.

Entre as principais questões abordadas esteve o papel do controlo interno na recolha de prova e a qualificação da culpa.

**AUDIÇÃO DO**  
**TRIBUNAL NA**  
**ASSEMBLEIA DA**  
**REPÚBLICA SOBRE A**  
**PROPOSTA DE**  
**ORÇAMENTO DO**  
**ESTADO 2022**



O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, e a Juíza Conselheira Ana Furtado, responsável pela área do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, participaram no dia 2 de maio na [audição sobre a Proposta de Orçamento do Estado 2022](#), na Comissão do Orçamento e Finanças da Assembleia da República.

Foram vários os temas abordados durante a audição, em especial o acolhimento das recomendações do Tribunal de Contas, a isenção de fiscalização prévia de determinados contratos, a responsabilidade financeira, a prestação de contas em Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) e o reporte financeiro e orçamental.

**RELATÓRIO DE  
ATIVIDADES 2021:  
CONTROLADO O  
MONTANTE DE  
CERCA DE 340 MIL  
MILHÕES DE EUROS**



O Tribunal de Contas divulgou o seu [Relatório de Atividades de 2021](#), o qual, segundo o Presidente do Tribunal de Contas José Tavares, é, por excelência, o instrumento de prestação de contas deste Órgão de Soberania.

Neste relatório estão contidas, de forma sintetizada, mas suficientemente abrangente, os resultados da atividade do Tribunal no ano 2021.

Assim, o Tribunal de Contas controlou o montante de cerca de 340 mil milhões de euros.

Foram emitidos os Pareceres sobre a Conta Geral do Estado e as Contas das Regiões Autónomas, bem como sobre as Contas da Presidência da República, da Assembleia da República e das Assembleias Legislativas Regionais.

Na fiscalização prévia, foram fiscalizados 2131 atos e contratos, tendo sido recusado o visto a 27 contratos.

Na fiscalização sucessiva, o Tribunal realizou 54 auditorias e outras ações de controlo, que deram origem a 216 recomendações. Tendo realizado ainda 30 auditorias específicas para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

O Relatório salienta também as ações desenvolvidas em cooperação com o Tribunal de Contas Europeu, bem como as auditorias realizadas a organizações internacionais de que foi Auditor em 2021: a EUMETSAT, a CPLP e a EUROCONTROL.

Recebeu e validou 6772 contas, tendo ainda sido objeto de verificação interna 401 contas de entidades públicas.

Concluiu ainda a análise de 231 denúncias que recebeu quer de entidades, quer de particulares.

No âmbito da efetivação de responsabilidade financeira, o Tribunal julgou 22 processos.

Destaca-se também, as ações de cooperação desenvolvidas no âmbito da União Europeia, da Organização dos Tribunais de Contas da CPLP, da INTOSAI (Organização mundial dos Tribunais de Contas) e da EUROSAI (Organização europeia dos Tribunais de Contas).

**14 ANOS DE AÇÃO DO  
CONSELHO DE  
PREVENÇÃO DA  
CORRUPÇÃO**



O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), entidade administrativa independente a funcionar junto do Tribunal de Contas, apresentou no dia 6 de maio o livro “[CPC - 14 Anos de Ação](#)”, onde “presta contas consolidadas” e dá conta da sua atividade na prevenção da corrupção desde a criação do Conselho em 2008 até ao momento atual.

O livro mostra a evolução da atividade do CPC e, conseqüentemente, do percurso das entidades públicas em matéria de gestão de riscos de fraude, corrupção e infrações conexas no âmbito da gestão pública, assim como das escolas no aprofundamento do tema e na apresentação de projetos enriquecedores.



**CONFERÊNCIA SOBRE  
O FUTURO DA EUROPA,  
EM PARIS**



O Presidente do Tribunal José Tavares afirmou, na Conferência dedicada ao "Futuro da Europa", organizada pelo Tribunal de Contas francês, que decorreu em Paris, no dia 24 de março, no âmbito da Presidência francesa da União Europeia, que a cooperação é essencial para enfrentar as crises.

