7
janeiro a junho 2024

Revista

do Tribunal de Contas

TRIBUNAL DE CONTAS

Revista do Tribunal de Contas N.º 7 **janeiro a junho| 2024**

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 nº 1 do art.º 12º do Decreto-Regulamentar nº 8/99, de 9 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Regulamentar nº 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 1ª Secção
José Manuel Quelhas – Conselheiro da 2ª Secção
José Mouraz Lopes – Conselheiro da 3ª Secção
Paulo Pereira Gouveia– Conselheiro da Secção Regional da Madeira

Coordenação Executiva
Diretor-Geral da Direção-Geral do Tribunal de Contas
Fernando Oliveira Silva
Subdiretora-Geral da Direção-Geral do Tribunal de Contas
Conceição Ventura

Apoio Técnico, Composição Gráfica e Paginação
Conceição Poiares / Silvina Pena / Lúcia Gaspar

Apoio Informático
João Carlos Cardoso / João Paulo Amado

Conceção Gráfica da Capa
Susana Barriga

Propriedade: *Tribunal de Contas* (www.tcontas.pt)

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

Direção, Redação e Administração:
Sede do Tribunal de Contas
Av. da República, nº 65 – 1050-189 LISBOA

Nº 7 – janeiro a junho de 2024

NOTA DE ABERTURA

Com este número 7 entramos no terceiro ano da *Revista do Tribunal de Contas*, em suporte digital, procurando sempre melhorar nos conteúdos e na apresentação, mas mantendo uma regra de ouro, a da regularidade e tempestividade de edição da revista.

No espaço de divulgação de artigos científicos e técnicos são publicados, neste número, três artigos com temáticas muito relevante e atuais.

Um primeiro artigo sobre a "Subsidiarity and Sovereignty in the European Union" refletindo sobre a subsidiariedade enquanto princípio fundamental que permite delinear o exercício de competências da União Europeia e dos seus Estados membros, na perspetiva de procurar saber em que medida aquela subsidiariedade condiciona o conteúdo e a dimensão da soberania.

Por outro lado, no artigo «"L'Arrêt Blanco" e Inteligência Artificial: em torno da Responsabilidade Administrativa», partindo do arresto Blanco como marco sobre o qual se foi construindo o direito da responsabilidade civil administrativa, suscitam-se e elencam-se dúvidas relativas à resposta que o regime da responsabilidade civil administrativa deverá oferecer, de modo a garantir de maneira adequada o dever público de indemnizar os danos causados por sistemas de Inteligência Artificial no exercício da função administrativa.

Já no artigo "A Auditoria Pública Externa na Saúde", pretende-se contribuir para uma melhor compreensão do quadro concetual sobre as auditorias de resultados, enquanto tipo de auditoria com atributos próprios, esclarecer as suas finalidades e a sua relevância no exercício da auditoria pública, com referências à sua aplicação no domínio de controlo que incide sobre o Serviço Nacional de Saúde.

Dá-se ainda destaque à Conferência sobre "A Justiça antes e depois do 25 de Abril", inserida no âmbito das Comemorações do 50.º Aniversário do 25 de Abril.

Abriu-se um novo espaço de divulgação na Revista, sob o título "Crónicas de governação financeira comparada", com o objetivo de aí publicar textos que possam ser considerados relevantes do ponto de vista da sua dimensão comparada, nomeadamente envolvendo os Tribunais de Contas de língua portuguesa ou outros. Começamos neste número com a publicação do artigo "Colaboração de Tribunais de Contas Brasileiros junto a órgãos de controle externo de Países Lusófonos-Ações

realizadas e potenciais" e incentivam-se os nossos leitores a submeterem artigos com vista à sua publicação neste espaço.

Como habitual procede-se à divulgação da atividade mais relevante levada a cabo pelo Tribunal, nas suas diversas Secções da Sede e das Secções Regionais dos Açores e da Madeira, abrangendo relatórios/decisões/sentenças/acórdãos, aprovados ou divulgados neste 1.º semestre de 2024.

São variados os atos do Tribunal selecionados, seja no domínio da fiscalização prévia, do controlo sucessivo ou da responsabilidade financeira, lançando-se aqui um repto ao leitor para pesquisar, dentro as áreas que sejam do seu especial interesse, os atos que possam ser de mais apelativa leitura e análise, embora seja de destacar, até pela sua inovação, a realização de uma auditoria, em que se analisou a questão da legalidade da constituição de um tribunal arbitral, para apreciar um pedido de compensação financeira, no âmbito de um contrato de empreitada.

Procede-se, de seguida, à divulgação de acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia, do Supremo Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Administrativo, que incidiram em temáticas interessantes da contratação e da decisão judicial e também à divulgação de um relatório do Tribunal de Contas Europeu, este sobre o "Registo de transparência na União Europeia-Informações úteis, mas poucos dados sobre atividades de lóbi".

Procede-se também à divulgação de várias notícias sobre temáticas de maior relevância, nacional e internacional, no domínio dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres.

Por fim, na habitual rubrica do Arquivo Histórico, dá-se conta da edição do livro "A história que as contas nos contam", lançado por ocasião do 635.º Aniversário da Casa dos Contos. Como se diz no prefácio do livro, "A prestação de contas é um ponto de partida para todas as histórias e, a partir delas, ficamos a conhecer a evolução da instituição no tempo e no espaço, num percurso que passa por quatro sedes diferentes. Três quilómetros e 600 anos separam a Casa dos Contos, no Castelo de São Jorge, da Avenida da República, em Lisboa, onde hoje está situado o Tribunal [de Contas]".

O Diretor da Revista

José F. F. Tavares

SUMÁRIO

ESTUDOS **7**

Subsidiarity and Sovereignty in the European Union **9**

Fausto de Quadros *9*

"L´Arrêt Blanco" e Inteligência Artificial: em torno da Responsabilidade Administrativa **21**

Ricardo Pedro *21*

A Auditoria Pública Externa na Saúde **45**

José António Carpinteiro *45*

CRÓNICAS DE GOVERNAÇÃO FINANCEIRA COMPARADA **65**

Colaboração de Tribunais de Contas Brasileiros Junto a Órgãos de Controle Externo de Países Lusófonos – Ações Realizadas e Potenciais **67**

Rafael Rodrigues da Costa *67*

ATIVIDADE DO TRIBUNAL **89**

Controlo Prévio e Concomitante **91**

Controlo Sucessivo **109**

Responsabilidades Financeiras **119**

Secção Regional dos Açores **127**

Secção Regional da Madeira **137**

JURISPRUDÊNCIA E RELATÓRIOS DE OUTROS TRIBUNAIS E PARECERES DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA **149**

ATUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL **161**

Atualidade Nacional **163**

Atualidade Internacional **177**

ARQUIVO HISTÓRICO **185**

ESTUDOS

SUBSIDIARITY AND SOVEREIGNTY IN THE EUROPEAN UNION[1]

Fausto de Quadros[2]

RESUMO

O poder da União sobre os Estados membros é um poder supranacional. Com isso, quer-se significar um poder hierárquico de subordinação da União sobre os Estados membros, cujo traço jurídico mais importante é o do primado do Direito da União sobre o Direitos nacionais, hoje consagrado nos Tratados da União e aceite pelas Constituições dos Estados membros. Mas esse poder supranacional não pode ser visto como soberania da União. A União não tem soberania própria porque não tem um povo europeu com poder constituinte próprio. Os Tratados concebem a União como um somatório de povos dos Estados membros, não como ela possuindo um povo europeu sobreposto aos povos dos Estados. E o poder constituinte está entregue aos Estados porque são eles, e não um povo europeu que não existe, que revêem os Tratados. Por seu lado, os Estados continuam a ter soberania própria, ainda que limitada pela sua participação na União. Isso é assim não apenas porque as respectivas Constituições o dizem como também porque, segundo os Tratados, a União tem uma competência de atribuição, o que significa que os Estados continuam a ser soberanos quanto a todas as matérias não atribuídas, de modo expresso, pelos Tratados à União. Quanto às atribuições conferidas pelos Tratados à União (atribuições exclusivas da União, atribuições partilhadas e atribuições complementares), salvo quanto às atribuições exclusivas os Tratados, através do princípio da subsidiariedade, atribuem primazia aos Estados na prossecução dessas atribuições. Isso significa que, por esta via, os Estados vêem a sua soberania alargada a essas matérias pelo simples facto da sua participação na União.

---

[1] Este artigo foi publicado em Dezembro de 2023 nos Estudos em homenagem ao Professor Doutor Rudolf Streinz, Professor Catedrático de Direito Público e Direito Europeu na Faculdade de Direito da Universidade Ludwig Maximilian, de Munique, por ocasião da sua jubilação. O título do livro é *Zur Verwirklichung eines Vereinten Europas - Festschrift Rudolf Streinz zum 70. Geburtstag.* A obra foi editada pela Verlag Beck, de Munique.

[2] Professor Catedrático Jubilado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Titular de uma Cátedra Europeia Jean Monnet *ad personam* em Direito Constitucional Europeu.

SUBSIDIARITY AND SOVEREIGNTY IN THE EUROPEAN UNION

I. Introduction

In his vast scientific work Rudolf Streinz paid great attention to the structuring principles of the European Union. One of them was the principle of subsidiarity. What I propose to do herein is to reflect on the way that this principle, as set forth in the Treaties, interferes with the sovereignty of member States and, more specifically, conditions the content and dimension of such sovereignty.

We will, therefore, assess in this article how it is defined and what is the scope of the sovereignty of the member States of the Union. But to do so, we will have to start by establishing the nature of the political power of the Union in its relationship with the political power of the States.

II. The nature and extent of the Union's political power. The absence of Sovereignty in the Union

Traditionally, the Union power has been characterized since the beginning of integration as a "supranational power." It should be noted that the Treaties never used that expression to characterize the Communities or the Union. It was created by the Treaty establishing the European Coal and Steel Community (ECSC), and only in its Art. 9, to define the roles of the members of its High Authority and not the nature of that Community. But as it was not known for sure what that word meant and because, therefore, a great controversy was generated around it, it was removed in 1957 from that Treaty by the Treaty of merger of certain institutions of the Communities, known only as the Treaty of Merger, and it never appeared again in any of the founding Treaties of any of the Communities or the Union, given that, due to its novelty in the legal lexicon, it was controversial. But by the way the Treaties shaped, first, the Communities, then the Union, and using the founding fathers of European integration and its legal system, we know how supranationality was intended to be characterized. When speaking of supranational power, it is intended to refer to a vertical power, a power of subordination of the Union over the States, in order to make a difference with the horizontal power of coordination of the sovereignties of the States, which characterizes since Vitória and Suarez the great stain of Public International Law and despite the

limitations brought to the sovereignty of States even within the framework of classical International Law after the Second World War.[1]

There are several features in which this power of subordination of the Union over the States is concretized. We will only refer to the two most important ones.

Firstly, the primacy of Union Law, with all its scope and effects, as it has been elaborated by the case law of the ECJ with the collaboration of the State courts, namely, the constitutional courts.

The second feature consists of the vast and complex system of applicability and enforcement of Union Law in the internal order of the member States, from the direct applicability of some acts of secondary Law to the coercive competence of the ECJ, to the sanctioning power of the Union over Member States in the event of non-compliance with Union Law, and to the liability framework of the States for violations of Union Law.

We could also add, within these most important features, thinking specifically about the Economic and Monetary Union, the powers of the European Central Bank over the financial systems of the member States.

This supranacional power of the Union cannot be qualified as sovereign power. I.e., the Union has no sovereignty of its own.

For the Union to have its own sovereignty, it would first have to be a State. It has not yet been possible to separate the concept of sovereignty from the concept of the State. Well, the Union is not a State, first, because it does not have a people with its own constituent power.[2]

It does not have a people. In fact, the Union is a sum of the peoples of the member States, but it does not have its own people, a European people, a people of the Union. This is why the Treaties never refer to a European people, but rather, in the plural, to the peoples of the several member States - this is the case, right in the Preamble of the Treaty on European Union (TEU), in recitals 6, 9, 12 and 13, and then Art. 3 (1 and 5) of the same Treaty. In fact, European citizenship, as results from the Treaties, specifically from Art. 20 (1, 2nd sentence), of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), is not an autonomous citizenship and different from state citizenship and one that overlaps with it. One is a citizen of the Union because one has the citizenship of one of the member

[1] This was the main subject of the thesis of Quadros, Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público, 1984.

[2] If it is not a State, much less will it be a "super-State" as some claim. Nor will we consider this hypothesis because Comparative Constitucional Law does not know the concept of a super-State.

States, not because it is a new citizenship, different from this one. In other words, there is no dual citizenship in the Union, which we find in some federal States.

In the absence of a European people, obviously there is no people in the Union with its own constituent power. Despite the flexibility brought by the Treaty of Lisbon to the system of amendment of the Treaties with the creation of a simplified amendment framework, the truth is that the States continue to amend the Treaties. In other words, to use a very old expression in Union Law, the States continue to be the "owners of the Treaties" ("*maítres des traités*", "*Herren der Vertréige*"). To put it even better, the *Kompetenz-Kompetenz*, which is an essential characteristic of the State, remains in the ownership of the member States and has not yet been transferred to the people of the Union. The Convention method, used in the drafting of the Charter of Fundamental Rights and the failed Constitutional Treaty of 2004, deserves to be revisited and deepened, but, as it was in force, it did not take away the definitive and decisive word from the States in the amendment of the Treaties.

Two arguments of the positive Law confirm that the Union does not have a state character.

On the one hand, the Treaties, including their Protocols and Declarations, nowhere in their long texts use the words state or statehood, or federal or federation.

On the other hand, and this is a decisive argument, Art. 5 (1) of the TEU delimits the Union's legal capacity by the principle of conferral or specialty. From the combination of this provision with no. 2 of the sarne Art. and with Art. 4 (1) of the sarne Treaty, it results that the Union only has those competences conferred on it by the Treaties and not those that they do not confer, making it clear that the competences that the States do not confer on the Union through the Treaties continue to belong to the States. Declaration no. 24 annexed to the Treaty of Lisbon emphasizes this conclusion, by repeating that the Union's own legal personality "will not in any way authorise the Union to legislate or to act beyond the competences conferred upon it by the Member States in the Treaties". And the first paragraph of Declaration no. 18, on the delimitation of competences, goes in the same direction. The Court of Justice has confirmed this interpretation of the Treaties, even when it has extended it, so that it also encompasses the powers that can be implicitly extracted from the provisions attributing explicit competences to the Union[3-4]. On the other hand, no different conclusion can be drawn from Art. 4 (3, paragraph 2) of the TEU and Art. 352 of the TFEU.

---

[3] See ECJ 28.3.1996 - Opinion 2/94, Slg. 1996, I-1759 paras. 24, 25 and 30 - Accession to the ECHR; ECJ 5.10.2000 - C-376/98, Slg.2000, I-8419 para.43 - Germany v. European Parliament and Council; ECJ 3.9.2008 - C-402/05 P and C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351 para. 203 - Kadi.

[4] The interpretation extracted from the referred provisions is the same as the one followed by the Commentaries to the Treaties; see, for instance Streinz, EUV /AEUV /Streinz, 3. ed. 2018, TEUArt.4 paras. 8-19; see also Louis/Ronse,

In respect of Art. 4 (3, paragraph 2), it is obvious that all measures that States can take under its shade will have to respect the limits of the Union's competences.[5]

As far as Art. 352 of the TFEU is concerned, it has long been established that it allows the Council to create new powers for the institutions of the Union, it does not allow it to create new competences for the Union.[6]

Nevertheless, to the contrary, the State has a general and total capacity, an expansive capacity, i. e., it has an *Allzuständigkeit*. This general capacity stems from the people's sovereignty, enshrined in the Constitution (for instance, Grundgesetz, Art. 20 (2) 1st sentence[7], and Portuguese Constitution, Art. 3 (1)). Well, the principle of conferral or specialty is the denial of that general capacity and, therefore, constitutes an implicit refusal of the state character to the Union.

It is true that the Union already has federal traits.[8] But it is not yet a state and there can be no complete federalism without a state. Federalism is a method of organizing a State and it is in this sense that Comparative Constitutional Law leads us.[9]

It is true that the federalism of the European Union will have its own features, it will not have to imitate previous federal models which, in turn, do not converge with each other. To reach this conclusion, it will be enough to compare these models,[10] starting, from the outset, by comparing the German and the United States models. And there is one thing that is already known for certain, European federalism will always be strongly decentralized thanks to the principle of subsidiarity, which is in force to a large extent in the Union. And subsidiarity will be the key to cooperative federalism, which, taking the German political and constitutional system as a reference, is conceived by the Treaties as a future model for power within the Union.[11] We will return later to the principle of subsidiarity.[12]

L'ordre juridique de l'Union européenne, 2005, p.16; Lenaerts/van Nuffel, European Union Law, 2011, p.112; Isaac/Blanquet, Droit général de l'Union européenne, 10. ed. 2012, p.64.

5 Streinz, EUV /AEUV /Streinz, 3. ed. 2018, TEU Art.4 paras. 31-34.

6 Streinz, EUV /AEUV /Streinz, 3. ed. 2018, TEU Art. 4 para. 6; see also Quadros, Direito da União Europeia, 3. ed. 2013, pp.3 and 97.

7 See Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts/Gröschner, vol. II, 3rd ed., 2004, p.369.

8 See Quadros, Direito da União Europeia, 3. ed. 2013, p. 431, and Quadros, Droit de l'Union européenne, 2008, p. 301.

9 Weber, Europäische Verfassungsvergleichung, 2010, p. 13.

10 See Bifulco, Ordinamenti federali comparati, 2010.

11 See Schütze, From Dual to Cooperative Federalism, 2009, p. 284; Cloots/De Baere/Sottiaux, Federalism in the European Union/Herwig, 2012, p. 67; and v. Bogdandy, Europäisches Verfassungsrecht/Grabenwarter, 2003, p.304.

12 On the underlying issue, Quadros, Direito da União Europeia, 3. ed. 2013, p. 429.

In Germany, the Federal Constitutional Court understands that the Union is not a State. So it decided in the Judgment Maastricht,[13] which was later developed as regards this matter by the Judgment Lissabon.[14] And this has been, throughout the ages, the dominant position in German doctrine, as can be seen today in the thinking of Streinz[15] and von Bogdandy[16].

III. The contribution of the member States to the creation of the Union's political power

If the Union does not have its own sovereignty, how is its supranational political power formed?

It was created at the expense of the sovereignty of the States and with their contribution. The reason why many constitutionalists, from different founding States of the Communities, refused or were reluctant to the European integration at the beginning of the process (we are talking about the 50s and 60s of the last century), was precisely the fact that for them the sovereignty of the State was indivisible and, as such, it was incompatible with integration and with the creation of a power that soon was announced as "supranational" in relation to the member States.[17]

For a long time, since Bodin and Hobbes, state sovereignty was seen as an absolute power. It would still be under the conception of an absolute power that the concept of sovereignty would be used by the voluntaristic lines of doctrine as for the foundation of International Law. These would postulate that States would only be bound by International Law if that was their will and within the limits of their will. This doctrine presented some variants, which, however, do not interest us in this article. They had their grounds in the Hegelian conception of the State.[18] But this doctrine was developed by Georg Jellinek,[19] who influenced German doctrine for many years and had a good following in France.[20] This led to some consequences, the main of which was that International Law was only in force in the internal order of the State by "transformation" into domestic law and,

---

13 BVerfG 12.10.1993 - 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, BVerfGE 89, 155 (181) - Maastricht.

14 BVerfG 30.6.2009 - 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, VerfGE 123, 267 = NJW 2009, 2267 - Vertrag von Lissabon.

15 Streinz, Europarecht, 11. ed. 2019, p. 54.

16 V Bogdandy, Strukturwandel des öffentlichen Rechts, 2022, p. 39.

17 For example, Badura, VVDStRL 23 (1966), 34, who, nonetheless, changed his position throughout the times. On the evolution of the thinking of this author, see Quadros AöR 2016, 144. On this point, see also Pescatore, Le droit de l'intégration, 1972, reprint: 2005, p. 35.

18 Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechtes, 1821, p. 3.

19 Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 1905.

20 See, for instance, Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'État I, 1920, pp. 234 and 241.

therefore, subject to the hierarchy of the domestic law own legal sources and its interpretation rules. In other words, and to sum up, this doctrine did not accept the existence of International Law as such, i. e., with autonomy and with its own characteristics.[21]

The possibility that the sovereignty of the States can be limited was first defended by John Locke in reaction to the absolute character of sovereignty held by Bodin and Hobbes. Later, this orientation would be deepened by Jeremy Bentham in his model of constitutionalism. However, it would be Jean-Jacques Rousseau who, shortly after Locke, and partly in disagreement with his position, would co1ne to frame State sovereignty in a system of constitutional limitation of sovereignty brought by the value of democracy. Sovereignty and democracy, and, within the latter, the will of the people, become two concepts to be reconciled and, in this way, democracy comes to constitute a limit to the sovereignty of the State. It should be noted, moreover, that in practice the limitations of State sovereignty were not a new phenomenon, as they had also existed in colonial and imperial situations.[22]

In order to accept the supranational power of the Union, the States transferred onto the European Communities, then to the Union, their "sovereign powers," i. e., "powers of authority" included in their sovereignty. The constitutions of the member States had to take a stand in this regard. For them, the supranacional power of the Union arises from the limitations of sovereignty allowed by the States for the benefit of the Union by virtue of their free membership and participation in the Union. These sovereignty limitations result precisely from the transfer of sovereign powers carried out by the States in favour of the Union, in the terms just mentioned above.

To understand this phenomenon, we must accept and start from the divisibility of State sovereignty. In other words, we must start from the distinction between qualitative sovereignty and quantitative sovereignty of States. Qualitative sovereignty is the root of sovereignty. The member States of the Union have not lost it and the proof is that their respective Constitutions continue to treat them as sovereign States. It is, in fact, because they have not lost their sovereignty that States can denounce the Treaties, leave the Union, and thereby recover all the sovereign powers they have transferred to the Union. The recent Brexit is a good example of that. Differently, quantitative sovereignty consists of the sum of sovereign powers, or powers of authority, on which qualitative

[21] On the evolution of the concept of sovereignty by reference with the International Law, Wolfrum, The Max Planck Encyclopedia of Public Internacional Law IX/Besson, 2012, p. 368.

[22] On these specific aspects of the evolution of the concept of sovereignty, see, especially, Bernhardt, Encyclopedia of Public Internacional Law IV/Steinberger, 2000, p. 501, and Wolfrum, The Max Planck Encyclopedia of Public International Law IX/Besson, 2012, p. 368.

sovereignty is projected, i.e., the sovereign powers that comprise the content of sovereignty. This is based on the assumption of the divisibility of State sovereignty.[23]

As we said earlier, the State Constitutions expressly accept, though with non-coinciding formal nuances, this orientation, when they intend to confer constitutional legitimacy to the participation of the respective States in the Union. Thus, for example, the Bonn Fundamental Law, in its Art. 23 (1, 2nd sentence), authorizes Germany to transfer to the European Union, not its sovereignty *("Souveranität")*, but its "sovereign powers" or "powers of authority" *("Hoheitsrechte"),* insofar as they are necessary "for the realization of a united Europe"[24] and which are integrated into its sovereignty.

The French Constitution, in the same sense, sets forth, in its Art. 88 (2), that France consents to the transfer of the "necessary powers" to its participation in the EuropeanUnion.

On the other hand, the Portuguese Constitution, without prejudice to prescribing, in its Art. 1, that Portugal is a "sovereign Republic", then authorizes, in Art. 7 (6), the Portuguese State to "agree to exercise in common, in cooperation or by the institutions of the Union the powers necessary for the construction and deepening of the European Union"[25].

And the ECJ accepted this orientation very early on. In two of the most known Judgments from the beginning of its jurisprudence, the Court made clear that the political power of the then Communities arose from a transfer by the States of their sovereign powers to the Communities, which resulted in a limitation, consented by them, of their sovereignty. Thus, in the Van Gend & Loos case, the Court ruled that the EEC constituted a new legal order "in favour of which the States limited, even if in restricted areas, their sovereign rights"[26]. Months later, in Costa v. ENEL, the Court stated that "the transfer, carried out by the States, of their internal legal order in favour of the community legal order, of rights and obligations corresponding to the provisions of the Treaty, implies a definitive limitation of their sovereign rights"[27].

---

[23] See this matter, thus presented and developed, in Quadros, Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público, 1984, p. 336.

[24] Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar/Scholz, 92. ed. 2020, Art. 23 paras. 61-69.

[25] See Battis/Tsatsos/Stefanou, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht/Quadros, 1995, p. 375, and Quadros, Liber amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco, 2015, p.667.

[26] ECJ 5.2.1963 - C 26/62, Slg. 1963, 1 - van Gend & Loos.

[27] ECJ 15. 7.1964 - C-6/64, Slg. 1964, 1141 - Costa/E.N.E.L.

IV. The Subsidiarity between the Sovereignty of the member States and the Union's political power

The principle of subsidiarity is one of the most important general principles of the European Union law. It began by being stated in Art. 130 r (4) EEC, restricted to environmental matters. It then turned into general principle in Art. 5 TEC, then in Art. 5 TEU and, with the Lisbon Treaty, in Art. 5(3) TEU.[28]28 It indicates how the competences conferred on the Union by the Treaties should be exercised.

As set forth in the Treaties, the principle of subsidiarity postulates that in the pursuit of all the competences conferred on the Union by the Treaties, except in matters falling within its exclusive competences, listed in Art. 3 of the TFEU, the States have preference in their pursuit. This means that, within the vast set of shared competences, of Art. 4 of the TFEU, and of supporting competences, of Art. 6 of the TFEU, State intervention has primacy. In other words, the ownership of the competences belongs, by force of the Treaties, to the Union but, also by requirement of the Treaties, their exercise is preferably fulfilled by the States. This results from Art. 5 (3) of the TEU, supplemented by Protocol No. 2 annexed to the Treaty of Lisbon, on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, and by the Declaration on the delimitation of competences, also annexed to the Treaty of Lisbon, and already mentioned above. Despite being competences that the Treaties conferred on the Union, and with the great dimension they have, it is the States that, at first instance, will pursue them.

The principle of subsidiarity, in the way the Treaties regulate it, brings benefits both to the Union and to the member States.

It brings benefits to the Union because it ensures a high level of pursuit of the objectives that, in principle, are ascribed and imposed on the Union and, in this way, guarantees good governance of the Union. In fact, the Treaties assume that these objectives will be pursued "sufficiently" by the member States and, only if this does not happen and it is demonstrable that they will be "better" achieved by the Union, will they be pursued directly by the latter ["the objectives" (...) cannot be sufficiently achieved by the member States" and "can (...) be better achieved at Union level"].

---

[28] Streinz, EUV/AEUV/Streinz, 3. ed. 2018, TEU Art. 4 paras. 20-32; Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU/Bast, 60. ed. 2016, TEU Art. 5 paras. 49-65; Tridimas, The General Principles of EU Law, 2. ed. 2006, p. 175. See also Gemert, EuR 2021, p. 551. Specifically on the birth of the principle of subsidiarity in European Union Law, see Tomuschat/Kötz/von Maydell, Europäische Integration und nationale Rechtskulturen/Quadros, 1994, p. 335, and Quadros, O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, 1995.

But the principle of subsidiarity also benefits the States. First, it leads to the decentralized exercise of Union power by giving States preference in the exercise of these competences. In this way, the principle of subsidiarity makes a strong contribution to cooperative federalism, which the Union has been progressively building as a model for its legal-political organization and, therefore, also for the exercise of its political power. And it should be noted that the TUE, in the aforementioned Art. 5 (2), is not satisfied with the decentralization of the power of the Union only in the States but demands that infra-state entities also participate in the exercise of that power, whether regional (such as federated States and political and administrative regions) or local (such as municipalities). By demanding that infra-state entities also intervene in the exercise of Union power, and not only the Central Power of States, that article of the TEU is pushing the member States towards a model of internal organization based on the deepening of political or administrative decentralization and local autonomy. This is particularly relevant for states that in the 19th century adopted systems of political or administrative organization inspired by Napoleon's centralism and which have not yet completely freed themselves from this model.

On the other hand, the principle of subsidiarity also benefits States insofar as, the new power that they are given to carry out tasks specific to the Union, compensates for the loss of power that for them results from the progressive extension of the qualified majority rule to the detriment of the unanimity rule and, therefore, of the reduction of the unanimity requirement as a voting rule in the Council. This point has been little discussed, but it must be given due importance.

Added to this is the fact that member States can monitor compliance with the applicability of the principle of subsidiarity, including through their national parliaments, as results from the aforementioned Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.

But the principle of subsidiarity also benefits European citizenship. By giving preference to States and their regional and local entities in the pursuit of the Union's objectives, it brings the exercise of the Union's power closer to the citizens and, therefore, it makes a strong contribution to fulfilling a great purpose of the Treaties, which consists of "continue the process (...) in which decisions are taken as closely as possible to the citizen in accordance with the principle of subsidiarity" (Recital 13 of the Preamble of the TEU.).

As they do so, and insofar as they do so, theStates recover, therefore, in the way they exercise these competences, their sovereign powers that have passed to the Union. And they pursue these competences not from a selfish national perspective, but within a broader scope, the scope of the Union and in the general and common interest of the Union. In other words, subsidiarity expands the

dimension of sovereign powers transferred by States to the Union. But the fact that the member States exercise these powers within the framework of the common interest of the Union does not deny that they are the ones who effectively exercise these powers even though these, at their root, are committed to the Union. Undoubtedly, we are facing a new way of exercising sovereignty by States, not in their national selfish interest, but in the common or general interest of the Union.[29]

V. Conclusion

The Union's political power is a supranational power. It is not a sovereign power. The attempt to qualify the political power of the Union as a sovereign power is unfounded. The Union has no sovereignty. And it does not have it, from the very beginning, because it doesn't have a European people with its own constituent power. We made that clear above. The way in which the Union's political power is constituted is through the transfer of sovereign powers, or powers of authority, from the States to the Union, but not of its sovereignty. Such transfer, in those terms, is expressly authorized by the respective national Constitutions.

For all these reasons, one cannot yet speak of "European sovereignty", in the sense of Union sovereignty, as recently proposed by France, when it presided over the Union in the first semester of 2022.[30]

In turn, member States continue to be qualified as sovereign states by their respective constitutions. Its sovereignty is limited by the supranational power of the Union but is extended by the subsidiarity in its relations with the power of the Union. In fact, and repeating what we have reasoned above, by virtue of the principle of subsidiarity, as it is constructed by the Treaties, States have preference in exercising the competences that the Treaties attribute, at first, to the Union, except for their exclusive competences. Hence, it is correct to say that subsidiarity extends the sovereignty of States, which, in the beginning, they see limited by their accession to the Union.

---

[29] Currently, this issue is developed in Quadros, Direito da União Europeia, 3. ed. 2013, pp. 140 and 247. But right after the inclusion of the subsidiarity principle as a general principle in the Maastricht Treaty, it was discussed by Tomuschat/Kötz/von Maydell, Europäische Integration und nationale Rechtskulturen/Quadros, 1994, p.335, and Quadros, O princípio da. subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, 1995, p. 61.

[30] Élysée, https://www.elysee.fr/ (last visited 23.12.2022). See the comments of Eijsbouts/Reestman, European Constitutional Law Review 2018, p.1. See also the blog blogdroiteuropéen, étiquette: souveraineté européenne, available at https://blogdroiteuropeen.com/tag/souverainete-europeenne/ (last visited 23.12.2022).

"L´ARRÊT BLANCO" E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: EM TORNO DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

Ricardo Pedro[1]

SUMÁRIO

1. Introdução; **2.** "L'Arrêt Blanco e responsabilidade administrativa; **3.** Responsabilidade administrativa; **4.** Uso administrativo de inteligência artificial e responsabilidade civil; **5.** Responsabilidade administrativa por danos causados por sistemas de IA: algumas questões; **6.** Conclusões.

[1] Doutor em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Investigador no *Lisbon Public Law Research Centre* (LPL) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

1. INTRODUÇÃO

I. "L`arrêt Blanco"[1] foi o aresto proferido pelo *Conseil d`État,* em 8 de fevereiro de 1873, e considerado por muitos uma decisão seminal[2] no tema da autonomia da responsabilidade civil do Estado face à responsabilidade civil privada, da autonomia da jurisdição administrativa e ainda de grande relevo para o direito administrativo em geral. Importância que é sinalizada, nomeadamente, pelo facto de este aresto surgir como a primeira decisão a ser comentada no relato ordenado em *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*[3], que surge ainda como uma marca do início do direito administrativo republicano[4] e relevando, *per se* ou, como *material de trabalho,* que, segundo alguns, serviu aos juristas de direito público para encontrar "uma chave argumentativa para manter as áreas estratégicas de competência do juiz administrativo"[5], em particular a partir da noção de serviço público.

Para além do mais, o aresto *Blanco* apresenta uma virtude pedagógica, permitindo dar ao direito administrativo moderno a sua certidão de nascimento, acresce que a sua longevidade e relevância têm revelado releituras jurídicas, assim como, histórias a seu propósito e ainda reflexões historiográficas e sociológicas. O seu impacto é tal que, para além de se revelar um tema polémico por excelência para os comentadores de direito administrativo, é, ainda, parte obrigatória do *vade mécum* dos estudantes de licenciatura - a ponto de a memória de Agnès Blanco ser por vezes a única lembrança que resta, anos mais tarde, a quem tenha frequentado um curso de direito administrativo em França[6].

O contexto referido tende a impor que a genealogia do aresto *Blanco* seja melhor compreendida como um *processo* que recebeu ao longo do tempo contributos de vários autores, seja do *Conseil d`État*, seja da doutrina universitária, seja de outros, convocando a ideia de que os acórdãos também estão sujeitos ao teste do tempo, necessitando de "descobridores", porque o seu significado não é fixo

---

1 Disponível em: https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/TC/decision/1873-02-08/00012, consultado em 1 de dezembro de 2023.

2 Na verdade, não faltam elementos que sugerem um "Blanco antes de Blanco", *maxime* o aresto *Rothschild* que "proíbe o recurso ao Código Civil para se pronunciar sobre a responsabilidade extracontratual do Estado e assume a competência dos litígios invocando o princípio de uma lei especial para as atividades de serviço público", cf. Bigot, 2000, p. 530.

3 Long, Weil & Braibant, 1984, pp. 6 a 8. A atualidade de revisitação deste aresto pode ver-se, entre outros, muito recentemente, em AA. VV., 2023.

4 Bosvieux-Onyekwelu, 2019, p. 160.

5 Guglielmi, 2005, p. 101.

6 Bosvieux-Onyekwelu, 2019, p. 159.

em si mesmo, nem antecipado, e, desde logo, porque o aresto em consideração continua a ter zonas cinzentas...

II. Por referência ao nosso ordenamento jurídico, a responsabilidade civil administrativa encontra hoje o seu regime geral no Regime de Responsabilidade Civil do Estado e Demais Entidades Públicas (RRCEE)[7]. Apesar da distância temporal e geográfica, o regime português de responsabilidade civil pública não deixa de ser tributário do referido aresto centenário e, mais em geral, também do direito administrativo francês.

Aliás, os temas convocados pelo aresto *Blanco*, como a autonomia da responsabilidade civil do Estado face à responsabilidade civil privada e a autonomia da jurisdição administrativa não deixam de encontrar focos de tensão na doutrina[8] e na jurisprudência[9] nacionais e também não deixarão de impor labor jurídico na manutenção dos *standards* tradicionais da responsabilidade civil pública em áreas recentes como acontece em matéria de indemnização dos danos causados por sistemas de Inteligência Artificial (IA) mobilizados no exercício de funções públicas.

III. A questão da responsabilidade civil extracontratual pelos danos causados por sistemas de IA mobilizados no exercício da função administrativa convoca naturalmente o RRCEE; no entanto, dada a natureza de muitos sistemas de IA, desde logo, como os classificados em função do risco pelas instituições europeias na proposta mais recente de regulação de IA, impõe a consideração das preocupações aí presentes e impõe ainda a consideração da proposta de regime de responsabilidade civil pelos danos causados por sistemas de IA também proposta pelas instituições da União Europeia.

Ou seja, não estando previsto um regime específico de responsabilidade administrativa para a reparação dos danos causados pelos sistemas de IA, importa a consideração das particularidades dos sistemas de IA, refletidas nas propostas da União Europeia, para uma melhor ponderação sobre o melhor desenho dos pressupostos desta velha responsabilidade, desde logo, calibrando os interesses, público e privado, em equação[10].

---

7 Aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, e alterado pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho.

8 Cf. Cordeiro, 2010, pp. 623-658.

9 Cf. Pedro, 2019, pp. 23-33.

10 O presente texto desenvolve a investigação iniciada em Pedro, 2023f).

2. "L`ARRÊT BLANCO" E RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

I. Na origem do aresto *Blanco* está Agnès Blanco, uma menina de cinco anos a quem foi amputada uma perna ao ser atropelada por uma carroça de uma fábrica de tabaco privada que prestava um serviço público[11]. Em particular: a 3 de novembro de 1871, por volta das 16h30m, Agnès Blanco, de 5 anos de idade, filha de Jean Blanco, destilador na rue de Lormond, 92, de Monsieur Laurent, em Bordéus, brincava na rua enquanto esperava que o pai acabasse o trabalho. Ao mesmo tempo, Henri Bertrand, Adolphe Jean, Pierre Monet e Jean Vignerie, empregados da fábrica de tabaco Bacalan, estavam a enrolar tabaco do Kentucky. A carroça que utilizavam para transportar o tabaco escapou-lhes e atropelou Agnès Blanco na via pública, à saída do armazém da fábrica. A carroça passou por cima da perna da criança o que obrigou a que a sua perna esquerda fosse amputada. O pai da criança decidiu processar os trabalhadores e a fábrica perante o Tribunal Civil de Bordéus.

