

REVISTA

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

FICHA TÉCNICA

Director: *Presidente do Tribunal de Contas,*

Guilherme d'Oliveira Martins

Conselho de Redacção:

João Figueiredo, Conselheiro da 1ª Secção

António Mira Crespo, Conselheiro da 2ª Secção

Carlos Morais Antunes, Conselheiro da 3ª Secção

Nuno Lobo Ferreira, Conselheiro na Secção Regional dos Açores

João Aveiro Pereira, Conselheiro na Secção Regional da Madeira

António Cluny, Procurador-Geral Adjunto

Coordenação:

Director-Geral do Tribunal de Contas,

José F. F. Tavares

e *Auditora-Coordenadora do DCP,*

Eleonora Pais de Almeida

Composição e Paginação:

Isabel Trigo

Apoio Técnico:

Departamento de Consultadoria e Planeamento

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

Direcção, Redacção e Administração: *Sede do Tribunal de Contas,*

Av. Barbosa du Bocage, n° 61 – 1069-045 Lisboa

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

Distribuição e assinaturas: *Av. Barbosa du Bocage, n° 61 – 1069-045 Lisboa*

Impressão: Rainho & Neves, Lda. – Santa Maria da Feira

N° 59/60 – Janeiro a Dezembro de 2013

Tiragem: 400 exemplares

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95

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



Reunião do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia
Luxemburgo – Maio 2013

OS ARTIGOS PUBLICADOS NA «REVISTA DO
TRIBUNAL DE CONTAS», EM QUAISQUER
MATÉRIAS, SÃO ÚNICA E EXCLUSIVAMENTE
DA RESPONSABILIDADE DOS SEUS AUTORES.

SUMÁRIO

ESTATUTO EDITORIAL

DOUTRINA

<i>A posição dos Tribunais de Contas no Sistema Europeu de Controlo das Finanças Públicas.</i>	21
Guilherme d'Oliveira Martins	
<i>Do controlo à avaliação das políticas públicas</i>	45
Carlos Morais Antunes	
<i>Incumprimento da obrigação de prestar contas.</i>	57
João Aveiro Pereira	
<i>Programação Orçamental.</i>	89
Nazaré da Costa Cabral	

DOCUMENTOS

<i>Sessão de Abertura do Colóquio Internacional “Políticas orçamentais em tempo de crise</i>	103
Guilherme d'Oliveira Martins	
The SAIs in the context of the new economic governance of the EU....	111
Síntese do relatório anual do Ministério Público junto do Tribunal de Contas	127

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS	137
1ª SECÇÃO	
CONTROLO PRÉVIO	161
2ª SECÇÃO	
CONTROLO SUCESSIVO.....	203
3ª SECÇÃO	
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS.....	213
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES.....	245
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA.....	251

NOTÍCIAS

Relações externas do Tribunal de Contas Português — Janeiro a Dezembro de 2013.....	261
--	-----

ESTATUTO EDITORIAL

O Tribunal de Contas integra-se numa linha de continuidade de diversas instituições do Estado que, desde os anos finais do Século XIII prosseguiram, com estatutos naturalmente diferentes, uma função central de fiscalização financeira.

O sistema de fiscalização das Finanças Públicas português é influenciado por um princípio que, vindo do Direito Romano e tendo expressão tanto do Direito Privado como no Direito Público desde há muito, não deixa de poder documentar-se também em outras experiências jurídicas, algumas bem mais antigas: *quem administra bens alheios presta contas*.

Ora, bom exemplo de bens alheios são os bens públicos que, por serem da comunidade (ou de instituições nascidas da sua auto-organização) não são individualmente de ninguém que zele pela sua integridade e pela fidelidade e transparência da respectiva gestão.

Surge, assim, *a obrigação de prestar contas* como dever dos que administram, a qualquer título, dinheiros ou outros activos públicos.

Como forma apurada de tomar essas contas, com independência, imparcialidade e isenção, surge a jurisdição de Contas, elemento central de um sistema de finanças públicas que pode estender-se a poderes mais amplos.

Tal jurisdição é exercida pelo Tribunal de Contas que, na linha de continuidade acima referida, é afirmado pela Constituição da República de 1976, como um Tribunal supremo integrado no poder judicial, afirmando-se, assim, como órgão supremo de auditoria e de controlo financeiro do Estado de Direito democrático⁽¹⁾.

É neste contexto que se insere a *Revista do Tribunal de Contas*, como um espaço para reflexão, estudo, investigação e informação nos domínios do Direito Financeiro e das Finanças Públicas e, bem assim, do controlo financeiro externo e independente.

Sem perder de vista o cunho científico, bem patente na secção de Doutrina, ocupa especial relevo nos seus objectivos a preocupação de pro-

⁽¹⁾ Mais informação institucional sobre o Tribunal de Contas e a sua actividade pode ser obtida através do seu *website*: www.tcontas.pt

porcionar utilidade prática a todos os que, de algum modo, têm de lidar com o Direito Financeiro e as Finanças Públicas e o seu controlo, traduzida na divulgação da actividade do Tribunal.

A Revista assume, a partir deste número, um novo formato, passando a integrar uma crónica de jurisprudência seleccionada, considerando que a maior parte da jurisprudência do Tribunal se encontra disponível na Internet.

Também a partir deste número, o conteúdo da Revista passa a estar disponível em CD-ROM, distribuído conjuntamente com a publicação a todos os seus assinantes, o qual também englobará o texto completo da jurisprudência seleccionada.