Na sua intervenção, o Presidente do Tribunal considerou que este é um momento especial para extrair as lições aprendidas no passado recente, destacando a importância da cooperação e da ação conjunta que têm existido no âmbito da União Europeia, da EUROSAI (Organização Europeia dos Tribunais de Contas), da INTOSAI (Organização Mundial dos Tribunais de Contas) e no plano bilateral, para a superação dos efeitos da pandemia e da atual crise na Ucrânia e seus impactos.

## ANIVERSÁRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA



*Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, José F. F. Tavares, com a Presidente do Tribunal de Contas de Angola, Exalgina Gambôa, ladeados pelo Diretor-Geral Fernando Oliveira Silva (à esq), pela Subdiretora-Geral Conceição Ventura e pelo Diretor do Gabinete da Presidência de Angola, Walter Pacheco*

O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, participou, no dia 12 de abril, no 21.º aniversário do Tribunal de Contas de Angola, em Luanda, onde foi proferida uma palestra sobre a [“Eficácia da responsabilidade financeira na gestão das finanças públicas”](#).

A palestra inseriu-se na visita a Angola do Presidente do Tribunal de Contas, que se faz acompanhar pelo Diretor-Geral, Fernando Oliveira Silva, e pela Subdiretora-Geral Conceição Ventura, entre 11 e 14 de abril.

Durante a visita, foi assinado um [protocolo de cooperação](#) para o reforço da troca de experiências e conhecimentos entre ambas as Instituições.

**TRIBUNAIS DE CONTAS**  
**DA UNIÃO EUROPEIA**  
**REUNIDOS NO**  
**LUXEMBURGO**



O Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia esteve reunido nos dias 3 e 4 de maio no encontro anual que decorreu em Luxemburgo, onde ficou decidido que o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal assumirá a partir de agora a presidência do Comité de Contacto. O mandato tem a duração de um ano.

Durante o evento foram trocadas ideias sobre a forma de reforçar os laços de cooperação com vista a enfrentar, nomeadamente, os efeitos económicos e financeiros das crises que vivemos.

O controlo dos planos de recuperação e resiliência mereceram atenção especial, tendo sido apresentadas as experiências dos vários Tribunais.

## EUROSAI - RELATÓRIO CONJUNTO SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS DE PLÁSTICO



O Tribunal de Contas, enquanto membro do Grupo de Trabalho da EUROSAI para a auditoria na área ambiental ([Working Group on Environmental Audit](#)), patrocina a publicação de um [relatório conjunto sobre a gestão dos resíduos de plástico](#).

O relatório congrega as conclusões de auditorias idênticas realizadas por instituições superiores de controlo financeiro em vários países da Europa sobre a referida temática, englobando as observações do [Relatório de Auditoria n.º 7/2022-2.ª S](#) que o Tribunal de Contas português aprovou em março passado, no qual se concluiu, designadamente, que, embora a meta nacional específica de reciclagem das embalagens de plástico tenha sido, em concreto, cumprida nos últimos anos, esses resultados inserem-se num conjunto de metas não atingidas no plano da gestão dos resíduos urbanos, não sendo suficientes no quadro dos desafios futuros.

## TRIBUNAIS DE CONTAS DA CPLP REUNIDOS EM BISSAU



O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, deslocou-se a Bissau, nos dias 10 a 12 de maio, para participar na Assembleia Geral da Organização dos Tribunais de Contas da CPLP e visitar o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau.

A Assembleia Geral deliberou, além de outros assuntos, prosseguir com as diligências no sentido de a Língua Portuguesa ser consagrada como língua oficial da INTOSAI (Organização Mundial dos Tribunais de Contas). A reunião foi precedida de um seminário tendo como temas o combate à corrupção e a Agenda 2030 das Nações Unidas e o controlo das finanças públicas em tempos de crise e os desafios da sustentabilidade.