A primeira sentença do Tribunal Civil de Bordéus foi proferida em 15 de maio de 1872 contra Ferdinand Duval, Prefeito da Gironde, em representação do Estado, e contra os quatro trabalhadores do armazém de tabaco responsáveis pelo acidente, tendo o processo sido suspenso pelo facto de os trabalhadores não terem comparecido. O segundo julgamento, em 17 de julho de 1872, teve lugar com as mesmas partes, mais os trabalhadores e o pai de Agnès Blanc. Depois de o Tribunal Civil de Bordéus se ter declarado competente para resolver o litígio entre o Estado e Jean Blanco, o Prefeito da Gironde decidiu remeter a questão para o Tribunal dos Conflitos, pois no seu entendimento tornava-se necessário "avaliar a quota-parte de responsabilidade dos funcionários do Estado segundo regras que variam em cada ramo dos serviços públicos", recordando que "os tribunais ordinários estavam proibidos de conhecer de ações tendentes a constituir o Estado devedor". O caso foi, portanto, apresentado ao Tribunal dos Conflitos que, desde a lei de maio de 1872, tinha sido criado para resolver as incertezas de competência entre os dois níveis de jurisdição. O processo da pequena Agnès Blanco foi julgado no sábado, 8 de fevereiro de 1873. Nesse dia, estavam presentes, pelo *Conseil d'État*, o Visconde de Martroy (Vice-Presidente do Tribunal), Aucoc, Groualle e L'Hôpital; e Nachet, Mercier, Lascoux e Guénault, pela *Cour de Cassation*. Mercier foi o relator deste processo e René David, *maître des requêtes no Conseil d'État*, foi o Comissário do Governo.

René David começou por sublinhar a falta de uniformidade da jurisprudência nesta matéria: "A questão de saber qual é o órgão jurisdicional competente para conhecer das ações de indemnização

[11] A noção de serviço público é aqui fundamental, assim como o é historicamente: surgindo para os administrativistas, o que o conceito de Estado de direito será um pouco mais tarde para os constitucionalistas.

intentadas contra o Estado tem sido objeto de divergências constantes entre a *Cour de Cassation* e o *Conseil d'État*, que, em direções opostas, têm dado provas de igual firmeza na defesa das respetivas doutrinas"[12]. Depois de ter anunciado o cerne da questão, David passou à análise dos factos: "No caso vertente, estamos perante uma fábrica de tabaco que se assemelha muito a uma indústria privada"[13]. Esta afirmação poderia levar a pensar que os tribunais poderiam ser competentes; todavia, o Comissário do Governo corrigiu-se imediatamente: "O serviço do tabaco, por muito que o seu funcionamento se assemelhe a uma indústria privada, é, no entanto, um serviço público, como todos os outros serviços que constituem o nosso sistema financeiro. Ora, todos estes serviços são ramos da administração; o Estado, na sua gestão, atua sempre como autoridade pública e, como tal, só está sujeito à jurisdição administrativa em relação a eles, salvo derrogação expressa e especial que não encontramos neste caso"[14].

De destacar que o Tribunal dos Conflitos, não sendo um juiz de mérito, não se pronunciou sobre a responsabilidade civil do Estado no caso em apreço, apesar de nos considerandos do acórdão referir: "Considerando que a responsabilidade que pode caber ao Estado por danos causados a particulares por atos de pessoas que emprega no serviço público não pode ser regida pelos princípios estabelecidos no Código Civil para as relações entre particulares; Considerando que esta responsabilidade não é geral nem absoluta; que tem regras próprias e especiais que variam consoante as necessidades do serviço e a necessidade de conciliar os direitos do Estado com os direitos dos particulares". Mais tarde, em 8 de maio de 1984, o *Conseil d'Etat* proferiu decisão, condenando o Estado a pagar a Agnès Blanco uma indemnização anual de 500 francos (a partir da data do acidente).

II. Apesar de já se ter escrito tanto sobre o aresto *Blanco* e o seu significado, que se torna perigoso aventurar-se nele de novo, a verdade é que a propósito da data comemorativa dos cento e cinquenta anos da sua prolação, este aresto foi/é objeto de discussão recente, destacaremos alguns dos principais tópicos e conclusões. É, desde já, de sublinhar a ideia de *perenidade* do aresto *Blanco*[15], ainda que tal não seja indiscutível no âmbito do direito administrativo francês, seja na sua especialidade, seja na especialidade da jurisdição administrativa –, aliás, esta ideia ganha maior significado quando se atenta na fraca perenidade do direito positivo em razão do ritmo *frenético* que o legislador impõe, também,

12 David, 1873, p. 20.
13 David, 1873, p. 21.
14 David, 1873, p. 21.
15 Delvolvé, 2023, pp. 227-229.

no nosso ordenamento jurídico. O referido aresto assume relevância no que tange ao direito aplicável e à jurisdição competente.

Quanto à primeira questão, que se centra nas especificidades do direito a aplicar à administração, um direito distinto do direito privado, ou seja, apenas devem ser admitidas as particularidades do direito administrativo, devendo ter-se em conta que o aresto *Blanco* não nega a possibilidade de aplicar o direito privado à administração, se for caso disso. Além disso, e sem surpresa, há casos em que o próprio tribunal administrativo aplica direito privado. A análise do direito aplicável deve ser diferenciada entre a ação administrativa e os outros aspetos e, mais sistematicamente, entre a legalidade e a responsabilidade[16]. Foi, portanto, sob a pena do juiz administrativo que foram forjadas as regras de responsabilidade civil que se afastam do Código Civil[17], assentando o Tribunal dos Conflitos que o Estado não podia ser julgado segundo as mesmas regras jurídicas que os particulares e que devia ser julgado segundo uma "lei específica", ou seja, que o regime da responsabilidade civil pública deveria ser um direito essencialmente jurisprudencial[18].

Quanto à segunda questão, da autonomia da jurisdição administrativa para julgar questões de direito administrativo, apesar de controvertida, o fundamento da mesma parece ainda encontrar-se, sobretudo, na especialização exigida pelo ramo do direito em causa, admitindo-se que os juízes dos tribunais comuns não tenham os conceitos necessários para julgar as relações entre os poderes públicos e os particulares. Pode aditar-se o argumento histórico da admissão de uma dualidade de jurisdições e do vasto acervo jurisprudencial especializado nas questões da atividade pública desenvolvido pelos tribunais administrativos – de que é exemplo de excelência a jurisprudência sobre responsabilidade civil pública e de uma perspetiva mais micro, por exemplo, a noção de *faute du service*. E ainda o argumento do direito comparado, uma vez que, no arco geográfico da União Europeia, mais de metade dos Estados Membros têm um sistema de dupla jurisdição: a França - e Portugal - não é uma anomalia[19]. De todo o modo, trata-se de uma discussão cíclica e não terminada. Acresce que a força motriz da própria jurisdição administrativa – como acontece em Portugal – tende para a maximização da especialização da jurisdição administrativa[20] e dentro da própria jurisdição com a reivindicação de juízos especializados não apenas na primeira instância, mas ainda nas instâncias superiores, sob pena de se perder a vantagem da especialização.

---

16 Delvolvé, 2023, p. 228.

17 Pouyaud, 2011, p. 1.

18 Pouyaud, 2011, p. 1.

19 Delvolvé, 2023, p. 228.

20 Pedro, 2023e).

De todo o modo, a receita oferecida pelo aresto *Blanco* constitui uma fonte inesgotável de dinamismo no direito administrativo, mormente oferecendo uma receita para as futuras etapas jurisprudenciais e permitindo adotar novas soluções, todas elas "especiais", que visem conciliar "os direitos do Estado com os direitos privados"[21].

III. Referem-se, ainda que brevemente, duas questões a propósito do aresto *Blanco*: uma, em parte sob uma abordagem histórica, é relativa às leituras doutrinais que se foram fazendo deste aresto e outra, em parte destacada pela sociologia, é referente ao mito ou mitos relativos a este aresto – ambas assentes fortemente na noção de *contexto*[22] e representativas de que o aresto *Blanco* tende a ser melhor entendido como um *processo* que recebeu e recebe contributos de vários autores[23] do que apenas como um ato/acórdão judicial (que já por si há de ser representativo da vontade de vários sujeitos) substancialmente petrificado.

No que tange às *leituras doutrinais* do aresto *Blanco*, que se centram nas doutrinas do *Conseil d'Etat*[24] e nas doutrinas universitárias, é de destacar que qualquer tentativa de periodização se revela bastante inútil, embora seja certamente possível identificar as datas de nascimento das diferentes leituras ou, pelo menos, os seus períodos de formação; no entanto, as diferentes interpretações não se sucedem, sobrepõem-se[25]. Uma evolução da leitura do aresto *Blanco* encontra-se, em particular, na passagem da interpretação do "serviço público" para a interpretação da formulação perfeita da "autonomia" do direito administrativo[26]; malgrado depara-se, por vezes, até com um tratamento algo esquizofrénico de alguma doutrina, nomeadamente, em Marcel Waline que, em 1957, se mantém fiel à noção de serviço público; por sua vez, em 1952, o declara falso e que o critica em 1948[27].

Quanto à segunda questão - a de um grande mito do direito público[28], em particular, do mito ou mitos relativos ao aresto *Blanco*[29] -, como já se deixou sinalizado, este aresto tem sido objeto de

---

21 Delvolvé, 2023, p. 227.

22 Bosvieux-Onyekwelu, 2019, pp. 159-193.

23 *Maxime, Conseil d'État*, os comissários do governo, os governantes, os académicos.

24 Não é, aliás, demais sublinhar que, para além da interpretação do programa normativo convocado pelo caso concreto, os juízes da jurisdição administrativa também produzem um discurso histórico sobre si próprios e sobre a sua própria jurisdição – narrativas nem sempre fáceis de ler à luz das ferramentas jurídicas, sobretudo, as particularidades "não ditas" do direito administrativo.

25 Bosvieux-Onyekwelu, 2019, pp. 159-193.

26 Petit, 2023, p. 213.

27 Petit, 2023, p. 213.

28 Sobre os mitos e o direito público, cf. Touzeil-Divina, 2019.

29 Bosvieux-Onyekwelu, 2019, pp. 159-193.

leituras e releituras que não permitem falar de uma *doxa* dominante[30], tratando-se mais de uma "lenda"[31] com uma sucessão de contra-narrativas[32]. Em particular, partindo-se da referência a "serviço público", destaca-se o afirmado por Grégoire Bigot de que "[o] serviço público, nascido do direito, falhou no direito; perdeu-se na técnica jurídica. Foi certamente isso que permitiu ao serviço público desenvolver-se, de forma flexível e não dogmática, na jurisprudência. Mas o direito ganhou em eficácia o que tinha perdido em substância. Resta a dimensão mítica, emocional e inevitavelmente política do serviço público; infelizmente, é duvidoso que tenha algo a ver com a teoria do direito em que se baseia"[33]. Uma das narrativas mais veiculadas defende uma "leitura doutrinal da doutrina", sustentando a tese de que a importância do aresto *Blanco* corresponde a um mito criado muito posteriormente pela doutrina[34]-[35] e que respondia a duas necessidades: fazer reconhecer aos genealogistas a importância do aresto *Blanco* e reconhecer este aresto como um marco do direito administrativo[36] - verificar-se-ia, assim, um sucesso posterior do aresto *Blanco* pela mão da doutrina universitária, assente, segundo alguns, num *mal-entendido filológico* da expressão "serviço público"[37].

Para além do referido, e de modo a evitar qualquer leitura tendente para alguns particularismos, é de sinalizar que, para além da dimensão mitológica referida, – que sempre demonstra o carácter agregador deste aresto –, deve sublinhar-se também a sua dimensão/momento histórico do direito administrativo e a sua potencialidade enquanto plataforma para a reconstrução do mesmo.

---

30 Bosvieux-Onyekwelu, 2019, p. 159.

31 Expressão que deve ser entendida por apelo às várias representações que se fizeram deste aresto, e não quanto à factualidade que lhe subjaz, uma vez que estes factos efetivamente verificaram-se. Contribuindo ainda para tal o carácter secreto das deliberações do Tribunal dos Conflitos e a brevidade das decisões judiciais administrativas. No que diz respeito ao desconhecido sentido da votação propriamente dita, protegida pelo segredo das deliberações, Henry Berthélemy, alguns anos mais tarde, numa conferência que proferiu para a *Société générale des prisons*, voltou às circunstâncias da decisão, afirmando que houve um empate e que coube ao Presidente do Tribunal dos Conflitos o desempate, adiantado: "*M. Dufaure eut à les départager: il leur répondit: Motivez comme vous voudrez mais ne changez pas, puisque vous n'êtes pas d'accord, ce qui s'est fait jusqu'à présent. Gardez la compétence administrative. C'est alors qu'on a cherché à fonder le maintien de cette compétence sur cette idée qui ne tient pas debout : la non-application à l'État des articles 1382 et 1384 du Code civil"*. Cf. Berthelemy, 1906, p. 516.

32 Bosvieux-Onyekwelu, 2019, p. 159.

33 Bigot, 2008, p. 6.

34 Gonod, 2022, p. 304.

35 Não recebido pela doutrina da sua época. Sobre o tema, cf. Chapus, 1954, p. 90.

36 Bosvieux-Onyekwelu, 2019, p. 168.

37 Bosvieux-Onyekwelu, 2019, p. 172.

3. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

I. Não será difícil admitir que a responsabilidade administrativa é tributária do espírito criador do aresto *Blanco*, ou talvez, em rigor, da pena criadora do Comissário do Governo René David[38], desde logo, marca um momento importante de responsabilização do Estado, afastando a máxima de que "*le roi ne peux mal faire*" própria do "*Ancien Régime*".

Ideia que surgiu também de forma marcante com a vigência do RRCEE – que pôs fim ao regime de irresponsabilidade civil do Estado no âmbito das funções públicas, jurisdicional e legislativa, representando um passo firme na previsão e consolidação de um regime de responsabilidade pública nas referidas funções públicas.

II. Apesar de a responsabilidade administrativa não se dever entender como uma novidade aprovada pelo RRCEE, uma vez que o Decreto-Lei n.º 48051 já previa vários regimes de responsabilidade civil pelos danos causados pela função administrativa, a verdade é que o diploma de 2007 veio trazer alterações, positivando algumas figuras desenvolvidas a nível jurisprudencial e modelar certos aspetos do regime da responsabilidade administrativa, como acontece com a responsabilidade civil pelo risco.

Ou seja, o legislador sentiu necessidade de fazer alguns ajustamentos, em regra, tornando o regime da responsabilidade administrativa mais garantístico para o lesado. Uma das técnicas utilizadas pelo legislador foi a previsão de presunções ilidíveis de culpa, presumindo-se a existência de culpa leve na prática de atos jurídicos ilícitos e por aplicação dos princípios gerais da responsabilidade civil, sempre que tenha havido incumprimento de deveres de vigilância, respetivamente, artigo 10.º, n.º 2 e 3 do RRCEE.

A opção pelo uso de presunções legais *iuris tantum* representa um compromisso entre a responsabilidade civil subjetiva e a responsabilidade objetiva, a primeira comumente aceite na responsabilidade civil privada e a segunda muitas vezes reivindicada e aceite em vários ordenamentos jurídicos em sede de responsabilidade pública. A utilidade das presunções tende a variar consoante a

[38] René David (1834-1913) foi o Comissário do Governo, famoso pelas suas conclusões no aresto *Blanco*, tendo nascido em Niort. Doutor em Direito; passou no concurso para auditor em 1855; foi promovido a *maître des requêtes* e nomeado Comissário do Governo em 1865, conservando este cargo no "novo" Conselho de Estado republicano, exercendo igualmente as funções de procurador junto do Tribunal dos Conflitos. Em 1978 foi promovido a Conselheiro de Estado e demitido do mesmo durante a purga de 1879. Mais tarde tornou-se diretor da companhia de seguros *La Providence* e foi eleito presidente da Câmara de Boismorand, em Loiret.

dificuldade prática que representa para o lesado a prova do pressuposto reparatório sobre o qual incide a presunção. É também esta uma das opções que o legislador europeu se propõe adotar em sede de responsabilidade civil pelos danos causados por sistemas de IA.

4. USO ADMINISTRATIVO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E RESPONSABILIDADE CIVIL

I. Um novo desafio à jurisprudência administrativa tenderá a colocar-se em matéria de danos causados pelo uso público de sistemas de Inteligência Artificial ou de algoritmos. Em boa verdade, alguns dos desafios do aresto *Blanco* não se deixarão de sentir neste tema recente, seja na procura de um regime que adapte as regras de responsabilidade civil privada para a reparação dos danos causados por IA (PDRIA)[39] para efeitos de garantia do equilíbrio entre os interesses estaduais e os interesses privados, seja, em face das relações jurídicas de prestação de serviços de IA por vezes complexas, envolvendo privados e entes públicos, na determinação da jurisdição competente.

Pois, que a administração pública em parte sob o desígnio, nacional e europeu, da orientação "*digital by default*" vem ensaiando e implementando soluções de IA no exercício de funções públicas. A promessa de agilidade, eficiência e imparcialidade na tomada de decisões públicas tem levado ao desenvolvimento e implementação de sistemas assentes em IA em diversos países. A este propósito surge a promessa da automação de processos, em particular, a IA poder ser utilizada para automatizar tarefas rotineiras e repetitivas, libertando os servidores públicos para se concentrarem em atividades mais complexas – o que poderá resultar em ganhos de eficiência, redução de custos e na aceleração dos processos públicos.

II. A opção por tal solução, para além da devida análise na sua adoção, vem, do ponto de vista da responsabilidade civil pública, impor também ponderações. Um bom ponto de partida para a consideração da responsabilidade civil pública pelos danos causados por sistemas de IA deve encontrar-se na Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial (de ora em diante PDRIA)[40].

---

[39] Cf. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial (Diretiva Responsabilidade da IA) {SEC(2022) 344 final} - {SWD(2022) 318 final} - {SWD(2022) 319 final} - {SWD(2022) 320 final}. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0496&from=EN

[40] *Idem.*

Apesar de a PDRIA não estar pensada para os danos causados por entes públicos, mas entes para os danos causados por entes privados, *maxime* pessoas coletivas privadas, não deixa de - ao apresentar uma proposta de responsabilidade civil privada -, por um lado, elencar os principais problemas que o tema levanta e, por outro, adiantar propostas de solução de adaptação das regras de responsabilidade de direito privado à reparação de danos causados por sistemas de IA. Em face do sumariamente referido, facilmente se percebe que o tema da IA e responsabilidade civil tem recebido atenção, sobretudo, dos cultores do direito privado[41] e de certas entidades públicas europeias promotoras de uma política e regulação do mercado da IA[42].

Para além da PDRIA, deve ter-se em consideração que esta representa apenas uma peça de um puzzle mais complexo que a União tem vindo a propor em matéria de "regulação" da IA, com destaque também para a PRIA[43] para a qual a PDRIA remete com frequência.

A PDRIA assume que as regras nacionais de responsabilidade civil extracontratual, não se adequam ao tratamento de ações de indemnização por danos causados por produtos e serviços assentes em IA. De notar que, apesar de muito controvertido, está somente em discussão a responsabilidade civil extracontratual subjetiva e não a responsabilidade civil extracontratual objetiva[44].

A PDRIA tem ainda presente que as características específicas da IA, incluindo a complexidade, a autonomia e a opacidade «caixa negra»[45], podem dificultar ou tornar proibitivamente oneroso para os lesados a identificação da pessoa responsável e a prova dos requisitos necessários a

---

41 Entre muitos, cf. Danesi, 2018, pp. 515-526; Silva, 2019, pp. 691-711; Machado, 2019, pp. 101-114; Antunes, 2019, pp. 139-154; Barbosa, 2021; Heiss, 2022, pp. 186 e ss; Barbosa, 2022, pp. 213-246; Kerrigan & Vercoe, 2022, pp. 527 e ss.

42 É também merecido um destaque para a Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de outubro de 2020, que contém recomendações à Comissão sobre o regime de responsabilidade civil aplicável à inteligência artificial (2020/2014(INL)), OJ C 404, 6.10.2021, p. 107–128. Sobre esta, entre outros, cf. Antunes, 2021.

43 Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento Inteligência Artificial) e altera determinados atos legislativos da União, COM/2021/206 final. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206

44 Embora a responsabilidade civil objetiva seja admitida em vários ordenamentos jurídicos da União Europeia, seja no direito privado, seja no direito público. Aliás, a própria União pondera numa segunda fase ("abordagem faseada"), caso o regime de responsabilidade civil extracontratual subjetivo proposto se revele insuficiente, avançar para um regime mais exigente como acontece com o regime de responsabilidade civil extracontratual objetivo - tal como solicitado pelo Parlamento Europeu. Estamos num cenário de experimentalismo jurídico e de equilíbrio difícil em que partindo da necessidade de garantir uma indemnização sem obstáculos substantivos e processuais se deveria acolher o regime mais apropriado para tal, isto é, um regime de responsabilidade civil objetivo, mas, em face da necessidade atender a preocupações das empresas envolvidas, de modo a mitigar os seus riscos, se avança para um regime mais exigente para os lesados e provavelmente para o sistema de justiça.

45 Sobre o tema, entre muitos, cf. Pedro, 2023a), Pedro, 2023b), Pedro, 2023c).

uma ação de indemnização bem-sucedida. Estas dificuldades que o lesado pode enfrentar traduzir-se-ão em custos iniciais muito elevados e a imporem processos judiciais significativamente mais longos, em comparação com os casos de responsabilidade civil que não envolvem IA. Para além disso, em nossa opinião, a existência de obstáculos indevidos à concretização do dever de indemnizar os danos sofridos por sistemas de IA pode vulnerar o direito de acesso aos tribunais – enquanto garantia judicial da indemnização devida – previsto no artigo 47.º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, no artigo 6.º da Convenção Europeia de Direitos Humanos nos artigos 20.º e 268.º, n.ºs 4 e 5 da nossa Constituição[46].

Da perspetiva do lesante, as preocupações são, sobretudo, relativas a impactos económicos, centrando-se na necessidade de garantir um adequado nível de segurança jurídica, uma vez que estes, nomeadamente, as empresas terão dificuldades em prever de que forma as atuais regras de responsabilidade civil extracontratual subjetiva serão aplicadas e, por conseguinte, em avaliar e assegurar o risco jurídico que correm em matéria de responsabilidade civil – o que será mais grave para as empresas com atividade comercial transfronteiriça, uma vez que a insegurança abrangerá diferentes jurisdições e que poderá tornar-se desproporcional para as pequenas e médias empresas (PME), que, a maior parte das vezes, não podem contar com conhecimentos jurídicos para este tipo de avaliação.

III. São estas as principais razões que levam a Comissão Europeia a propor um regime europeu de harmonização mínimo [podendo os Estados Membros (EM) criar um regime mais favorável para o lesado[47] e devendo cumprir a efetividade do direito da União], tal como previsto no artigo 1.º, n.º 4 da PDRIA. Isto é, um regime que permitisse garantir a segurança jurídica dos lesantes e, naturalmente, dos lesados e ainda gerando confiança societal no uso de IA e num sistema de acesso à justiça efetivo. Ou seja, no cenário de não regulação europeia, e de acordo com a posição da Comissão Europeia[48], a regulação puramente nacional aumentaria os obstáculos à implantação de produtos e serviços assentes em IA em todo o mercado interno e contribuiria para o aumento da sua fragmentação. Em termos radicais, poderiam estar em causa 27 regimes de responsabilidade civil extracontratual distintos, o

46 Por referência a vários países, cf. Pedro, 2016, pp. 109 e ss.

47 Se assim acontecer, mantém-se as preocupações da insegurança jurídica e da existência de vários regimes distintos em vários EM.

48 Cf. Exposição de Motivos da PDRIA.

que conduziria a diferentes níveis de proteção e a uma distorção da concorrência entre empresas de diferentes EM[49].

Os principais tópicos caracterizadores da PDRIA assentam sobre os pressupostos indemnizatórios culpa e nexo de causalidade e, em particular, na previsão de uma presunção ilidível de um nexo de causalidade em caso de culpa. O artigo 4.º da PDRIA é dedicado ao estabelecimento de uma presunção ilidível de um nexo de causalidade em caso de culpa. Trata-se de um regime complexo que começa, no número 1, por admitir uma presunção (judicial) de nexo de causalidade entre o facto culposo do demandado e o resultado produzido pelo sistema de IA ou a incapacidade do sistema de IA de produzir um resultado, desde que estejam preenchidas certas condições. Ou seja, em termos mais sintéticos, é estabelecida uma regra geral em que se admite uma *presunção de nexo de causalidade* caso se verifique: (i) *ilicitude (objetiva e subjetiva)*: incumprimento de um dever de diligência previsto no direito da União ou no direito nacional diretamente destinado a proteger contra o dano ocorrido, (ii) *culpa*: esteja provada a culpa do lesante seja por prova do lesado, seja por presunção judicial (atendendo às circunstâncias do caso e numa lógica de probabilidade), (iii) *danos*.

No entanto, esta regra apresenta vários limites, pois, os números 4, 5 e 6 da PDRIA vêm prever várias limitações ao estabelecimento da presunção ilidível de um nexo de causalidade em caso de culpa. No número 4 prevê-se que, estando em causa uma ação de indemnização relativa a *um sistema de IA de risco elevado*, o tribunal nacional não pode aplicar a presunção prevista no n.º 1 do artigo 4.º se o demandado demonstrar que estão razoavelmente acessíveis ao demandante elementos de prova e conhecimentos especializados suficientes para provar o nexo de causalidade. No número 5 prevê-se que numa ação de indemnização relativa a *um sistema de IA que não seja um sistema IA de risco elevado*, a presunção só é aplicável se o tribunal nacional considerar que é excessivamente difícil para o demandante provar o nexo de causalidade. No número 6 prevê-se que no caso de uma ação de indemnização contra um demandado que tenha utilizado o sistema de IA no âmbito de *uma atividade pessoal* e não profissional, a presunção só é aplicável se o demandado tiver interferido substancialmente nas condições de funcionamento do sistema de IA ou se o demandado tivesse a obrigação e a capacidade de determinar as condições de funcionamento do sistema de IA, mas não o tenha feito.

[49] Cf. Exposição de Motivos da PDRIA.

IV. Outro tópico caracterizador é o relativo à divulgação dos elementos de prova, valendo a regra prevista, no artigo 3.º, n.º 1, da PDRIA de um dever dos EM assegurarem que os tribunais nacionais estão habilitados a ordenar, a pedido de um potencial demandante que tenha previamente solicitado a um fornecedor, a uma pessoa sujeita às obrigações de um fornecedor nos termos da PRIA ou a um utilizador que divulgue elementos de prova pertinentes de que disponha sobre um sistema de IA de risco elevado específico suspeito de ter causado danos, cujo pedido tenha sido recusado, ou a pedido de um demandante, a divulgação desses elementos de prova às referidas pessoas. Neste contexto, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, cabe aos EM assegurar que os tribunais nacionais estão habilitados a ordenar, a pedido de um demandante, a tomada de medidas específicas para conservar os elementos de prova referidos no n.º 1.

Regra que, todavia, apresenta os seguintes limites. O número 2 do artigo 3.º da PDRIA vem prever que o tribunal nacional só pode ordenar a divulgação dos elementos de prova por uma das pessoas enumeradas no n.º 1 se o demandante tiver feito todas as tentativas proporcionadas para recolher os elementos de prova pertinentes junto do demandado. É, assim, estabelecido um dever de diligência ao lesado, apenas atuando o tribunal caso o lesado tenha desencadeados todos os meios para ter acesso às provas. O número 4 vem prever que os tribunais nacionais devem limitar a divulgação de elementos de prova ao que é considerado necessário e proporcionado para fundamentar uma potencial ação ou uma ação de indemnização e devem limitar a conservação ao que é considerado necessário e proporcionado para fundamentar tal ação de indemnização. Ou seja, em termos sintéticos, os tribunais devem fazer um *teste de proporcionalidade* em relação aos elementos a divulgar. Para tal, o tribunal nacional deve ter em conta os interesses legítimos de todas as partes, incluindo os terceiros pertinentes, em especial no que diz respeito à proteção de segredos comerciais e de informações confidenciais, tais como as informações relativas à segurança pública ou nacional. Cabe aos EM assegurar que, sempre que seja ordenada a divulgação de um segredo comercial ou de um alegado segredo comercial que o tribunal tenha considerado confidencial, este esteja habilitado a tomar as medidas específicas necessárias. Por fim, cabe igualmente aos EM assegurar que a pessoa à qual seja ordenada a divulgação ou conservação dos elementos de prova referidos dispõe das vias de recurso processuais adequadas relativamente a tais decisões.

Por fim, é prevista uma presunção ilidível de incumprimento, uma vez que nos termos do disposto no número 4 do artigo 3.º da PDRIA vem prever-se uma presunção ilidível logo que o demandado não cumpra uma ordem de um tribunal nacional no âmbito de uma ação de indemnização no sentido de divulgar ou conservar elementos de prova de que disponha. Ou seja, o tribunal nacional presume que o demandado não cumpriu um dever de diligência pertinente, em especial nas

circunstâncias referidas no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, e que os elementos de prova solicitados se destinavam a provar para efeitos da ação de indemnização em causa. De todo o modo, o demandado tem o direito de ilidir essa presunção.

5. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA POR DANOS CAUSADOS POR SISTEMAS DE IA: ALGUMAS QUESTÕES

I. As referidas coordenadas oferecidas pela PDRIA não devem ser ignoradas quando se coloca o problema de qual o quadro jurídico da responsabilidade pública relativa aos danos causados por sistemas de IA. Apesar disso, são de destacar várias questões.

II. Começa-se pela questão de as soluções da PDRIA estarem pensadas para um regime de responsabilidade civil entre privados. Ora tratando-se da administração pública entram em cena deveres públicos particulares. Ou seja, o estalão de exigibilidade é maior -, o que, aliás, também é reconhecido em sede de admissão do uso público de algoritmos digitais ou de sistemas de IA, entrando em cena um regime de direito público mais exigente que o requerido para o uso privado de IA. Em síntese, o exercício de uma atividade pública segue um regime de direito público e o regime de responsabilidade civil deve perseguir o mesmo *standard*.

Destarte, na arena pública perde força o argumento da ponderação dos interesses privados das empresas lesantes, uma vez que estas não tendem a surgir como responsáveis em primeira linha ou surgindo, não estão sozinhas, mas acompanhadas pelo ente público, que é o titular da função pública em que está a ser usado o sistema de IA.

III. Outra questão a ter em conta é que as soluções da PDRIA estão pensadas para um regime de responsabilidade civil subjetiva. Diferentemente quando está em causa a administração pública verifica-se uma tendência para admitir um regime de responsabilidade civil objetiva ou subjetiva objetivada[50]. Isto é, tem lugar a perda da relevância da "culpa" pública, interessando os resultados da atividade pública. Exemplo, funcionamento anormal dos serviços, desde logo, por falta ou dificuldade de interoperabilidade dos sistemas informáticos.

[50] Sobre o tema, cf. Gomes & Pedro, 2022, p. 65.

Assim tende a ocorrer a desvalorização da culpa do sistema de IA e a revalorização da figura do funcionamento anormal do serviço. Sendo que, de acordo com o RRCEE, se verifica funcionamento anormal do serviço quando, atendendo às circunstâncias e a padrões médios de resultado, fosse razoavelmente exigível ao serviço uma atuação suscetível de evitar os danos produzidos (artigo 7.º, n.º 4), isto é, sempre que o serviço funcionou mal no seu conjunto, por falta anónima ou coletiva, gerando uma responsabilidade direta do Estado. Este requisito que foge ao conceito de culpa e que desloca o centro de imputação para o funcionamento do serviço.

No entanto, tende a manter-se a utilidade do requisito culpa no caso de mau uso do sistema de IA pelo servidor público, por apelo às categorias de dolo ou culpa grave do servidor público.

Por fim, tudo indica que se caminha na tendencial irrelevância do direito de regresso sempre que os danos causados sejam atribuídos a sistemas de IA autónomos, isto é, independentes da ação humana.

IV. Uma última questão a ter em conta é, agora em sentido inverso, que um regime adequado de responsabilidade civil do Estado pelos danos causados pela administração pública deve, tal como acontece na PDRIA, prestar a devida atenção às consequências tecnológicas na teoria da responsabilidade civil. Ou seja, assumindo que todos os tipos de danos são indemnizáveis, a atenção deve centrar-se no nexo de causalidade, desde logo, em razão da enorme dificuldade que os lesados poderão ter no estabelecimento de um nexo de causalidade entre o incumprimento e o resultado produzido pelo sistema de IA ou a incapacidade do sistema de IA de produzir um resultado que deu origem ao dano relevante, devendo também estar divulgados os elementos de prova que permitam ao lesado exercer o seu direito de ação.

Em síntese, também o regime de responsabilidade civil do Estado pelos danos causados pela administração pública inteligente deve atender à necessidade de presunções de causalidade e da facilitação de documentação necessária ao exercício do direito de ação.

6. CONCLUSÕES

I. O aresto *Blanco* deve ser entendido muito para além da sua letra e, sobretudo, muito mais do que a solução de um caso concreto. Mesmo que as soluções subjacentes à sua *ratio decidendi* não sejam inovatórias, este aresto surge como o marco normativo sobre o qual se foi construindo o direito

da responsabilidade civil administrativa, permitindo leituras, que se sobrepõem, entrelaçando-se. As interpretações entrelaçam-se porque nos alimentam a todos e porque, no fundo, através do aresto *Blanco*, podemos tocar em todas as belas questões do direito administrativo[51]. Enfim, não acrescentamos nada ao concluir que, embora o aresto *Blanco* esteja desatualizado em alguns aspetos, é perene na sua maior parte e, como referiu o Professor Roux, continua a ser um farol[52].

II. O regime de responsabilidade administrativa aprovado pelo RRCEE, é, sem dúvida tributário do contributo que o aresto *Blanco* ofereceu e vem oferecendo. Também o regime nacional de responsabilidade civil administrativa vem fazendo o seu caminho, revelando-se, logo à cabeça, "mais amigo do lesado" do que o regime que lhe antecedeu, o previsto no Decreto-Lei n.º 48051. Sendo hoje indiscutível o entendimento da responsabilidade civil pelos danos causados no e pelo exercício da função administrativa como um dado assente da nossa cultura jurídica e como uma particular garantia do administrado, não é menos verdade que a mesma deve ser entendida como uma realidade viva, que deverá sofrer novas ponderações em razão de novas realidades, como aquelas que se projetam com a aprovação de um regime europeu de regulação da IA, e, em particular com a adoção de sistemas de IA no exercício de funções administrativas.

III. Dependendo do tipo de sistemas de IA em consideração, é expectável que alguns sejam dotados de maior autonomia, de maior opacidade e até de maior aptidão para causar danos, dado o maior risco que lhe reconhece na lesão de segurança, saúde e direitos fundamentais. Neste cenário, torna-se cada vez mais premente a ponderação de um regime de responsabilidade civil para a reparação dos danos causados por sistemas de IA, como, aliás, entenderam as instituições da União Europeia ao apresentar uma proposta de Diretiva para esse efeito, isto é, a PDRIA.

IV. Sob a dependência(?!) legislativa da União Europeia, os Estados Membros aguardam a aprovação de uma proposta legislativa de responsabilidade civil relativa aos danos causados por sistemas de IA. Mesmo perante a hipótese de tal regime vir ser aprovado e, tendo presente que as soluções aí previstas assentam, sobretudo, num nível de direito probatório, e apesar da fase embrionária em que a discussão jurídica se encontra, importa, desde já, elencar algumas dúvidas

[51] Petit, 2023, p. 213.

[52] Delvolvé, 2023, p. 229.

relativas à resposta que o regime da responsabilidade civil administrativa deverá oferecer, de modo a garantir de maneira adequada o dever público de indemnizar os danos causados por sistemas de IA no exercício da função administrativa.

Para além da solução da PDRIA de, em caso de uso danoso de certos sistemas de IA, admitir uma presunção de nexo de causalidade, de modo a restituir o equilíbrio da efetividade da indemnizabilidade, importa também centrar a atenção no requisito indemnizatório culpa. Isto é, descontando as hipóteses em que o servidor público fez um mau uso, desde logo, intencional do sistema de IA, nas situações em que os danos surgem da atuação do próprio sistema de IA, seja por omissão, seja por ação danosa, tende a perder importância a culpa do servidor e a ganhar relevância a figura da culpa do serviço ou, na linguagem do RRCEE, do anormal funcionamento do serviço, incidindo a responsabilidade civil sobre o ente público e já não sobre o servidor público. Nestas situações, também a figura do direito de regresso tende a perder valor por referência à falta de relevância do dolo ou da culpa grave do servidor público.

V. Para terminar, a nova realidade de uso administrativo de sistemas de IA, se, por um lado, impõe a consideração das propostas de regulação europeia dos sistemas de IA, já, por outro, exige a consideração da teoria geral da responsabilidade administrativa, o que impõe, no final do dia, uma devida ponderação de um regime adequado que concilie "os direitos do Estado com os direitos dos privados" – voltamos ao aresto *Blanco*, mesmo que a História não sirva para tirar lições do passado, mas antes para aprendermos a tratar do passado, desobrigando-nos da sua simples reprodução.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., Florent Blanco, Simon Gilbert, Anne Jacquemet-Gauché (Direction). (2023). Autour de l'arrêt Blanco. Collectif, Dalloz Themes Et Commentaires.

Antunes, H. S. (2019). Inteligência artificial e responsabilidade civil: Enquadramento. Revista de Direito da Responsabilidade, Coimbra, 1(1), 139-154.

Antunes, H. S. (2021). A responsabilidade civil aplicável à inteligência artificial: primeiras notas críticas sobre a resolução do Parlamento Europeu de 2020, Revista de Direito da Responsabilidade, 3.

Barbosa, M. M. (2020). O futuro da responsabilidade civil desafiada pela inteligência artificial: as dificuldades dos modelos tradicionais e caminhos. Revista de Direito Civil, Lisboa, 5(2), 261-305.