A Revista rege-se pelo seu *Regulamento* — instrumento de carácter normativo (baseado no artigo 2º do Decreto-Lei nº 290/82, de 26 de Julho) da competência do Presidente do Tribunal de Contas, que é, também, por inerência, seu Director — Despacho nº 20/08 – GP, de 6 de Maio de 2008.

Assim, continuando a adoptar uma periodicidade, em regra, semestral, a Revista apresenta um conteúdo típico estruturado nos seguintes capítulos ou secções:

— **Doutrina**

— **Documentos**

- Internos
- De Instituições congéneres
- De Organizações internacionais

— **Crónica da Jurisprudência**

- Do Plenário Geral
- Da 1ª Secção (Controlo Prévio e Controlo concomitante)
- Da 2ª Secção (Controlo sucessivo)
- Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
- Da Secção Regional dos Açores
- Da Secção Regional da Madeira

- **Jurisprudência de outros Tribunais com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**
- **Pareceres da Procuradoria Geral da República com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**
- **História e Cultura (com autonomização do Arquivo Histórico)**
- **Notícias**
- ***CD-Rom***

O Director

A handwritten signature in black ink, reading 'Guilherme d'Oliveira Martins'. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

(Guilherme d'Oliveira Martins)

Despacho n.º 20/08—GP

Regulamento da *Revista do Tribunal de Contas*

O Regulamento da *Revista do Tribunal de Contas* (abreviadamente designada *Revista*), foi aprovado pelo Despacho DP n.º 197/88, de 23 de Dezembro, que, por sua vez foi objecto de alterações através dos Despachos DP n.º 33/94, de 20 de Abril, 33/95, de 22 de Março, 72/98, de 23 de Julho, 82/01, de 15 de Novembro e de 3/06, de 2 de Fevereiro.

Entretanto, justificando-se a introdução de mais algumas alterações ao citado Regulamento mercê dos ajustamentos institucionais decorrentes do Estatuto dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas e seus Regulamentos, e sendo de boa técnica a unificação das fontes normativas sobre uma mesma matéria, opta-se, a um tempo, por introduzir as alterações consideradas pertinentes e juntar num só texto o regulamento relativo à *Revista*.

Assim:

Ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 290/82, de 26 de Julho, aprovo o seguinte Regulamento da *Revista do Tribunal de Contas*:

Artigo 1.º
(Finalidades da *Revista*)

A *Revista do Tribunal de Contas* visa apoiar e dar a conhecer a actividade do Tribunal de Contas, mediante a publicação de jurisprudência, estudos, pareceres, informações e documentos sobre matérias inseridas no âmbito das suas atribuições.

Artigo 2.º
(Propriedade e administração)

A *Revista* é propriedade do Cofre do Tribunal de Contas e a sua administração compete ao Conselho Administrativo do Cofre.

Artigo 3º
(Direcção)

1. A Direcção da *Revista* cabe ao Presidente do Tribunal de Contas.
2. Compete ao Director da *Revista*:
 - a) Definir a sua linha de orientação;
 - b) Planificar, previamente, os temas a tratar em cada número;
 - c) Seleccionar os textos referidos no artigo 5º a publicar em cada número;
 - d) Estabelecer contactos e endereçar convites a pessoas de reconhecida competência, que queiram colaborar na *Revista*;
 - e) Decidir sobre as publicações que podem ser objecto de permuta, de distribuição gratuita ou de assinatura mais favorável.
 - f) Fixar a remuneração dos Colaboradores da *Revista*.
3. No exercício da sua competência, o Director da *Revista* é coadjuvado por um Conselho de Redacção de 4 membros por si designados, com um mandato trienal, renovável.
4. Compete ao Director-Geral, com o apoio técnico do Departamento de Consultadoria e Planeamento, propor e submeter previamente à aprovação do Director a organização e o conteúdo de cada número da *Revista*.
5. O apoio técnico atinente à montagem e edição da *Revista* incumbe ao Departamento de Consultadoria e Planeamento, sendo o apoio administrativo prestado pelo Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, nos termos definidos pelo Director-Geral, com o acordo do Presidente do Tribunal.

Artigo 4º
(Regime financeiro)

As despesas e receitas originadas pela publicação e comercialização da *Revista* são, respectivamente, suportadas e arrecadadas pelo Cofre do Tribunal de Contas.

Artigo 5º
(Estrutura)

Salvo determinação em contrário do seu Director, a estrutura da *Revista* é composta pelas seguintes Secções:

- **Doutrina**
- **Documentos**
 - Internos
 - De Instituições congéneres
 - De Organizações internacionais
- **Crónica da Jurisprudência**
 - Do Plenário Geral
 - Da 1ª Secção (Controlo Prévio e Controlo concomitante)
 - Da 2ª Secção (Controlo sucessivo)
 - Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
 - Da Secção Regional dos Açores
 - Da Secção Regional da Madeira
- **Jurisprudência de outros Tribunais com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**
- **Pareceres da Procuradoria Geral da República com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**
- **História e Cultura (com autonomização do Arquivo Histórico)**
- **Notícias**
- **CD-Rom**

Artigo 6º
(Fornecimento de jurisprudência)

A fim de garantir a existência dos documentos a incluir na Crónica de Jurisprudência a que se refere o artigo anterior, a Secretaria deve enviar ao Departamento de Consultadoria e Planeamento (DCP), por correio electrónico ou outro meio equivalente:

- a) As versões electrónicas de todos os acórdãos e/ou sentenças proferidos pelas 1ª e 3ª Secções e Plenário Geral, logo após o trânsito em julgado das mesmas;
- b) As versões electrónicas de todos os relatórios de auditoria, logo após a notificações dos mesmos aos respectivos destinatários, salvo deliberação contrária à respectiva publicação.