## TRIBUNAIS DE CONTAS DA EUROPA REUNIDOS EM PRAGA



Os Tribunais de Contas da Europa reuniram-se em Praga na sua organização regional – EUROSAI – para partilharem e debaterem um conjunto de temas de interesse comum, dentro do espírito de apoio mútuo.

Os participantes analisaram temas atuais do controlo das finanças públicas:

- Publicação dos resultados do controlo;
- Controlo da receita pública;
- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na área ambiental;
- O papel dos Tribunais de Contas na luta contra a corrupção;
- Auditoria de projetos de e-government;
- O seguimento das recomendações;
- Auditorias rápidas e reativas;
- Quadro das Normas Profissionais da INTOSAI.

O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, e a Conselheira Helena Abreu Lopes intervieram, respetivamente, nas sessões sobre o seguimento das recomendações e sobre o papel dos Tribunais de Contas na luta contra a corrupção.

## 160.º ANIVERSÁRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA TURQUIA



No âmbito das comemorações dos 160 anos do Tribunal de Contas da Turquia, em Ancara, os Juízes Conselheiros José Mouraz Lopes e Paulo Dá Mesquita intervieram através de uma apresentação sobre a atividade jurisdicional do Tribunal de Contas português. No painel, que debateu a função jurisdicional, participaram ainda representantes dos Tribunais de Contas de Espanha e Turquia.

## COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GOVERNAÇÃO FINANCEIRA PÚBLICA



O Tribunal de Contas acolheu no dia 29 de junho, em colaboração o Tribunal de Contas de França (Cour des Comptes), a Associação Francesa de Finanças Públicas (FONDAFIP) e o Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal (IDEFF), da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, um Colóquio Internacional sobre os Desafios da Governação Financeira Pública.

---

Em debate estiveram os temas da descentralização e gestão das Finanças Locais, com destaque para o papel das Autarquias Locais na luta contra as crises e a sua participação na sustentabilidade das finanças públicas, assim como as Finanças públicas e a justiça social, a avaliação de riscos e o papel dos Parlamentos, dos Tribunais de Contas e de outros órgãos de controlo.

---

# ARQUIVO HISTÓRICO



## COM O IMPOSTO DA DÉCIMA, VIAGEM POR UMA RUA DE LISBOA (1779)



Como pode um imposto contar a história de um prédio, de uma rua, de uma cidade, de um país, de toda uma sociedade? Desta vez, o Imposto da Décima serve-nos de guia num passeio à Rua Larga de S. Roque, hoje Rua da Misericórdia, na Lisboa de 1779, como um exemplo do que se passava à época no restante Portugal do pós-terramoto.

O conjunto documental da Décima é um dos maiores do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, com mais de 11.500 livros dos anos de 1762 a 1834. E revela que o Tribunal e as Instituições que o antecederam desde a Casa dos Contos (1389) sempre fiscalizaram os recursos públicos, abrangendo as receitas, as despesas e o património público.

Mas o que foi afinal o Imposto da Décima? Pode dizer-se que, em certa medida, foi uma espécie de precursor do atual IRS: era uma contribuição geral com uma taxa de 1/10 que incidia sobre prédios, ofícios e ordenados, capitais emprestados a juros e os lucros da indústria e do comércio. Criado em 1641 para assegurar a manutenção de um exército, voltou a ser relançado em 1762 no reinado de D. José para acudir às despesas de defesa no contexto da Guerra dos Sete Anos. A todos era cobrado, desde os albardeiros até aos banqueiros, incluindo artífices e jornaleiros.

Com um tão largo espectro de rendimentos abrangidos, ficamos a conhecer os proprietários, os arrendatários e os seus negócios e “mil ofícios”, o tipo e utilização dos imóveis, as rendas cobradas...

[VIAJE PELOS LIVROS DE REGISTO DA RESPECTIVA COBRANÇA E FIQUE A CONHECER AS ESTRUTURAS SOCIAIS DA ÉPOCA.](#)