Barbosa, M. M. (2022). Responsabilidade civil do Estado pelo recurso a sistemas de inteligência artificial na tomada de decisão. In C. A. Gomes, R. Pedro, T. Serrão (Coords.), O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência, 3ª ed., Lisboa: AAFDL.

Berthelemy, H. (1906). La responsabilité des magistrats et des fonctionnaires. Revue pénitentiaire, 516.

Bigot, G. (2000). Les mythes fondateurs du droit administratif. Revue française de droit administratif, 3, 527-536.

Bigot, G. (2008). Les faillites conceptuelles de la notion de service public en droit administratif. Revue française de droit administratif, 1, 6.

Bosvieux-Onyekwelu, C. (2019). Revenir sur une légende en sociologue: l'arrêt Blanco et le mythe de la «naissance» du droit administratif français. Droit et Société, 101, 159-178.

Carretero Sánchez, S. (2023). La responsabilidad del Estado en sus nuevos frentes sanitario, alimentario, energético y de inteligencia artificial. Colex, Corunha.

Chapus, R. (1954). Responsabilité publique et responsabilité privée: les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire. Paris: LGDJ.

Danesi, C. C. (2018). Daños ocasionados por inteligencia artificial: los vehículos Autónomos. In E. Llamas Pombo (Ed.), Congreso internacional de derecho civil octavo centenario de la Universidad de Salamanca: libro de ponencias (pp. 515-526). Valencia: Tirant lo Blanch.

David, R. (1873). Conclusions sur l'affaire Blanco. Recueil Dalloz, 1873, III, 20-21.

Delvolvé, P. (2023). La pérennité de l'arrêt Blanco. Revue Française de Droit Administratif, 39(2), 227-229.

Freitas do Amaral, D., & Medeiros, R. (2000). Responsabilidade civil do Estado por omissão de medidas legislativas: o caso Aquaparque. Revista de Direito e de Estudos Sociais, 41(3-4), 299-383.

Gomes, C. A. (2020). Responsabilidade civil extracontratual do Estado e(m) estado de emergência: dez breves notas. e-Pública. Revista Eletrónica de Direito Público, 7(1), 221-238.

Gomes, C. A., & Pedro, R. (2022). Direito da responsabilidade civil contratual administrativa: questões essenciais (1ª ed.). Lisboa: AAFDL Editora.

Gonod, P. (2022). L'arrêt Blanco a-t-il été rendu sur partage? Revue Française de Droit Administratif, 38(2), 301-304.

Guglielmi, G. J. (2005). Les juristes, le service public et les entreprises publiques aux XIXe-xxe siècles. Revue d'histoire moderne et contemporaine, 52(3), 101.

Heiss, S. (2022). Towards Optimal Liability for Artificial Intelligence: Lessons from the European Union's Proposals of 2020. HASTINGS SCI. & TECH. L.J., 12, 186 e ss.

Long, M., Weil, P. & Braibant, G. (1984). Les grands arrêts de la jurisprudence administrative (8ª ed.). Paris: Sirey.

Machado, L. L. (2019). Médico robô: responsabilidade civil por danos praticados por atos autônomos de sistemas informáticos dotados de inteligência artificial. Lex Medicinae. Revista Portuguesa de Direito da Saúde, 16(31-32), 101-114.

Menezes Cordeiro, A. (2010). A responsabilidade civil do Estado. O Direito, 142(4), 623-658.

Pedro, R. (2011). Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas. Lisboa: AAFDL.

Pedro, R. (2016). Responsabilidade civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da justiça: fundamento, conceito e âmbito. Coimbra: Almedina.

Pedro, R. (2016a). Estudos sobre administração da justiça e responsabilidade civil do Estado. Lisboa: AAFDL Editora.

Pedro, R. (2019). Responsabilidade civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da justiça: competência material: [comentário ao] acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte (1.ª

Secção) de 15.3.2019, P.474/10.1BELSB. Cadernos de Justiça Administrativa - n.137 (set.-out. 2019), 23-33.

Pedro, R. (2021). Responsabilidade civil do Estado por erro judiciário: da "*law in books" à "law in action": mind the gap*. Revista do Ministério Público, 42(166), 159-199.

Pedro, R. (2022). Traços gerais da indemnização civil extracontratual pública em contextos de excecionalidade. In M. Nogueira de Brito & C. Blanco de Morais (Eds.), Impactos da pandemia da Covid-19 nas estruturas do Direito Público. Almedina Brasil, pp. 377-411.

Pedro, R. (2023). Inteligência Artificial e Arbitragem de Direito Público: Primeiras Reflexões. In R. Pedro & P. Caliendo (Coords.), Inteligência Artificial no Contexto do Direito Público: Portugal e Brasil (pp. 105-127). Lisboa: Almedina.

Pedro, R. (2023a). Artificial intelligence on public sector in Portugal: first legal approach. Juridical Tribune Journal, 13(2), 149-170.

Pedro, R. (2023b). Inteligência Artificial, Políticas Públicas e Direito Público: Apontamentos Introdutórios e Exploratórios no Contexto Português (em publicação). Tratado sobre Inteligência Artificial.

Pedro, R. (2023c). Luzes e Sombras sobre a Transparência no Uso de Inteligência Artificial e de Algoritmos pela Administração Pública. In Gomes, C.A., R. Pedro & Bittencourt, E. (Coords.), Em nome da transparência no Direito Administrativo: um diálogo luso-brasileiro. Lisboa: Almedina, 2023, pp. 423-458.

Pedro, R. (2023d). Public Procurement and Effective Dispute Resolution in Portugal. European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 18(4), 252-260. https://doi.org/10.21552/epppl/2023/4/6

Pedro, R. (2023e). Introdução à responsabilidade civil extracontratual pública angolana e à sua efectivação. Lisboa: AAFDL Editora.

Pedro, R. (2023f). 150 Anos de “L`arrêt Blanco” e 15 Anos de RRCEE: Notas Marginais. Disponível em SSRN: https://ssrn.com/abstract=4670781 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4670781

Petit, J. (2023). Les lectures doctrinales de l'arrêt Blanco. Revue Française de Droit Administratif, 39(2), 211-219.

Pouyaud, D. (2011). La responsabilité administrative: documents réunis et commentés. La Documentation Française, Documents d'études, 2.05, 1.

Quarch, B. M., Geissler, D., Plottek, P., & Epe, M. (2021). Staatshaftung in der Coronakrise, Ansprüche bei rechtmäßigen und unrechtmäßigen COVID19 Schutzmaßnahmen. Baden-Baden: Nomos.

Touzeil-Divina, M. (Ed.). (2019). Dix mythes du droit public. Collection Forum.

A AUDITORIA PÚBLICA EXTERNA NA SAÚDE

José António Carpinteiro[1]

SUMÁRIO

1. Introdução; **2.** O Tribunal de Contas e Auditoria de Resultados; **3**. Normas Profissionais que regulam a Auditoria de Resultados; **4**. O que é a auditoria de resultados; **5**. As Auditorias de Resultados na área da Saúde; **6.** Conclusão.

RESUMO

A auditoria constitui um dos vários instrumentos integrados na função de controlo financeiro exercida pelo Tribunal de Contas. Este artigo visa apresentar a auditoria de resultados como um tipo de auditoria com atributos próprios, conferidos pelas normas profissionais e pelas práticas aplicadas pelas Instituições Superiores de Controlo (ISC) como o Tribunal de Contas, incluindo algumas referências à sua aplicação no domínio de controlo que incide sobre o Serviço Nacional de Saúde (SNS). Assim, pretende-se contribuir para uma melhor compreensão do quadro concetual sobre as auditorias de resultados, esclarecer as suas finalidades e a sua relevância no exercício da auditoria pública.

[1] Auditor-Coordenador da Direção-Geral do Tribunal de Contas.

Declaração de limitação da responsabilidade: Enquanto autor é o único e exclusivo responsável pelas opiniões, erros e omissões, pelo que não podem as mesmas ser imputadas ao Tribunal de Contas a quaisquer outras entidades.

1. Introdução

A auditoria desempenha uma função social importante, tanto no setor privado como no setor público, pois visa proporcionar segurança, certeza e confiança nas relações de agência onde existe uma separação entre a propriedade e a administração, nas quais os intervenientes se repartem entre agentes e principais que lidam com a incerteza trazida pela assimetria da informação. Adicionalmente, enquanto instrumento produtor de informação e conhecimento sobre uma determinada realidade, a auditoria acaba por servir os interesses de muitos outros interessados para além das duas partes mais diretamente envolvidas.

No setor público estamos perante uma gestão do que é público, em que o gestor administra o que é de outrem, ou melhor, da coletividade. Neste caso, a auditoria serve os interesses de governantes em relação a gestores públicos, mas também satisfaz os interesses dos contribuintes, utentes dos serviços públicos, e dos beneficiários de prestações sociais, sobretudo quando as funções de auditoria são desempenhadas por entidades independentes e externas aos governos. Isto sucede, por exemplo, quando a auditoria pública do Tribunal de Contas incide sobre a satisfação das necessidades em saúde, asseguradas por um Serviço Nacional de Saúde cujo funcionamento é responsabilidade do Estado. A independência do Tribunal de Contas, enquanto órgão de controlo externo, para além de independência técnica, assenta no princípio do autogoverno que lhe permite determinar o seu próprio plano de ação, sem ingerências de outros órgãos.

A auditoria pública também pode ser relevante para o controlo que é realizado pelas assembleias representativas dos cidadãos face aos governos e à administração pública, na medida em que as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas podem constituir uma fonte produtora de evidência, alternativa e independente, que oferece informação técnica sobre a veracidade das contas públicas e sobre a utilização dos dinheiros públicos.

É neste contexto que apresentamos o tema da auditoria pública, destacando mais precisamente o atual quadro concetual da auditoria pública externa, salientando-se os seus contornos institucionais e normativos, bem como algumas especificidades deste tipo de auditoria que têm sido realizado pelo Tribunal de Contas nas últimas décadas sobre o Serviço Nacional de Saúde (SNS).

A auditoria pública não se reporta apenas à contabilização dos dinheiros públicos, mas também à sua utilização. Considerando o alcance semântico da expressão "dinheiros públicos"[1], pode-se inferir que se reportam aos recursos de todos nós, uma vez que são coercivamente retirados aos cidadãos-contribuintes, por meio de impostos, enquanto receitas públicas. Trata-se de um consentimento com fundamento na soberania popular, a mesma que também dignifica a despesa pública, enquanto contrapartida de um sistema tributário que visa a satisfação de necessidade coletivas, cada vez mais premente para a manutenção do Estado Social moderno, no qual se procura assegurar a efetivação dos direitos sociais (Sampaio, 2014), incluindo o direito à Saúde[2].

A necessária confiança na gestão financeira pública é tão mais exigente quão mais presente se faz sentir o Estado Social, sobretudo, porque os cidadãos e contribuintes, na qualidade de utentes e beneficiários, têm, entre outras, a expetativa de que as suas necessidades em saúde sejam satisfeitas por um serviço público de saúde acessível, seguro e de qualidade, capaz de contribuir, não só para a diminuição da mortalidade, mas também para o aumento dos anos de vida e, bem assim, para a melhoria da qualidade dos anos de vida ganhos. Assim se cumpre a finalidade última que este serviço público se propõe: o bem-estar social (Campos, 2009). Aqui pode residir o contributo da auditoria pública na medida em que instituições de controlo como o Tribunal de Contas podem contribuir, não só para a responsabilização, mas também para o reforço da confiança através de melhorias na gestão pública.

Então, **como é que a auditoria pública pode contribuir para tão complexo e desafiante propósito? Como se perfila a auditoria de resultados para cumprir esse propósito?**

2. O Tribunal de Contas e Auditoria de Resultados

As características próprias do Tribunal de Contas fazem dele um tribunal *sui generis*. É certo que se trata de um órgão de soberania, independente e autónomo, sendo um tribunal superior, que integra a

[1] Do ponto de vista material o conceito parece ter um sentido muito amplo, sendo expressamente referido na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), tanto na alínea e) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC, como em várias outras disposições da mesma que se referem a "dinheiros", "bens" e "valores públicos" ou ainda a "outros ativos".

[2] Consagrado no art.º 64.º da Constituição da República Portuguesa como em várias convenções internacionais como a Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU (1948), a Convenção sobre os Direitos do Homem e a Biomedicina ou a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

estrutura judiciária, tal como decorre da Constituição e da Lei[3]. Mas, este Tribunal é também designado pela Constituição como "órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe", além de poder "exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei"[4] [5]. Sucede que resulta da sua própria Lei estatutária (LOPTC), um mandato claro para a realização de qualquer tipo de auditorias, incluindo as que apreciam a "boa gestão financeira" associada aos critérios da economia, eficiência e eficácia, os quais se encontram incorporados na apreciação da legalidade substancial[6].

Está sujeito ao controlo do Tribunal de Contas um universo muito amplo de entidades pertencentes ao Estado, incluindo regiões autónomas, autarquias locais, sejam entidades do setor público administrativo, setor empresarial, bem como dos setores privado e cooperativo, que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias a qualquer título de dinheiros públicos[7].

Concretizando, em relação ao setor da Saúde, estão sujeitas ao controlo e jurisdição todas as entidades que integram o SNS em sentido orgânico, independentemente de se tratarem de estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde. Assim, consideram-se as unidades hospitalares na forma de entidades públicas empresariais, entidades gestoras de estabelecimentos hospitalares em regime de parcerias público-privadas (PPP), institutos públicos como as ex-administrações regionais de saúde, a Direção Executiva do SNS, a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), mas também o próprio Ministério da Saúde, a sua Secretaria-Geral e a sua Direção-Geral da Saúde. Refiram-se ainda outras entidades que, embora não sejam prestadoras de cuidados de saúde, são financiadas por dinheiros públicos, ou estão sob a tutela e superintendência dos ministérios da saúde e das finanças, como por exemplo o Instituto de Emergência Médica (INEM), o Instituto Português do Sangue e da Transplantação (IPST), o INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) ou ainda o Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH). Também ficam ao alcance da jurisdição do Tribunal de Contas entidades privadas ou do setor social que através de convenções, acordos ou protocolos, "sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da

---

3 Vd. artigo 202º e alínea c) do n.º 1 do art.º 209.º da CRP e Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC).

4 Vd. Art.º 214.º da CRP.

5 Para mais desenvolvimentos sobre o enquadramento do Tribunal de Contas ver Tavares (2021). "O Tribunal de Contas na estrutura do Estado".

6 Expressões incorporadas na LOPTC, nos art.ºs 1.º; 5.º; 41.º; 50.º e 54.º.

7 Vd. art.º 2.º da LOPTC.

legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos."[8]

Enquanto "órgão supremo de fiscalização" o Tribunal de Contas português é membro fundador do organismo internacional que reúne as Instituições Superiores de Controlo (ISC)[9], a INTOSAI[10] – *International Organization of Supreme Audit Institutions*, fundada em 1953, entidade que se constitui como a organização internacional representativa das ISC e fonte de produção normativa da auditoria pública prosseguida pelos seus diversos membros.

As ISC podem ser do tipo jurisdicional, como o Tribunal de Contas português e na União Europeia, os tribunais de contas de França, Bélgica, Espanha, Itália, Grécia, nas quais existe um colégio de magistrados e um presidente. Podem também ser de tipo monocrático, dirigidas por um Controlador ou Auditor Geral, como o *National Audit Office* do Reino Unido, e as ISC da Irlanda, Dinamarca e Finlândia, Estónia, Lituânia, Áustria, Eslováquia, Croácia, Malta e Chipre. Finalmente, podem ser de tipo colegial, mas sem funções jurisdicionais, como o próprio Tribunal de Contas da União Europeia, ou ainda as ISC de países como a Alemanha, Holanda, Suécia, Eslovénia e Roménia (ECA, 2019).

3. Normas Profissionais que regulam a Auditoria de Resultados

Da produção normativa realizada pela INTOSAI, destaque-se, desde logo, a "Declaração de Lima", produzida no Congresso realizado em 1977 pela INTOSAI, na qual se estabeleceram as condições necessárias ao exercício do controlo externo independente por parte das ISC. Neste documento fundamental, também se referiu que a auditoria do setor público devia ser abrangente, envolver todos os aspetos dos serviços estatais e produzir relatórios objetivos, de modo a assegurar uma *accountability* ampla (INTOSAI, 1977). Nas décadas seguintes, começaram a ser desenvolvidos os normativos de auditoria (ISSAI- *International Standards of Supreme Audit Institutions*) que vieram suportar os três tipos de auditoria: auditoria financeira; auditoria de conformidade; e auditoria de *performance*. Portanto, as auditorias de resultados (*performance*) são um tipo de auditoria pública (ISSAI- 100).

8 Vd. n.º 3 do art.º 2.º da LOPTC.

9 Do inglês *Supreme Audit Institutions (SAI´s)*.

10 www.intosai.org

Os normativos da INTOSAI encontram-se suportados numa moldura que compreende princípios fundamentais e de base, que tanto se reportam ao papel das ISC na sociedade, como aos requisitos do seu funcionamento, designados de INTOSAI-P e os *standards* internacionais de auditoria pública (ISSAI), normativos que se reportam aos referidos tipos de auditoria pública: a ISSAI 2000 (*Application of the Financial Audit Standards);* as ISSAI 3000-3899 *(Performance Audit Standards)* e as ISSAI 4000-4899 (*Compliance Audit Standards*) e ainda os guias específicos de orientação *(Guid).*

De acordo com o designado mais recentemente por "*INTOSAI Framework of Professional Pronouncements"* (IFPP)[11], no caso da auditoria de performance/resultados, apresentam-se na figura 1 os normativos respeitantes aos princípios, aos *standards*, guias e manuais de implementação (IDI, 2021)[12].

Figura 1 -Normativos de Auditoria de Performance (INTOSAI)

Entretanto, o Tribunal de Contas também produziu os seus manuais de auditoria pública em consonância com os normativos da INTOSAI. Em 1999, o Manual de Auditoria e de Procedimentos e, em 2016, um novo "Manual de Auditoria, Princípios Fundamentais" e o "Manual de Auditoria de Resultados". Em 2023, acresceu uma "Norma de Auditoria Financeira do TdC". Em 2008 foram produzidas e publicadas as Linhas de Orientação e Procedimentos para auditorias a PPP[13].

Saliente-se, que a remissão para os normativos, sejam as ISSAI, sejam os manuais do Tribunal de Contas, promove a melhoria das práticas de auditoria e fomenta a credibilidade dos relatórios de auditoria emitidos, e bem assim a autoridade técnica associada ao desempenho das ISC.

[11] Este corpo normativo dispõe de 43 documentos técnicos enquadrados nos princípios, standards e guias.

[12] Vg. "Performance Audit – ISSAI Implementation Handbook (2021).

[13] Disponíveis em Manuais do Tribunal de Contas (www.tcontas.pt).

4. O que é a auditoria de resultados

Das três tipologias de auditoria acima referidas, a auditoria de *performance* merece particular destaque, seja em relação à tradicional auditoria financeira, seja em relação à auditoria de conformidade, nas quais sobressaem os aspetos de legalidade e regularidade[14], uma vez que estão orientadas para a boa utilização dos dinheiros públicos no sentido de aferir se os objetivos previstos foram realizados de acordo com os critérios da economia, eficiência e eficácia. Esta abordagem de controlo também compreende o escrutínio dos indicadores de desempenho, a explicação das causas de variação desses e a apreciação das melhorias de desempenho:

> *"Performance auditing carried out by Supreme Audit Institutions (SAIs) is an independent, objective, and reliable examination of whether government undertakings, systems, operations, programmes, activities, or organizations are operating in accordance with the principles of economy, efficiency and effectiveness and whether there is room for improvement."* – ISSAI 3000/17

Em Portugal, a "Auditoria de Resultados" corresponde à expressão inglesa "*Performance Audit*" ou "*VfM*" *(value for money audits)*, ou às expressões "Auditoria de Natureza Operacional", utilizada pelo Tribunal de Contas da União do Brasil, "Auditoria de Desempenho" a que se referem as Instituições Superiores de Controlo de língua castelhana ou "Auditoria da Boa Gestão Financeira", tomada por muitas Instituições Superiores de Controlo de língua francesa (Tribunal de Contas, 2016, p. 7).

Quanto ao objeto e objetivos, "uma auditoria de resultados poderá ter por objeto uma entidade, uma atividade, um programa, uma medida, um projeto, entre outros, correspondendo, tipicamente, a um conjunto de recursos financeiros, humanos e organizativos mobilizados para realizar, num dado prazo, um ou vários objetivos, tendo em vista resolver ou ultrapassar um problema ou uma dificuldade que afete alguns grupos-alvo" (Tribunal de Contas, 2016, p. 15). Entre as características das auditorias de resultados salienta-se que as mesmas se concentram quer no exame das atividades (*vg*. políticas de compras públicas; contratação de serviços externos, programas de testagem, rastreio e vacinação, transformação digital, *etc*); quer dos indicadores de resultados (*vg*. listas de espera para consultas e cirurgias, situação económica e financeira, *etc*.) ou ainda sobre a entrega do serviço público (vg.

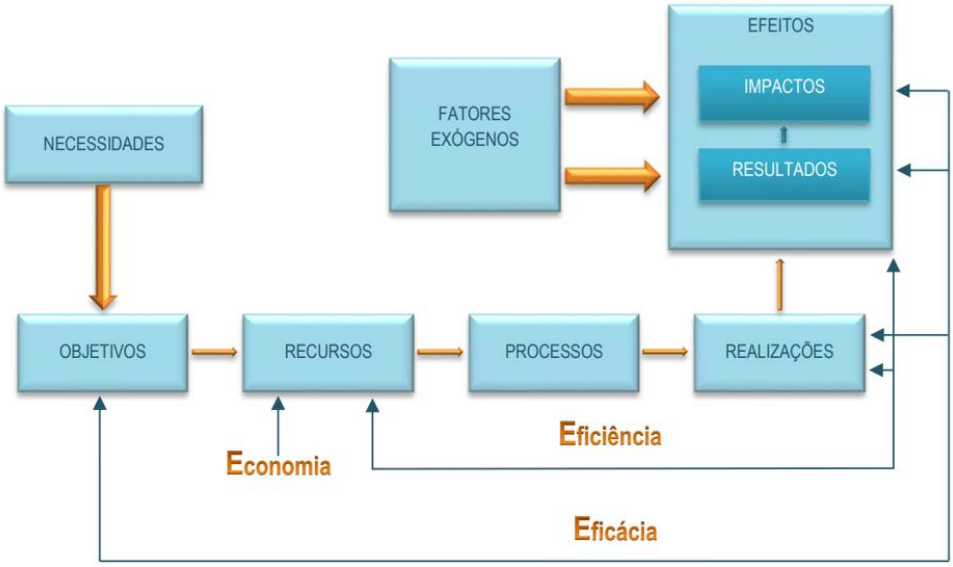
[14] No caso do Tribunal de Contas português são determinantes para o apuramento de responsabilidades financeiras que podem resultar em julgamento e condenações (multas e reintegração de valores) – Capítulo V da LOPTC, art.ºs 57.º a 70.º.

cuidados de saúde produzidos, realização de meios complementares de diagnóstico – *MCDT* – vacinação, *etc.*).

As auditorias de resultados recorrem a métodos e técnicas que apelam a uma elevada multidisciplinaridade de conhecimento e assumem um claro propósito pedagógico ao visar a melhoria da gestão pública, a promoção da "boa governação", a transparência e a *accountability* pelos resultados. As auditorias de resultados não só promovem a transparência e a a*ccountability* (*Guid* 3910/9) como pretendem provocar mudança e melhoria da gestão, com base na evidência e conhecimento que produzem e que pode ser utilizado por todos os decisores que tenham responsabilidades de governança e de supervisão. Tal significa que estas auditorias podem contribuir para a compreensão das ações necessárias para melhorar o desempenho, trazer à luz questões ou problemas ocultos, examinar se as medidas legislativas ou administrativas são preparadas e implementadas de forma económica, eficiente e eficaz, de modo a que o serviço público seja entregue em condições de custo/qualidade (*Value for Money*) favoráveis aos contribuintes e aos cidadãos (*Guid* 3000/31; *Guid* 3910/9). Aqui reside o valor que este tipo de auditorias pode acrescentar, sobretudo porque são realizadas por ISC que se empenham em apresentar-se como fontes alternativas e credíveis de informação face ao que é habitualmente reportado pelas instâncias governamentais ou entidades administrativas sobre o desempenho da Administração Pública e a execução das políticas públicas.

A conceção destas auditorias obedece a modelos lógicos que auxiliam os auditores a identificar e a estabelecer a relação entre as necessidades socioeconómicas, às quais a entidade, atividade, programa, medida ou projeto visa responder face aos seus objetivos, recursos, processos e realizações, à luz dos critérios da economia, eficiência e eficácia. Os efeitos incluem os resultados (alterações imediatas para os beneficiários diretos) e os impactos (efeitos a longo prazo - *"outcomes"*), tal como se apresenta na figura seguinte:

Figura 2 Modelo lógico da Auditoria de Resultados



Fonte: Manual de Auditoria de Resultados (Tribunal de Contas, 2016, p. 15), baseado no modelo lógico prosseguido pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE).

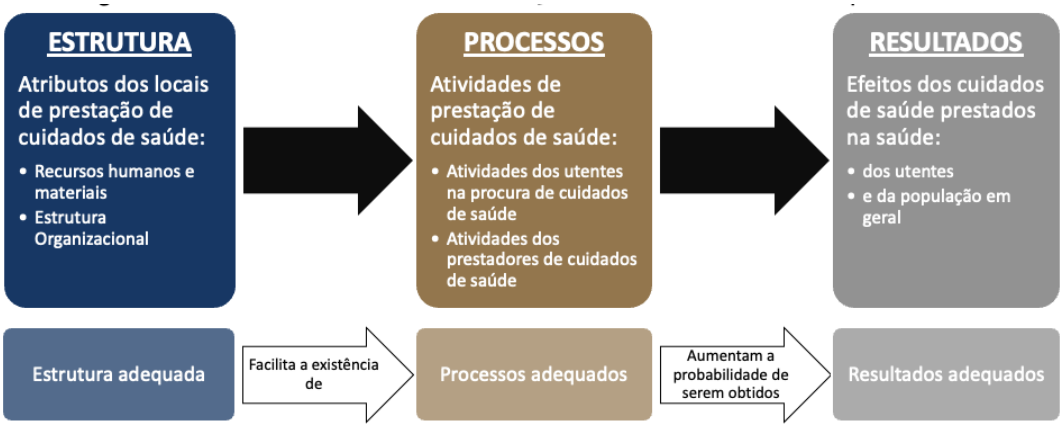
O planeamento das auditorias de resultados é desenvolvido a partir da seleção de temas e formulação de questões de auditoria (tal como na investigação académica se formulam perguntas de investigação). Depois, também podem examinar a implementação de uma política ou políticas públicas, abrangendo as estruturas administrativas que suportam a sua execução, tendo em vista, por exemplo, a identificação de desperdícios e ineficiências na prestação de serviços públicos, os riscos para a concretização dos objetivos, a adequação dos sistemas de controlo interno e até as oportunidades de maximização do retorno dos investimentos no setor público (INTOSAI IDI, 2021).

5. As Auditorias de Resultados na área da Saúde

A "boa gestão financeira" [15] , no âmbito da economia, eficiência, eficácia na saúde, é uma condição para a sustentabilidade do SNS, mas também para aferir da sua cobertura universal, da qualidade e segurança dos cuidados de saúde. Nesse sentido, as auditorias de resultados realizadas pelo Tribunal de Contas têm sido adaptadas ao modelo lógico proposto por Avedis Donabedian (2005), no qual se inclui a análise dos indicadores de estrutura, de processos e resultados.

[15] Expressão utilizada no art.º 1.º da LOPTC.

Figura 3 - Modelo tridimensional utilizado na área da saúde



Fonte: Adaptação de (Donabedian A. , 2005, pp. 693-697).

Uma vez que os cuidados de saúde devem ser prestados no SNS a todas as pessoas que deles necessitem, independentemente da sua condição, em função das suas necessidades e em níveis de qualidade e segurança equivalentes considerando os recursos disponíveis, os referidos critérios da economia, eficiência e eficácia terão que ser conjugados com outros critérios normativos. No setor da saúde suscita-se muito frequentemente o interesse em desenvolver análises custo-efetividade, nas quais se combinam elementos de eficiência e eficácia com outros critérios, tais como a qualidade e a equidade no acesso, tal como resulta dos normativos profissionais da INTOSAI (GUID 3910/38/49, ISSAI 3000/4035). O mesmo sucede com outros critérios associados à prossecução do interesse público que apelam à consideração de "valores públicos" (Bozeman, 2007), como a inclusão, a justiça, a transparência, o ambiente ou ainda o desenvolvimento sustentável. Estes constituem critérios de auditoria e constam de vários outros guias e *handbook(s)* da INTOSAI[16], mas também de outras importantes referências internacionais, tais como as que são propostas pelas Nações Unidas, a propósito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)[17], pela OCDE[18], pela Comissão

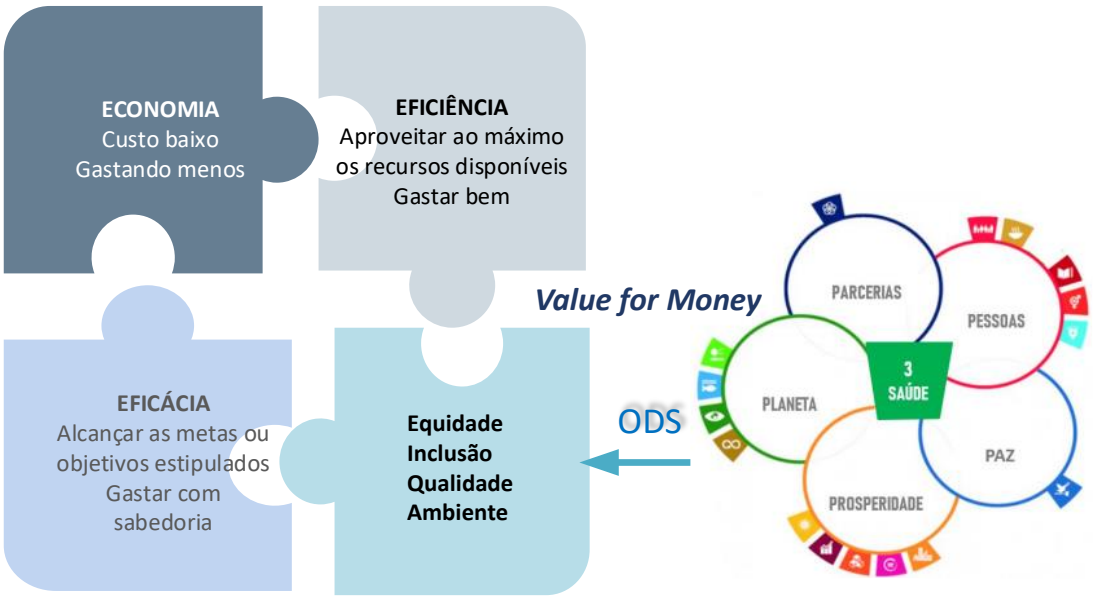
[16] Vd. *IDI`s SDGs Audit Model*- (IDI, 2020); *Guid* 5202.

[17] Cfr. Resolução da Assembleia Geral da ONU intitulada "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" - A/RES70/1, de 25 de setembro de 2015.

[18] Vd. *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight.* (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016); "Governance as an SDG Accelerator *Country Experiences and Tools"* (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019) https://doi.org/10.1787/0666b085-en .

Europeia[19] ou pelo FMI[20]. A conjugação destes contributos e a sua convergência para dimensões como a "boa governança" (ISSAI 3000/18/58/84), que incorpora referências culturais e múltiplos conteúdos como a ética, a participação cívica, a democracia (ISSAI P-12), o respeito pelos direitos humanos ou defesa dos referidos valores públicos. Como estes conteúdos concorrem para a escolha dos meios através dos quais se formulam e alcançam os objetivos da gestão pública, apresentam-se como novos critérios para a auditoria de resultados.

Figura 4 - Critérios materiais da Auditoria de Resultados



OBS: Objetivo 16 – "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis"; **Objetivo 3** – "Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades". **Fonte:** Elaboração própria.

Com esta representação procura-se projetar de forma compreensiva os múltiplos critérios materiais que podem moldar este tipo de auditoria, os quais no caso português, têm sido incorporados no quadro normativo político-administrativo. Neste enquadramento, a auditoria de resultados constitui um instrumento ao serviço da governança[21] pública que contribui com um novo olhar para o setor público, no qual se incluem a realização dos múltiplos objetivos, a prestação equitativa de serviços públicos, incluindo as atividades destinadas a garantir a confiança nas instituições, e ainda o modo como se

[19] Vd. "Governança Europeia", Um Livro Branco - (European Commission, 2001); Borchardt, S., Barbero Vignola, G., Buscaglia, D., Maroni, M. and Marelli, L., **Mapping EU Policies with the 2030 Agenda and SDGs**, DOI: 10.2760/110687 (online), 10.2760/87754 (print), JRC130904.;Trane, M., Marelli, L., Siragusa, A., Pollo, R., Lombardi, P. , **Progress by research to achieve the Sustainable Development Goals in the EU. A Systematic Literature Review**, doi:10.3390/su15097055, JRC132860

[20] "*The IMF and Good Governance"* - (International Monetary Found, 2020).

[21] A governança refere-se à forma como o governo é executado, em termos de transparência, responsabilidade e participação cívica, considerando os processos organizacionais implementados pelos vários centros de decisão com vista à realização dos objetivos das políticas públicas (Ostrom, 2011).

garante a integridade dos servidores públicos. Superam-se as limitações que expõem estes exercícios a abordagens meramente "economicistas" assentes nos três E´s (economia, eficiência e eficácia), ao suscitar-se que esses critérios passem a conjugar-se com a ponderação das hierarquias e conflitos entre os valores públicos, e bem assim, que sejam premeditados, não só os seus efeitos sobre a realização de objetivos de política pública em função de metas e indicadores, como sejam considerados os seus impactos sobre as pessoas e sobre o Planeta. Tem sido este o sentido trilhado pela INTOSAI, tal como se encontra patente no seu *Guid* 5202 *("Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institutions"*) e, bem como nas iniciativas do seu grupo de desenvolvimento (IDI – *Intosai Delopment Initiative*) no seu documento técnico denominado "IDI`s SDGs Audit Model" (2020), no qual se conferem orientações sobre a auditoria à implementação dos ODS, seleção de temas, desenho, relatório de auditoria e respetivo seguimento (*follow up*).

Este "estado de arte" sobre o desenvolvimento das auditorias de resultados coloca-a ao serviço da produção de evidências desejavelmente utilizáveis pelos vários centros de decisão, sejam os que formulam políticas públicas (*policy*), sejam os que diariamente se dedicam à administração pública. É por isso que a auditoria de resultados convoca vários ramos de saber técnico-científico e de experiências, desafiando os auditores a recorrerem a vários métodos e técnicas que lhes permitam desenvolver vários tipos de análises. À semelhança da investigação em ciências sociais, os auditores de resultados recorrem tanto a métodos qualitativos como quantitativos; desenvolvem ora análises descritivas, de diagnóstico, sobre o que aconteceu e por que aconteceu, ora análises preditivas sobre o que poderá acontecer, quando e porquê. Podem também produzir análises prescritivas quando recomendam sobre o que pode ser feito (Barr-Pulliam et al., 2022). Assim, a auditoria de resultados poderá concorrer para a produção de evidência construída cientificamente que pode ser utilizada pelos centros de decisão onde se fazem as escolhas políticas e se determinam as soluções de implementação de índole administrativa, resguardando-as dos impulsos despoletados por preconceitos ideológicos ou tacticismo político de circunstância (Peters & Nagel, 2024).

A INTOSAI também dispõe de guias temáticos como o INTOSAI GOV – 9150 *("Coordination and cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector")*[22], respeitante à colaboração com os auditores internos. Este Guia propõe uma articulação do quadro concetual da auditoria pública com as definições do IIA *(Institute of Internal* Auditors*)* e propõem orientações concretas sobre o aproveitamento do trabalho da auditoria interna. Neste domínio assinalam-se as vantagens associadas à partilha de conhecimento e de ideias, melhor entrosamento entre auditores externos e internos,

[22] Atualmente em revisão no quadro do IFPP.

promoção da eficiência do trabalho de auditoria pela seleção de tópicos de auditoria que evitam redundâncias, maior rigor na compreensão dos riscos de auditoria e mútuo apoio sobre a formulação e seguimento de recomendações, o que confere maior eficácia às auditorias. Apesar da auditoria pública de resultados ser um instrumento tipicamente desenvolvido pelas ISC[23], enquanto entidades que asseguram o controlo externo, de facto, a auditoria interna existente nas entidades públicas, pode assumir-se como complemento convergindo os contributos de ambas para a melhoria da gestão. A auditoria interna também pode afirmar-se como promotora de *compliance*, contribuidora para a revisão dos processos e garante da fiabilidade do reporte dos resultados (Troupin et al., 2010); (Rattray, 2020).

A qualidade das auditorias de resultados afere-se em função da presença de todas as componentes acima referidas (critérios, métodos, análises) e da sua utilidade para os auditados, os cidadãos, a comunicação social, a comunidade académica, organizações não governamentais e demais *stakeholders* (*Guid* 3910/71).

Quanto aos relatórios de auditoria de resultados, as expetativas sobre a pertinência das evidências e relevância do conhecimento produzido pelos auditores, confrontando-os com o desafio de chegar aos destinatários finais através de uma comunicação eficaz assente no compromisso entre a linguagem técnica e a simplificação das mensagens produzidas que podem consistir em alertas, conselhos, propostas de melhoria ou censuras (*Guid* 3910/20/37; *Guid* 3920/119/120).