Artigo 7º
(Periodicidade)

A *Revista do Tribunal de Contas* é publicada semestralmente.

Artigo 8º
(Preparação dos trabalhos para tipografia)

Os trabalhos a incluir na *Revista* devem ser objecto de processamento informático de texto e enviados à tipografia em suporte electrónico. Os autores dos trabalhos garantirão previamente a prova do conteúdo do referido suporte electrónico.

Artigo 9º
(Revogação e vigência)

- 1. É revogado o Despacho DP nº 3/06, de 2 de Fevereiro.
- 2. O presente Despacho entra imediatamente em vigor.

Lisboa, 6 de Maio de 2008.

O Presidente do Tribunal de Contas



(Guilherme d' Oliveira Martins)

**A POSIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO
SISTEMA EUROPEU DE CONTROLO DAS FINANÇAS PÚBLICAS¹**

Guilherme d'Oliveira Martins

¹ Apresentação proferida pelo Presidente do Tribunal de Contas no Colóquio Internacional sobre “Políticas Orçamentais em Contexto de Crise” realizado em Lisboa, em 29 de Abril de 2013.

Índice

- A. O controlo das finanças públicas da UE
 - i. O controlo externo das finanças públicas da UE
 - ii. O controlo político das finanças públicas da UE
 - iii. O controlo interno das finanças públicas
 - iv. O controlo externo das finanças públicas da UE pelas ISC nacionais

 - B. O papel da auditoria pública externa em face dos desenvolvimentos recentes na governação económica da UE
 - a. A nova arquitetura de supervisão do setor financeiro na UE
 - i. Estabelecimento de um Mecanismo Único de Supervisão
 - ii. Garantia dos depósitos e recuperação bancária e Fundo Europeu de Resolução
 - iii. Requisitos de capital e de liquidez dos bancos
 - iv. Taxa de Transação Financeira

 - b. Reforço da governação económica e orçamental
 - i. O Semestre Europeu
 - ii. O Six Pack e o Two-Pack
 - iii. O Fiscal Compact
 - iv. O Mecanismo Europeu de Estabilização
 - v. A harmonização de Normas de Contabilidade para o Setor Público
 - vi. O reforço do Sistema Europeu de Estatísticas

 - c. Os Instrumentos de estabilização financeira

 - d. Nova regulamentação financeira da UE
- Nota Final

A. O controlo das finanças públicas da EU

i. O controlo externo das finanças públicas da EU

1. Quando abordamos o **Sistema Europeu de Controlo das Finanças Públicas** não podemos deixar de falar, em primeira linha, do Tribunal de Contas Europeu (TCE) – existente desde 1977 e elevado à categoria de Instituição Comunitária pelo Tratado de Maastricht (art.º 13º do Tratado da União Europeia). De acordo com o art.º 285º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia compete-lhe a fiscalização das contas da União e dos órgãos ou organismos por ela criados podendo o seu controlo estender-se aos EM, onde contam com a colaboração das ISC nacionais.
2. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, conjuntamente com o Regulamento Financeiro¹ aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, estabelece os **princípios gerais** que enformam a arquitetura do controlo financeiro na União Europeia. São eles o princípio da boa gestão financeira², o princípio do controlo interno eficaz e eficiente³, o da transparência⁴ e o da proporcionalidade⁵.
3. As relações do TCE com os EM fundam-se no **princípio da cooperação leal** que decorre do art.º 4º nº 3 do Tratado da União Europeia, sendo que os controlos a realizar nos EM devem observar o disposto no art.º 287º nº 3 do Tratado de Funcionamento, segundo o qual:

“...A fiscalização nos Estados-Membros é feita em colaboração com as instituições de fiscalização nacionais ...[e] ... O Tribunal de Contas e as instituições de fiscalização nacionais dos Estados-Membros cooperarão num espírito de confiança, mantendo embora a respetiva independência.”

¹ Regulamento N° 966/2012, adotado pelo Conselho da EU e o Parlamento Europeu, em 25 de outubro de 2012 e respetivas normas de aplicação, que entraram em vigor em 1 de Janeiro de 2013.

² Art.º 310º nº5 do TFEU e 32º do RF.

³ Artº 30º do RF

⁴ Artºs 34º e 35º do RF

⁵ Artº 5º nº 4 do Tratado da União Europeia

4. Este princípio de cooperação em rede entre as ISC e o TCE traduz a necessidade prática de uma cada vez maior interligação entre as administrações europeia e nacionais, decorrente da descentralização da gestão do orçamento da UE para as autoridades nacionais e que fez com que os controlos se tenham deslocado para os Estados-Membros.