Recorrendo a alguns exemplos de auditorias do Tribunal de Contas na área da saúde ao longo das últimas décadas, muito sumariamente, entendemos salientar, de entre muitos outros, os seguintes contributos da auditoria pública:

- **Ano de 1999**: De acordo com o Relatório Final de Auditoria ao Serviço Nacional de Saúde "O modelo de gestão e organização das unidades de saúde tem-se mantido, na sua generalidade, sem grandes alterações, de acordo com os normativos em vigor, não obstante o reconhecimento da necessidade de prosseguir na esteira dos princípios de gestão empresarial, com vista à melhor rentabilização dos recursos na obtenção de potenciais ganhos de eficiência no desempenho das unidades de saúde" (Tribunal de Contas, 1999b), p. 21).

[23] Alguns autores referem que as auditorias de resultados são prosseguidas em condições de "monopólio" pelas ISC, veja-se David Rattray (2020) ou Weets (2008) que refere que as auditorias públicas de resultados não têm correspondência nos tipos de auditorias oferecidas pelas empresas de auditoria que estão no mercado.

- **2006**: Na perspetiva das contas nacionais não foi considerada na relevação dos défices das Administrações Públicas, a despesa destinada à realização do capital social dos hospitais SA, e os posteriores aumentos de capital foram contabilizados na Conta Geral do Estado como "Ativos Financeiros". Apesar das disponibilidades geradas pela realização do capital social, a maioria dos hospitais utilizou-as para financiar despesa corrente e não para afetar ao investimento no sentido de promover a continuidade e sustentabilidade empresarial.
- **2009 – 2010:** Na auditoria dirigida ao processo de contratualização conclui-se que o modelo de financiamento dos hospitais ainda não se encontrava estabilizado quanto ao processo de negociação, acompanhamento e acerto de contas, após a execução (Tribunal de Contas, 2009). Além disso, o instrumento de convergência não se tinha constituído como um incentivo adequado à indução de eficiência na totalidade do universo dos hospitais EPE (Tribunal de Contas, 2010).
- **2012:** O modelo de financiamento baseado na remuneração da produção contratada revelou ainda outro tipo de fragilidades relacionadas com o registo e codificação da produção hospitalar (Tribunal de Contas, 2012, pp. 14-16).
- Em **2009, 2014** e **2016:** O Tribunal alertou para a diminuição do número de médicos de família - (Tribunal de Contas, 2009b)); (Tribunal de Contas, 2016c)), enquanto condição prejudicial para o acesso aos cuidados de saúde primários. Por sua vez, concluía-se pela necessidade de aumentar o número de horas dedicadas às consultas médicas (Tribunal de Contas, 2014); (Tribunal de Contas, 2016c)).
- **2014-2016**: Ocorreu no Serviço Nacional de Saúde uma degradação do acesso dos utentes a consultas de especialidade hospitalar e à cirurgia programada (Tribunal de Contas, 2017).
- **2009-2019:** As PPP hospitalares geraram poupanças para o Estado, tal como demonstrado nos Relatórios de avaliação da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), que concluíram pela existência de *Value For Money* (*VfM*) em face de uma alternativa de gestão pública, segundo as perspetivas da economia, da eficiência e da eficácia (Tribunal de Contas, 2021).
- **2021-2024**: Covid-19 – Durante a pandemia o acesso a cuidados de saúde no SNS foi condicionado ao mesmo tempo que que se implementaram programas de vacinação, de testagem e rastreio. O Tribunal realizou várias auditorias de resultados nestes domínios - (Tribunal de Contas 2022; 2023a) b)).

6. Conclusão

Os âmbitos da auditoria pública têm-se expandido. Além das auditorias de conformidade e financeiras, as auditorias de resultados são uma forma de auditoria pública que pode estar contemplada no mandato das ISC. A auditoria de resultados é um instrumento de controlo orientado para o desempenho das entidades públicas, sistemas administrativos e programas de políticas públicas.

No caso do Tribunal de Contas português a auditoria de resultados é um dos tipos de auditoria que está contemplado no seu mandato, designadamente a propósito da "boa gestão financeira" associada aos critérios da economia, eficiência e eficácia, os quais se encontram incorporados na apreciação da legalidade substancial.

A auditoria de resultados visa promover a transparência, a *accountability* e a melhoria da gestão pública, a qual deve estar a alinhada com princípios e boas práticas de boa governança.

Considerando os exemplos referidos de auditorias de resultados que o Tribunal de Contas realizou na área da Saúde, salientam-se os potenciais contributos técnicos para a revisão de processos administrativos e disseminação de boas práticas de gestão. As mensagens contidas nesses relatórios poderão servir o desenvolvimento da reforma do SNS em curso, pois alertam para o persistente desequilíbrio económico-financeiro, para a necessidade de recapitalização do SNS e sinalizam a necessidade de reforço dos mecanismos de responsabilização, transparência e acesso aos cuidados de saúde. Apontam ainda para a necessidade de realização de inquéritos de satisfação aos utentes e para a medição dos ganhos em saúde dos cidadãos.

No pós-pandemia COVID-19, releva-se a importância de garantir a resiliência do SNS, e no seu todo, o Sistema de Saúde. Destaca-se a promoção da prevenção da saúde, o recrutamento e retenção de profissionais de saúde, a consolidação de estruturas de governação que contemplem respostas integradas que beneficiem da cooperação com organismos europeus e internacionais com vista à promoção da confiança no SNS

As auditorias de resultados poderão contribuir para a melhor compreensão da missão do Tribunal de Contas, enquanto entidade independente que procura reforçar a sua legitimidade em função da relevância dos seus contributos.

BIBLIOGRAFIA

Barr-Pulliam, D., Brown-Liburd, H. L., & Munoko, I. (2022). The effects of person-specific, task, and environmental factors on digital transformation and innovation in auditing: A review of the literature. *Journal of International Financial Management & Accounting, 33*(2), 337-374.

Borchardt, S., Barbero Vignola, G., Buscaglia, D., Maroni, M. and Marelli, L. (2022). Mapping EU Policies with the 2030 Agenda and SDGs. Publications Office of the European Union, Luxembourg, DOI: 10.2760/110687

Bozeman, B. (2007). Public values and Public Interest, counterbalancing economic individualism. Georgetown University Press.

Campos, A. C. d. C. (2009). Reformas da Saúde. Coimbra: Almedina.

Donabedian, A. (2005). "Evaluating the Quality of Medical Care", The Milbank Quarterly, 83, N.º 4 (Health Assessment), pp. 691-729.

ECA, European Court of Auditors. (2019). The handbook on Supreme Audit Institutions in the EU and its Member States. www.eca.europa.eu: https://tinyurl.com/ycxpfe8x

European Commission. (2001). Comunicação da Comissão, de 25 de Julho de 2001, «Governança Europeia - Um Livro Branco» [COM(2001) 428 final - Jornal Oficial C 287 de 12.10.2001].

Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. The Policy Studies Journal, 39(1), 7-27.

Peters, B. G., & Nagel, M. L. (2024). Zombie Ideas: Policy pendulum and the challenge of effective policymaking. Policy Quarterly, 20(1), 10-15.

Rattray, D. (2020). Internal Audit Defined. In Crossover of Audit and Evaluation Practices (pp. 31-40). Routledge.

Sampaio, J. S. (2014). O Controlo Jurisdicional das Políticas Públicas de Direitos Sociais. 1.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora.

Tavares, J. F. F., 2021. "O Tribunal de Contas na estrutura do Estado". Em: A importância do Tribunal de Contas na defesa do Estado de Direito. Coimbra: Almedina, pp. 9-22.

Tribunal de Contas. (1999). Manual de Auditoria e Procedimentos.

Tribunal de Contas. (2016b). Manual de Auditoria, Princípios Fundamentais.

Tribunal de Contas. (2016). Manual de Auditoria de Resultados.

Troupin, S. T. E. V. E., Put, V., Weets, K., & Bouckaert, G. (2010, June). Public audit systems: from trends to choices. In 6th Transatlantic Dialogue Conference (pp. 24-26).

Weets, K. (2008). How effective are performance audits? A multiple case study within the local audit office of Rotterdam [Paper presentation]. International conference on Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms (European Institute for Advanced Studies in Management), Amsterdam, The Netherlands.

RELATÓRIOS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Acessos:

https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Pages/Anos.aspx

https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Pages/relatorios-oac.aspx

Tribunal de Contas, 1999b). Auditoria ao Serviço Nacional de Saúde - Rel. N.º 38/99 - 2.ª S.

Tribunal de Contas, 2006. Rel. N.º 20/2006, 2.ª S., Relatório Global de Avaliação do Modelo de Gestão dos Hospitais do SEE - 2001-2004.

Tribunal de Contas, 2009b). Rel. N.º 27/09, 2.ª S, Auditoria de seguimento ao Acesso aos Cuidados de Saúde no SNS - Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia (SIGIC).

Tribunal de Contas, 2009. Rel. N.º 16/2009, 2.ª S, Auditoria à intervenção das Agências/Departamentos de Contratualização, no âmbito dos Contratos-Programa.

Tribunal de Contas, 2010. Rel. N.º 11/2010, Auditoria Orientada à atribuição do valor de convergência aos Hospitais EPE.

Tribunal de Contas, 2012. Rel. N.º 26/2012, 2.ª S, Auditoria aos serviços de cirurgia cardiotorácica das unidades hospitalares do Serviço Nacional de Saúde - Rel. n.º 26/2012, 2.ª S.

Tribunal de Contas, 2014. Rel. N.º 17/2014, 2.ª S, Auditoria ao desempenho de unidades funcionais de cuidados de saúde primários.

Tribunal de Contas, 2016c). Rel. N.º 11/2016, 2.ª S, Auditoria de seguimento à auditoria sobre o acesso aos cuidados de saúde primários (Rel. N.º 17/2014, 2.ª S).

Tribunal de Contas, 2017. Rel. N.º 15/2017, 2.ª S, Auditoria ao Acessos aos Cuidados de Saúde no SNS.

Tribunal de Contas, 2021. Rel. N.º 5/202, 2. ª S - OAC, Relatório Síntese- Parcerias Público-Privadas Hospitalares.

Tribunal de Contas, 2022. Rel. N.º 11/2022, 2.ª S - Auditoria ao Acesso a Cuidados de Saúde Oncológicos no SNS - 2017-2020.

Tribunal de Contas, 2023a), Rel. N.º 13/2023, 2.ª S – Auditoria à vacinação contra a COVID – 19.

Tribunal de Contas, 2023b), Rel. N.º 17/2023, 2.ª S - Auditoria à testagem e rastreio de contactos no âmbito da resposta à pandemia COVID-19 por parte do Ministério da Saúde.

LEGISLAÇÃO RELEVANTE

Coletânea de legislação do TdC: https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/legis/Documents/legis2024.pdf

Lei de Enquadramento Orçamental, Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

Lei Bases da Saúde - Lei n.º 95/2019, de 04 de setembro.

Deliberações Internacionais:

ONU, A/RES70/1, de 25 de setembro de 2015 - Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

NORMAS DA INTOSAI

Acessos:

www.intosai.org

www.issai.org

INTOSAI - *IDI (2020) - IDI`s SDGs Audit Model.*

INTOSAI. *ISSAI*-P 1 - *The Lima Declaration.*

INTOSAI. *ISSAI* P 12 – *The Value and Bennefits of Supreme Audit Institutions – making difference to the lives of citizens.*

INTOSAI. *ISSAI 100 - Fundamental Principles of Public-Sector Auditing.*

INTOSAI. *ISSAI - 3000 - Performance Audit Standard.*

INTOSAI. *GUID – 3910 – Central Concepts for Performance Auditing.*

INTOSAI. *GUID – 3920 – The Performance Auditing Process.*

INTOSAI. *GUID* 5202 - *Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institutions.*

INTOSAI.GUID 9040 - *Good Practices Related to SAI Transparency.*

INTOSAI. *GOV* 9150 – *Coordination and Cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector.*

CRÓNICAS DE GOVERNAÇÃO FINANCEIRA COMPARADA

COLABORAÇÃO DE TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS JUNTO A ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO DE PAÍSES LUSÓFONOS – AÇÕES REALIZADAS E POTENCIAIS

Rafael Rodrigues da Costa[1]

SUMÁRIO

Considerando o grau de maturidade dos Tribunais de Contas brasileiros e o potencial de multiplicação de conteúdo das práticas adotadas junto a nações de língua portuguesa, este trabalho objetivou verificar as ações já executadas e as possíveis de se realizar junto a instituições de controle externo de países lusófonos. A pesquisa observou que tais instituições, sobretudo em países africanos, demandam especial atenção e têm buscado conhecimento e parcerias junto a Tribunais de Contas brasileiros. Por sua vez, os resultados demonstraram que, por parte das Cortes de Contas brasileiras, há consideráveis carências de ações práticas capazes de proporcionar efetiva troca de experiências e compartilhamento de conteúdo, havendo espaço para aprimoramento de procedimentos, visando tanto o auxílio a nações coirmãs quanto o fortalecimento da relevância brasileira no âmbito internacional.

PALAVRAS-CHAVE

PAÍSES LUSÓFONOS, COOPERAÇÃO, TRIBUNAIS DE CONTAS, ÁFRICA.

[1] Chefe Técnico da Fiscalização no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – Brasil. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós-Graduado em Prevenção e Repressão à Corrupção pela Universidade Estácio de Sá. Mestrando em Planejamento e Desenvolvimento Regional na Universidade de Taubaté.

ABSTRACT

Considering the degree of maturity of the Brazilian Courts of Auditors and the potential for multiplying the content of the practices adopted in Portuguese-speaking nations, this work aimed to verify the actions already carried out and the possible ones to be carried out together with institutions of external control of Portuguese-speaking countries. The research observed that such institutions, especially in African countries, demand special attention and have sought knowledge and partnerships with Brazilian Courts of Auditors. In turn, the results showed the Brazilian Courts of Accounts can do considerable practical actions capable of providing an effective exchange of experiences and sharing of content, with room for improvement of procedures, aiming both at helping sister nations and at the strengthening of Brazil's relevance in the international community.

KEYWORDS

LUSOPHONE COUNTRIES, COOPERATION, COURTS OF AUDITORS, AFRICA.

INTRODUÇÃO

A língua portuguesa une uma comunidade que soma nove países ao redor do globo. Considerando este ponto em comum, no dia 17 de julho de 1996 foi criada, na cidade de Lisboa, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Quando de sua instituição, a comunidade contava com sete nações signatárias: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Em maio de 2002, com a independência de Timor-Leste, a comunidade recebeu seu oitavo membro e, em 2014, Guiné-Equatorial completou a lista que atualmente vigora[1]. Conforme destaca Neves (2016, p. 65), apesar de ser um idioma oficial de nove países, inexistem fronteiras entre ao menos dois destes, o que reforça a importância da colaboração mútua de forma a manterem-se elos entre as citadas nações.

Com o passar dos anos, a CPLP vem experimentando evoluções no tocante à sua organização institucional, chegando ao ponto de delimitar um claro e objetivo Documento Estratégico de Cooperação, válido para o período de 2020-2026. Tal documento, datado de 16 de julho de 2019, dispõe que a visão estratégica da CPLP objetiva a criação de um pilar estratégico que permita corroborar a identidade dos estados membros, bem como reforçar laços culturais, sociais, econômicos e políticos. Ademais, tem por finalidade adicional a prossecução da Agenda ONU 2030 para a promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Importante frisar que este plano válido para o período de 2020-2026 advém dos ditames delineados na Visão Estratégica da CPLP 2016-2026, que foi adotada pela XI Conferência de Chefes de Estado e de Governo realizada em Brasília, no mês de novembro de 2016.

De forma prática, delineamos alguns dos objetivos do período 2020-2026 listados no Documento Estratégico de Cooperação que, direta ou indiretamente, podem impactar ou serem impactados por atividades de controle e gestão do estado:

> 4.2. Objetivos do DEC 2020-2026
> − Alargamento da participação de atores, chamando à cooperação da CPLP outros parceiros relevantes para o alcance dos objetivos programáticos;
> − Diversificação de Parcerias e identificação de fontes de financiamento adicionais, promovendo o trabalho conjunto com outros atores e procurando o aumento dos recursos disponíveis para a cooperação da CPLP, e
> 4.2.1. Objetivos Programáticos
> − Incrementar a Cooperação em todos os sectores considerados prioritários, mantendo o foco na capacitação e no reforço institucional;

[1] A adesão de Guiné-Equatorial à CPLP ocorreu após um minucioso processo de adesão (precedido de uma recusa em 2012), visto que há outras duas línguas oficiais no país (espanhol e francês), sendo o português a menos utilizada por parte da população local.

> − Promover Atividades que contribuam para a visibilidade da Comunidade e promovem o sentimento de pertença e união no seio da Comunidade.
> 4.2.2. Objetivos de Reforço Orgânico
> − Incrementar os níveis de eficácia da cooperação da CPLP;
> 4.2.3. Objetivos de Alargamento da Participação
> − Operacionalizar o potencial de parceria e cooperação com o Observadores Associados da CPLP.

Pelas extrações do documento em questão descritas acima, havendo a reiterada incidência das palavras "cooperação" e "parceria", é evidente que há notável preocupação da CPLP em pôr efetivamente em prática ações que resultem em práticas colaborações dentre seus membros. Também se mostra cristalino o fato de que o desenvolvimento social dentre os países membros da CPLP não é equânime, tampouco sua organização e maturação de instituições públicas, o que reforça a demanda por ações em conjunto e parcerias dentre seus membros.

Não obstante, imperativo frisar que há uma organização de apoio e intercâmbio aos Tribunais de Contas dos países da CPLP. Ainda no mês de maio de 1995, na cidade de Lisboa, Nicolau (2020, p. 100) destaca que foi realizado um encontro entre os presidentes de todos os Tribunais de Contas das nações então signatárias, resultando em um "Memorandum de Entendimentos" que dispôs que "os Tribunais estabelecerão entre si, numa base de igualdade, relações de cooperação técnica, científica e cultural na área de controlo e fiscalização do uso dos recursos públicos".

Com isso, para dar materialidade a tal objetivo, após transcorridos seis anos foi instituída no dia 16 de junho de 2001 a Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – OISCCPLP. A organização, atuante até os dias de hoje, se propõe a fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos respectivos Tribunais de Contas da CPLP.

Como apropriadamente destacou Nicolau (2020, p. 100-101), há muitos traços que diferenciam os Tribunais em questão, tema do tópico 4 deste trabalho:

> "Convém relembrar que, pelo facto dos tribunais de contas da CPLP serem Instituições Superior de Controlo e pertencerem a OISCCPLP, não significa que todos possuam o mesmo campo de atuação, a mesma jurisdição e as mesmas competências constitucionais. Não é de todo verdade, porque as competências dos tribunais de contas dependerão sempre de sua consagração constitucional de cada país, embora seja notória a influência de Portugal nos países de língua oficial portuguesa, por influência colonial. Cada país possui a sua constituição que consagra as competências constitucionais dos tribunais, que diferem por demais, dentro da CPLP. Acreditamos que tal diferença se deve muito à influência e percurso histórico traçado, no âmbito do controlo dos dinheiros públicos e na forma como foi declarada a Independência das ex-colónias, visto que muitos dos países continuaram a aplicar as leis coloniais, desde que não ofendessem os costumes e a autodeterminação dos países em causa.

Tavares (2004, p. 31-32) aborda que há cinco pontos em comum aos Tribunais de Contas dos países de língua portuguesa: (i) São órgãos públicos; (ii) Constituem o nível mais elevado de controle; (iii) O controle desenvolvido é de natureza externo; (iv) Possuem independência funcional, embora

haja certa variação; (v) Atuam como auxiliares do Parlamento. Ademais, Nicolau (2020, p. 129) interpreta que os Tribunais de Contas da CPLP carregam em si uma "raiz napoleônica".

No caso do Brasil, há de se considerar que seu ordenamento administrativo-público prevê a instituição de um órgão de controle externo desde o ano de 1890, quanto o então Ministro da Fazenda Ruy Barbosa apresentou o Decreto-Lei nº 966-A, de instituição do Tribunal de Contas da União – TCU:

> [...] convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças. (BARBOSA, 1890, p. 3434).

Portanto, o início de atividades de controle externo no Brasil se deu muito antes do que até mesmo a independência da maior parte dos países membros da CPLP, o que revela, ao menos pelo critério temporal, um maior grau de maturidade institucional das organizações de controle externo do Brasil, se compararmos às coirmãs nações lusófonas. De outro norte, convém frisar que práticas adotadas em outros países tendem a contribuir com o olhar brasileiro para o controle externo, ao analisar diferentes realidades e atuações do controle da administração pública além-mar.

Destarte, a motivação deste trabalho é trazer à baila a discussão a respeito de parcerias e colaborações no que se refere ao controle da administração pública, nisso englobando-se os órgãos de controle externo brasileiros e os países da CPLP. Especificamente, nossa pesquisa intenciona analisar panoramicamente a estrutura dos órgãos de controle interno de países lusófonos, bem como, ao mesmo tempo, abordar algumas iniciativas de cooperação já realizadas e outras iniciativas em potencial, que podem envolver Tribunais de Contas brasileiros e entidades governamentais de controle de países membros da CPLP.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Como predito, temos como ponto de partida os objetivos do Documento Estratégico de Cooperação da CPLP, válido para o período de 2020-2026. A partir da análise do conteúdo do documento em questão, conforme abordado na introdução deste trabalho, é reforçada a necessidade de cooperação e parcerias dentre a comunidade lusófona. Para tanto, a pesquisa abarcará as estruturas governamentais dos países membros da CPLP, com base em suas respectivas constituições, legislações supraconstitucionais – em especial leis orgânicas dos Tribunais de Contas – e informações

constantes em portais governamentais.

MÉTODO DE PESQUISA

A partir da análise de legislações e planos estratégicos das cortes de contas de países membros da CPLP, somadas às verificações de atividades já realizadas por parte da OISCCPLP, do Instituto Rui Barbosa e do TCU, o presente trabalho se propõe a analisar se as ações de cooperação e parcerias dos Tribunais de Contas lusófonos já realizadas mostram-se relevantes e suficientes para que haja uma harmonização e evolução equânimes dentre estes e se há demanda e potencial para novas agendas conjuntas, tudo isso objetivando um desenvolvimento social que possa ser observado de maneira consistente por meio do incremento qualitativo das entidades de controle em questão.

Dessa forma, entende-se como pertinente analisar o contexto da administração pública de todos os países da CPLP, ao trazer uma breve comparação com o modelo adotado no Brasil, identificando possíveis pontos de aperfeiçoamento mútuo.

RESULTADOS DA PESQUISA

Adentrando à nossa análise comparativa e buscando evidenciar os resultados daquilo que foi observado na extensão da pesquisa aqui proposta, os tópicos a seguir delineiam tanto o histórico que amparou a criação das instituições de controle externo dos países da CPLP quanto a atual configuração das mesmas.

Estrutura de Controle Externo - Brasil

O objetivo primordial deste trabalho demanda um panorama de todas as instituições nacionais de controle externo lusófonas.

Conforme abordado na Introdução deste trabalho, ainda no ano de 1890 foi esboçada por Rui Barbosa a proposta de criação do Tribunal de Contas da União, para auxílio ao Poder Legislativo, fato que foi consumado por meio da Constituição Federal de 1891, no art. 89, *in verbis*:

> Art. 89 É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros desse Tribunal serão nomeados pelo presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Para Cretela Junior (2006, p. 95), existem três tipos clássicos de Tribunais de Contas, quais sejam, italiano, francês e belga, além da tradição anglo-saxã que normalmente não se utiliza de Cortes de Contas para o controle da administração pública.

Por sua vez, caracterizando cada uma das escolas, Almeida (2015, p. 35) ensina que:

> No sistema francês, as contas são examinadas a posteriori e a Corte de Contas tem como função principal o julgamento das contas, ou seja, verificar se os responsáveis pelo dinheiro público seguiram as normas da contabilidade pública. Não pode o órgão impedir que ocorram desvios das leis, mas tão somente atestar sua ocorrência e comunicar ao Parlamento. Em oposição a esse sistema, no modelo italiano o Tribunal de Contas atua a priori, examinando os atos de despesa quanto a sua legalidade, podendo, inclusive, utilizar o veto absoluto. Já o sistema belga difere dos dois anteriores principalmente porque o Tribunal de Contas pode examinar as contas com veto relativo e registrar sob protesto.

Almeida (2015, p. 38) ainda pondera que após a Constituição de 1891 o Brasil passou a adotar o modelo italiano, tendo em vista que a Corte de Contas detinha o poder de vetar definitivamente despesas incorretas, não podendo ser contrariada, mas que passou, a partir de atualização legal em 1896 ao modelo belga, permitindo o registro sob protesto.

Após o transcorrer do século XX, a Carta Magna atualmente vigente elencou, ao longo de 11 incisos, um vasto rol de atribuições para o Tribunal de Contas da União o que, por meio do princípio da simetria, foi espelhado pelas Constituições Estaduais para todos 33 Tribunais de Contas existentes no país. Cretella Júnior (2006, p. 96) pondera que, atualmente, as Cortes de Contas brasileiras não seguem especificamente nenhum dos três sistemas clássicos retro mencionados, entretanto, refletem qualidades presentes em todos, tais como exame prévio, exame *a posteriori* e recebimento de recursos contra suas decisões.

O panorama em questão, em poucas palavras, objetivou demonstrar que a construção do modelo de Tribunais de Contas que é atualmente adotado no Brasil é fruto de uma evolução de nada menos que 130 anos, tendo sobrevivido a diferentes contextos políticos e sociais, emergindo para o que há em nossos dias. Desta forma, pode-se dizer que há considerável solidez institucional dos órgãos de controle interno e que estes detêm um arcabouço procedimental como composição por Conselheiros, existência de Ministérios Públicos de Contas, realização de auditorias concomitantes e fiscalizações ordenadas[2], análises cautelares de licitações e publicação de índices como o Índice de Efetividade da

[2] As Fiscalizações Ordenadas são atividades de fiscalização concomitantes, coordenadas e *in loco*, com o objetivo de fiscalizar a realização e/ou execução de políticas públicas pelos órgãos públicos. Os achados da fiscalização são reunidos em relatórios consolidados para divulgação dos resultados e providências cabíveis. Fonte: https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AFiscaOrde%3AFiscaOrde.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero. Acesso em 18 jan. 2023

Gestão Municipal – IEGM. Uma estrutura de tal gabarito, ancorada por corpos funcionais advindos de profissionais que ultrapassaram as barreiras de alguns dos mais concorridos concursos públicos no país, pode e deve ser compartilhada com nações que experimentam diferentes graus de desenvolvimento, principalmente aquelas que possuem em comum a adoção da língua portuguesa, o que tende a facilitar a troca de experiências, conhecimento e informações.

Estrutura de Controle Externo - Angola

Data do ano de 1917 a criação do primeiro órgão de natureza judicial para controle dos recursos públicos, por intermédio da "Carta Orgânica da Província", a partir do Decreto nº 3.621/1917. Tal instrumento instituiu o Tribunal do Contencioso e de Contas, detendo este órgão responsabilidades financeiras de gestores públicos nas áreas da receita e da despesa. Entretanto, nele havia atribuições tanto de agentes da Administração da Fazenda e dos gestores públicos. Porém, há de se considerar que à época o país não era independente, fato que veio a ocorrer tão somente em novembro de 1975, portanto, as decisões do citado Tribunal eram submetidas ao então Conselho Colonial.

Apesar de haver evoluções no tocante às atribuições de tal Tribunal nas décadas subsequentes, Angola continuou subordinada ao domínio colonial de Portugal. Mesmo com sua independência, em 1975, não houve grandes evoluções no modelo de administração pública, chegando ao ponto da extinção por desuso no ano de 1988, conforme abordado pela própria instituição, devido "à opção política e ao modelo de economia centralizada de matriz socialista adotado na altura, bem como do modelo de organização política, baseado nos princípios de centralização e concentração administrativa"[3].

Somente em 1996 houve a retomada efetiva das ações por meio de uma Corte de Contas, com o advento da Lei nº 05/1996, que organizou o Tribunal de Contas de Angola, definindo-o como "órgão judicial especialmente encarregado de exercer a fiscalização financeira do Estado e das demais pessoas coletivas públicas que a lei determina".

Cinco anos após sua instituição, tomou posse o primeiro presidente, Dr. Julião António. Foi após tal solenidade que o Tribunal de Contas de Angola passou a efetivamente exercer suas atribuições, mais especificamente no dia 04 de abril de 2001.

[3] https://www.tcontas.ao/sobre_o_tc/historia

Desde então, a atuação da Corte de Contas angolana vem aos poucos ganhando forma e expandindo sua significância. No ano de 2013 que o Tribunal de Contas de Angola emitiu seu primeiro Parecer Técnico, referente às contas do Estado do ano de 2011 e, em 2020, aprovou a instituição de fiscalizações concomitantes.

Atualmente, a Constituição da República de Angola reconhece a independência funcional do Tribunal de Contas. Como ensina Cantonilho (2010, p. 136), tal garantia é amparada pela Lei Maior angolana para o exercício da função jurisdicional, uma vez que os Tribunais devem ser independentes e imparciais, sujeitando-se apenas à Constituição e à lei, sendo essa uma das dimensões que se tem como alicerce da atuação funcional do controle.

Um panorama crítico referente à atuação do Tribunal de Contas angolano bastante atual foi abordado por Nicolau em dissertação de mestrado da Universidade de Lisboa no ano de 2020. Para Nicolau (2020, p. 125-126), há carência de efetividade na atuação do órgão, como se nota na explanação a seguir:

> É necessário que tenhamos, de facto, um Tribunal de Contas, que possua uma fiscalização a serviço da sociedade, não podemos ter um Tribunal de Contas, em que as suas competências se esgotam na fiscalização da legalidade financeira de Angola. É necessário fazer mais, precisamos de um órgão de fiscalização com amplos poderes que desempenhe um papel preponderante perante a sociedade.

Por fim, de se destacar que esta é a única Corte de Contas em território angolano. Apesar da população de 34,5 milhões de pessoas se espalhar num total de 154 municípios ao longo de 18 províncias[4], não há órgãos de controle externo de atuação regional, como no Brasil.

Estrutura de Controle Externo – Cabo Verde

O arquipélago de dez ilhas na costa atlântica africana, que possui um total de 560 mil habitantes, adquiriu sua independência como colônia portuguesa no dia 5 de junho de 1975.

No tocante ao seu Tribunal de Contas, após idas e vindas nas legislações locais durante os anos 1970 e 1980, Tavares (1998) ensina que a automatização da Corte de Contas caboverdiana ocorreu no dia 31 de dezembro de 1987, pela Lei nº 25/III/1987. Todavia, somente no ano de 1992 o órgão ganhou amparo constitucional (ano de promulgação da Lei Maior vigente no país atualmente).

O órgão detém um total de cinco juízes conselheiros, aos quais cabe a relatoria dos processos da administração pública caboverdiana, havendo ativa participação do Ministério Público nas sessões

[4] https://governo.gov.ao/angola/provincias

semanais da Corte[5]. De se notar que a instituição vem buscando aperfeiçoar e aumentar sua eficácia com ações de cunho recente, tais quais a revisão de sua Lei Orgânica no ano de 2018, resultando na publicação da Lei nº 24/IX/2018 que revogou a legislação anterior de 1992; a elaboração de seu Plano Estratégico 2020-2024 e a realização de um concurso público para a contratação de novos auditores no ano de 2021.

O Plano Estratégico 2020-2024 tem como um de seus objetivos a implantação de auditoria concomitante e de desempenho. Entretanto, o próprio órgão admite suas limitações para que essas ocorram, além da dificuldade em concentrar seus serviços apenas na capital, conforme aborda o documento:

> [...] segundo a atual LOFTC, o TCCV já dispõe de um largo mandato que cobre todo o território nacional, incluindo as embaixadas e serviços consulares, toda a administração direta e indireta do Estado, embora ainda os serviços do TCCV estejam concentrados apenas na capital. Além da Fiscalização Prévia e da emissão do PCGE, a LOFTC concede-lhe poderes para realizar a fiscalização concomitante e auditoria de qualquer natureza, incluindo a de desempenho.
>
> No entanto, o TCCV ainda não dispõe de recursos humanos e financeiros suficientes para dar resposta a esses desafios. A fiscalização prévia de atos e contratos e a verificação interna de contas consomem grande parte do tempo ao TCCV, sendo pouco expressivo o volume das auditorias.

O Tribunal de Contas de Cabo Verde reconhece as barreiras para aperfeiçoar sua atuação e frisa a premente necessidade de capacitação profissional. Destarte, identifica-se um evidente potencial de colaboração por parte dos órgãos de controle brasileiros, que já possuem significativa experiência com fiscalizações concomitantes e de resultados, além das já mencionadas fiscalizações ordenadas.

De se notar que a influência francófona no país é significativa e está em processo de crescimento. Prova disso é que a própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Cabo Verde foi editada em português e francês[6] e, desde 1996, o país é membro da Organização Internacional de Francofonia[7], estimando-se que cerca de 10% de sua população utilize o idioma. Portanto, identifica-se como um dever da comunidade lusófona ofertar o necessário apoio ao arquipélago, até como uma forma de integração social e fortalecimento da língua portuguesa pelo globo.

---

5 http://www.tribunalcontas.cv/index.php?option=com_content&view=article&id=71

6 http://www.tribunalcontas.cv/index.php?option=com_jdownloads&view=category&catid=16

7 https://www.francophonie.org/avec-lapc-lifef-oeuvre-pour-une-meilleure-formation-des-jeunes-1842

Estrutura de Controle Externo – Guiné-Bissau

A nação da costa africana, que conta com 2,06 milhões de habitantes, a exemplo de Cabo Verde, também faz parte da comunidade francófona e detém 15% de sua população falante do idioma francês segundo o censo de 2022 da Organização Internacional de Francofonia, apesar da língua portuguesa ser a oficial do país.

No tocante ao controle externo, importante ponderar que o país é a atual sede da OISCCPLP, o que contribui para o fortalecimento da comunidade lusófona no local.

A nação teve sua independência reconhecida por Portugal em 10 de agosto de 1974, porém, conforme Tavares (1998), a estrutura administrativa pública no que concerne ao controle não sofreu grandes e evoluções naquela década. Foi somente em 1984 que promulgou-se a Constituição de Guiné-Bissau, a qual, em seu Artigo 121º, possibilitou a criação de tribunais administrativos, fiscais e de contas:

> Artigo 121º
> 1-É proibida a existência de tribunais exclusivamente destinados ao julgamento de certas categorias e crimes.
> 2- Exceptuam-se do disposto no número anterior:
> a) Os tribunais militares, aos quais compete o julgamento dos crimes essencialmente militares definidos por lei;
> b) Os tribunais administrativos, fiscais e de contas.

A partir de tal permissivo legal, em 27 de novembro de 1992, por meio do Decreto-Lei nº 07/1992, houve a criação do Tribunal de Contas de Guiné Bissau.

Em 10 de novembro de 2022, foi assinado um protocolo de cooperação entre o Tribunal de Contas de Guiné Bissau e o TCU (Brasil). Tal acordo ganhou destaque no portal do Tribunal de Contas de Guiné Bissau[8], elencando grandes desafios a serem enfrentados pelo período de cinco anos, como apoio à digitalização, programas de formação e intercâmbios.

> O Presidente de Tribunal de Contas da Guiné-Bissau e, igualmente, Presidente da Organização das Instituições Superiores de Controlo da CPLP (OISC/CPLP), Conselheiro Amadu Tidjane Baldé, e o Presidente de Tribunal de Contas da União de Brasil, Ministro Bruno Dantas, assinaram, no passado 10 de novembro, em Rio de Janeiro, Brasil, um Protocolo de Cooperação entre as duas Instituições Superiores de Controlo.
>
> Este Protocolo, com validade inicial de cinco anos, visa desenvolver uma cooperação técnica bilateral entre as Partes signatárias no controlo externo da aplicação dos recursos públicos, sobretudo na área de auditoria do setor público.

[8] http://www.tribunaldecontas.gw/artigo.php?id=25

> A cooperação técnica bilateral abrangerá a formação, intercâmbios, transferência de conhecimentos, apoio a digitalização do Tribunal de Contas e realização de ações conjuntas coordenadas na área de auditoria governamental.

A iniciativa mostra proatividade do TCU em dispor de sua estrutura funcional para colaborar com o órgão africano, sendo um exemplo a seguir, não obstante haja consideráveis desafios para implementar-se tais objetivos.

Estrutura de Controle Externo – Guiné-Equatorial

Conforme abordado na introdução deste trabalho, Guiné-Equatorial foi o último país a adentrar na CPLP. Há de se notar que o português, apesar de ser considerado um idioma oficial do país, é o terceiro em significância, estando atrás do francês e da principal língua, o espanhol - que abrange cerca de 88% da população conforme seu Anuário Estatístico de 2022.

No tocante ao controle externo, destacamos que o país é o único que não detém sua representatividade institucional junto à OISCCPLP, isto porque não há um Tribunal de Contas ou órgão de natureza similar no país.

Um órgão que teria (em algumas de suas atribuições) atuações similares à de controle externo é o chamado *La Fiscalía General*[9], que, segundo o Portal do Governo de Guiné-Equatorial tem como atribuições as seguintes:

> *Tiene como misión principal vigilar el estricto cumplimiento de la Ley Fundamental, las leyes y demás disposiciones legales por los órganos del Estado, las regiones, provincias, distritos y los municipios, así como por los ciudadanos y los extranjeros residentes en el país. Se rige por un estatuto orgánico. El Fiscal General de la República, como también los fiscales generales adjuntos, son nombrados y separados por el Jefe del Estado.*[10]

O país, que segundo o retro citado Anuário Estatístico possui 1,2 milhões de habitantes, necessita partir praticamente do zero em termos de organizar uma instituição de controle externo em sua administração pública. Em tal cenário, um aprofundamento institucional entre os órgãos de controle brasileiros e o Governo de Guiné-Equatorial pode não somente contribuir para a criação de uma corte de contas mas, sobretudo, para um estreitamento de laços da nação com a CPLP e do reforço da língua portuguesa neste país, que demonstra um genuíno interesse em disseminá-la

9 https://www.guineaecuatorialpress.com/noticias/justicia_ejercito_embajadas

10 Nossa referência no idioma espanhol se dá pelo fato de que a página respectiva do Governo de Guiné-Equatorial não possuir tradução em português e, de nossa parte, evitamos o uso de uma tradução livre, tendo em vista a similaridade com o idioma português.

localmente, razão pela qual resta caracterizada uma singular oportunidade aos Tribunais de Contas brasileiros em pulverizar internacionalmente suas boas práticas e procedimentos.