5. A tradicional cooperação - ao nível da partilha de experiências e dos resultados dos controlos, bem como da disseminação dos melhores métodos e práticas de trabalho - tem-se estendido a outros domínios de interesse comum, a saber: **A identificação de áreas de risco, de défices de auditoria pública e de potencialidades para novas tarefas a desenvolver pelas ISC** - como seja a auditoria aos programas associados à estratégia “Europa 2020” e às políticas orçamentais – e bem assim o desenvolvimento de técnicas e métodos específicos de controlo para utilização pelas ISC.⁶

ii. O controlo político das finanças públicas da UE

6. De acordo com o art.º 234º do Tratado de Funcionamento da União Europeia a Comissão é politicamente responsável perante o Parlamento Europeu. Portanto, o **controlo político das finanças públicas** - cf. art.ºs 318º e 319º do mesmo Tratado – compete a este Parlamento ao qual cabe, mediante recomendação do Conselho, e após exame dos relatórios do Tribunal de Contas Europeu, dar quitação à Comissão pela execução e gestão do orçamento comunitário.

iii. O controlo interno das finanças públicas da UE

7. Podemos dizer que existe, hoje, um **quadro de controlo interno Integrado**. Com efeito, os domínios da gestão partilhada incluem vários

⁶ Cf. neste sentido a Declaração do Comité de Contato de 2012 a propósito da importância de uma **cooperação estreita** entre as ISC da UE, incluindo o TCE, que apontava alguns exemplos de ações que poderão ser desenvolvidas, com sucesso, neste contexto.

níveis de administração até chegar ao pagamento ao beneficiário final - os serviços da Comissão e as administrações central, regional e local dos EM - todos com funções e responsabilidades diferentes. E os vários níveis intermédios estão sujeitos aos controlos de diversos organismos: os serviços da Comissão, instituições de controlo, locais e nacionais, auditorias internas das organizações, departamentos governamentais e organismos de certificação.

8. Sendo a Comissão a responsável pela execução e gestão do orçamento comunitário – apesar do sistema de controlo interno estar repartido pelos vários níveis, comunitário e nacional - compete-lhe desenvolver sistemas de controlo interno eficazes em ambos os níveis comunitário e nacional (cf. art.º 317º do Tratado de Funcionamento da União Europeia).

iv. O controlo externo das finanças públicas da UE pelas ISC nacionais

9. As ISC dos Estados-Membros da UE têm estatutos e naturezas jurídicas diferenciadas e a extensão dos poderes e atribuições que os respectivos quadros jurídico-constitucionais lhes conferem também diverge. No entanto, os contactos ao nível internacional, designadamente no seio de organizações como a **INTOSAI** - que congregam as instituições congéneres dos países que integram a Organização das Nações Unidas - e a **EUROSAI** – cuja Presidência está atualmente a cargo do Tribunal de Contas de Portugal – bem como os trabalhos e as decisões adotadas pelo **Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da UE**, têm feito esbater as diferenças, aproximando os respetivos regimes constitucionais e legais e também as metodologias e métodos de trabalho.

B. O papel da auditoria pública externa em face dos desenvolvimentos recentes na governação económica da UE

10. A temática deste Colóquio faz-me trazer à colação um assunto que está na ordem do dia do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC dos

EM da União Europeia, que se prende com o papel e as funções que as mesmas devem assumir no contexto da **nova governação económica da UE**.

11. O Comité de Contacto, na sua reunião de 18-19 de outubro de 2012, no Estoril, aprovou uma **Declaração** dirigida ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, à Comissão Europeia e aos parlamentos e governos dos Estados-Membros (EM), subordinada ao tema:

O “Impacto do Semestre Europeu e outros desenvolvimentos recentes da governação económica da UE sobre as Instituições Superiores de Controlo dos Estados-Membros da União Europeia e sobre o Tribunal de Contas Europeu”

12. Esta Declaração teve em consideração as várias medidas desencadeadas pela UE em resposta à crise económica e financeira, a saber:

- *Os esforços para estímulo da recuperação económica e do crescimento;*
- *Os novos mecanismos de reforço da coordenação das políticas orçamentais e económicas;*
- *A nova legislação sobre o governo económico da UE;*
- *As alterações na supervisão do sector financeiro; e*
- *A assistência financeira aos EM com necessidades específicas*

13. Destacou-se nessa Declaração a necessidade de um adequado e eficaz controlo tanto da implementação de tais medidas como dos fundos públicos envolvidos, sublinhando os **três princípios essenciais** que devem estar subjacentes à boa governação (*good governance*) e à salvaguarda dos ativos públicos. São eles:

- O princípio da Transparência;
- O princípio da Responsabilidade (*accountability*); e
- O princípio do Controlo público.

14. O Comité de Contacto decidiu (Resolução CC-R-2012-06) avaliar o **papel e as tarefas possíveis do controlo público externo**, assegurado pelas ISC, à luz dos recentes desenvolvimentos na Governação Económica da União Europeia e das medidas de resposta à crise.

15. Encontra-se em fase de conclusão um documento de análise da matéria, a apresentar ao Comité de Contacto de outubro 2013 (com apreciação intercalar numa reunião extraordinária a realizar no próximo mês de maio de 2013), que incluirá propostas no sentido de um reforço da atuação das ISC no controlo da aplicação dos novos mecanismos e instrumentos de resposta à crise económica e financeira, designadamente na zona Euro.

16. Decerto resultará destes esforços **uma nova arquitetura de funcionamento e de cooperação entre as ISC nacionais e o TCE, e entre estas e as instituições europeias**. Está ainda em debate as formas de cooperação a desenvolver, e o próprio âmbito dessa cooperação – designadamente o papel do Comité de Contato e a maior articulação das ISC nacionais com os parlamentos, que são auscultados relativamente a iniciativas legislativas da UE.

17. Destacarei a seguir algumas das implicações e também possíveis contributos das ISC, enquanto auditores externos independentes, em cada um dos seguintes domínios:
 - a) *A nova arquitetura de supervisão do setor financeiro na UE;*
 - b) *O reforço da governação económica e orçamental: os desenvolvimentos e implicações decorrentes do reforçado Pacto de Estabilidade e Crescimento e supervisão macroeconómica;*
 - c) *Os instrumentos de estabilização financeira;*
 - d) *A nova regulamentação financeira.*

a) **A nova arquitetura de supervisão do setor financeiro na EU**

18. Para assegurar a estabilidade financeira e fortalecer a confiança no sistema financeiro com adequada proteção para os utilizadores dos serviços financeiros, a Comissão Europeia propôs, em Maio de 2009, uma série de reformas sob a forma de um novo sistema institucional de supervisão – **O Sistema Europeu de Supervisão Financeira** – que entrou em vigor em Janeiro de 2011. Em setembro de 2012, a Comissão avançou com novas medidas que garantem ao Banco Central Europeu mais poderes de supervisão do setor bancário, confluindo para uma **União Bancária**:

i. **Estabelecimento de um Mecanismo Único de Supervisão (SSM)**

19. Uma das medidas propostas pela Comissão consiste no **Estabelecimento de um Mecanismo Único de Supervisão** que visa deslocar as responsabilidades de supervisão das autoridades nacionais para o BCE⁷. O BCE passará a realizar a supervisão prudencial das instituições de crédito nacionais no contexto de uma **União Bancária** para a qual está a ser delineado um esquema de controlo assente no princípio da separação entre a função de supervisão e a função de definição da política monetária.

20. O Presidente do Tribunal de Contas Europeu - na sequência da posição do Conselho no ECOFIN, a 13 de dezembro de 2012, sobre as duas propostas que visam estabelecer o mecanismo único de supervisão - elaborou uma Carta, em 7 de fevereiro de 2013, que será discutida no próximo Comité de Contato, com o título *“Os poderes de controlo do Tribunal de Contas Europeu no âmbito da proposta de Regulamento do Conselho que confere tarefas específicas ao BCE relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito”*.

⁷ O BCE assumirá a responsabilidade pelo funcionamento geral da supervisão no âmbito do **Mecanismo Único de Supervisão** em 1 de março de 2014 ou 12 meses após a entrada em vigor da legislação.

21. O mandato do TCE relativamente às atividades de supervisão do BCE será direcionado para a eficácia operacional da gestão deste Banco. Este controlo do TCE englobará a boa gestão financeira tal como sucede com os demais organismos responsáveis perante o Parlamento Europeu e o Conselho, nos termos do art.º 287º do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

ii. Garantia dos depósitos e recuperação bancária e Fundo Europeu de Resolução

22. As regras que visam a **garantia dos depósitos e a recuperação bancária** bem como a criação do **mecanismo do Fundo Europeu de Resolução**, no contexto da União Bancária, não trarão grandes implicações para as ISC dos EM da UE. No entanto, estas permanecerão atentas a eventuais repercussões no respetivo mandato.

iii. Requisitos de capital e de liquidez dos bancos

23. O Comité de Contato apelou às ISC (Resolução CC-R-2012-03) para acompanharem de perto os desenvolvimentos relativos à **Diretiva sobre Requisitos de Capital (CRD4)**⁸ e à possível União Bancária, bem como as implicações para um eventual alargamento dos seus poderes que lhes permita controlar a atividade (de supervisão) das autoridades nacionais de supervisão.

⁸ Proposta da Comissão Europeia sobre requisitos de capital a observar pelas instituições de crédito e de investimento. Estes requisitos visam reforçar a gestão do risco e obrigar os bancos a manter mais e melhor capital, para além de estabelecerem uma estrutura de governação que dá aos supervisores novos poderes para vigiar os bancos mais de perto e aplicar sanções quando constatarem riscos. A **diretiva** regula o acesso à atividade de captação de depósitos pelas instituições de crédito, enquanto o **regulamento** estabelece os requisitos prudenciais que essas instituições devem observar. A criação do MEE não deve trazer mudanças substanciais a estas propostas da Comissão. A discussão, em curso, entre o Parlamento Europeu e o Conselho centra-se no montante máximo de bónus e as normas de transparência a aplicar às instituições financeiras.

iv. Taxa de Transação Financeira

24. A proposta de diretiva do Conselho relativa a um sistema comum de **taxa de transações financeiras** - inicialmente a ser implementado por todos os 27 EM e numa segunda proposta da Comissão apenas por 11 EM⁹ - não contém qualquer disposição sobre o controlo público externo mas, **o mandato das ISC estende-se, normalmente, ao controlo da receita fiscal.**¹⁰

b) Reforço da governação económica e fiscal

25. Também as mudanças ocorridas, ou ainda em curso, na governação económica e orçamental na UE e na zona Euro, em resposta à crise económica e financeira, podem ter um impacto importante na atividade das ISC.