Estrutura de Controle Externo – Moçambique

A independência da nação moçambicana, atualmente com 32,08 milhões de habitantes, deu-se em 25 de junho de 1975. Em termos constitucionais, a primeira constituição da nação data de 1975, sua subsequente é de 1990, a terceira em 2004 e houve uma ampla revisão em 2018, vigente nos dias atuais e datada de 12 de junho de 2018. Curiosamente, em nenhuma das normas consta a instituição de um Tribunal de Contas, mas sim de um Tribunal Administrativo, cuja autorização normativa foi dada pela Lei 08/2015, homologando a Organização, o Funcionamento e o Processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo.

A atual constituição moçambicana elenca em seu Art. 133 algumas das funções do Tribunal Administrativo que se coadunam com os demais Tribunais de Contas, senão vejamos:

> A execução do Orçamento do Estado é fiscalizada pelo Tribunal Administrativo e pela Assembleia da República, a qual, tendo em conta o parecer daquele Tribunal, aprecia e delibera sobre a Conta Geral do Estado.

Não obstante tamanha semelhança, inexiste na Carta Magna de Moçambique um rol extensivo das atribuições do órgão. Ademais, o portal do Tribunal Administrativo[11] delineia outras atribuições que não são – com base no ordenamento jurídico brasileiro – típicas de carreiras de gestão, tais como controle aduaneiro:

> A Constituição de 30 de novembro de 1990 consagra a existência, na ordem jurídica moçambicana, do Tribunal Administrativo, atribuindo a este, como competências, em termos gerais, o controlo da legalidade dos actos administrativos e a fiscalização da legalidade das despesas públicas. Compete ainda ao Tribunal Administrativo o exercício da jurisdição fiscal e aduaneira, em instância única ou em segunda instância.

Mesmo apresentando um modelo estrutural um tanto quanto peculiar e atípico se compararmos aos demais países da CPLP, o Tribunal Administrativo tem se mostrado proativo em buscar capacitações e ações de melhoria, traduzindo-se em visitas de seus respectivos comitês a Cortes de Contas brasileiras, tais como TCE-SC em 2017, TCE-SP em 2020 e TCU em 2022.

Pelo exposto, tem-se que a nação africana vem buscando capacitações e trocas de experiências até de forma a futuramente buscar a implantação de seu próprio Tribunal de Contas, oportunidade que se mostra ímpar aos Tribunais de Contas brasileiros para que naveguem além de visitas

[11] https://www.ta.gov.mz/#/competencies

institucionais e apresentação de instalações, mas que busquem maior profundamente através do convívio efetivo entre instituições, com transferências de tecnologias, técnicas de auditoria e capacitação de pessoal, inclusive por parte de servidores de Tribunais de Contas brasileiros que eventualmente colaborem até mesmo no próprio território moçambicano.

Estrutura de Controle Externo – Portugal

A atual Lei Orgânica que rege as atividades da Corte portuguesa é a Lei nº 98/1997 e, conforme seu art. 78, divide o órgão em três seções, as quais são especializadas em determinados nichos de atribuições. Ademais, para além da capital lusitana, existem seções regionais em Açores e na Ilha da Madeira.

A preocupação com a verificação dos gastos públicos origina-se desde a Casa dos Contos, que remonta à data de 05 de julho de 1389 e auxiliava os Vedores da Fazenda (cidadãos nobres que participavam da alta cúpula do Império). Transcorridas evoluções institucionais e transformações de nomenclatura como Egrégio Régio, Comissão de Liquidação das Contas e Conselho Fiscal de Contas, finalmente em 1849 há a adoção do termo Tribunal de Contas de Portugal, que perdura até a atualidade.

Atualmente e com base em sua Lei Orgânica, o Tribunal de Contas de Portugal possui 19 Juízes Conselheiros, que compõem a cúpula do órgão.

Trata-se, portanto, de um órgão de controle externo com substancial grau de maturidade, natural para a posição histórica de Portugal. Dessa forma, no que toca aos Tribunais de Contas brasileiros, a realização de eventuais cooperações poderia se dar no sentido de aprimorar as práticas já consolidadas que existem em ambos, bem como em unir forças para instigar a evolução institucional nos demais países da CPLP.

Estrutura de Controle Externo – São Tomé e Príncipe

O arquipélago situado no Oceano Atlântico é o menor e menos populoso país da CPLP, detendo atualmente cerca de 200 mil habitantes. Sua independência data de 1975 e seu Tribunal de Contas foi instituído em 20 de agosto de 1999.

No presente, órgão possui cinco Juízes Conselheiros e atua em colaboração à Assembleia Nacional, sendo regido pela Lei Orgânica nº 11/2019. A corte sãotomense detém como principal atribuição a emissão de parecer anual da Conta Geral do Estado e conta com o auxílio e a participação ativa do Ministério Público.

No âmbito operacional, de acordo com os artigos 35 a 41 da Lei Orgânica, o órgão possui a prerrogativa de realizar fiscalização prévia, concomitante e sucessiva. Entretanto, na prática, as fiscalizações concomitantes ainda não são uma realidade da instituição. Não obstante, o órgão editou no ano de 2016 seu primeiro Manual de Auditoria Financeira, documento com significativo grau de detalhamento de forma a amparar o trabalho dos auditores e dar conhecimento público aos processos realizados pelo controle externo.

Em linhas gerais, o controle externo sãotomense assemelha-se às demais nações afro-lusitanas, o que, em tese, resultaria em demandas semelhantes por cooperações e parcerias de modo a aprofundar sua atuação institucional, evidenciando-se nova oportunidade de multiplicação de conteúdo

Estrutura de Controle Externo – Timor-Leste

Conforme é de conhecimento público, a jovem nação localizada no limite do sudeste asiático, apesar de ter sua independência historicamente datada de novembro 1975, enfrentou uma invasão indonésia em seu território que perdurou até o ano de 1999.

A atual estrutura do controle externo do país consiste na Câmara de Contas do Timor-Leste, órgão dentro do arcabouço do chamado Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas e sua Lei Orgânica de criação e estabelecimento é a Lei nº 09 de 17 de agosto de 2011. Portanto, trata-se da mais recente instituição de controle externo dentro do grupo de países da CPLP. Além do Presidente, há a instituição de, pelo menos, mais dois juízes para a composição da direção do órgão, conforme o Art. 14 da Lei Orgânica[12].

De se frisar que a Câmara vem realizando elaboração de planos trienais e anuais e, no Plano Anual de 2023, há diretas menções à intenção do órgão em obter acesso a colaboração e ações

[12] Art. 14: A Câmara de Contas é composta pelo Presidente do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, que a preside, e por, pelo menos, mais dois juízes.

conjuntas com países membros da OISCCPLP, como se nota explicitamente no objetivo estratégico nº 2, itens 2.2 e 2.4 a seguir transcritos:

> 2. Reforçar os mecanismos de colaboração e interação com os diferentes stakeholders.
> 2.2 Desenvolver a colaboração com organizações internacionais como a INTOSAI e a OISC/CPLP e com outras instituições congéneres da Câmara de Contas no domínio bilateral e regional;
> 2.4. Desenvolver ações tendo em conta o plano estratégico traçado pela OISC/CPLP.

A derradeira nação de nossa pesquisa, lar de 1,3 milhões de habitantes, revela mais um exemplo de entidade que requer e deseja a formação de parcerias para aprimorar suas atividades, no que caberia a atuação prática dos Tribunais de Contas brasileiros.

Atividades Realizadas – OISCCPLP e demais instituições

Muito embora o potencial de realização de novas ações colaborativas seja, conforme retro observado, gigantesco; a pesquisa objetivou buscar informações acerca de atividades que já foram ou estão sendo realizadas.

Para tanto, repisamos que já foram mencionadas neste trabalho ações como as visitas de delegações moçambicanas a diferentes Tribunais de Contas brasileiros e o acordo de cooperação entre o TCU e o Tribunal de Contas de Guiné-Bissau.

Além destas, dedicamos este tópico para retratar o que por nós foi observado a partir de pesquisa realizada no portal da OISCCPLP. Nisto, constata-se que a instituição vem desempenhando papel discreto no sentido de reunir ações efetivas de colaboração entre órgãos de controle externo. Suas atividades principais concentram-se em encontros bianuais, denominados seminários e que congregam delegações dos países da CPLP.

O último seminário foi realizado em maio de 2022, em Guiné Bissau, resultando na elaboração do documento "Declaração de Bissau", o qual dispôs oito linhas de ação, dentre as quais destacamos as de nº 02, 04 e 08, as quais reforçam a necessidade de colaboração mútua na busca por maior visibilidade e desenvolvimento institucional de seus membros e também o atendimento à meta 16.5[13] dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável:

> 2. Reafirmar o compromisso das Instituições signatárias em adotar uma abordagem transversal, sistêmica e integrada com o condão de contribuir efetivamente para a consecução dos ODS preconizados na Agenda 2030, especialmente em relação ao ODS 16, na generalidade, e à meta 16.5;

[13] Meta 16.5: Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas.

> 4. Impulsionar a cooperação entre as ISC, no sentido de partilhar experiências, ferramentas e metodologias sobre as auditorias voltadas aos ODS no geral e ao ODS 16 em particular, bem como o impacto de sua atividade fiscalizadora na Sociedade;
> 8. Apostar na implementação da Política de Comunicação da Organização por meio de Projectos de Comunicação eficazes, coordenados e periódicos, a fim de agregar à própria instituição e aos seus atos maior visibilidade e uma imagem positiva dentro e fora do universo lusófono da CPLP, contribuindo igualmente para o alcance da sua Visão Estratégica de ser reconhecida como uma organização modelo que fortalece as capacidades profissionais e institucionais de seus membros e promotora da boa governação.

O Instituto Rui Barbosa também vem realizando recentemente algumas iniciativas de integração, tais como I Laboratório de Boas Práticas de Controle Externo realizado em 03 e 04 de setembro de 2018 e que contou com a participação de uma delegação de Moçambique, e ainda o I Fórum Internacional de Auditoria, realizado remotamente nos dias 24 e 25 de junho de 2021 e que trouxe debates sobre experiências das Américas, Europa e África, nisso destacando os países de língua portuguesa[14].

Como ação mais prática e contínua, destacamos a iniciativa do TCU na realização de Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas[15], que começou a ser estruturada em agosto de 2022 e conta com a participação de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Os trabalhos serão delineados em etapas como três cursos, planejamento, execução e relatório, consolidação dos resultados e realização de dois *workshops* técnicos presenciais. Nossa pesquisa relevou que esta iniciativa do TCU se demonstra a mais contínua e capaz de aproximar as instituições de controle lusófonas.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

No escopo desta pesquisa, as evidências demostraram que as Cortes de Contas de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste tiveram sua instituição em período consideramente recente, não possuindo mais do que 30 anos de existência e, por isso, estão em pleno processo de evolução e maturação institucional. Há ainda o caso de Moçambique, que não possui um Tribunal de Contas mas sim uma departamentalização dentro de seu Tribunal Administrativo que cuida do controle externo e Guiné-Equatorial, que não detém uma estrutura formal de controle externo, com atividades difusamente delineadas nas atribuições do denominado *La Fiscalía General.*

[14] https://irbcontas.org.br/irb-participa-do-1o-laboratorio-de-boas-praticas-de-controle-externo/ https://irbcontas.org.br/i-forum-internacional-de-auditoria-debate-acoes-de-fiscalizacao-das-entidades-fiscalizadoras/

[15] https://www.oisccplp.org/noticias/tcu-brasil-secretarias-realizam-reuniao-para-discutir-auditoria-coordenada-em-areas-protegidas/

Considerando tal contexto, identificamos que existe substancial demanda e necessidade de parcerias, cooperações, capacitações e intercâmbios de forma a impulsionar a maturação das recém-criadas cortes de contas dos mencionados países e, para tanto, o Brasil, com sua sólida experiência de décadas de atuações por parte de dezenas de Tribunais de Contas, além de um qualificado e singular corpo profissional, tem em mãos uma oportunidade singular para ampliar sua influência internacional, ao mesmo tempo que pode fazer uma efetiva diferença na administração pública de nações coirmãs.

As atividades de parcerias e cooperação já realizadas demonstraram discreta interação dos atores que são efetivamente envolvidos nas rotinas operacionais dos órgãos, se resumindo predominantemente a encontros frequentados pelas cúpulas de cada órgão ou debates realizados remotamente. A única exceção observada, que envolverá ativamente a participação do corpo técnico de auditoria de seis diferentes países lusófonos, é a realização da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas, liderada pelo TCU.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se identifica claramente é a existência de uma lacuna de interação entre os países de língua portuguesa no tocante aos órgãos de controle, e tal vácuo reflete que há espaços para aperfeiçoamento na atuação do controle como indutor do desenvolvimento social e institucional na maior parte dos países observados.

As ações de cooperação já realizadas não se revelam numerosas, tampouco efetivas no sentido de trazer ganhos práticos às cortes de contas de nações que estão em inicial processo de amadurecimento institucional.

Portanto, identificamos que esta lacuna pode ser minimizada por meio de intercâmbios profissionais entre servidores de Tribunais de Contas brasileiros e órgãos de outros países, para que sejam possibilitados convívios contínuos, sólidos e duradouros, objetivando uma real e eficaz parceria e troca de informações e procedimentos. Ações como esta poderiam ser promovidas tanto pela OISCCPLP quanto pelo próprio Instituto Rui Barbosa que, ao utilizar sua notória reputação poderia realizar convênios com Tribunais de Contas brasileiros almejando a cessão de servidores para colaborar, neste contexto. Ainda no tocante ao IRB, seria plausível conjecturar a criação de um Comitê Técnico para induzir e instigar a discussão sobre o assunto e a consumação de ações práticas,

tal como ocorre nas outras 18 temáticas que estão sendo atualmente abordadas nos respectivos Comitês Técnicos do IRB.

Ponderamos ainda que cabe um aprofundamento em reflexões e estudos acerca de outras ações práticas para colaborar com os países da CPLP, seja via intercâmbios ou interações diretas, seja por meio de atividades em conjunto, podendo utilizar-se da intermediação da OISCCPLP. Ademais, o Instituto Rui Barbosa detém o potencial de ser um agente ativo sobremodo relevante e protagonista em tal amadurecimento e efetivação de ações, considerando reunir todas as Cortes de Contas brasileiras que seguramente teriam muito a colaborar – e também a aprender – caso haja uma troca de informações, procedimentos e, até mesmo, pessoal, dentre as instituições de controle externo lusófonas.

As limitações de escopo aqui elencadas, sobretudo o fato não haver uma pesquisa de campo ou uma convivência em países lusófonos além do Brasil, merecem ser consideradas. A realização de entrevistas com gestores públicos e o convívio pessoal junto a órgãos governamentais de controle dos países aqui tratados poderiam revelar quais seriam as maiores demandas de informações, experiências e capacitações, bem como tenderiam a expor os motivos pelos quais o intercâmbio internacional de instituições do controle externo lusófonas ainda mostra-se pouco relevante e com ações que não refletem uma continuidade de longo prazo. Por fim, imperativo frisar que cada país detém suas peculiaridades culturais, filosóficas e sociológicas e que a evolução de conceitos em uma república como a brasileira não será necessariamente de mesma velocidade e direção de outra em um contexto geopolítico diverso, tal como nos continentes africano ou asiático.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. M. M. **Tribunal de Contas e controle social – uma análise das representações com decisão, apresentadas ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em 2013 e 2014**. UNIFESP. São Paulo, 2015.

ANGOLA. **Carta Orgânica da Província – Decreto nº 3.621/1917**. Imprensa Nacional de Angola. Luanda. Disponível em: https://governodosoutros.files.wordpress.com/2011/03/angola-carta-orgc3a2nica-da-provc3adncia-de-angola-luanda-imprensa-nacional-1918.pdf. Acesso em 11 jan. 2023.

_____. **Lei nº 05 de 12 de Abril de 1996**. Assembleia Nacional de Angola. Luanda. Disponível em: https://www.lexlink.eu/conteudo/angola/ia-serie/60835/lei-no-596/14793/por-tipo-de-documentolegal. Acesso em 17 jan. 2023.

BARBOSA, R. **Exposição de Motivos: Brasil. Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890.** Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. Decretos do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1890. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/republica/colecao1.html>. Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro: Presidente da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 09 jan. 2023.

CABO VERDE. **Lei nº 24/IX/2018**. Lei que regula o funcionamento do Tribunal de Contas de Cabo Verde. Disponível em: http://www.tribunalcontas.cv/index.php?option=com_jdownloads&task=download.send&id=1829&catid=13&m=0. Acesso em 15 jan. 2023.

CANOTILHO, G., & MOREIRA, V. (2010). **Constituição da República Portuguesa Anotada** (4ª ed. anotada, Vol. II). Coimbra. Portugal.

CENTRO DE ESTUDO E FORMAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA CPLP, **II Encontro dos Tribunais de Contas da CPLP**, Lisboa, 1997, pp. 201-202.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. **Processo Histórico de Criação da CPLP**. Disponível em https://www.cplp.org/id-2752.aspx. Acesso em 16 jan. 2023.

_____. **Mapa mundi com os países da CPLP**. Disponível em https://www.cplp.org/Files/Billeder/cplp/bandeiras/Mapa2021_bq.jpg. Acesso em 16 jan. 2023.

_____. **Documento Estratégico de Cooperação da CPLP 2020-2026**. Disponível em file:///C:/Users/rrcosta/Downloads/4_Anexo-3_DEC_2020_2026_APROVADO_XXXIX-RPFC-2.pdf. Acesso em 14 jan. 2023.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Curso de Direito Administrativo.** 18ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GUINÉ-BISSAU. **Constituição da República de Guiné-Bissau de 04 de dezembro de 1984**. Disponível em: https://www.stj.pt/wp-content/uploads/2018/01/guine_constituicao.pdf. Acesso em 12 jan. 2023.

GUINÉ EQUATORIAL. **Anuário Estatístico do ano de 2022**. Disponível em: https://inege.gq/wp-content/uploads/2022/12/Anuario-Estadistico-de-Guinea-Ecuatorial-2022.pdf. Acesso em 17 jan. 2023.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República Moçambicana** – Revisão 2018 – Disponível em: http://www.cconstitucional.org.mz/content/download/1131/6546/version/1/file/Constituicao+da+Republica+Mocambicana+-BR+2018.pdfum. Acesso em 14 jan. 2023.

PORTUGAL. **Lei nº 98/1997**. Lei Orgânica Tribunal de Contas. Diário República Eletrónico. Disponível em: https://dre.pt/dre/detalhe/lei/98-1997-193663. Acesso em 18 jan. 2023.

NEVES, M. **Doze Segredos da Língua Portuguesa**. Editora Guerra & Paz, 2016.

NICOLAU, A. C. **Controlo financeiro externo da Administração Pública Angolana pelo Tribunal de Contas: Fiscalização preventiva, em especial**. 137 f. Universidade de Lisboa, 2020.

OISCCPLP. **Declaração de Bissau.** Bissau, 10 de maio de 2022. Disponível em: https://www.oisccplp.org/wp-content/uploads/sites/5/2022/05/Declaracao-de-Bissau-2022.pdf Acesso em 08 jan. 2023.

_____. **Memorandum de Entendimentos**. Lisboa, 29 de junho de 1995.

ORGANIZATION DE LA FRANCOPHONIE. **La langue française dans le monde**. Disponível em: https://observatoire.francophonie.org/wp-content/uploads/2022/10/Rapport-La-langue-francaise-dans-le-monde_VF-2022.pdf. Acesso em 17 jan. 2023.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. **Lei nº 11/2019**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Disponível em: http://www.tcontas.st/relatorio/Dr11_2019.pdf. Acesso em 18 jan. 2019.

SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo, Konrad Adenauer, 2000. Disponível em: <http://www.academia.edu/3810444/Bruno_Wilhelm_Speck_Inovacao_e_rotina_no_Tribunal_de_Contas_da_Uniao>. Acesso em: 19 jan. 2023.

TAVARES, J. **Relações entre Órgãos de Controlo Interno e Externo**. Lisboa: Tribunal de Contas, 2004.

TAVARES, J. (1998). **O Tribunal de Contas, do visto, em especial: conceito, natureza e enquadramento na atividade de administração**. Coimbra: Almedina, 2004.

TIMOR-LESTE. **Lei nº 09/2011**. Lei Orgânica da Câmara de Contas. Disponível em: https://www.tribunais.tl/wp-content/uploads/2021/02/Lei_9_2011_Organica_CdC_LOCC.pdf Acesso em 13 jan. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE. **Plano Estratégico 20-24**. Disponível em: http://www.tribunalcontas.cv/index.php?option=com_jdownloads&view=download&id=1988:plano-estrat%C3%A9gico-tccv-2020-2024&catid=16. Acesso em 18 jan. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. **Manual de Auditoria Financeira do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe**. Disponível em: http://www.tcontas.st/relatorio/Manual.pdf. Acesso em 17 jan. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO TIMOR-LESTE. **Plano Anual Câmara de Contas**. Disponível em: https://www.tribunais.tl/wp-content/uploads/2022/11/PAA_2023_Plenario_ Publicacao.pdf. Acesso em 13 jan. 2023.

ATIVIDADE DO TRIBUNAL

ACÓRDÃO N.º 30/2023 – 1ªS/SS

14/11/2023

Processos n.ºs 698 e 700/2023

Relator: Conselheira Sofia David

ARTIGO 5.º, N.º 1, AL. C), DA LOPTC / ARTIGO 96.º, N.º 1, AL. H) E 7, DO CCP / ARTIGOS 14.º, N.º 1 E 25.º, N.º 5, AL. B), DO DECRETO-LEI N.º 133/2013, DE 03/01 / EMPRESA LOCAL NÃO RECLASSIFICADA / ENCARGOS PLURIANUAIS / ENCARGOS SUPORTADOS POR FINANCIAMENTO / FALTA DA AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DO TITULAR DA FUNÇÃO ACIONISTA / FINANCIAMENTO INDIRETO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE DO CONTRATO

SUMÁRIO

1. O TdC tem entendido que a aplicabilidade da 2.ª parte do art.º 5.º, n.º 1, al. c), da LOPTC, pressupõe a verificação dos seguintes requisitos cumulativos: *(i)* que as entidades em causa, qualquer que seja a sua natureza, tenham sido criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas; *(ii)* para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da AP, isto é, que visem a satisfação de necessidades coletivas, pré-existentes, que estivessem a cargo da AP, que passem a ser-lhes cometidas, o que exclui o desempenho de novas funções administrativas; *(iii)* com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou;
2. No que se refere ao entendimento a dar à expressão legal "encargos suportados por financiamento", tem sido jurisprudência deste TdC que para o preenchimento dos pressupostos do art.º 5.º, n.º 1, al. c), da LOPTC, exige-se: *(iv)* que haja um financiamento, direto ou indireto, que pode incluir a constituição de garantias. A interpretação a dar à expressão "financiamento", deve ser uma interpretação alargada, pois a norma é expressa na indicação de que se quer abranger todos os tipos de financiamento; *(v)* que esse financiamento corresponda a fluxos

financeiros ou a financiamentos que permitem a subsistência da entidade criada, quer porque se destinam a suportar as suas atividades, quer porque se apartam de uma lógica mercantil ou de uma verdadeira remuneração pelas vendas e serviços por aquela prestados em mercado concorrencial. *(vi)* que ocorra um verdadeiro financiamento, ou que substancialmente ocorra um financiamento, ou seja, que o valor transferido sirva efetivamente para custear os encargos, tenha algum relevo nessa equação financeira. Assim, ficarão de fora da norma as situações em que haja uma transferência de valor irrelevante, em que a atividade mercantil ou os outros rendimentos sejam manifestamente a fonte primordial de financiamento da Entidade fiscalizada ;*(vii)* que o financiamento seja oriundo da(s) entidade(s) que criaram a Entidade fiscalizada. Portanto, do campo da norma excluem-se os financiamentos com diferentes origens; *(viii)* que o financiamento vise suportar encargos. Assim, ficam de fora do campo da norma financiamentos para outros fins que não relativos a despesas ou custos correntes, v.g., financiamentos para investimento. *(ix)* que haja alguma regularidade e/ou atualidade no financiamento. Nesta medida, ficarão de fora do campo da norma situações muito pontuais, não regulares e que sejam relativas a anos económicos passados. Subsumem-se na norma as situações de financiamento regular, recorrente. Também se subsumem na norma as situações de financiamento atual, isto é, quando o financiamento (substancial, como acima indicamos) ocorra no mesmo ano económico do ato ou contrato submetido a fiscalização;

3. No que se refere ao entendimento a dar à expressão legal financiamento indireto, a jurisprudência em sede de visto tem apontado para a necessidade de se apreciarem os valores auferidos por estas entidades quanto à sua origem e proporções;

4. Se se verificar um volume muito significativo de transferências financeiras das entidades criadoras para a empresa pública criada, para pagar ou remunerar serviços, por estas prestados àquelas, para arredar a circunstância de ocorrer um financiamento indireto, há que averiguar se as contratações que estão na base destas transferências ocorreram no desenvolvimento de uma atividade efetivamente de mercado;

5. Só as transferências resultantes de uma atividade mercantil ficam fora do conceito de financiamento indireto. Por seu turno, para ocorrer uma atividade mercantil, a empresa pública criada tem de desenvolver a sua atividade no mercado, em igualdade e em concorrência com os restantes operadores;

6. Se ocorrer uma situação de favorecimento da posição negocial, ou se a empresa criada for a contratada por mera escolha das entidades que a criaram, se a contratação se fizer em regime de exclusividade, com total discriminação dos restantes prestadores que operam no mercado concorrencial, que não puderam aceder à correspondente contratação, nem apresentar os seus preços, para concorrer com os preços apresentados com os da empresa local, então, as transferências que se verificam entre a empresa criada e as entidades que a criaram não ocorrem no âmbito de uma atividade verdadeiramente mercantil;

7. Igualmente, a empresa criada não exerce uma atividade mercantil se, pura e simplesmente, não existe mercado e desenvolve a sua atividade unicamente em prol das entidades que a criaram, satisfazendo os interesses públicos destas últimas;

8. Existem encargos plurianuais quando se celebram contratos que implicam uma despesa que ultrapassa temporalmente o orçamento económico de mais de um ano civil;

9. Às empresas locais não reclassificadas aplicam-se os art.ºs 14.º, n.º 1 e 25.º, n.º 5, al. b), do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03/01;

10. Nos termos dos art.ºs 14.º, n.º 1 e 25.º, n.º 5, al. b), do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03/01, carece sempre de autorização prévia do titular da função acionista "a celebração de todo e qualquer ato ou negócio jurídico do qual resultem para a empresa responsabilidades financeiras efetivas ou contingentes que ultrapassem o orçamento anual, ou que não decorram do plano de investimentos aprovado pelo titular da função acionista";

11. O art.º 67.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03/01, impõe a aplicação de certas normas dos Capítulos I e II às empresas locais, mas não afasta, necessariamente, a aplicação das restantes, também ali contidas;

12. Essa mesma autorização está prevista para as empresas locais – reclassificadas - às quais se aplica o preceituado nos art.ºs 6.º, n.º 1, al. a), da LCPA, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21/02, 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, 45.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 10/2023, de 08/02, 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06, 25.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28/07, 14 e 52.º , n.º 8, da LEO, que igualmente exigem a prolação de uma autorização das tutelas para a assunção de compromissos plurianuais;

13. A exigência de uma autorização prévia e autónoma das tutelas é também feita para quase toda administração pública – central, regional e local, direta, indireta – cf. art.ºs 6.º, n.º 1, al. a), da LCPA, 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, 45.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 10/2023, de 08/02, 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06, 25.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28/07, 52.º , n.º 8, da LEO;

14. Deve operar aqui o princípio da unidade e da harmonia do sistema jurídico, que exige que se entenda que para todas as empresas públicas, sejam de âmbito nacional, regional ou local, o legislador quis instituir um sistema de controlo das despesas plurianuais que pressupõe uma autorização prévia e autónoma dos órgãos que exercem a respetiva tutela ou a função acionista, porquanto, são estes órgãos os responsáveis últimos pelos orçamentos apresentados por estas empresas;

15. A intenção expressa do legislador do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03/01, foi criar um novo regime normativo, mais coerente, qua abrangesse todas as empresas públicas nas "matérias nucleares". Também se quis introduzir um quadro mais exigente de controlo destas empresas, a par de um novo modelo de controlo pelos titulares da função acionista, que fosse mais efetivo e lhes permitisse um acompanhamento permanente e uma decisão informada. Como fito, último deste diploma quis-se um mais claro, transparente e eficaz e um maior controlo da legalidade e da boa gestão pública;

16. Neste enquadramento, não faz sentido interpretar o art.º 67.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03/01, como pretendendo afastar a exigência da autorização do titular da função acionista no que diz respeito às despesas plurianuais (só) relativamente às empresas locais não reclassificadas;

17. A não existência da autorização do titular da função acionista para a assunção do encargo plurianual implica a violação do art.º 25.º, n.º 5, al. b), do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03/10, que é uma norma financeira. Ocorre aqui fundamento para a recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b), parte final, da LOPTC;

18. Para além disso, o contrato sob fiscalização não cumpre o determinado no 96.º, n.ºs 1, al. h), do CCP, pelo que padece de uma invalidade que lhe é própria, e que implica a sua nulidade, conforme o n.º 7 do art.ºs 96.º e o art.º 284.º, do CCP e essa nulidade é, igualmente, fundamento da recusa de visto, conforme art.º 44.º, n.º 3, al. a), da LOPTC.

AFETAÇÃO OU CONSIGNAÇÃO DE RECEITAS / AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL / COMPARAÇÃO E HIERARQUIZAÇÃO DE PROPOSTAS / CONVITES / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO / ENCARGOS PLURIANUAIS / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / FUNDAMENTAÇÃO POR REMISSÃO / GARANTIA REAL / INSTRUÇÃO PRÉVIA

ACÓRDÃO N.º 9/2024 – 1ªS/SS

12/03/2024

Processo n.º 64/2024

Relator: Conselheira Sofia David

SUMÁRIO

1. No âmbito do endividamento municipal o legislador estabeleceu regras procedimentais relativamente inflexíveis que obrigam a que os empréstimos sejam discutidos e autorizados pela AM e que subjacentemente a tal discussão e autorização exista uma procedimentalização e instrução mínima, que inclua, obrigatoriamente, a demonstração da consulta a 3 entidades bancárias, das respetivas propostas e uma apreciação detalhada destas mesmas propostas comparando-as entre si;
2. Igualmente, a instrução prévia deve conter o mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município. Para este efeito, exige-se que a informação detalhada que seja presente à AM revele os encargos totais que se preveem com o empréstimo que se vai contrair, o que inclui a evidenciação do capital e dos previsíveis juros, comissões, assim como, das eventuais penalizações;
3. Se as propostas apresentadas indicaram indexantes variados, a saber, os indexantes à Euribor a 3, 6 e 12 meses e se quatro das propostas indicaram *floor* "0" e uma foi omissa quanto ao *floor* que aplicaria, não poderia o júri compará-las alheando-se dessas diferenças;

4. A comparação entre propostas teria de ser feita considerando um juízo de prognose relativamente aos encargos totais com o empréstimo que se ia contrair, comparando o capital emprestado, o montante dos respetivos juros, atendendo ao referencial da taxa adotada, às comissões e às penalizações;

5. Os relatórios do júri que compararam propostas que nos seus elementos essenciais eram incomparáveis, sem atender às correspondentes diferenças, não respeitam critérios de rigor, de eficiência e de boa administração, na vertente de boa gestão financeira;

6. Como corolário, tais relatórios também não constituem instrução suficiente para configurarem a informação detalhada, de suporte à decisão de contração do empréstimo, a que aludem os art.ºs 49.º, n.º 5, do RFALEI e 25.º, n.º 1, al. 4, do RJAL;

7. Não estando demonstrado que a proposta adjudicada era a decisão financeiramente mais vantajosa para o Município, ficaram violados os princípios da prossecução do interesse público, da legalidade, do rigor, da eficiência, da transparência, da boa administração, na sua vertente de boa gestão financeira, o dever de fundamentação e dos art.ºs 48.º, 49.º, n.º 5, do RFALEI e 25.º, n.º1, al. f), do RJAL e poderão ter ficado violados os princípios da imparcialidade, da transparência, da igualdade e da concorrência;

8. Conforme os art.ºs 49.º, n.º 5, do RFALEI e 25.º, n.º 1, al f) e 4, do RJAL, a AM tem de pronunciar-se e autorizar um concreto empréstimo, devendo estar previamente munida de uma informação detalhada, que permita abrir a discussão sobre os termos das várias propostas apresentadas e do concreto empréstimo a contratar;

9. Se AM autorizou um empréstimo em abstrato, sem curar de saber os seus expressos termos, ficaram violados os art.ºs 49.º, n.º 5, do RFALEI e 25.º, n.º 1, al f) e 4, do RJAL e os deveres de instrução, de fundamentação e o princípio de boa gestão financeira, ínsito às exigências procedimentais exigidas por daqueles preceitos legais;

10. Porque a deliberação de adjudicação remete para relatórios do júri que não serviram para indicar qual era a melhor proposta, por corresponder àquela que apresentava menores custos, tal deliberação encerra fundamentação insuficiente, o que equivale a padecer de falta de fundamentação – cf. art.ºs 152.º e 153.º do CPA;

11. A referida deliberação de adjudicação também padece de um erro nos pressupostos de facto quando remete para relatórios que consideram que todas as propostas apresentavam *floor* "0", quando tal não ocorreu na realidade;

12. Da circunstância do critério de adjudicação do procedimento concursal só ter sido definido após o Município ter tido conhecimento das propostas apresentadas, decorre a violação dos princípios da transparência, da imparcialidade e da concorrência, aplicáveis ao caso por via dos art.ºs 9.º, 201, n.º 2, do CPA e 1.º A do CCP;

13. Porque a omissão do critério de adjudicação no convite poder ter prejudicado a apresentação pelos concorrentes de propostas diferentes e melhores, poderão também ter ficado violados os princípios da prossecução do interesse público, da boa gestão financeira, da eficiência e da concorrência;

14. Por força do art.º 22.º, n.º 1 e 6, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06, a abertura dos procedimentos que deem lugar a encargos orçamentais por mais de um ano económico ou em ano que não seja o da sua realização, não pode ser efetivada sem prévia autorização da AM;

15. É ilegal uma cláusula contratual aposta num contrato de empréstimo que impõe garantias que vão para além da proposta apresentada;

16. É ilegal uma cláusula contratual aposta num contrato de empréstimo que estabelece uma garantia real sobre as receitas do Município - cf. art.º 49.º, n.º 7, al. a), do RFALEI;

17. É ilegal uma cláusula contratual aposta num contrato de empréstimo que afeta ou consigna receitas à cobertura de despesas relativas ao empréstimo que se assume – cf. art.ºs 3.º, n.º 2, al i), 9.º-C, n. º1, do RFALEI e 16.º, n.º 1, da LEO;

18. A violação dos princípios da prossecução do interesse público, da legalidade, do rigor, da eficiência, da transparência, da boa administração, na sua vertente de boa gestão financeira, da concorrência, dos deveres de fundamentação e instrução e a ocorrência do erro nos pressupostos de facto, conduz à anulabilidade da deliberação adjudicatória;

19. Tal como ficou demonstrado, por via das supra indicadas invalidades do ato adjudicatório pode ter sido celebrado um contrato com o Banco quando, se essas invalidades não tivessem ocorrido, o co-contratante poderia ser outro. Assim sendo, as invalidades de que padece o ato adjudicatório implicam a invalidade consequente do contrato celebrado – cf. art.ºs 202.º, n.º 1, do CPA e 283.º, n.º 2, do CCP;

20. No que concerne à violação dos art.ºs 48.º, 49.º, n.º 5, do RFALEI, 25.º, n.º 1, al. f), do RJAL e 22.º, n.º 1 e 6, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06, tal violação conduz à nulidade do ato adjudicatório e à nulidade consequente do contrato fiscalizado – cf. art.ºs 4.º, n.º 2, do RFALEI, 59.º, n.º 2, al. c), do RJAL, 202.º, n.º1, do CPA e 283.º, n.º 1, do CCP.

21. A ilegalidade de uma cláusula contratual, por extravasar os termos da proposta apresentada e autorizada e por violação dos art.ºs 3.º, n.º 2, al i), 9.º-C, n. º1, 49.º, n.º 7, al. a), do RFALEI e 16.º, n.º 1, da LEO, implica a correspondente nulidade parcial do contrato, por força dos art.º s, 4.º, n.º 2, do RFALEI, 59.º, n.º 2, al. c), do RJAL, 202.º, n.º1, do CPA e 284.º, n.º2, do CCP;

22. As indicadas nulidades constituem fundamento absoluto de recusa de visto, obstando à sua concessão, ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no art.º 44.º, n.º 3, als. a) e b), e n.º 4 (este *a contrario sensu*), da LOPTC;

23. Ainda que não se verificassem as referidas nulidades, sempre estaríamos perante diversas ilegalidades que implicam a violação direta de normas financeiras – o que ocorre com a violação dos princípios do rigor, da eficiência e da boa gestão financeira – e que são suscetíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, situação que se enquadra nas als. b), 2.ª parte e c) do citado n.º 3 do art.º 44.º, da LOPTC.