26. Tal como reconheceu o Comité de Contacto (Resolução CC-R-2012-06) medidas como:

- i. **O Semestre Europeu;**
- ii. **O Six Pack e o Two-Pack;**
- iii. **O Fiscal Compact;**
- iv. **O Mecanismo Europeu de Estabilização**
- v. **A harmonização de Normas de contabilidade para o setor público; e**

⁹ Os 11 EM são a Áustria, Bélgica, Estónia, França, Alemanha, Grécia, Itália, Portugal, Eslováquia, Eslovénia e Espanha. As taxas serão de 0,1% para as ações e obrigações e 0,01% para derivados.

¹⁰ Uma das razões da atual crise económica e financeira na UE prende-se com a falta de regulamentação das transações nos mercados financeiros, existindo atualmente um consenso de que o setor financeiro deve dar um maior contributo para ultrapassar esta crise. E, por isso, a Comissão propôs (proposta inicial de setembro de 2011) um sistema comum de **taxa de transações financeiras** a ser implementado por todos os 27 EM. Esta proposta não reuniu a unanimidade no seio do Conselho, mas, alguns EM manifestaram a vontade de prosseguir com essa taxa na base de uma cooperação reforçada pelo que a Comissão apresentou, em 14 de fevereiro de 2013, uma nova proposta de diretiva do Conselho na qual se prevê que a taxa seja aplicada a partir de 1 de janeiro de 2014, apenas por 11 EM

vi. *O reforço do Sistema Europeu de Estatísticas*

desenvolvidas pela UE para reforço do Pacto de Estabilidade e Crescimento¹¹, visam promover, por um lado, a estabilidade financeira, o equilíbrio macroeconómico e finanças públicas sólidas – incluindo dívida soberana sustentável - e, por outro, o crescimento económico e novos empregos.

i. **O Semestre Europeu**

27. **O Semestre Europeu** - instrumento lançado em 2011 para agilizar a coordenação das medidas económicas e orçamentais ao nível da UE e, sobretudo, a vigilância dos orçamentos e das situações macroeconómicas dos EM, tendo em vista a Estratégia Europa 2012 - **não prevê de forma explícita quaisquer obrigações para o controlo público externo** e, por isso, **está em aberto se e quem deve auditar as medidas que lhes estão associadas.**
28. O TCE atendendo às escolhas estratégicas da UE pretende dar ênfase nos seus relatórios especiais às questões do desempenho (*performance*) relativamente aos objetivos gerais de consecução de valor acrescentado e de crescimento.
29. Por seu turno, as ISC nacionais **podem conduzir**, em regra, **auditorias aos programas económicos levados a cabo pela UE** pelo que poderão centrar-se em cada um dos setores da Estratégia Europa 2020 – emprego, crescimento, benefícios sociais, etc. Devem também estar atentas à implementação das medidas legislativas da UE.

¹¹O Pacto de Estabilidade e Crescimento adotado em 1997, visava promover e reforçar a disciplina orçamental e fiscal determinando o nível máximo do *deficit* e da dívida pública que o Estado Membro pode apresentar e as medidas corretivas para os alcançar.

ii. Six Pack e o Two-Pack

30. O *Six-Pack*¹² e o *Two-Pack* são pacotes legislativos que vieram reforçar as estruturas e medidas referentes ao Semestre Europeu. O primeiro que visa o reforço do Pacto de Estabilidade e Crescimento veio introduzir uma forma de vigilância macroeconómica, reforçando a disciplina orçamental na UE. Em diferentes disposições deste pacote legislativo (tal como sucede no *Two-Pack*) está prevista **a realização de auditorias independentes, a assistência ou participação em investigações e a verificação de informação** tarefas que poderão caber às ISC¹³.
31. O *Two-Pack*¹⁴ - concluído pela Comissão Europeia em Novembro de 2011 e só muito recentemente (março de 2013) objeto de acordo entre

¹² O pacote legislativo denominado “Six Pack” foi adotado em Novembro de 2011 e publicado no Jornal Oficial da União Europeia em 23 de novembro de 2011 (JO L 306). Visa reforçar as vertentes preventiva e corretiva do Procedimento de deficit excessivo aplicáveis aos EM que tenham violado o défice ou o critério da dívida. Compreende cinco regulamentos e uma diretiva, que entraram em vigor em 13 de dezembro de 2011, são eles:

- Regulamento (UE) No 1173/2011 do PE e do Conselho de 16 de novembro de 2011 sobre o reforço efetivo da supervisão orçamental na zona Euro
- Regulamento (UE) No 1174/2011 do PE e do Conselho de 16 de novembro de 2011 sobre medidas de reforço para correção dos desequilíbrios macroeconómicos excessivos na zona Euro
- Regulamento (UE) No 1175/2011 do PE e do Conselho de 16 de novembro de 2011 que altera o Regulamento do Conselho (EC) No 1466/97 sobre o reforço da supervisão das posições orçamentais e da supervisão e coordenação das políticas económicas.
- Regulamento (UE) No 1176/2011 do PE e do Conselho de 16 de novembro de 2011 sobre a prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos
- Regulamento do Conselho (UE) No 1177/2011 de 8 de novembro de 2011 que altera o Regulamento (EC) No 1467/97 sobre relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento de défice excessivo
- Diretiva do Conselho 2011/85/(UE) de 8 de novembro de 2011 sobre os requisitos para o enquadramento orçamental nos EM.

¹³ A única diretiva deste pacote – a Diretiva do Conselho 2011/85/UE – determina, por exemplo, que o sistema de contabilidade pública deve ser sujeito a auditorias independentes.

¹⁴ O pacote legislativo designado “Two-Pack” visa reforçar a base legal do processo de coordenação económica do “Semestre Europeu” e possibilitar à Comissão Europeia uma visão mais clara de como os EM da eurozona estão a trabalhar para alcançar os objetivos orçamentais estabelecidos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. Compreende dois Regulamentos ainda não aprovados, a saber:

o PE e o Conselho de Ministros – visa reforçar a vigilância orçamental e económica dos EM da zona Euro com dificuldades financeiras, acompanhar e avaliar o processo de elaboração orçamental e assegurar a correção dos défices excessivos.

32. Está prevista a **possibilidade de a Comissão Europeia pedir a um EM sob o procedimento de défice excessivo para desenvolver uma auditoria independente às contas do Estado em coordenação com a ISC nacional**. O papel das ISC está formulado de forma mais direta que no *Six-Pack*: “*Se a um EM sujeito ao procedimento de deficit excessivo for solicitada a realização de uma auditoria independente às contas do Governo tal deverá ser feito preferencialmente em coordenação com a ISC nacional.*”

iii. O Fiscal Compact

33. O Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governação da União Económica e Monetária¹⁵ (também designado ***Fiscal Compact***) - que incorpora na legislação nacional dos EM regras de disciplina orçamental - apesar de não prever uma obrigação direta de controlo, confere às instituições que gozem de um estatuto de independência o **papel de verificar a adesão às suas regras, podendo este papel caber às ISC nacionais** (Cf. art.º 3(2) sobre o mecanismo nacional de correção automático).

-
- Proposta de Regulamento do PE e do Conselho sobre o reforço da supervisão económica e orçamental dos EM que enfrentem serias dificuldades relativamente à sua estabilidade financeira na zona Euro (COM (2011) 819 final)
 - Proposta de Regulamento do PE e do Conselho sobre disposições comuns para acompanhar e avaliar os projetos de orçamentos (que devem ser apresentados à Comissão até 15 de outubro de cada ano) e assegurar a correção dos défices excessivos dos EM da zona Euro (COM (2011) 821 final)

¹⁵ Este Tratado assinado por 25 EM da UE (não assinaram o Reino Unido e a República Checa) em 2 de março de 2012 é uma nova versão do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2013 (para os 16 países que nesta data já o tinham ratificado) e é aplicável a todos os EM da zona Euro que o ratifiquem bem como a outras partes contratantes que adotem o euro, ou antes disso, se o pretenderem.

iv. O Mecanismo Europeu de Estabilização

34. Relativamente ao **Mecanismo Europeu de Estabilização** que se traduz num fundo de ajuda financeira da zona Euro que funcionará de forma permanente para países da União Europeia que estejam em crise¹⁶, a Declaração do Comité de Contato do final de 2012 enfatizava a necessidade de envolver as ISC da zona Euro na atividade de controlo público externo deste Mecanismo, de acordo com normas de auditoria internacionais.
35. Já em 2011, o Comité de Contato havia confirmado uma Declaração¹⁷ das ISC da zona Euro que ia no sentido da necessidade de prever nos estatutos desse Mecanismo – na altura em preparação para serem aprovados pelo respetivo Conselho de Governadores - o controlo público externo do mesmo a exercer pelas ISC.¹⁸
36. O Tratado que aprova este Mecanismo veio prever, no art.º 30, um **Conselho de Auditoria** composto por 5 membros independentes, dos quais dois são representantes de duas ISC e outro do TCE.

v. A harmonização de Normas de contabilidade para o setor público

37. Os grandes sistemas de informação de natureza económica e financeira devem obedecer a uma matriz comum de normas e princípios que lhes garantam coerência interna e comparabilidade. É necessário, pois, garantir a aplicação uniforme de normas e princípios por parte de todos

¹⁶ O Tratado que aprova o Mecanismo Europeu de Estabilidade foi assinado em 8 de outubro de 2012, em reunião dos ministros das finanças da zona Euro, no Luxemburgo e veio substituir o provisório Fundo Europeu de Estabilidade Financeira criado pelos EM da zona Euro para salvaguarda da estabilidade financeira na Europa através da assistência financeira no contexto de um programa de ajustamento macroeconómico. O fundo de resgate deverá ajudar os países europeus com um plano de apoio abrangente, crédito preventivo, compra de dívidas públicas ou injeção de recursos.

¹⁷ Declaração das ISC da zona Euro, desenvolvida em Bona, em 27 setembro de 2011 e acordada em 5 de outubro de 2011.

¹⁸ Resolução do Comité de Contato (CC-R-2011-01), adotada na reunião do Luxemburgo, em 14 de outubro de 2011.

os Estados, sob pena de as contas apresentadas não serem credíveis e de não haver comparabilidade possível entre os resultados dos diversos Estados.¹⁹

38. Um dos elementos do *Six-Pack* – A Diretiva do Conselho 2011/85/UE sobre requisitos para o enquadramento dos orçamentos dos EM – previa que a Comissão Europeia avaliasse a adequabilidade das Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público (IPSAS) nos EM da UE, até finais de 2012. Na base desta avaliação estava a falta de coerência existente entre as contas do setor público primário (que em muitos casos ainda são elaboradas com base na contabilidade orçamental ou de caixa) e o SEC 95 assente na regra do acréscimo (*accrual basis*).
39. O relatório da Comissão Europeia com os resultados da consulta conduzida na Primavera de 2012, pela Eurostat, indicou que ainda subsistem grandes diferenças de abordagem entre os EM. Terá ficado claro que as IPSAS não podiam ser facilmente implementadas nos EM da UE e, por isso, a Comissão Europeia começou a desenvolver um conjunto de Normas Europeias de Contabilidade para o Setor Público (EPSAS).²⁰ **O Comité de Contato acordou em acompanhar todos os desenvolvimentos nesta matéria da maior importância para a sua atividade.**
40. A este respeito saliento o caso do TC de Portugal que tem envidado esforços, nomeadamente através do seu Parecer sobre a Conta Geral do Estado, para que os serviços públicos apliquem os planos oficiais de contabilidade respetivos, estando finalmente prevista a sua total utilização em 2013.