DECISÃO - 1ªS/SDV

28/05/2024

Processo n.º 409/2024 – FP

Relatores: Conselheiros Nuno Miguel P. R. Coelho e Miguel Pestana Vasconcelos

ADVERTÊNCIA / CONSTRUÇÃO ANTISSÍSMICA / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE GESTÃO / ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS / EXECUÇÃO DO CONTRATO / HOSPITAL / INTERESSE PÚBLICO / MODIFICAÇÃO OBJETIVA DO CONTRATO / PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA / PROJETO / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

CONTRATO DE GESTÃO DO COMPLEXO HOSPITALAR DO HOSPITAL DE LISBOA ORIENTAL

SUMÁRIO

1. Não persistindo razões para entender que a redução do financiamento das atividades objeto da concessão redundaria numa alteração/modificação objetiva das obrigações contratuais das partes, da matriz de risco do contrato e do próprio modelo financeiro da parceria, ainda assim, o Tribunal entende existirem razões para a formulação de uma recomendação no sentido da entidade fiscalizada prever, de modo mais claro, um mecanismo de alterações contratuais para o financiamento europeu no equilíbrio económico-público e privado da parceria, compatível com os princípios da igualdade de tratamento dos concorrentes, da não discriminação e da transparência que subjazem ao princípio da estabilidade ou da imodificabilidade das peças procedimentais da contratação pública.

2. A não adoção de uma solução de isolamento sísmico de base no complexo hospitalar a construir viola as *leges artis* da construção antissísmica, contrariando as especificações técnicas para o comportamento sismo-resistente de edifícios hospitalares adotado pelo Ministério da Saúde em 2007 e revisto em 2020 e a experiência internacional neste domínio, o que se traduz num insustentável risco económico.

3. Apesar de não caber ao Tribunal, em sede de fiscalização da legalidade, pronunciar-se sobre a adequação técnica de projetos, faz parte da sua competência aplicar as regras e princípios que permitem aferir da legalidade dos contratos, entre os quais, o princípio da tutela do interesse financeiro do Estado e o princípio da boa administração.

4. Por outro lado, os princípios de contratação pública realçam a importância de na formação e na execução dos contratos as entidades públicas respeitarem os princípios gerais decorrentes da boa administração, da prossecução do interesse público, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como as regras aplicáveis nos domínios técnicos em referência.

5. Tendo em conta o investimento público em causa, construção de uma infraestrutura hospitalar de grande valor económico e onde se realizará uma atividade pública de grande relevância humana e social, deve estar inequivocamente demonstrado que as mais rigorosas técnicas das *legis artis* foram adotadas.

6. Foram violados os essenciais da boa administração e da tutela do interesse financeiro do Estado, marcantes da atuação de jurisdição financeira, motivo pelo qual o Tribunal decide conceder o visto ao contrato, mas com a séria advertência à entidade fiscalizada de incluir no projeto de execução da obra a solução de sistema de isolamento de base e de garantir um sistema rigoroso e eficaz de monitorização do projeto de estruturas e fundações, com as mais exigentes *leges artis* aplicáveis.

AÇÃO DE ACOMPANHAMENTO / AUDITORIA / FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE / CONTRATOS JORNADA MUNDIAL DA JUVENTUDE 2023

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 2/2024 -1ªS/SS

12/03/2024

Processo n.º 3/2021 – AUDIT

Relator: Conselheira Sofia David

ACOMPANHAMENTO E AUDITORIA A CONTRATOS CELEBRADOS NO ÂMBITO DA JORNADA MUNDIAL DA JUVENTUDE 2023

SUMÁRIO

A. CONTRATOS REPORTADOS AO TRIBUNAL DE CONTAS

Na sequência das análises e constatações efetuadas quanto aos contratos celebrados no âmbito da JMJ2023 e reportados ao TdC, apresentam-se as seguintes conclusões:

a) Não foi evidenciada a realização de um planeamento efetivo do evento.

b) Foi reportado um total de 432 contratos, incluindo respetivas modificações objetivas, no valor global de 64 131 635,89 €.

c) Destes contratos, 8 foram submetidos a fiscalização prévia (31 815 592,73 €), 2 dos quais objeto de um total de 18 contratos adicionais (823 044,15 €), perfazendo o total de 32 638 636,88 €.

d) Em sede de fiscalização concomitante, foram comunicados 403 contratos, no valor global de 30 776 328,18 €, 2 dos quais foram objeto de 3 adicionais (716 670,83 €), no total de 31 473 099,01 €.

e) O preço contratual mais elevado foi de 8 199 700 € e respeitou à empreitada de "*Adaptação do Parque Norte do complexo logístico da Bobadela*" adjudicada pela IP.

f) O Município de Lisboa reportou o maior número de contratos (102) e a SGPCM o maior montante contratado (15 065 528,33 €).

g) Na formação dos contratos reportados ao TdC prevaleceu o ajuste direto, com 55,05% do valor adjudicado.

h) Agrupando os procedimentos não concorrenciais (ajuste direto, a consulta prévia e o ajuste direto simplificado), verifica-se que estas 3 tipologias concentram 63,46% do total do valor contratado reportado.

i) As empreitadas prevalecem em termos de valor contratado, 34 653 160,49 €, seguidas das aquisições de serviços, 19 788 156,63 €.

j) Cerca de 71 contratos e respetivas modificações, num valor global de 34 063 546,85 €, consubstanciam investimentos, permitindo utilizações futuras para outras finalidades para além da JMJ2023.

k) O Município de Oeiras atribuiu duas comparticipações financeiras, no montante global de 525 328,00 €.

l) O pagamento das remunerações dos membros do Grupo de Projeto criado pelo Governo gerou uma despesa de 679 032,24 € até 31.05.2023, correspondente ao exercício de metade do mandato que termina em 31.12.2024.

m) Os Municípios de Lisboa e de Loures e a SGPCM não reportaram ao TdC um total de 17 contratos, (14, 2 e 1 contratos, respetivamente), que publicitaram no Portal Base, no valor global de 972 204,94 €, apesar de lhes ter sido solicitada informação sobre todos os contratos celebrados para a JMJ2023.

B. CONTRATOS AUDITADOS

Os 3 contratos de empreitada que constituíram o objeto da presente auditoria, foram adjudicados pelos valores de 1 063 937,62 €, 2 980 000,00 € e 4 285 094,23 €, na sequência de procedimentos por ajuste direto (2) e consulta prévia (1), por aplicação do regime especial de contratação pública, consagrado nos artigos 149.º da LOE2022 e 118.º da LOE2023.

- Empreitada de execução das fundações indiretas da cobertura do Altar-Palco no parque TejoTrancão

n) O custo final da empreitada foi de 1 104 917,34 €, representando um acréscimo de 3,85 % do valor contratado inicialmente.

o) No decurso da sua execução foram adjudicados trabalhos complementares relativos a microestacas, no montante de 86 130,65 €, que representou 8,10 % do preço contratual inicial, bem como foram suprimidos trabalhos contratuais na importância de 45 150,93 € (4,25%).

p) O cocontratante celebrou um contrato de subempreitada no montante de 685 596,00 €, representativo de 67,30 % do valor final da obra, respeitando o limite fixado no n.º 2 do artigo 383.º do CCP.

- Empreitada de construção do Altar-Palco no Parque Tejo-Trancão

q) O custo final da empreitada foi de 2 959 128,05 €, representando um decréscimo de 0,70 % do preço contratual modificado e 30,21 % do valor contratado inicialmente.

r) Esta empreitada foi inicialmente adjudicada por 4 240 000,00 €, tendo posteriormente sido modificado para o montante de 2 980 000,00 €. As alterações no seu objeto respeitaram a redução da volumetria de plataformas do Altar, rebaixamento da cobertura e da cota do Altar em cerca de 5 metros, redução do número de contentores e relocalização da parte interior do palco para a área exterior imediatamente no tardoz do palco.

s) No decurso da sua execução foram ainda suprimidos trabalhos contratuais na importância de 20 871,95 € (0,70%).

t) O cocontratante celebrou três contratos de subempreitada nos montantes de 176 800,00 €, 513 377,95 € e 1 068 511,52 €, representativos de 5,97%, 17,35% e 36,11% do valor modificado da obra, respetivamente, e respeitando o limite fixado no n.º 2 do artigo 383.º do CCP.

u) Nesta empreitada, constatou-se, ainda, que 2 dos subempreiteiros não comprovaram deter a habilitação legal necessária para executar trabalhos para os quais foram subcontratados, situação que não foi acautelada pelo dono da obra.

➢ Empreitada de preparação dos terrenos da Zona Ribeirinha da Bobadela

v) Esta empreitada foi adjudicada mediante consulta prévia e o custo final foi de 3 937 860,47 €, representando um decréscimo de 8,10 % do valor contratado inicialmente.

w) No decurso da sua execução foram outorgadas 2 modificações objetivas que titularam trabalhos complementares, no valor de 630 540,18 €, tendo sido suprimidos trabalhos contratuais na importância de 966 051,93 €.

x) Os trabalhos complementares foram originados pela necessidade de compatibilizar as cotas reais dos terrenos com as que constavam do projeto de execução, bem como compatibilizar este com as revisões resultantes da planta de implantação da JMJ2023, com os ajustes feitos ao Plano de Emergência e Evacuação, assim como assegurar o incremento da segurança e a operacionalidade da rede de abastecimento de água.

y) No âmbito desta empreitada, verificou-se que, apesar de não ter sido construída a ponte militar inicialmente prevista, decidida em 27.03.2023, foram elaborados estudos e projetos para a sua execução em datas anteriores, no montante global de 78 030,00 €, situação que denotou ausência de articulação entre as entidades envolvidas.

Refira-se, que não obstante o procedimento adotado para a adjudicação destes 3 contratos, o ajuste direto e a consulta prévia, terem tido cobertura legal (cf. artigos 149.º da LOE2022 e 118.º da LOE2023), constatou-se, ainda assim, que um volume significativo de dinheiro público foi subtraído à concorrência. Caso não tivesse sido aprovado aquele regime especial constante das LOE de 2022 e 2023, cada um destes contratos teria que ter sido precedido de concurso público ou limitado por prévia qualificação.

Tendo em conta que a realização da JMJ2023 em Lisboa foi anunciada pelo Vaticano em 27.01.2019, não são inteiramente razoáveis as razões invocadas naquele regime especial permissivo para o ajuste direto.

Sem embargo, verificando-se posteriormente que passou a existir uma situação de urgência, o legislador poderia ter optado por um regime menos restritivo da concorrência, por exemplo, poderia ter optado pela consulta prévia com convite a, pelo menos, 5 entidades, tal como previu, como medida especial de contratação pública, na Lei n.º 30/2021, de 21.05. Não sendo este um procedimento concorrencial, sempre permitiria a obtenção de mais propostas para escolha da melhor e assim também ficaria melhor assegurado o interesse público.

Saliente-se, por fim, que, não obstante 2 das empreitadas terem sido adjudicadas por ajuste direto, ambos os cocontratantes recorreram a subempreiteiros. Num dos casos, a subempreitada correspondeu a 67,30% do valor final da obra, o que, embora tenha respeitado o limite legal, não deixa de se considerar uma percentagem elevada, em especial num contrato de empreitada precedido de ajuste direto e fundamentado, ainda, na circunstância de o cocontratante ser "*a única solução que assegura a compatibilidade temporal e física das fundações*" com os demais trabalhos a realizar naquele local. Existe alguma incongruência entre esta fundamentação e a circunstância da subempreitada corresponder a 67,30% do valor final da obra.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 3/2024 -1ªS/SS

23/04/2024

Processo n.º 1/2022 – AUDIT

Relator: Conselheiro Miguel Pestana de Vasconcelos

ASSESSORIA JURÍDICA / CONTRAPRESTAÇÃO / CONTRATO DE EMPREITADA / ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA / FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / HONORÁRIO / HOSPITAL / INFRAÇÃO FINANCEIRA / PAGAMENTO INDEVIDO / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / REEQUILÍBRIO FINANCEIRO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / TRIBUNAL ARBITRAL

ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO DE EMPREITADA DE "CONSTRUÇÃO DO NOVO HOSPITAL CENTRAL DO ALENTEJO – CENTRO HOSPITALAR DO BAIXO ALENTEJO" OUTORGADO PELA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE DO ALENTEJO, I.P.

SUMÁRIO

Em 28.12.2020, a Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P. celebrou com a ACCIONA Construcción, S.A., o contrato de empreitada de "*Construção do novo Hospital Central do Alentejo – Centro Hospitalar do Baixo Alentejo*", na sequência de concurso público com publicidade no Jornal Oficial da União Europeia, pelo valor de 148.917.509,73 € e prazo de execução de 910 dias.

No decurso da execução da empreitada, após outorga de compromisso arbitral pelas partes, em 21.04.2022, foi constituído um tribunal arbitral *ad hoc*, que tem por objeto dirimir a pretensão compensatória, indemnizatória ou de reequilíbrio financeiro da cocontratante, tendo o valor da ação arbitral sido fixado em 71.119.022,76 € e o valor total dos encargos com os honorários dos árbitros e custos administrativos em 353.700,53 €, dos quais 176.850,27 € incumbem à Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.

A constituição do tribunal arbitral *ad hoc* decorreu de proposta apresentada pela ACCIONA Construcción, S.A., aceite pela Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P. sem que estivesse obrigada a tal, na medida em que, atento o disposto no artigo 182.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, não assistia à empresa um direito potestativo à celebração do compromisso arbitral.

A possibilidade de recurso ao tribunal arbitral *ad hoc* para dirimir eventuais litígios entre as partes não se encontrava prevista no contrato de empreitada (nem nos documentos procedimentais). Ao invés, o caderno de encargos e o contrato de empreitada dispunham de uma cláusula de foro administrativo (recurso ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja), pelo que a constituição do tribunal arbitral *ad hoc*, no contexto em que ocorreu (pedido do cocontratante e invocação de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias de outorga do contrato), não se encontrava suficientemente fundamentada e foi ilegal.

Acresce que a deliberação, proferida em 22.12.2021, pelo Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P., no sentido da constituição do tribunal arbitral *ad hoc* carecia de específica e determinada fundamentação legal e pressupunha a realização de uma avaliação prévia, nos termos do disposto no artigo 476.º, n.ºs 3 e 4, respetivamente, do Código dos Contratos Públicos, norma cujos pressupostos também não se verificavam.

Na sequência de contraproposta da Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P. os encargos com o tribunal arbitral *ad hoc*, no montante de 353.700,53 €, representaram um acréscimo de 172% da despesa em relação ao montante inicialmente proposto pela cocontratante, de 130.000,00 €, sem fundamentação, com desrespeito pelo disposto no artigo 476.º, n.º 4, do Código dos Contratos Públicos e do artigo 5.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.

Estas ilegalidades na constituição do TA *ad hoc*, bem como a não fundamentação das custas do processo arbitral, são suscetíveis de consubstanciar infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, imputável aos membros do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.

O pagamento dos honorários do árbitro-presidente e da secretária do Tribunal Arbitral *ad hoc* têm vindo a ser realizados a uma sociedade de advogados e não diretamente às pessoas designadas para o exercício de tais funções, o que carece de fundamento legal, nos termos do disposto no artigo 770.º, alínea a), do Código Civil, e representa um enriquecimento sem causa daquela sociedade, conferindo à Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P., o direito à repetição do indevido, atento o disposto no artigo 476.º, n.º 2, também do Código Civil.

Considerando que tais pagamentos à sociedade de advogados, no montante de 28.366,74 € (com IVA), não respeitaram a qualquer contraprestação efetiva, são suscetíveis de ocasionar responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC, imputável aos membros do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.

Estes mesmos pagamentos ilegais são, também, suscetíveis de consubstanciar a infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação das normas legais sobre pagamento de despesas públicas, designadamente o artigo 52.º, nºs 3 e 4, da Lei de Enquadramento Orçamental, gerando responsabilidade financeira sancionatória, imputável aos membros do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.

A Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P., aceitou que o tribunal arbitral *ad hoc* ficasse sedeado no escritório da mesma sociedade de advogados, o que constitui um desrespeito do princípio da transparência e da separação em todos os níveis entre a advocacia e um tribunal arbitral.

A contratação pela Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P., de serviços de assessoria jurídica, no âmbito processo arbitral, com uma outra sociedade de advogados, por ajuste direto, nos termos do artigo 27.º, n.º 1, alínea b), do Código dos Contratos Públicos, no valor de 97.500,00 €, foi ilegal, por falta de fundamentação que permitisse aferir do enquadramento legal.

Esta ilegalidade é também suscetível de consubstanciar infração financeira prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, imputável aos membros do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 16/2023 -2ªS/PL

21/12/2023

Processo n.º 11/2019 – AUDIT

Relator: Conselheiro José Manuel Santos Quelhas

***"com declaração de voto"**

AVIAÇÃO CIVIL / CONTRATO DE CONCESSÃO / CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS / PRIVATIZAÇÃO / SERVIÇO PÚBLICO AEROPORTUÁRIO

PRIVATIZAÇÃO DA ANA

SUMÁRIO

A ANA – Aeroportos de Portugal, SA é a concessionária do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em dez aeroportos situados em Portugal Continental (Lisboa, Porto, Faro e Beja), na Região Autónoma dos Açores (Ponta Delgada, Santa Maria, Flores e Horta) e na Região Autónoma da Madeira (madeira e Porto Santo), sendo a respetiva entidade gestora aeroportuária. O quadro jurídico geral desta concessão foi estabelecido no Decreto-Lei n.º 254/2012 e foi complementado pelos contratos de concessão, por 50 anos, celebrados em 14/12/2012 (Portugal Continental e Açores) e em 10/09/2013 (Madeira).

Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria reporta-se ao processo de privatização da ANA (de 07/09/2012 a 22/10/2013) para examinar, face ao regime legal aplicável e aos contratos de concessão de serviços público aeroportuário, se essa privatização salvaguardou o interesse público, através do cumprimento dos seus objetivos. As principais conclusões da auditoria são as seguintes:

- O Estado decidiu a venda integral da ANA, em contexto adverso (com urgência, em situação recessiva), enquanto a maioria dos países da União Europeia manteve a participação no capital social das entidades gestoras aeroportuárias. A urgência em concluir a privatização fez iniciar e aprovar o respetivo processo sem todas as condições necessárias à sua regularidade, transparência, estabilidade, equidade e maximização do encaixe financeiro. Agravando os riscos destes desfasamentos, a avaliação intempestiva da ANA não supriu a sua falta de avaliação prévia, que era legalmente exigível. O Estado concedeu à VINCI os dividendos de 2012, quando a gestão ainda era pública, e suportou o custo financeiro da ANA para cumprir o compromisso assumido no contrato de concessão, tendo o preço da privatização (1.127,1M€) sido 71,4M€ inferior ao oferecido e aceite (1.198,5M€).
- O Estado privilegiou o potencial encaixe financeiro com a venda da ANA, no curto prazo, em detrimento do equilíbrio na partilha de rendimentos com a concessão de serviço público aeroportuário, no longo prazo. As disposições sobre a regulação económica da concessão transitaram, durante o processo de privatização, da lei aplicável para o contrato, fragilizando a regulação e com prejuízo para a estabilidade processual e para a transparência e publicidade daquelas. A privatização da ANA comportou a concessão de um monopólio fechado por 50 anos num setor estratégico para a economia do país, com desperdício da oportunidade de introduzir os benefícios da concorrência.
- As desconformidades e inconsistências detetadas no exame do Relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos, para as quais a Parpública não tem explicação, são graves e revelam risco material de falta de fidedignidade de documentação processual que foi determinante para a escolha do comprador. A falta de controlo público evidenciada no processo de privatização da ANA (e impulsionada pela urgência da sua concretização em contexto já de si adverso) prolongou-se durante a primeira década da ANA privada, nomeadamente devido à falta de acompanhamento apropriado da gestão dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário e à falta de controlo da receita pública proveniente da concessão de serviço público, deficiências para as quais o Tribunal alertou e recomendou medidas para a suprir que continuam por implementar. Por isso, reitera-se: Importa que o

reconhecimento das funções do Tribunal de Contas, nomeadamente através de solicitações da Assembleia da República para realizar auditorias, seja extensivo ao acolhimento das recomendações formuladas para corrigir as deficiências detetadas através das auditorias realizadas.

- Em suma, face ao regime legal aplicável e aos contratos de concessão de serviço público aeroportuário celebrados com o Estado Português, a privatização da ANA não salvaguardou o interesse público, por incumprimento dos seus objetivos. Com efeito, a verificação da materialidade ou, mesmo, a materialização dos principais riscos identificados pela auditoria faz concluir: Não ter sido maximizado o encaixe financeiro resultante da alienação das ações representativas do capital social da ANA; Não se ter verificado o reforço da posição competitiva, do crescimento e da eficiência da ANA, em benefício do sector da aviação civil portuguesa, da economia nacional e dos utilizadores e utentes das estruturas aeroportuárias geridas pela ANA; Não ter sido minimizada a exposição do Estado Português aos riscos de execução relacionados com o processo de privatização, não se tendo assegurado que o enquadramento deste processo protegeria cabalmente os interesses nacionais.

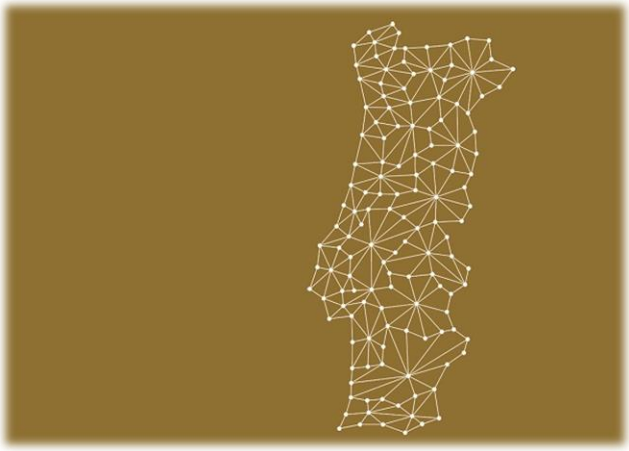
RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 1/2024 -2ªS/SS

18/01/2024

Processo n.º 10/2023 – AUDIT

Relator: Conselheira Maria dos Anjos Capote

ACCOUNTABILITY / ADMINISTRAÇÃO LOCAL / AUDITORIA DE RESULTADOS / COESÃO TERRITORIAL / DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS / EDUCAÇÃO / FINANCIAMENTO / FUNDO DE FINANCIAMENTO DA DESCENTRALIZAÇÃO / FUNDO SOCIAL MUNICIPAL / LEI-QUADRO DA DESCENTRALIZAÇÃO / MUNICÍPIOS / REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS



AUDITORIA À DIMENSÃO FINANCEIRA DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS (2022)

SUMÁRIO

O presente Relatório contém os resultados da Auditoria que foi efetuada ao processo de descentralização de competências inaugurado pela Lei-Quadro da descentralização (Lei n.º 50/2018, de 16.08).

Trata-se de uma reforma estrutural que urgia implementar e que se pretende aprofundar, sendo a sua concretização evolutiva, dinâmica e complexa que pode dar origem a mudanças substanciais na distribuição de competências e recursos entre os níveis de administração, passando as entidades que compõem a administração local a ter cada vez mais importância na prestação dos serviços públicos.

Partindo da vertente eminentemente financeira, e sem prescindir de uma análise ao respetivo quadro legal e regulamentar, a Auditoria examinou a *adequabilidade* das verbas financeiras colocadas à disposição dos municípios no ano de 2022 e a qualidade dos procedimentos de *monitorização*, *coordenação* e *acompanhamento*.

A análise efetuada aos diplomas legais conclui que existe falta de clareza quanto às normas que definem o financiamento das competências descentralizadas, sendo algumas dessas normas insuficientes, atendendo à remissão para posterior regulamentação (em alguns aspetos, ainda por concretizar).

A Auditoria observa que o Regime Financeiro das Autarquias Locais, para além de ser pouco concretizador quanto ao financiamento do processo de descentralização, não contribuiu para uma perceção clara das regras, designadamente na equação 'competência ⇒ financiamento', atendendo a que promove a existência paralela de instrumentos financiadores das competências descentralizadas – o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) e o Fundo Social Municipal (FSM) – pelo que se conclui pela necessidade de aperfeiçoamento ou revisão dessas regras.

São, também, apontadas vulnerabilidades substanciais na simplificação, monitorização, coordenação e acompanhamento do processo, tendo sido recolhidas as seguintes evidências, em 2022:

- face à informação disponibilizada, existiu subfinanciamento de algumas competências descentralizadas – muito embora tenha ocorrido um reforço de verbas em 2023 – e situações em que não foram respeitadas normas dos diplomas setoriais que estabeleciam critérios de cálculo dos valores;
- a descentralização não foi objeto de uma monitorização permanente e global dos recursos financeiros envolvidos devido à incapacidade em produzir informação quantitativa e qualitativa completa e detalhada, algo que responsabiliza quer a administração central quer a administração local.
- o processo gerou trâmites burocráticos redundantes, necessitando de um trabalho de simplificação no fluxo de tarefas administrativas;
- existiram lacunas na coordenação e acompanhamento do processo.

Tendo em conta os resultados apurados, a Auditoria recomendou ao Governo e à Assembleia da República o aperfeiçoamento das disposições relativas ao financiamento da descentralização e a avaliação da introdução na lei de instrumentos ou mecanismos perequacionais, atenta a heterogeneidade dos municípios e atentos os objetivos da coesão territorial.

Entre outras recomendações relacionadas com a produção e prestação de informação financeira robusta, o Relatório recomenda ainda ao Governo que acresça transparência quanto ao apuramento das transferências a efetuar através do FFD e sua articulação com o FSM.

Os municípios são também genericamente visados nas recomendações no sentido de adequarem os seus sistemas operativos às exigências de reporte da informação financeira, designadamente a relacionada com a descentralização.

ABANDONO ESCOLAR PRECOCE / AUDITORIA DE SEGUIMENTO / CONCEITO DE ABANDONO / DEVER DE MATRÍCULA E DE FREQUÊNCIA / E360 / ESCOLAS / ESTRATÉGIA GLOBAL / FUNDOS EUROPEUS / INDICADORES / INTEROPERABILIDADE / MAPEAMENTO DO ABANDONO / MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA / / MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO / MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO / ORÇAMENTO DO ESTADO / PROGRAMA ORÇAMENTAL / RECOLHA DE DADOS / RECOMENDAÇÕES / RISCO DE ABANDONO / SISTEMAS DE CONTROLO / SISTEMAS DE INFORMAÇÃO / TRANSPARÊNCIA

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 2/2024 -2ªS/SS

14/03/2024

Processo n.º 19/2023 – AUDIT

Relator: Conselheira Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

AUDITORIA DE SEGUIMENTO - RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA "ABANDONO ESCOLAR PRECOCE"

SUMÁRIO

O Relatório respeita à auditoria de seguimento das seis recomendações formuladas no Relatório n.º 10/2020 – 2.ª S, a saber:

- Definição de uma estratégia global para o combate ao Abandono que integre uma estrutura de monitorização e avaliação;

- Definição clara e inequívoca dos conceitos de abandono e de risco de Abandono e dos respetivos indicadores no sistema de ensino nacional;
- Mapeamento do Abandono, com detalhe a nível nacional, regional e local;
- Interoperabilidade dos sistemas de informação para recolha de dados de alunos no território nacional e de modo tempestivo;
- Implementação de sistemas de controlo eficazes para o cumprimento dos deveres de matrícula e de frequência na escolaridade obrigatória;
- Promoção da transparência e do detalhe no Programa Orçamental PO14, onde se mostre evidenciado, designadamente, o montante afeto ao combate ao Abandono.

Na Auditoria concluiu-se que as recomendações continuam por acatar, porquanto:

1. Apesar de ter sido preparada uma "Estratégia de Combate ao Abandono Escolar" não se obteve evidência da sua aprovação e lançamento efetivo, bem como não obstante a existência de avaliação de medidas específicas, esta é efetuada de forma autónoma e pontual, com periodicidade diversa, impossibilitando uma panorâmica global e integrada da estratégia global para o combate ao Abandono;
2. Continuam por definir conceitos de Abandono e risco de Abandono uniformizados e por estabelecer os indicadores para a sua medição;
3. Não obstante existirem ações em desenvolvimento, não se procede ainda à sistematização e mapeamento do Abandono e das suas razões;
4. Continuam a coexistir diversos sistemas de informação sem interoperabilidade, subsistindo fragilidades na recolha de dados. A adesão ao sistema E360, essencial para minimizar as deficiências identificadas, tem sido limitada e face ao avultado investimento emerge o risco de desperdício;
5. Permanece limitado o controlo do cumprimento dos deveres de matrícula e de frequência, não tendo ocorrido desenvolvimentos ao nível dos sistemas de informação;
6. Não se registou qualquer evolução na transparência e detalhe da informação do Programa Orçamental.

As recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas em 2020 mantêm, assim, toda a atualidade e pertinência, inclusive atendendo a que segundo o Instituto Nacional de Estatística, em 2023, o Abandono aumentou e situou-se em 8%, contrariando a trajetória decrescente registada durante décadas, a exigir medidas apropriadas e alinhadas com as recomendações do Conselho da União Europeia.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 3/2024 -2ªS/SS

20/06/2024

Processo n.º 43/2022 – AUDIT

Relator: Conselheiro Luís Filipe Cracel Viana

ACCOUNTABILITY / BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS / EXPENDITURE BASELINES / GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA / GRUPOS DE TRABALHO DE REVISÃO DA DESPESA / LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL / PRR / QUALIDADE DA DESPESA PÚBLICA / REVISÃO DA DESPESA / REVISÕES ESTRATÉGICAS E TÁTICAS / REVISÕES TOP-DOWN, BOTTOM-UP E CONJUNTAS / REVISÕES ABRANGENTES E SELETIVAS / SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS /

AUDITORIA AO EXERCÍCIO DE REVISÃO DA DESPESA (*SPENDING REVIEW*)

SUMÁRIO

O presente relatório dá conta de uma auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa na Administração Central, com o objetivo de apreciar se este foi desenvolvido em conformidade com as melhores práticas internacionais e se alcançou os resultados previstos, bem como apurar as perspetivas de desenvolvimento da sua reestruturação, iniciada em 2023 e atualmente em curso. O âmbito da auditoria incidiu sobre o período de 2013 a 2024.

A revisão da despesa é um instrumento de gestão financeira pública que consiste num escrutínio detalhado, coordenado e sistemático da despesa base, com o objetivo de identificar poupanças decorrentes de melhorias na eficiência e oportunidades para reduzir ou redirecionar despesa pública não prioritária, ineficiente ou ineficaz.

Em Portugal, entre 2013 e 2024, sucederam-se três experiências distintas de desenvolvimento desde tipo de instrumento de gestão financeira pública, a primeira das quais desencadeada pela necessidade de cumprir os compromissos internacionais decorrentes do Programa de Assistência Económica e

Financeira. As duas primeiras experiências revelaram-se episódicas e desconexas e não permitiram um desenvolvimento contínuo do exercício.

A terceira experiência de revisão da despesa em Portugal, iniciada no terceiro trimestre de 2023, está atualmente em curso. Não existe ainda base factual suficiente para a sua avaliação global, uma vez que a implementação da maioria das opções de política decorrerá ao longo do ano de 2024, com produção de efeitos nos anos seguintes. Ainda assim, surge mais alinhada com as boas práticas internacionais ao beneficiar do apoio técnico da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, que interveio ao abrigo do Instrumento de Apoio Técnico (IAT) da Comissão Europeia (CE).

Em 2024, após mais de uma década de tentativas para a implementação da revisão da despesa em Portugal, o exercício não conseguiu alcançar um estado de maturidade que assegurasse a sua eficácia enquanto instrumento de gestão financeira do Estado.

A apreciação global do exercício do contraditório indicia níveis de compreensão distintos sobre o desenvolvimento da segunda etapa do exercício da revisão da despesa (2016-2023) e, de um modo geral, perceções díspares dos papéis desempenhados e responsabilidades assumidas pelos vários intervenientes, ficando evidente que o quadro concetual do exercício da revisão da despesa não foi compreendido por todos os intervenientes e deixando por esclarecer se o mesmo terá sido adequadamente explicitado.

O Tribunal formula um conjunto de recomendações dirigidas ao Ministro de Estado e das Finanças e ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças, designadamente no sentido de assegurar a consolidação do exercício de revisão da despesa, dotando-o de capacitação técnica, transparência, avaliação e responsabilização das partes envolvidas. Recomenda, ainda, a adoção das melhores práticas internacionais preconizadas pela OCDE, bem como a promoção do progressivo alargamento das despesas sujeitas a revisão, de forma a assegurar que todos os principais agregados de despesa pública são objeto de revisão periódica e que os recursos públicos não são afetos a atividades ineficientes, ineficazes e não prioritárias.

ACÓRDÃO N.º 3/2024 – 3ª S/PL

31/01/2024

Recurso Ordinário n.º 3/2023

Processo n.º 18/2022-JRF

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

***"com declaração de voto"**

ASSUNÇÃO DE RESPONSABILIDADES / AUTARQUIA LOCAL / ENTIDADE COMPETENTE / EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE / IMPUGNAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO / INCONSTITUCIONALIDADE / INFRAÇÃO FINANCEIRA / LEGALIDADE FINANCEIRA / NORMA FINANCEIRA / NORMA SANCIONATÓRIA / OMISÃO DE CONDUTA / REGIME FINANCEIRO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

SUMÁRIO

1. O poder cognitivo do Tribunal de recurso para julgamento de matéria de facto depende da satisfação pelos recorrentes dos ónus de especificação dos pontos de facto impugnados, das concretas decisões que pretendem sobre esses pontos de facto e dos meios de prova que suportam a pretensão.
2. As normas sobre infrações financeiras sancionatórias constantes das várias alíneas do artigo 65.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) podem ser qualificadas como normas sancionatórias primárias autónomas entre si cujas previsões devem ser complementadas por normas de conduta ou normas sancionatórias secundárias.
3. A identificação dos elementos necessários para imputação objetiva do tipo de ilícito extraído da conjugação das normas dos artigos 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC e 21.º, n.ºs 1, 2, 4 e 5, do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) deve ser empreendida à luz de uma compreensão sistemático-teleológica da jurisdição própria do TdC de controlo de legalidade financeira e de uma interpretação que tenha por referência o enquadramento dogmático de categorias de direito sancionatório.

4. A consumação do tipo infracional extraído da conjugação das normas dos artigos 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC e 21.º, n.os 1, 2, 4 e 5, do RFALEI não depende da prova de uma relação causal entre a ilegalidade e um efetivo prejuízo relativo a preços inferiores a custos suportados.

5. A conduta dos autarcas que se abstiveram de levar a cabo ou promover os atos especificados nos números 2, 4 e 5 do artigo 21.º do RFALEI, além de ilegal por violação de regras de Direito Financeiro (o que por si só implica a consumação do ilícito), teve aptidão para gerar o risco de preços e demais instrumentos de remuneração não serem inferiores aos custos direta e indiretamente suportados e provocou um perigo concreto de ocorrência desse resultado.

6. A norma do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC em conjugação com a do n.º 1 do artigo 80.º-A do RFALEI estabelece quanto a autarcas uma causa de exclusão da responsabilidade associada a uma forma vinculada relativa a atuação conformada por adoção de informação prestada por estações competentes, i.e., entidades dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório, independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa.

7. Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se subsidiariamente a norma do artigo 10.º, n.º 1, do Código Penal.

8. A apreciação da conduta de um específico agente como reportada a eventual infração por ação ou omissão exige a respetiva compreensão normativa em detrimento de estritas captações naturalistas da realidade fáctica em causa.

9. A responsabilização de um agente ou funcionário de autarquia local pela circunstância de o órgão executivo competente ter omitido a conduta que lhe era imposta por norma sancionatória secundária depende de aquele ter prestado esclarecimento erróneo sobre a matéria relevante para efeitos da violação da norma pelos autarcas responsáveis.

10. A violação da norma de conduta do artigo 11.º-A, n.º 1, do regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20-8, é suscetível de enquadramento na norma sancionatória principal do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC.

11. O dirigente com competência para elaborar propostas que vêm a ser assumidas pelo executivo camarário, ainda que não produza uma informação jurídica que faça operar a exclusão da responsabilidade dos autarcas, se tiver uma intervenção essencial num processo causal de ilícito comissivo ou por ação que se vem consumar com a deliberação do executivo pode incorrer em

responsabilidade financeira sancionatória, atenta, nomeadamente, a disposição do artigo 61.º, n.º 3, *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC.

12. O concreto preenchimento da norma sancionatória secundária do artigo 98.º, n.º 4, da LOE 2015 é subsumível às normas sancionatórias principais das alíneas b) e i) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sendo insuscetível de enquadramento nas alíneas a) e d) do referido preceito legal.

13. Não padecem de inconstitucionalidade por violação dos artigos 2.º e 29.º, n.º 1, da CRP:

13.1 A norma sancionatória extraída da conjugação da alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC com o artigo 21.º, n.ºs 1, 2, 4 e 5, do RFALEI;

13.2 A norma sancionatória extraída da conjugação da alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC com o artigo 11.º-A, n.º 1, do regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos;

13.3 As normas sancionatórias extraídas da conjugação das alíneas b) e i) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC com o artigo 98.º, n.º 4, da Lei do Orçamento de Estado para 2015.

DOCUMENTO NOVO OU SUPERVENIENTE / IMPARCIALIDADE DO TRIBUNAL / PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL / PROCESSO EQUITATIVO / RECURSO EXTRAOR-DINÁRIO DE REVISÃO

ACÓRDÃO N.º 6/2024 – 3ª S/PL

28/02/2024

Processo n.º 1/2023-RER

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

SUMÁRIO

1. O recurso extraordinário de revisão só encontra fundamento dogmático ou justificação no facto de, em determinadas circunstâncias, contadas e especiais, taxativamente previstas no art.º 696º do CPC, as exigências de justiça deverem sobrelevar em relação às exigências de segurança e de certeza que são inerentes ao caso julgado.

2. Subjacente ao recurso de revisão com fundamento em "documento novo ou superveniente", está o propósito do legislador de, com base nesse documento que, por si só, seja suficiente para modificar a decisão em sentido mais favorável à parte vencida, o mesmo tribunal fazer uma reponderação da decisão que anteriormente proferiu.

3. As garantias do "processo equitativo" e do direito a um "tribunal imparcial", não só não impõem a apreciação do recurso extraordinário de revisão por juiz diferente do que prolatou a decisão recorrida, como a própria estrutura do recurso extraordinário de revisão exige mesmo que assim seja.

4. O legislador, ao estabelecer que "o recurso é interposto no tribunal que proferiu a decisão a rever" e que o requerimento de interposição "é autuado por apenso", consagra que o juiz natural para julgar o recurso extraordinário de revisão é o juiz do processo onde foi proferida a decisão recorrida.

5. Fazer intervir na composição da 3.ª Secção, para julgar o recurso extraordinário de revisão, juízes que não tenham tido intervenção na decisão recorrida transitada em julgado, constituiria uma violação, inadmissível, do princípio do juiz natural.

6. O documento que justifica e fundamenta o recurso de revisão, é um documento que já existia, mas de que a parte não teve conhecimento dele no decurso do processo ou, não obstante soubesse da possibilidade da sua existência, não pode anteriormente aceder ao mesmo e utilizá-lo como prova.

7. O documento para, por si só, ser suficiente para modificar a decisão recorrida, em sentido mais favorável à parte vencida, não pode ser um documento simples, sujeito à livre apreciação do tribunal.

ACÓRDÃO N.º 12/2024 – 3ª S/PL

10/04/2024

Recurso Ordinário n.º 2/2024

Processo n.º 10/2023-JRF

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

***"com declaração de voto"**

ADMISSÃO DE PESSOAL / ASSUNÇÃO DE DESPESAS / COMISSÃO DE SERVIÇO / INFRAÇÃO FINANCEIRA / NOMEAÇÃO / PESSOAL DIRIGENTE / REGIME DE SUBSTITUIÇÃO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / VACATURA DE LUGAR / VIOLAÇÃO DA LEI

SUMÁRIO

1. O conceito de vacatura de lugar empregue na norma constante do artigo 27.º, n.º 1, do Estatuto do Pessoal Dirigente (EPD) abrange cargos que nunca foram ocupados por um titular nomeado em comissão de serviço.
2. O artigo 27.º, n.º 3, do EPD prescreve que nomeação para cargo dirigente em regime de substituição com fundamento na vacatura de lugar deve ser feita cessar se no prazo de 90 dias da vacatura não tiver sido publicitado pela forma legalmente imposta o procedimento concursal tendente ao recrutamento para o cargo em causa.
3. A inércia de titular de órgão competente para fazer cessar nomeação em cargo dirigente ao abrigo do regime de substituição que mantém nomeado com desrespeito do prazo estabelecido na norma de conduta constante do artigo 27.º, n.º 3, do EPD constitui violação de normas legais sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas e sobre admissão de pessoal dirigente suscetível de ser enquadrada como infração financeira sancionatória ao abrigo das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

CASO JULGADO / CULPA / DESPESAS ILEGAIS / IMPUGNAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA E REINTEGRATÓRIA / LEGITIMIDADE / NORMA DE CONTROLO INTERNO / POCAL / PRESCRIÇÃO / REAPRECIAÇÃO DA PROVA / RECURSO

ACÓRDÃO N.º 15/2024 – 3ª S/PL

24/04/2024

Recurso Ordinário n.º 1/2024

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

SUMÁRIO

1. Ficar "vencido", nos termos e para os efeitos de conferir legitimidade para recorrer, à luz do artigo 631.º, n.º 1, do CPC, é não obter acolhimento em relação ao pedido formulado.
2. Tendo sido admitida a retificação nos termos formulados, embora não acolhendo o argumento jurídico invocado pelo demandante, mas fundamentando aquela decisão noutro preceito legal, o demandante não ficou vencido, pelo que não tem legitimidade para recorrer.
3. Tendo-se formado caso julgado material formal, por não ter sido admitido o recurso e não ter sido interposta reclamação, este Tribunal está impedido de proceder a uma reanálise do despacho proferido, que determinou a devolução do Relatório de Auditoria, do Processo de Auditoria e de cinco volumes do PEQD à 2.ª Secção do Tribunal, para aferir da sua ilegalidade.
4. A reapreciação da prova não importa a realização de um segundo julgamento por parte do tribunal *ad quem*, mas também não impede, antes exige, que este tribunal forme a sua própria convicção, em face da apreciação crítica da decisão recorrida, dos argumentos do recorrente e dos contra-argumentos dos recorridos.
5. Nesta análise e valoração, cada um dos meios de prova não pode deixar de ser analisado e valorado em função do conjunto global da prova produzida e, por outro lado, na análise crítica das provas, compreende-se uma tarefa de indicação das ilações tiradas dos factos instrumentais e a especificação dos demais fundamentos que foram decisivos para a convicção do julgador.
6. Não assegurar o acompanhamento e avaliação permanente do sistema de controlo interno, baseado em métodos e procedimentos para atingir os objetivos elencados no ponto 2.9.2 do

POCAL, com a consequência de, na área das aquisições e serviços, se proceder à realização de despesas sem inscrição no orçamento e sem cabimento e compromisso, é suscetível de configurar a "violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental" e, assim, o preenchimento da previsão objetiva da infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC.

7. Competia aos demandados do executivo municipal, com efetivas funções executivas (Presidente, Vice-Presidente e Vogais em regime de permanência), o acompanhamento e avaliação permanente sobre o cumprimento do sistema de controlo interno.

8. Não tendo sido impugnada a decisão sobre a matéria de facto, no que tange a factos pertinentes para aferir da culpa dos demandados quanto a uma infração, nomeadamente com a indicação dos factos que, no entender do recorrente, deveriam ter sido julgados provados nesse aspeto, não pode deixar de se concluir que não se mostra preenchido o elemento subjetivo dessa infração.

9. As transferências de dinheiro para uma conta bancária de uma sociedade comercial, de que o Município era sócio, autorizadas na sequência de obrigações decorrentes do aval prestado pelo Município ao contrato de abertura de crédito em conta-corrente e para pagamento de juros dessa conta bancária, assim caucionada, violam preceitos das Leis das Finanças Locais que vedam aos Municípios "quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças", da Lei de Enquadramento Orçamental, que impõe que nenhuma despesa pode ser paga sem que o facto gerador da receita respeite as normas legais aplicáveis, bem como o ponto 2.3.4.2, alínea d), do POCAL, que estabelece o princípio de que as despesas só podem ser pagas se forem legais.

10. As condutas dos ordenantes de tais transferências subsumem-se no preenchimento da previsão objetiva da infração prevista na al. b), do n.º 1, do artigo 65.º, no segmento da "violação das normas sobre pagamento de despesas públicas" e, sendo "pagamentos ilegais", que causaram dano ao erário público municipal, equivalente aos valores transferidos, são de qualificar como "pagamentos indevidos", preenchendo assim a previsão objetiva da infração financeira reintegratória, prevista no n.º 4 do artigo 59.º, ambos da LOPTC.

11. Decorrido o prazo normal de prescrição, acrescido de metade, bem como os períodos legalmente estabelecidos de suspensão do prazo de prescrição, previstos na legislação aprovada no âmbito da pandemia da Covid-19, é de julgar extinto o procedimento por infração financeira sancionatória.

RELATÓRIO DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA N.º 1/2024–FS/SRATC

29/02/2024

Ação n.º 22-D262-01/ARF4

Relator: Conselheira Maria Cristina Flora Santos

AUDITORIA / AUTARQUIA LOCAL / FISCALIZAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS / INFRAÇÃO FINANCEIRA / PAGAMENTO INDEVIDO / REGIME / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

PAGAMENTO, PELO MUNICÍPIO DE SÃO ROQUE DO PICO, DE DESPESAS COM O CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA DE EMPRESAS INSTALADAS NA RESPETIVA ZONA INDUSTRIAL

SUMÁRIO

O que auditámos?

O Tribunal de Contas apreciou a legalidade das despesas incorridas pelo Município de São Roque do Pico com o consumo de energia elétrica por parte de empresas privadas instaladas no respetivo Parque Empresarial – Zona Industrial. A ação foi realizada na sequência de denúncia.

O que concluímos?

- Nos mandatos autárquicos de 2001-2005, 2005-2009, 2009-2013, 2013-2017, 2017-2021 e 2021-2025, foram assumidas despesas e autorizado o pagamento de despesas relativas ao fornecimento de energia elétrica ao Município de São Roque do Pico, que ascenderam a mais de 400 mil euros, com o objetivo de permitir a realização de obras no respetivo Parque Empresarial. Contudo, quem efetivamente beneficiou dos pagamentos efetuados pelo Município foram as empresas privadas ali instaladas. A prática dos atos de autorização das despesas e dos correspondentes pagamentos traduziu-se na atribuição de ajudas públicas sem a existência de regulamento aprovado pela Assembleia Municipal de São Roque do Pico,

contrariando o disposto no artigo 53.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (quanto ao período até outubro de 2013), e nos artigos 25.º, n.º 1, alínea g), e 33.º, n.º 1, alínea k), do regime jurídico das autarquias locais (quanto ao período posterior), bem como no ponto 2.3.4.2, alínea d), do POCAL (aplicável até 2020).

- A violação de normas legais relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas constitui infração financeira sancionatória, e, quando os pagamentos ilegais causarem dano para o erário público, pode também gerar responsabilidade financeira reintegratória, de acordo com o disposto nos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, e 65.º, n.ºs 1, alínea b), segunda parte, e 2, da LOPTC. No caso, o procedimento por responsabilidades financeiras pode estar prescrito.
- O sistema de controlo interno instituído não assegurou a legalidade dos contratos a que o Município se vinculou.

O que recomendamos?

Formulou-se uma recomendação relativa à implementação de procedimentos de controlo interno que assegurem o controlo da legalidade de todos os contratos a que o Município se vincula.

AUDITORIA / AUTARQUIA LOCAL / ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

RELATÓRIO DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA N.º 2/2024–FS/SRATC

08/05/2024

Ação n.º 24/D252-ARF4

Relator: Conselheira Maria Cristina Flora Santos

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA HORTA- ADESÃO À ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E FORMAÇÃO DO MAR DOS AÇORES

SUMÁRIO

O que auditámos?

O presente relatório contém os resultados da auditoria direcionada para o apuramento de responsabilidades financeiras no âmbito da adesão do Município da Horta à Associação para o Desenvolvimento e Formação do Mar dos Açores, sem que previamente tenha obtido decisão final no âmbito do respetivo processo de fiscalização prévia.

O que concluímos?

- Em 20-03-2019, o Município da Horta apresentou a fiscalização prévia a deliberação da Assembleia Municipal, de 28-02-2019, pela qual aprovou a adesão do Município à Associação para o Desenvolvimento e Formação do Mar dos Açores, ao abrigo do disposto no artigo 56.º, n.º 2, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.
- A Associação para o Desenvolvimento e Formação do Mar dos Açores foi constituída por escritura pública em 03-04-2019, sendo que o Município da Horta consta como associado fundador, tendo o seu Presidente da Câmara, à data, outorgado a escritura de fundação dessa Associação. • No entanto, o Município não aguardou pela pronúncia deste Tribunal em sede

de fiscalização prévia para concretizar a adesão em causa e veio solicitar a extinção e arquivamento do processo de fiscalização prévia, em 09-10-2023.

- Quanto à eventual responsabilidade financeira sancionatória, face aos argumentos aduzidos em contraditório pelo responsável e atendendo, em especial, à circunstância de ter diligenciado no sentido de reverter os efeitos materiais da adesão, e não terem existido pagamentos de quotas, o Tribunal considerou estarem reunidos os pressupostos para a sua relevação.

O que recomendamos?

O Município da Horta deve promover as diligências necessárias no sentido de formalizar a cessação da respetiva participação, na qualidade de associado fundador, na Associação para o Desenvolvimento para o Mar dos Açores, disso dando conhecimento ao Tribunal até 31-12-2024. Bem ainda deve proceder à implementação de sistemas de controlo interno que permitam evitar a execução dos atos e/ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas, disso dando conhecimento ao Tribunal até 31-12-2024.

RELATÓRIO DE OUTRAS AÇÕES DE CONTROLO N.º 1/2024–SRATC

26/04/2024

Ação n.º 23/D097

Relator: Conselheira Maria Cristina Flora Santos

ADMINISTRAÇÃO LOCAL / ADMINISTRAÇÃO REGIONAL / ANO 2022 / CERTIFICAÇÃO DE CONTAS / INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / PRESTAÇÃO DE CONTAS / REMESSA DA CONTA DE GERÊNCIA / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (SNC-AP)

SÍNTESE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS RELATIVA A 2022

SUMÁRIO

A prestação de contas relativa ao ano económico de 2022 reflete a implementação, pelos serviços públicos, do SNC-AP, registando-se também uma melhoria da organização dos processos de acordo com a Instrução n.º 1/2019, do Plenário Geral do Tribunal de Contas.

Neste enquadramento, quanto ao processo de prestação de contas relativo a 2022, destaca-se:

Universo

1. Até 03-11-2023, deram entrada no Tribunal de Contas 394 contas respeitantes a 393 entidades sujeitas aos poderes de controlo financeiro da SRATC, das quais, 53,30% respeitam a entidades do sector da Administração Local, em especial, freguesias (154 contas).

Volume financeiro

2. O sector da Administração Regional, com 38,73% das contas consideradas, representa 89,91% do total do volume financeiro (cerca de 6,8 mil milhões de euros, sem considerar os grupos públicos).
3. O sector da Administração Local, com 52,79% das contas consideradas, representa apenas 4,91% do volume financeiro envolvido (aproximadamente, 374 milhões de euros).

Regime contabilístico aplicado

4. A prestação de contas foi efetuada tendo por base vários regimes contabilísticos atualmente em vigor. No entanto, o regime contabilístico mais utilizado foi o SNC-AP (319 contas).

5. Do universo das entidades, 75 não prestaram contas de acordo com o SNC-AP.

Instruções aplicadas

6. Cerca de 93,65% das contas foram organizadas e prestadas de acordo com a nova Instrução n.º 1/2019, do Plenário Geral do Tribunal de Contas.

7. Foram prestadas 22 contas de acordo com a Instrução n.º 1/2021-2.ª Secção/SRA/SRM, uma de acordo com a Instrução n.º 1/2004-2.ª Secção, e duas sem instruções específicas.

Forma de prestações contas

8. Das 394 contas remetidas, 391 foram prestadas através da plataforma eletrónica do Tribunal e três foram remetidas por correio eletrónico.

Situações de incumprimento

9. Registaram-se 117 situações de incumprimento, quer por prestação intempestiva das mesmas (116 situações), com pedido de justificação, quer por não remessa das contas (uma situação).

10. Relativamente às entidades que apresentaram as contas intempestivamente, foram notificadas no sentido de justificarem, querendo, o atraso registado, tendo em atenção o regime sancionatório aplicável. Por despachos, separados, da Juíza Conselheira da SRATC, foram considerados justificados os atrasos registados nas 116 contas prestadas intempestivamente.

11. A entidade em situação de incumprimento por falta de remessa das contas foi notificada para proceder à respetiva entrega, o que não se verificou. Tal incumprimento, originou a realização de uma auditoria de apuramento de responsabilidade financeira, determinada por despacho da Juíza Conselheira, de 6 de novembro de 2023.

Certificação Legal de Contas

12. Do total de contas entradas, 93 foram instruídas com Certificação Legal de Contas, na sua maioria apresentadas de acordo com o SNC-AP (37 contas) e SNC-AP Administração Local (24 contas).

13. Em 53 situações, não foram formuladas reservas nem expressadas ênfases e 40 têm reservas e/ou ênfases (23 têm reservas e 22 incluem ênfases).

CONTRAPRESTAÇÃO / CULPA / DANO / ESTAÇÃO COMPETENTE / ILÍCITO FINANCEIRO / INFRAÇÃO FINANCEIRA / NEGLIGÊNCIA / PAGAMENTO INDEVIDO / REPOSIÇÃO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / RESPONSÁVEL FINANCEIRO

SENTENÇA N.º 1/2024–PRF/SRATC

15/03/2024

Processo n.º 1/2023-PRF

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

SUMÁRIO

1. O Tribunal de Contas português, previsto nos artigos 209.º, n.º 1 e 214.º da CRP, é o órgão constitucional jurisdicional supremo de controlo e julgamento das finanças públicas de Portugal (cf. O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 787/2023). A atividade própria deste tribunal português, muito mais do que uma instituição administrativa superior de controlo financeiro, implica a tutela jurídica (por um tribunal) dos interesses presentes no concreto processo, seja ele um processo contencioso ou materialmente jurisdicional, seja ele um processo não contencioso (ou formal e organicamente jurisdicional, que é o ponto de vista constitucional para efeitos da separação dos poderes estaduais e da natureza das decisões de cada um desses poderes e respetivos órgãos decisores).

2. Num conceito amplo de responsabilidades financeiras, estas são aquelas que resultam da prática de infrações financeiras por quem gere e utiliza dinheiros públicos. Trata-se de responsabilidades pessoais reguladas por normas de Direito público, que têm como pressupostos *(i)* um comportamento em matéria administrativa e ou financeira, *(ii)* descrito na lei, *(iii)* ilícito e *(iv)* censurável.

3. Pressupõem sempre um juízo de culpabilidade, i.e., de censura jurídica, com referência a comportamentos relativos *(i)* à legalidade e regularidade das operações financeiras públicas, *(ii)* à fiabilidade das contas e demais demonstrações financeiras ou *(iii)* à observância das regras contabilísticas.

4. Para o conceito de negligência (em responsabilidade sancionatória) que resulta do artigo 15.º do CP, *ex vi* artigo 67.º, n.º 4 da LOPTC, devemos sublinhar que o facto negligente possui um tipo de ilícito (a violação do dever objetivo de cuidado a que, em concreto, o agente está obrigado) e um tipo de culpa (a inobservância do cuidado que o agente está em condições de observar).

5. O citado tipo de ilícito negligente é constituído *(i)* pelo desvalor da ação e, por vezes, *(ii)* pelo desvalor do resultado, devendo este resultado ser previsível e evitável para a pessoa prudente, dotada das capacidades que detém a pessoa média pertencente à categoria intelectual e social e ao círculo de vida do agente responsável financeiro.

6. A apreciação da culpa (a censurabilidade, o juízo de censura referido à atitude interna do agente financeiro autor do comportamento financeiro ilícito) em concreto, na responsabilidade financeira sancionatória, deve ter em conta as especificidades das funções em concreto desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro *(i)* diligente e *(ii)* prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

7. O padrão de diligência exigível do gestor de dinheiros públicos é o dos deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um responsável financeiro *(i)* mediano na informação, *(ii)* mediano no critério, *(iii)* mediano na prudência, *(iv)* medianamente avisado e cauteloso.

8. Os pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória , consabidamente como nos artigos 483.º, 562.º e 563.º do CC, são: (1º) dano ou prejuízo (aferido a partir da ilicitude objetiva, é a supressão ou diminuição de uma qualquer vantagem ou situação favorável protegida pelo Direito); (2º) comportamento humano ativo ou omissivo controlável ou controlado por uma vontade imputável; (3º) ilicitude da ação ou omissão ou juízo de desvalor sobre aquele facto humano (por lesão de um direito subjetivo alheio ou por violação de disposições legais cujo objetivo seja precisamente proteger os interesses alheios lesados), sem que haja causa de justificação para essa violação; (4º) censurabilidade do agente ou juízo de culpa (juízo de censura formulado pelo Direito relativamente à conduta ilícita do agente do facto danoso, com referência a dolo ou a negligência do agente; o Tribunal de Contas português avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a

índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição – artigo 64.º, n.º 1 da LOPTC); e (5º) nexo de causalidade adequada entre o comportamento e o dano (o nexo de causalidade adequada entre facto voluntário e dano resulta essencialmente de o facto ir contra o escopo da norma jurídica violada, sem prejuízo de, logicamente, o facto ter de ser uma condição adequada – em termos de normalidade social – para o dano, condição essa que é , no caso da responsabilidade culposa, provocada pelo agente com certo fim). Dá origem à obrigação de repor dinheiros (cf. os artigos. 59.º, n.º 1 e 60.º da LOPTC).

9. "Estação competente" para os efeitos do artigo 61.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (aceitando-se como válido e útil o teor desta disposição legal), é o indivíduo (interno ou externo à Administração) que possam (por estarem legal e tecnicamente habilitados na matéria) e devam – por força da lei, de regulamento, de ato administrativo, de contrato ou de outra forma de vinculação – esclarecer, informar ou aconselhar o decisor ou codecisor (i.e., o agente da infração, a pessoa ou pessoas que efetivamente praticaram o ilícito financeiro descrito na lei, normalmente o órgão ou órgãos com competência legal para tal, não bastando, especialmente em sede de responsabilidade sancionatória, a simples intervenção num procedimento administrativo). A "estação competente" deve dispor de capacidade autónoma de análise e de pronúncia. Esta capacidade da "estação competente" face ao decisor ou codecisor pode decorrer da lei, de regulamento, de regras deontológicas, dos usos, da natureza própria das funções, da natureza própria das questões ou, eventualmente, da realidade do caso concreto.

10. Há pagamento indevido para o efeito de reposição, ou melhor, só há dano na responsabilidade financeira reintegratória, *(i)* se não houver contraprestação efetiva ou *(ii)* se esta não foi adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.

DECISÃO N.º 3/2024–FP/SRMTC

11/01/2024

Processo n.º 109/2023-FP/SRMTC

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO / ASSISTÊNCIA TÉCNICA / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CONTRATO MISTO / CUSTO ESTIMADO / CUSTOS UNITÁRIOS / DESPESA ELEGÍVEL / FINACIAMENTO / MANUTENÇÃO / NULIDADE / ONEROSIDADE / PREÇO BASE / PRESTAÇÃO INCINDÍVEL / NORMA FINANCEIRA / RECUSA DE VISTO

CONTRATO PARA A MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA DOS CENTROS DE DADOS (*DATACENTERS*) DOS ÓRGÃOS DE GOVERNO PRÓPRIO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL (LOTES 1 A 4), CELEBRADO ENTRE A REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA, ATRAVÉS DA DIREÇÃO REGIONAL DE INFORMÁTICA, E A EMPRESA MC-COMPUTADORES, S.A.

SUMÁRIO

1. Nos termos do n.º 1 do artigo 32.º do CCP, só é permitida a celebração de contratos mistos se as prestações a abranger pelo respetivo objeto forem técnica ou funcionalmente incindíveis ou, não o sendo, se a sua separação causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante.
2. Não tendo a entidade adjudicante demonstrado que as prestações objeto do contrato relativas à manutenção e assistência técnica são técnica e funcionalmente incindíveis das prestações referentes à aquisição e instalação dos bens, o recurso ao contrato misto não se mostra materialmente sustentado e fundamentado em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 32.º do CCP.
3. O n.º 3 do artigo 47.º do CCP, determina que a fixação do preço base deve ser fundamentada com base em critérios objetivos, tais como os preços atualizados do mercado obtidos através dos custos médios unitários, resultantes de anteriores procedimentos, para prestações do mesmo tipo.

4. Ao não estipular os custos unitários das prestações referentes aos serviços de manutenção e assistência técnica, a entidade adjudicante não deu cumprimento à objetividade que lhe é exigida pelo n.º 7 do artigo 17.º e pelo n.º 3 do artigo 47.ºdo CCP, para efeitos de determinação do custo estimado do contrato e do preço base.

5. O n.º 1 do artigo 292.º do CCP dispõe que no caso de contratos que impliquem o pagamento de um preço pelo contraente público, este pode efetuar adiantamentos de preço por conta de prestações a realizar ou de atos preparatórios ou acessórios das mesmas quando *(i)* o valor dos adiantamentos não seja superior a 30% do preço contratual; e *(ii)* seja prestada caução de valor igual ou superior aos adiantamentos efetuados.

6. Considerando a onerosidade dos serviços de manutenção e assistência técnica, e uma vez que o custo e o preço da prestação dos mesmos pelo prazo de 36 meses se encontram diluídos no custo e no preço globais do contrato, a pagar nos primeiros 180 dias da execução do contrato, sem que os futuros serviços de manutenção e assistência técnica tenham sido prestados, é de concluir que as condições de pagamento dos encargos decorrentes da contratação em apreço violam o disposto nos n.ºs 1, 2, 3 e 6 do artigo 292.º do CCP, o que constitui fundamento de recusa de visto nos termos das alíneas b), 2.ª parte, e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

7. A diluição dos custos e preços relativos aos serviços de manutenção e assistência técnica (despesas não elegíveis para efeitos de obtenção de financiamento) nos custos e no preço global do contrato, contorna a limitação imposta no Contrato de Financiamento, acarretando para a entidade adjudicante o risco de ficar desprovida de financiamento para fazer face aos encargos assumidos.

8. A falta de fonte de financiamento para fazer face às despesas assumidas configura, não só uma ilegalidade que pode alterar o resultado financeiro do contrato, situação que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos da al. c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, mas também uma nulidade por falta de cabimento em verba orçamental própria, situação que constitui fundamento de recusa de visto por força da parte final do n.º 1 conjugado com a primeira parte da alínea b) do n.º 3 do mesmo artigo.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / APLICAÇÃO CONDICIONADA / CONTRATO DE EMPREITADA / INFRAÇÃO FINANCEIRA / NULIDADE / RECUSA DE VISTO / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / REVISÃO DO PROJETO DE EXECUÇÃO

DECISÃO N.º 13/2024 – FP/SRMTC

08/02/2024

Processo n.º 140/2023-FP-SRMTC

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

CONTRATO PARA A EMPREITADA PARA A REABILITAÇÃO DAS ESTRUTURAS HIDRÁULICAS DA RIBEIRA BRAVA A JUSANTE DA PONTE VERMELHA, CELEBRADO ENTRE A REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA, ATRAVÉS DA SECRETARIA REGIONAL DO EQUIPAMENTO E INFRAESTRUTURAS (SREI), E A EMPRESA JOSÉ AVELINO PINTO - CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA S.A.

SUMÁRIO

1. Por força do disposto no n.º 2 do artigo 43.º do CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, é obrigatória a revisão do projeto de execução de determinadas obras por entidade qualificada para a sua elaboração e distinta do autor do mesmo, ficando a mesma condicionada à publicação do diploma que estabeleça o regime aplicável à revisão do projeto.
2. O universo de obras sujeito ao n.º 2 do artigo 43.º do CCP é o mesmo que se subsume ao n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho, o qual não condiciona a sua aplicação à publicação de diploma regulamentar, revogando implicitamente a norma constante do Decreto-Lei n.º 149/2012.
3. Encontrando-se a empreitada em apreço no âmbito de aplicação do n.º 2 do artigo 18.º, a entidade fiscalizada deveria ter submetido a revisão o projeto de execução que integra o caderno de encargos do procedimento, uma vez que a mesma já não se encontra dependente de publicação regulamentar.
4. Na sequência deste entendimento, a violação da norma em apreço é uma ilegalidade pré-contratual que gera a nulidade do caderno de encargos nos termos e com o fundamento do artigo

43.º, n.º 8, alínea b) do CCP, e, consequentemente, a nulidade do próprio contrato nos termos da 1.ª parte do n.º 2 do artigo 284.º do CCP, na medida em que o caderno de encargos faz parte integrante do contrato, o que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

5. A ilegalidade detetada mostra-se, ainda suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, constituindo fundamento de recusa de visto, nos termos previstos na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

6. A ilegalidade identificada indicia um ilícito financeiro enquadrável na previsão normativa da alínea l) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, que contempla a possibilidade de aplicação de multas pelo Tribunal de Contas.

7. A verificação cumulativa dos pressupostos elencados nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC constitui motivo de relevação da responsabilidade financeira sancionatória indiciada.

DECISÃO N.º 18/2024 – FP/SRMTC

19/03/2024

Processo n.º 2/2024-FP-SRMTC

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / APLICAÇÃO CONDICIONADA / CONTRATO DE EMPREITADA / INFRAÇÃO FINANCEIRA / NULIDADE / RECUSA DE VISTO / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / REVISÃO DO PROJETO DE EXECUÇÃO

CONTRATO DE EMPREITADA PARA A CONSTRUÇÃO DO CAMINHO AGRÍCOLA DA PEDRA - VIGIA - RIBEIRA BRAVA, CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO DA RIBEIRA BRAVA E A EMPRESA AFAVIAS - ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES S.A.

SUMÁRIO

1. Por força do disposto no n.º 2 do artigo 43.º do CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, é obrigatória a revisão do projeto de execução de determinadas obras

por entidade qualificada para a sua elaboração e distinta do autor do mesmo, ficando a mesma condicionada à publicação do diploma que estabeleça o regime aplicável à revisão do projeto.

2. O universo de obras sujeito ao n.º 2 do artigo 43.º do CCP é o mesmo que se subsume ao n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho, o qual não condiciona a sua aplicação à publicação de diploma regulamentar, revogando implicitamente a norma constante do Decreto-Lei n.º 149/2012.

3. Encontrando-se a empreitada em apreço no âmbito de aplicação do n.º 2 do artigo 18.º, a entidade fiscalizada deveria ter submetido a revisão o projeto de execução que integra o caderno de encargos do procedimento, uma vez que a mesma já não se encontra dependente de publicação regulamentar.

4. Na sequência deste entendimento, a violação da norma em apreço é uma ilegalidade pré-contratual que gera a nulidade do caderno de encargos nos termos e com o fundamento do artigo 43.º, n.º 8, alínea b) do CCP, e, consequentemente, a nulidade do próprio contrato nos termos da 1.ª parte do n.º 2 do artigo 284.º do CCP, na medida em que o caderno de encargos faz parte integrante do contrato, o que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

5. A ilegalidade detetada mostra-se, ainda suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, constituindo fundamento de recusa de visto, nos termos previstos na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

6. A ilegalidade identificada indicia um ilícito financeiro enquadrável na previsão normativa da alínea l) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, que contempla a possibilidade de aplicação de multas pelo Tribunal de Contas.

7. A verificação cumulativa dos pressupostos elencados nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC constitui motivo de relevação da responsabilidade financeira sancionatória indiciada.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / APLICAÇÃO CONDICIONADA / CONTRATO DE EMPREITADA / INFRAÇÃO FINANCEIRA / NULIDADE / RECUSA DE VISTO / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / REVISÃO DO PROJETO DE EXECUÇÃO

DECISÃO N.º 23/2024 – FP/SRMTC

01/04/2024

Processo n.º 136/2023-FP-SRMTC

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRA PÚBLICA DESIGNADO "EXECUÇÃO DE ABASTECIMENTOS DE ÁGUA E SANEAMENTO - LOTES" - LOTE I - CAMINHO DO CABOUCO E ESTRADA DOS LEMES/CAMINHO DO TOPO DO SALÃO (ÁGUAS E SANEAMENTO), CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO DA PONTA DO SOL E A EMPRESA AFAVIAS - ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES S.A.

SUMÁRIO

1. Por força do disposto no n.º 2 do artigo 43.º do CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, é obrigatória a revisão do projeto de execução de determinadas obras por entidade qualificada para a sua elaboração e distinta do autor do mesmo, ficando a mesma condicionada à publicação do diploma que estabeleça o regime aplicável à revisão do projeto.
2. O universo de obras sujeito ao n.º 2 do artigo 43.º do CCP é o mesmo que se subsume ao n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho, o qual não condiciona a sua aplicação à publicação de diploma regulamentar, revogando implicitamente a norma constante do Decreto-Lei n.º 149/2012.
3. Encontrando-se a empreitada em apreço no âmbito de aplicação do n.º 2 do artigo 18.º, a entidade fiscalizada deveria ter submetido a revisão o projeto de execução que integra o caderno de encargos do procedimento, uma vez que a mesma já não se encontra dependente de publicação regulamentar.

4. Na sequência deste entendimento, a violação da norma em apreço é uma ilegalidade pré-contratual que gera a nulidade do caderno de encargos nos termos e com o fundamento do artigo 43.º, n.º 8, alínea b) do CCP, e, consequentemente, a nulidade do próprio contrato nos termos da 1.ª parte do n.º 2 do artigo 284.º do CCP, na medida em que o caderno de encargos faz parte integrante do contrato, o que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

5. A ilegalidade detetada mostra-se, ainda suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, constituindo fundamento de recusa de visto, nos termos previstos na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

6. A ilegalidade identificada indicia um ilícito financeiro enquadrável na previsão normativa da alínea l) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, que contempla a possibilidade de aplicação de multas pelo Tribunal de Contas.

7. A verificação cumulativa dos pressupostos elencados nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC constitui motivo de relevação da responsabilidade financeira sancionatória indiciada.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 1/2024–FS/SRMTC

01/02/2024

Processo n.º 3/2021 – AUD/FS

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

AJUSTE DIRETO / AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTOS / CONTRAPRESTAÇÃO EFETIVA / COVID-19 / EXCLUSÃO DAS PROPOSTAS / PANDEMIA / SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO / SERVIÇOS HOTELEIROS

AUDITORIA ÀS DESPESAS DO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO DA SAÚDE, IP-RAM NO ÂMBITO DO COMBATE À COVID-19 E AOS SEUS EFEITOS

SUMÁRIO

A auditoria teve por objetivo verificar o cumprimento da legalidade e regularidade das despesas contratualizadas em 2020 pelo "Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM" para combate à pandemia causada pela COVID-19 e aos seus efeitos.

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas que incidiram sobre uma amostra constituída por 6 contratos, cujo preço conjunto ascendeu a 3,5 milhões de euros, o Tribunal de Contas concluiu que:

1. A adjudicação dos serviços hoteleiros com pensão completa e alojamento às empresas "ITI – Sociedade de Investimentos Turísticos na Ilha da Madeira, S.A." e à "M. & J. Pestana, S.A.", foi ilegal, uma vez que:

   (i) não existem suportes documentais que permitam asseverar que só existia um fornecedor disponível para fornecer, nas condições requeridas pela entidade adjudicante, os referidos serviços, situação que põe em causa os fundamentos do ajuste direto com convite a uma só entidade respaldado no critério material previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do

Código dos Contratos Públicos, por remissão do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março;

(ii) as propostas das referidas empresas não cumpriram o disposto nas cláusulas 2.4., 2.5. e 2.15 do caderno de encargos, o que, nos termos do preceituado nos artigos 70.º, n.º 2, alínea b), e 146.º, n.º 2, alínea o), ambos do Código dos Contratos Públicos, constituía fundamento de exclusão das propostas, exclusão que não ocorreu.

2. Em consequência das ilegalidades ocorridas, antes da celebração de cada contrato foram ilegalmente autorizados pagamentos às empresas "ITI – Sociedade de Investimentos Turísticos na Ilha da Madeira, S.A." e "M. & J. Pestana, S.A.", no montante de 109 797,00€ e de 574 671,00€, respetivamente.

3. Por ausência de contraprestação efetiva, a parcela dos pagamentos ilegais referidos anteriormente, respeitante aos serviços eventuais de alimentação associados aos denominados quartos-garantia[1] (não ocupados), é causadora de dano para o erário público, que deve ser reintegrado nos montantes seguintes:

(i) 8 701,82€, relativamente ao contrato celebrado com a empresa "ITI – Sociedade de Investimentos Turísticos na Ilha da Madeira, S.A.";

(ii) 106 419,64€, no âmbito do contrato celebrado com a empresa "M. & J. Pestana, S.A."

4. Apesar do contexto pandémico, o sistema de controlo interno do "Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM" revelou, quanto aos contratos incluídos na amostra que analisámos, fragilidades importantes que carecem de ação corretiva, concretamente:

(i) a falta ou a insuficiência da fundamentação da escolha do cocontratante e da fixação do preço base, bem como da Economia ou Economicidade e da Eficiência das aquisições;

(ii) a desconformidade entre as cláusulas contratuais e do caderno de encargos e as das propostas apresentadas pelas empresas interessadas;

(iii) a falta, nos processos de contratação, das declarações de inexistência de conflitos de interesses;

(iv) a atribuição, sem fundamentação atendível, de efeitos retroativos aos contratos;

(v) a excessiva concentração de funções incompatíveis num só dirigente da entidade pública;

(vi) o pagamento de faturas sem a prévia conferência;

[1] Número de quartos dos estabelecimentos hoteleiros que a Região se comprometeu a pagar diariamente mesmo que os mesmos não fossem ocupados.

(vii) o processamento e pagamento de documentos de fornecedores que não continham todos os requisitos legais para titular uma obrigação de pagamento (fatura).

Em face das conclusões, o Tribunal de Contas recomenda ao "Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM" que:

1. Acautele o estrito cumprimento da legislação em matéria de contratação pública, do seguinte modo:

a) Garantindo a verificação de todos os pressupostos que possibilitam o recurso ao procedimento de ajuste direto e fazendo constar das respetivas decisões de contratar a fundamentação expressa de cada um deles;

b) Privilegiando os procedimentos de contratação que promovam o mais amplo acesso dos operadores económicos, no âmbito dos quais sejam adotadas consultas preliminares de auscultação do mercado, tendo em vista a fundamentação expressa do preço e da escolha do operador económico;

c) Elaborando peças procedimentais claras que traduzam de forma inequívoca a vontade real e declarada da entidade pública, e que observem as normas imperativas da contratação pública;

d) Providenciando pela subscrição sistemática das declarações de inexistência de conflitos de interesses por todos os intervenientes no processo de avaliação das propostas;

e) Utilizando criteriosamente e demonstrando o preenchimento de todos os pressupostos de facto e de direito do instituto excecional da retroatividade dos contratos.

2. Ao nível do sistema de controlo interno, implemente procedimentos que:

a) Acautelem a necessária segregação entre as funções decisivas de acompanhamento dos contratos e as funções de contratualização, de autorização e de pagamento das despesas;

b) Promovam o cumprimento dos deveres de controlo e de monitorização dos contratos, através de uma efetiva e tempestiva intervenção do respetivo gestor;

c) Assegurem a rastreabilidade dos procedimentos de contratação pública, devendo os processos administrativos conter todas as evidências documentais necessárias para comprovar a realização das consultas preliminares ao mercado, a execução física e financeira dos contratos, e o seu acompanhamento e monitorização por parte do respetivo gestor.

APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS E DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS / REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS

RELATÓRIO DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA N.º 5/2024–SRMTC

09/05/2024

Processo n.º 2/2023 – AUD/FS

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

AUDITORIA DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS EMERGENTES DA CELEBRAÇÃO DE UM ACORDO DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDA ENTRE O MUNICÍPIO DE MACHICO E A EEM-EMPRESA DE ELETRICIDADE DA MADEIRA, S.A., EM 2020

SUMÁRIO

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

1. A consistência e suficiência dos registos contabilísticos dos encargos com a iluminação pública a regularizar à referida empresa pública e das receitas a haver por conta dos direitos de passagem, na medida em que refletem na totalidade as verbas a pagar e a receber consideradas no *Acordo*.
2. O município de Machico ao celebrar um *Protocolo-Acordo de regularização de dívida* diretamente com o credor, com o efeito prático de consolidar dívida de curto prazo e de prolongar o seu pagamento para exercícios orçamentais posteriores, sem que essas dívidas estivessem reconhecidas em decisão judicial transitada em julgado, não acautelou a observância da norma proibitiva contida na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, a qual impede que, mediante operações de consolidação e de reprogramação, se transfira o pagamento de dívida vencida para exercícios orçamentais futuros.

3. Ao abrigo do *Protocolo* em causa, entre 31 de outubro de 2020 e 31 de julho de 2023, o Município liquidou 34 prestações, no montante total de 584 479,38€, correspondendo 26,2% (153 242, 03€) a juros e 73,8% (431 237,35€) a capital, e representativas da regularização de 35,4% do valor global da dívida protocolada.

4. Embora a factualidade sumarizada no precedente ponto n.º 2 seja suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória [cf. o artigo 65.º n.º 1 alínea d) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas], a matéria de facto apurada faculta-nos um quadro apropriado à sua relevação, por se encontrarem preenchidos os pressupostos estabelecidos no n.º 9 do artigo 65.º da mesma Lei.

5. No contexto da matéria exposta, o Tribunal de Contas recomenda aos membros do órgão executivo e do órgão deliberativo do município de Machico que, no âmbito da regularização de dívidas, acautelem a regra de que os compromissos assumidos devem ser pagos com recurso a receitas orçamentais do próprio ano, não podendo a sua satisfação ser protelada para exercícios orçamentais futuros, mediante o recurso a operações financeiras de consolidação e de reprogramação ilegais, em violação do disposto na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do Regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais.

JURISPRUDÊNCIA E RELATÓRIOS DE OUTROS TRIBUNAIS E PARECERES DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

❖ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
Processo n.º C-303/22
18 de janeiro de 2024

ACESSO AOS PROCEDIMENTOS DE RECURSO – ARTIGO 2.º, N.º 3, E ARTIGO 2.º-A, N.º 2 – ARTIGO 2.º, N.º 9 – ARTIGO 47.º DA CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA – CELEBRAÇÃO DE UM CONTRATO PÚBLICO ANTES DA INTERPOSIÇÃO DE UM RECURSO JURISDICIONAL DE UMA DECISÃO DESSA INSTÂNCIA – DIRETIVA 89/665/CEE – INSTÂNCIA RESPONSÁVEL PELOS PROCEDIMENTOS DE RECURSO DE NATUREZA NÃO JURISDICIONAL – OBRIGAÇÃO DE OS ESTADOS-MEMBROS PREVEREM UM PROCEDIMENTO DE RECURSO COM EFEITO SUSPENSIVO – ÓRGÃO DE RECURSO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA – PROCEDIMENTOS DE RECURSO EM MATÉRIA DE CELEBRAÇÃO DOS CONTRATOS DE DIREITO PÚBLICO DE FORNECIMENTOS E DE OBRAS – PROTEÇÃO JURISDICIONAL EFETIVA – RECURSO DA DECISÃO DE ADJUDICAÇÃO DE UM CONTRATO – REENVIO PREJUDICIAL

SUMÁRIO[1]

O artigo 2.º, n.º 3, e o artigo 2.º-A, n.º 2, da Diretiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos procedimentos de recurso em matéria de celebração dos contratos de direito público de fornecimentos e de obras, conforme alterada pela Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional que só proíbe a entidade adjudicante de celebrar um contrato público até à data em que o órgão que decida em primeira instância, na aceção deste artigo 2.º, n.º 3, tome uma decisão sobre o recurso interposto da decisão de adjudicação desse contrato, sem que seja relevante, a este respeito, a questão de saber se essa instância de recurso é ou não de natureza jurisdicional.

[1] Sumário elaborado pela equipa de apoio técnico da Revista.

❖ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
Processo n.º T-38/21
21 de fevereiro de 2024

CONTRATOS PÚBLICOS – COVID-19 – FALTA DE AFETAÇÃO INDIVIDUAL – FORNECIMENTO DE ROBÔS DE DESINFEÇÃO AOS HOSPITAIS EUROPEUS – INADMISSIBILIDADE – NÃO PARTICIPAÇÃO DAS RECORRENTES NO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA – NATUREZA CONTRATUAL DO LITÍGIO – PROCEDIMENTO POR NEGOCIAÇÃO SEM PUBLICAÇÃO PRÉVIA DE ANÚNCIO DE CONCURSO – RECURSO DE ANULAÇÃO – RESPONSABILIDADE – URGÊNCIA IMPERIOSA

SUMÁRIO[2]

1. Só as medidas que produzem efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses de terceiros, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica, constituem atos suscetíveis de recurso de anulação e constituem um ato impugnável.

2. A decisão de recorrer a um procedimento de contratação pública não pode produzir efeitos jurídicos por si mesma e só produz efeitos jurídicos através de atos que a concretizam mediante a execução efetiva do procedimento, como a decisão de adjudicação do contrato.

3. É a decisão de não convidar as recorrentes a apresentar propostas que se concretiza, no caso em apreço, na decisão de adjudicação que lhes causa prejuízo, ao excluí-las definitivamente do procedimento de contratação pública. Estas podem, portanto, desde que dela tenham conhecimento, interesse em agir e legitimidade ativa, interpor recurso do último ato disponível no momento da interposição do seu recurso, que as exclui do procedimento.

4. Não tendo as recorrentes apresentado elementos de prova suficientes que demonstrassem que estavam em condições de preencher os critérios utilizados pela Comissão para selecionar os operadores aos quais foram enviados convites à apresentação de propostas no âmbito do procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso, não provaram que faziam parte de um círculo restrito de operadores em condições de serem convidados a apresentar propostas e de apresentarem uma proposta, logo a decisão de adjudicação não lhes diz individualmente respeito, pelo que o pedido de anulação da decisão de adjudicação é inadmissível.

---

[2] Sumário elaborado pela equipa de apoio técnico da Revista.

5. Os pedidos de anulação, no âmbito do artigo 263.º do TFUE, de atos adotados pelas instituições num quadro puramente contratual, de que são indissociáveis, são inadmissíveis.

6. O pedido de anulação da decisão da Comissão de celebrar os contratos-quadro controvertidos e de declarar nulos e sem efeito os referidos contratos-quadro celebrados entre a Comissão e os proponentes selecionados é inadmissível, por uma lado, porque a assinatura dos contratos-quadro é, por definição, inerente ao processo contratual, sem que possa ser identificada uma decisão dissociável do referido processo e, por outro, porque os referidos contratos-quadro produzem e esgotam todos os seus efeitos no âmbito da relação contratual que une as partes em causa aos contratos, em relação aos quais as recorrentes são terceiros.

7. A responsabilidade extracontratual da União, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, do TFUE, por comportamento ilícito dos seus órgãos, está subordinada à verificação cumulativa dos seguintes requisitos: a ilegalidade do comportamento censurado às instituições, a efetividade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento alegado e o prejuízo invocado.

8. Não tendo as recorrentes demonstrado que, sem sombra de dúvida, teriam obtido a adjudicação do contrato se tivessem sido convidadas a apresentar propostas no âmbito do procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso, não se encontra preenchido o requisito relativo à efetividade do dano para que possa ser acionada a responsabilidade extracontratual da União.

❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 5/2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – REGISTO DE TRANSPARÊNCIA DA UE - INFORMAÇÕES ÚTEIS, MAS POUCOS DADOS SOBRE ATIVIDADES DE LÓBI

27 de fevereiro de 2024

ATIVIDADES DE LÓBI – GRUPOS DE PRESSÃO – REGISTO DE TRANSPARÊNCIA DA UE – REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES[1]

SUMÁRIO

1. O lóbi [também designado por grupos de pressão ou representação de interesses] é amplamente reconhecido como um instrumento essencial nas sociedades democráticas. Permite que as organizações e os indivíduos deem algum contributo para a elaboração de políticas e a tomada de decisões, apresentando as suas preocupações e ideias. Por outro lado, sem mecanismos de transparência, o lóbi pode dar origem a influências indevidas, concorrência desleal ou mesmo corrupção. O Parlamento Europeu e a Comissão Europeia criaram o Registo de Transparência da UE através de um acordo interinstitucional em 2011. O Conselho aderiu ao registo no acordo mais recente, que data de 2021 e será revisto até julho de 2025. Por conseguinte, a auditoria do Tribunal visa apresentar análises e recomendações em tempo oportuno que possam ser tidas em conta para esta revisão.

2. O objetivo da auditoria consistiu em avaliar se o registo de transparência é um meio útil para garantir a transparência das atividades de lóbi no âmbito da elaboração de políticas e da tomada de decisões da UE. A auditoria centrou-se no período de 2019-2022.

3. O Tribunal conclui que o acordo interinstitucional de 2021 sobre o registo de transparência contém os principais elementos exigidos pelos princípios internacionais para um quadro aplicável ao lóbi e que o registo de transparência fornece informações úteis que permitem aos cidadãos acompanhar as atividades de lóbi. No entanto, na prática, as insuficiências e lacunas nestas informações reduzem a transparência das atividades de lóbi que ocorrem nas três instituições signatárias.

4. Uma das principais características introduzidas em 2021 foi o "princípio da condicionalidade", segundo o qual a inscrição no registo é uma condição prévia para determinadas atividades de lóbi nas instituições signatárias. Porém, o Tribunal constatou que as instituições tratavam este

[1] Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

princípio de formas diferentes e que o mesmo só abrangia determinadas atividades e apenas o pessoal de topo. Além disso, embora seja possível eliminar os lobistas do registo em certos casos, há poucas medidas para garantir que cumprem os requisitos de inscrição e informação.

5. O secretariado do registo de transparência é uma estrutura operacional comum criada para gerir o funcionamento do registo. As suas disposições de trabalho não estão formalizadas e, sendo comum, necessita de um nível de coordenação considerável, o que, por sua vez, aumenta o risco que se coloca à eficiência operacional. A auditoria do Tribunal detetou problemas com a qualidade dos dados, tais como registos duplicados, dados financeiros incoerentes ou incompletos e falta de dados obrigatórios. Recentemente, registaram-se melhorias nos controlos efetuados pelo secretariado.

6. Os representantes inscritos podem autodeclarar a categoria a que pertencem, a qual determina os requisitos de divulgação financeira que lhes são aplicáveis. Existe assim o risco de os representantes inscritos financiados por terceiros não divulgarem informações financeiras, incluindo as suas fontes de financiamento, declarando que representam os seus próprios interesses ou os interesses coletivos dos seus membros.

7. O Tribunal constatou também que existem limitações significativas nas informações prestadas pelo sítio Web público do registo de transparência. Faltam alguns dados importantes, como reuniões individuais com deputados ao Parlamento Europeu ou dados históricos sobre entidades novamente inscritas. Além disso, o sítio Web não apresenta dados agregados sobre os lobistas e as suas atividades de forma interativa.

8. O Tribunal recomenda que as instituições signatárias:

- reforcem o quadro do registo de transparência;
- publiquem informações sobre as reuniões não agendadas com lobistas;
- reforcem os controlos da qualidade dos dados;
- reforcem a facilidade de utilização e a pertinência do sítio Web público do registo de transparência.

❖ ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Processo n.º 8536/17.8T8LSB.L1.S1
2 de maio de 2024
Relator: Juiz Conselheiro Oliveira Abreu

ERRO DE JULGAMENTO – EXTINÇÃO DO PODER JURISDICIONAL – FACTOS NOTÓRIOS – IMPROCEDÊNCIA – NULIDADE DE ACÓRDÃO – OMISSÃO DE PRONÚNCIA

SUMÁRIO

1. A nulidade do acórdão sustentada na ininteligibilidade do discurso decisório quando o Tribunal não trata de questões de que deveria conhecer, está diretamente relacionado com o comando fixado na lei adjetiva civil, segundo o qual o Tribunal deve resolver todas as questões, e só estas, que as partes tenham submetido à sua apreciação, excetuadas aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras.
2. Tem cabimento enfatizar que no caso de omissão de pronúncia, o vício a que se reporta a alínea d) do n.º 1 do art.º 615º do Código de Processo Civil, traduz-se no incumprimento do dever prescrito no art.º 608º n.º 2 do Código de Processo Civil "o juiz deve resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, excetuadas aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras …".
3. Ou seja, o Tribunal não se encontra vinculado a analisar e apreciar todos os argumentos, todas as razões jurídicas invocadas pelos litigantes em abono das suas posições, tão somente resolver as questões que lhe tenham sido colocadas, tomando em atenção a configuração que as partes deram ao litígio trazido a Juízo, considerando, assim, os factos jurídicos donde emerge a pretensão deduzida, a par desta mesma pretensão deduzida, outrossim, das exceções porventura invocadas pelo demandado, o que equivale por dizer que questões serão apenas tão só aquelas que integram matéria decisória, nunca perdendo de vista a pretensão que se visa obter.
4. A nulidade por omissão de pronuncia é um vício que encerra um desvalor que excede o erro de julgamento e que, por isso, inutiliza o julgado na parte afetada.

❖ ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
Processo n.º 0308/22.4BECTB
4 de abril de 2024
Relator: Juiz Conselheiro São Pedro

CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL – INTERESSE EM AGIR – PROPOSTA – SUPRIMENTOS

SUMÁRIO

1. O artigo 72.º n.º 3 do CCP não é incompatível com o artigo 146.º n.º 2 al d) do CCP que prevê expressamente a exclusão das propostas que não sejam constituídas por todos os documentos exigidos no artigo 57.º n.ºs 4 e 5 do CCP. O artigo 72.º n.º 3, está previsto precisamente para o tipo de situações que implicariam a exclusão do concurso, mas que o legislador entendeu que se justificava o convite ao suprimento.
2. A falta de poderes de representação para intervir no procedimento só pode ser suprida, nos termos do artigo 72.º, n.º 3 do CCP, na redação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, se esses poderes tiverem sido conferidos antes da data da apresentação da proposta.
3. A retificação do erro de escrita é oficiosamente corrigido, desde que seja evidente para qualquer destinatário a existência do erro e os termos em que o mesmo deve ser corrigido - artigo 72.º, n.º 4 do CCP.
4. Tem interesse em agir e, desse modo, pode impugnar o ato de adjudicação o candidato cuja exclusão no concurso não está firme (sem trânsito em julgado formal) e que discute na ação *(i)* a decisão que o excluiu e *(ii)* a decisão que admitiu a proposta vencedora do mesmo concurso.

ATUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL

CONFERÊNCIA "A JUSTIÇA ANTES E DEPOIS DO 25 DE ABRIL"

Realizou-se, no dia 21 de março, na Fundação Calouste Gulbenkian, uma Conferência inserida no âmbito das Comemorações do 50.º Aniversário do 25 de Abril, de cuja Comissão fizeram parte os Presidentes do Supremo Tribunal de Justiça, do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal de Contas, a convite de Sua Excelência o Presidente da República.

A organização conjunta desta Conferência, pelos quatro Supremos Tribunais, ilustrou a cooperação que tem existido entre as quatro jurisdições e constituiu um momento de reflexão sobre os desenvolvimentos havidos na jurisdição financeira com vista a melhor enfrentar os desafios futuros.

Na parte relativa ao Tribunal de Contas, o Presidente José Tavares apresentou os marcos principais da evolução do Tribunal nos últimos 50 anos, a que se seguiu um painel, moderado pela Jornalista Dulce Neto, com a participação do Conselheiro Vice-Presidente António Francisco Martins e da Conselheira Helena Abreu Lopes.

Na sua intervenção, o Presidente do Tribunal sublinhou que, ao longo destes 50 anos, a Instituição soube evoluir e acompanhar as mudanças profundas havidas em Portugal e no Mundo, procurando incessantemente garantir a independência e a isenção, melhorar a qualidade, combinar a tradição e a modernidade, aperfeiçoar metodologias e, em suma, ser relevante.

Conferência disponível no Canal do Youtube do Tribunal de Contas

Discurso da Sessão de Abertura do Presidente do Tribunal de Contas

Intervenção do Vice-Presidente do Tribunal de Contas

Intervenção da Juíza Conselheira do Tribunal de Contas

CELEBRAÇÃO DO DIA DA INTEGRIDADE

O Tribunal de Contas celebrou a 4.ª edição do Dia da Integridade, iniciativa lançada em 2021, no dia 23 de abril, com a realização de uma conferência e de um inquérito com o propósito de aprofundar a reflexão interna sobre a ética e a integridade na Instituição.

A conferência, que decorreu no auditório Sousa Franco, abriu com a intervenção do Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares que sublinhou que "é no dia-a-dia que a integridade e a ética se revelam".

José da Cunha Rodrigues, Juiz Conselheiro jubilado e antigo Procurador-Geral da República, afirmou que "a ética passou de um imperativo categórico para um instrumento estratégico de gestão".

António Delicado, membro do secretariado do Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO), centrou a sua intervenção nos resultados das avaliações efetuadas por este organismo aos vários Estados-membros.

Gavin Ugale, da Divisão da Integridade da OCDE fez uma apresentação com o trabalho mais importante que a OCDE tem vindo a fazer nesta matéria.

A conferência encerrou com a intervenção da subdiretora-geral do Tribunal de Contas, Conceição Ventura e do Prof. Doutor Paulo Nogueira da Costa, sobre a implementação das principais recomendações da OCDE em Portugal em matéria de integridade bem como as diversas ferramentas e instrumentos que monitorizam e auxiliam os estados a implementar as suas recomendações.

CONTRIBUTO DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA A NOVA LEGISLATURA NOS AÇORES

O Tribunal de Contas elaborou o documento "No início de uma nova Legislatura. Contributo para a melhoria da gestão pública e da sustentabilidade das finanças públicas da Região Autónoma dos Açores". Foi a primeira vez que, no início de uma nova Legislatura na Região Autónoma dos Açores,

o Tribunal de Contas deu o seu Contributo à Assembleia Legislativa e ao Governo Regional, num documento atual, útil e construtivo para a boa gestão e a sustentabilidade das finanças públicas.

Neste Contributo o Tribunal reuniu as principais recomendações, em áreas fundamentais, como o enquadramento financeiro e orçamental, a prestação de contas e a contratação pública.

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

CONTRIBUTO DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA A NOVA LEGISLATURA

O Tribunal de Contas elaborou o seu Contributo para o início da nova Legislatura.

Este documento de natureza pedagógica e construtiva foi entregue à Assembleia da República e ao Governo no sentido de contribuir para a melhoria da gestão pública e da sustentabilidade das finanças públicas.

O Contributo traduziu-se num conjunto organizado de recomendações formuladas pelo Tribunal, na sequência das suas ações de controlo nas matérias e domínios abrangidos, nos quais a atuação dos poderes legislativo e executivo poderá resultar em aperfeiçoamento da gestão pública.

CONTRIBUTO DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA A NOVA LEGISLATURA NA MADEIRA

Na sequência da eleição para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, o Tribunal de Contas elaborou o documento "No início de uma nova Legislatura. Contributo para a melhoria da gestão pública e da sustentabilidade das finanças públicas da Região Autónoma da Madeira".

O Tribunal de Contas partilhou com a Assembleia Legislativa e com o Governo Regional um conjunto organizado e sistematizado de matérias e domínios de que poderão resultar melhorias consistentes e sustentáveis para as finanças públicas regionais.

O Tribunal apresentou este instrumento de apoio com as principais recomendações em seis áreas fundamentais: enquadramento financeiro e orçamental e prestação de contas, funções económicas, fundos europeus, contratação pública, trabalho e a segurança social e gestão e regularização patrimonial e contencioso judicial.

PROJETO DE APROXIMAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS À COMUNIDADE ESCOLAR

No ano em que celebra 635 anos (1389-2024), o Tribunal de Contas iniciou um projeto de aproximação à comunidade escolar, que visa, em especial, ajudar a promover a cultura financeira junto dos jovens e a aprofundar a cidadania.

O projeto de cooperação compreende a realização mensal de aulas abertas em diversas instituições de ensino.

Escola Secundária Pedro Nunes

Escola Secundária Madeira Torres

ISCAL

Universidade de Évora

NOVA FCT

HOMENAGEM AO JUIZ CONSELHEIRO JUBILIDADO CARLOS MORENO

Em nome do Tribunal de Contas, o Presidente José Tavares manifestou o profundo pesar pelo falecimento do Senhor Juiz Conselheiro jubilado Carlos Manuel Botelheiro Moreno, ocorrido a 9 de abril de 2024, recordando as suas altas qualidades pessoais e profissionais, que muito contribuíram para o enriquecimento do Tribunal de Contas.

TRIBUNAL DE CONTAS RECEBE VISITA DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

O Tribunal de Contas de Portugal recebeu a visita de João Leão, membro do Tribunal de Contas Europeu (TCE), com o objetivo de aprofundar a cooperação e desenvolver as sinergias que permitam aperfeiçoar as ações levadas a cabo pelas duas instituições.

Na reunião de trabalho, que contou com a presença do Presidente e Vice-Presidente do Tribunal, dos Juízes Conselheiros e Procuradores-Gerais Adjuntos, do Diretor-Geral e das Subdiretoras-Gerais, João Leão fez uma apresentação sobre o funcionamento e a atividade do Tribunal de Contas Europeu, abordando igualmente os principais desafios que se colocam à Instituição.

FORUM DE ADMINISTRADORES E GESTORES DE EMPRESAS VISITA TRIBUNAL DE CONTAS

Um grupo de associados do FAE – Fórum de Administradores e Gestores de Empresas, associação de utilidade pública sem fins lucrativos, visitou o Tribunal de Contas com o objetivo de conhecer melhor a instituição que fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e aprecia a boa gestão financeira das entidades públicas.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES E CONTAS DE 2023

O Tribunal de Contas controlou 929 entidades em 2023, representando mais de 261 mil milhões de euros de despesa pública. De acordo com o Relatório de Atividades, o Tribunal de Contas fiscalizou previamente mais de dois mil atos e contratos com um valor global de 6.813 milhões de euros, com o prazo médio de decisão de 12 dias.

O Tribunal recusou o visto a apenas 27 contratos. O maior número de processos e de entidades controlados diz respeito à Administração Local, enquanto o maior volume financeiro correspondeu ao Setor Empresarial do Estado e Regional. Os processos respeitam maioritariamente a contratos de empreitadas (654), aquisições de serviços (616), de natureza financeira (296) e de fornecimentos (284).

A maioria das recomendações formuladas incide sobre a contratação pública (90%), matéria que tem uma grande relevância no contexto global da despesa pública.

O Tribunal de Contas realizou também 55 auditorias e outras ações de controlo, verificou 427 contas de organismos públicos, e decidiu 25 processos de efetivação de responsabilidades financeiras.

O relatório contém ainda, e pela primeira vez, um capítulo com uma lista de boas práticas verificadas nas várias ações de fiscalização e que podem servir de exemplo e serem replicadas por outras entidades e organismos públicos.

As recomendações formuladas no âmbito das auditorias visaram o aperfeiçoamento da gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, da gestão financeira e de organização e funcionamento dos serviços. Das recomendações formuladas, a maioria respeitou a práticas relativas

à gestão financeira (29,7%), seguindo-se as matérias referentes à legalidade e regularidade financeira (22,8%), e com os sistemas de controlo interno (14,6%) e sistemas contabilísticos (14%).

Leia aqui o Relatório

PROJETO SUSTENTABILIDADES

Mais de uma centena de escolas e cerca de 700 alunos e 150 professores estiveram envolvidos na 1ª edição do “Projeto Sustentabilidades", um projeto educativo lançado pelo Tribunal de Contas para chamar a atenção da comunidade escolar para a necessidade de se fomentar comportamentos eticamente responsáveis na utilização dos nossos recursos naturais e promover uma boa gestão dos recursos e dinheiros públicos.

A cerimónia da entrega de prémios, ao qual concorreram 85 trabalhos, decorreu no Auditório do Tribunal e contou com a presença dos professores e alunos premiados e representantes das quatro instituições que apoiaram o projeto: o INATEL, o Centro de Ciência Viva, a Rede de Bibliotecas Escolares e a Escola Superior de Comunicação Social.

O projeto da Escola Básica e Secundária de Anadia foi a vencedora na categoria do ensino secundário com o tema “Água e Sustentabilidade”. Nesta mesma categoria, e com o mesmo tema, foi finalista a Escola Secundária du Bocage.

O vencedor do 1º Ciclo (Comportamentos Sustentáveis) foi a Escola Básica de São Marcos, do Agrupamento de Escolas D. João II, com o projeto “Poupa a Água, Poupa a Vida!”.

A Escola Básica 2.3 D. João de Portel, do Agrupamento de Escolas de Portel recebeu uma menção honrosa pelo trabalho “Unidos devemos ajudar para o Planeta salvar!".

No 2º Ciclo, o vencedor foi o trabalho “Fake News” dos alunos da Escola Básica André de Resende, do Agrupamento de Escolas Gabriel Pereira.

O trabalho “Procura a Verdade” da Escola Básica e Secundária Rainha Dona Leonor de Lencastre, do Agrupamento de Escolas D. João II, recebeu uma menção honrosa.

Finalmente, o trabalho “Desastres Naturais” apresentado pelos alunos do Colégio Reggio Emília, foi o vencedor na categoria “Roteiro Desastres Naturais”.

COMEMORAÇÕES DO 635.º ANIVERSÁRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas celebrou, no dia 5 de julho, o seu 635.º aniversário com a realização de uma Sessão Comemorativa que contou com as presenças do Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa; do Presidente da Assembleia da República, José Pedro Aguiar-Branco; dos Presidentes do Supremo Tribunal de Justiça, João Cura Mariano, do Tribunal Constitucional, José João Abrantes, e da Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, Dulce Manuel Neto, entre outras destacadas figuras do Estado Central e dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, bem como os Presidentes dos Tribunais de Contas da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

No início da sessão comemorativa assistiu-se à projeção do vídeo institucional "Uma História com Futuro ao Serviço do Cidadão", da autoria de Marina Lobo e com música da Orquestra Clássica do Centro.

Na sua intervenção, o Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, afirmou que o aniversário do Tribunal de Contas "não é apenas uma celebração interna, mas uma celebração nacional". O Tribunal de Contas é "uma grande instituição" e "Portugal agradece ao Tribunal de Contas por tudo aquilo que representa para a história do País".

O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, recordou o texto do primeiro Regimento dos Contos, no dia 5 de julho de 1389, tendo em seguida destacado que a evidência do "embrião" da existência e a autonomia do primeiro órgão de ordenação e fiscalização das receitas e despesas do Estado remonta, pelo menos, ao reinado de D. Dinis.

A necessidade de registar e controlar as receitas e despesas públicas esteve sempre presente na História de Portugal desde a sua fundação até aos nossos dias, "por isso, a Casa dos Contos, a primeira instituição onde se formalizou e funcionalizou essa necessidade, é também o mais remoto antecessor do atual Tribunal de Contas, numa linha temporal contínua na qual a mesma instituição, ainda que com outras designações e diferentes formas de controlo, acompanhou sucessivamente a consolidação do poder real e do Estado, a edificação e o robustecimento da estrutura administrativa, manteve-se desde a Monarquia medieval e moderna até à monarquia constitucional e à República".

Além das intervenções do Presidente da República e do Presidente do Tribunal de Contas, a sessão contou com a participação do Presidente da Organização Mundial dos Tribunais de Contas (INTOSAI), Bruno Dantas, e do Presidente da Organização dos Tribunais de Contas da CPLP, Amadu Tidjane Baldé.

A data ficou, ainda, assinalada com a transferência do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas para a Torre do Tombo e o lançamento do livro "A História que as Contas nos contam".

No âmbito das comemorações do 635.º aniversário, o Tribunal de Contas realizou, ainda, o 2.º Encontro de Jovens Auditores da Organização de Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP), subordinado ao tema "Governança Ambiental, Social e Corporativa"

e o VIII Seminário da Organização dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Oficial Portuguesa (OISC/CPLP), no qual uma das principais ideias debatidas foi que a Governança Ambiental, Social e Corporativa deverá ser encarada como um princípio estrutural e não como uma tendência.

ANIVERSÁRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA POLÓNIA

O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, e o Diretor-Geral, Fernando Silva, participaram no Seminário comemorativo do aniversário do Tribunal de Contas da Polónia, sobre o tema "A função dos Tribunais de Contas no aperfeiçoamento do Estado moderno, seguro e digital", que decorreu em Varsóvia.

Na sua intervenção, o Presidente José Tavares sublinhou a imprescindibilidade de os Tribunais de Contas preservarem e garantirem a sua independência, isenção, objetividade e imparcialidade, sob pena de perderem a sua razão de ser.

SEMINÁRIO CONJUNTO DA OCDE E DA INTOSAI: AUDITORIA E GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A OCDE e a Iniciativa da INTOSAI para o Desenvolvimento (IDI) organizaram, em Paris, um seminário conjunto sobre o tema “Auditoria e Gestão das Finanças Públicas".

O Tribunal de Contas participou neste Seminário, estando presentes os Juízes Conselheiros Ana Leal Furtado, José Manuel Santos Quelhas e Luís Cracel Viana.

As matérias em debate incidiram sobre as implicações da auditoria de desempenho na gestão financeira pública, em especial no que respeita à inovação das práticas de auditoria, ao impacto e valor acrescentados das mesmas e também aos cruciais aspetos relacionados com a profissionalização dos auditores.

"*CLIMATE SCANNER*" - INICIATIVA DA INTOSAI SOBRE ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

A INTOSAI (Organização Mundial dos Tribunais de Contas) lançou a iniciativa "*Climate Scanner*", que engloba uma plataforma eletrónica, visando a obtenção, consolidação e análise de dados sobre ações tomadas pelas Autoridades nacionais e internacionais relacionadas com as alterações climáticas.

O lançamento teve lugar na Sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, nos dias 25 e 26 de março, compreendendo uma conferência dedicada à matéria, na qual estiveram presentes o Presidente do Tribunal, José Tavares, e o Diretor-Geral, Fernando Silva.

A ferramenta "*Climate Scanner*" assenta em três eixos principais: financiamento, governação e políticas públicas. Os resultados alcançados destinam-se a servir de instrumento de apoio à governação e ao controlo.

TRIBUNAL DE CONTAS ESCOLHIDO PARA AUDITOR EXTERNO DA OCDE E DO CONSELHO DA EUROPA

O Tribunal de Contas foi escolhido, após concurso internacional, para ser o auditor externo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e do Conselho da Europa.

No caso da OCDE, o mandato é de quatro anos (2024/2028), renovável por mais dois anos, enquanto para o Conselho da Europa, o mandato é de cinco anos (2024/2029).

José Tavares salientou ainda que esta decisão irá permitir “aprofundar e enriquecer o conhecimento dos auditores e da instituição".

SECÇÕES REGIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS NA ASSEMBLEIA GERAL DA EURORAI

As Secções Regionais dos Açores e da Madeira do Tribunal de Contas estiveram presentes na Assembleia Geral da Organização Europeia das Instituições de Controlo Regionais (EURORAI), que decorreu no dia 24 de maio.

A delegação portuguesa participou ainda no seminário internacional subordinado aos “Desafios para as instituições de auditoria relacionados com as alterações climáticas e o seu impacto nas políticas públicas".

TRIBUNAL DE CONTAS NO FÓRUM ANUAL DA REDE DE TRIBUNAIS DO TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS

O Tribunal de Contas esteve presente no Fórum Anual da Rede dos Tribunais Superiores (*Superior Courts Network*) do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, que decorreu entre os dias 6 e 7 de junho, em Estrasburgo.

Os trabalhos do Fórum incidiram sobre a jurisprudência ambiental e as estratégias de comunicação dos tribunais. Filipe Marques, em representação do Tribunal de Contas de Portugal, moderou um dos quatro grupos de trabalho e apresentou as conclusões no plenário.

TRIBUNAIS DE CONTAS DA UNIÃO EUROPEIA DEBATEM RESILIÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES

Os Tribunais de Contas da União Europeia devem trabalhar em conjunto e realizar auditorias colaborativas em matérias como as alterações climáticas, incluindo a transição energética, e a digitalização, pois são áreas que "colocam grandes desafios às futuras gerações e são uma das questões mais urgentes e complexas com que os governos têm de lidar, com riscos significativos para os orçamentos públicos", defendeu, em Bruxelas, o Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, que foi moderador e relator das conclusões da Conferência dos Tribunais de Contas da União Europeia sobre o tema: "Tribunais de Contas resilientes para Sociedades Resilientes".

TRIBUNAL DE CONTAS PRESENTE NO "SAI20 SUMMIT"

O Tribunal de Contas participou, a convite do Tribunal de Contas da União (TCU), como observador, na Cimeira do SAI 20 (*Supreme Audit Institutions 20*), realizada nos dias 17 e 18 de junho, em Belém,

Brasil, fazendo-se representar pelo Diretor-Geral, Fernando Silva, e pelo Juiz Conselheiro Luís Viana.

O grupo desempenha um papel importante na supervisão da implementação dos compromissos do G20, ao mesmo tempo em que oferece suporte para a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Esta cimeira realizou-se na sequência das reuniões online e da Reunião de Oficiais Seniores (*Senior Officials Meeting*) do SAI20, realizada em abril, em Brasília, e teve por finalidade a validação da declaração (Comuniqué) com recomendações prioritárias das ISC para que os governos promovam ações mais eficientes e eficazes de combate à crise climática, à fome e à pobreza, que o Grupo SAI 20 apresentará aos Governos do G20.

NOVA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE TRIBUNAIS DE CONTAS – JURISAI

Foram assinados, dia 25 de junho de 2024, em Casablanca, Marrocos, os estatutos da JURISAI – organização internacional que congrega os Tribunais de Contas e Instituições Congéneres de todo o mundo dotadas de poderes jurisdicionais.

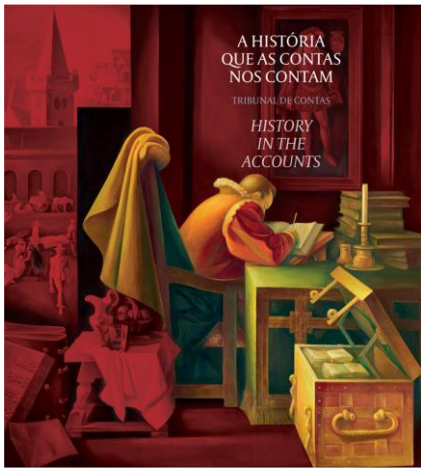
Esta nova organização funcionará no âmbito da INTOSAI – Organização Mundial dos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres – e visa promover a partilha de ideias, práticas, experiências e desafios, bem como evidenciar o valor acrescentado deste modelo institucional.

As instituições de controlo das finanças públicas com funções jurisdicionais desenvolvem todo o tipo de auditorias e ações de controlo, tal como as demais Instituições de Controlo de modelo anglo-

saxónico, estando ainda dotadas da função complementar de efetivar as responsabilidades financeiras, assim constituindo um modelo completo de instituição.

ARQUIVO HISTÓRICO

UMA VIAGEM PELA HISTÓRIA



"Três quilómetros, em linha reta, separam o Castelo de São Jorge da Avenida da República, em Lisboa. Na História, esta distância é de mais de 600 anos — o tempo que separa e o tempo que une a Casa dos Contos ao atual Tribunal de Contas. Por entre ruas, ruelas e grandes avenidas, este percurso faz-se pela Lisboa medieval e da consolidação do Estado, atravessa a Lisboa — cidade global do Renascimento —, estende-se pela Lisboa do pós-Terramoto de 1755 e termina na Lisboa do século XXI e das Avenidas Novas". Assim começa o primeiro dos 15 capítulos que integram o livro "A História que as Contas nos Contam", cujo lançamento ocorreu na Torre do Tombo, no âmbito das Comemorações do 635.º aniversário do Tribunal de Contas.

ARQUIVO HISTÓRICO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA TORRE DO TOMBO

No âmbito da Sessão Comemorativa do 635.º aniversário do Tribunal de Contas, foi assinado pelo Diretor-Geral do Tribunal de Contas, Fernando Silva, e o Diretor-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas, Silvestre Lacerda, o Acordo de Transferência do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas para o Arquivo Nacional da Torre do Tombo que estabelece as condições de depósito do acervo documental composto por 31.500 unidades de instalação que ocupam cerca de mil metros lineares de documentação.

A transferência do Arquivo Histórico foi uma “decisão estratégica do Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares", que permitirá “continuar a preservar um conjunto de documentação muito importante" sobre a História do país, afirmou a Diretora do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, Cristina Cardoso, salientando que “o Arquivo vale pela unidade e pela continuidade entre todas as instituições, desde a Casa dos Contos até ao atual Tribunal de Contas, que administraram e fiscalizaram as finanças públicas em Portugal".