¹⁹ ARMINDO DE SOUSA RIBEIRO, *II Encuentro de los Tribunales de Cuentas de España y Portugal*, León, 23 y 24 de septiembre de 2004, cit. p. 238.

²⁰ Na reunião do Comité de Contato de 2012, no Estoril, foi decidido realizar um seminário sobre a matéria, específico para as ISC - o qual teve lugar em 25 de Março de 2013 – e acompanhar de perto a discussão destas normas da EU - Resolução CC-R-2012-05.

vi. O reforço do Sistema Europeu de Estatísticas

41. Na sequência da proposta da Comissão de alteração da regulamentação base sobre Estatísticas Europeias (Regulamento (EC) No. 223/2009) para responder adequadamente à necessidade de dados resultantes do reforço da política de coordenação da UE, o Parlamento Europeu fez uma proposta no sentido de haver uma cooperação e colaboração próximas entre o Sistema Europeu Estatístico e as ISC nacionais, sem por em causa a independência destas.
42. O Comité de Contato de outubro de 2012 decidiu (CC-R-2012-02) sugerir:
 - *Que as ISC estabeleçam contacto com a Autoridade Estatística Nacional; e*
 - *Se questionem sobre o seu papel no acompanhamento nacional do six-pack, do two-pack, e da regulamentação sobre o Procedimento de Défice Excessivo.*
43. O desejo do Parlamento Europeu de reforçar o papel das ISC no aumento da credibilidade da informação estatística pode revelar-se fundamental para o estabelecimento de uma **parceria privilegiada entre o Eurostat e as ISC**.
44. Algumas ISC nacionais já começaram a expandir as suas relações com a Instituição Nacional de Estatística e a considerar a possibilidade de desempenharem o papel de verificação dos dados que são submetidos à Comissão Europeia.
45. Considerando que ao nível da UE, o TCE tem competência para controlar o papel da Comissão Europeia e do Eurostat, no Semestre Europeu, poderá ser alcançada uma visão integrada da eficácia global das medidas de reforço da governação económica e orçamental através de auditorias paralelas ao nível nacional e da UE. É um assunto que deverá merecer a melhor atenção em ambos os níveis do controlo público externo.

c) Os Instrumentos de estabilização financeira

46. No âmbito da UE, a maior parte da assistência financeira concedida aos Estados-Membros em dificuldade – programas de assistência financeira – é atribuída através dos chamados instrumentos de estabilização financeira. A par destes os EM da UE em dificuldades podem contar também com as medidas de assistência do BCE e do BEI.

Os três tipos principais de instrumentos são:

- *Os empréstimos da Comissão Europeia*²¹
- *Acordos intergovernamentais da zona Euro*²²
- *Empréstimos bilaterais*²³

47. Os *empréstimos da Comissão Europeia* na medida em que são financiados primeiramente pelo Orçamento da UE podem ser auditados pelo TCE e ser objeto de um relatório especial (**auditoria de performance ou de conformidade**) que é objeto de publicitação. No que respeita à **auditoria de programas** o mandato do TCE é limitado ao exame da eficiência operacional da gestão.

48. Quanto aos *Acordos intergovernamentais da zona Euro* não foram previstas disposições sobre controlo público externo, como aconteceu com o caso da Grécia e *no que respeita aos empréstimos bilaterais* dada a sua extraterritorialidade é muito limitada a possibilidade de intervenção das ISC para os controlar.

²¹ Fundos que são financiados, na forma de empréstimos concedidos pela Comissão Europeia aos Estados-Membros que solicitem financiamento de emergência, os quais são garantidos coletivamente por todos os Estados-Membros da União Europeia através do orçamento da UE.

²² Assistência financeira fora do orçamento da EU, concedida com base em acordos intergovernamentais dos Estados-Membros da área do euro, e garantida pelos outros Estados-Membros da zona Euro.

²³ Empréstimos concedidos a EM com necessidade de financiamento de emergência por outro Estado-Membro, na base de acordos bilaterais.

49. Em conclusão, no que tange os **instrumentos de estabilização financeira**, as ISC nacionais e o TCE não têm poderes para controlar a política monetária nem as contribuições feitas pelo EM para o BCE e para o BEI, cuja utilização está a cargo de entidades que também não estão sujeitas ao seu controlo.
50. O TCE pode controlar a eficiência operacional da gestão do BCE e no caso do BEI o seu papel rege-se pelo acordo tripartido que celebrou com a Comissão e o BEI, que lhe garante o acesso à informação necessária ao controlo da despesa da União e da receita gerida pelo BEI.
51. O volume financeiro, sem precedentes, que estes instrumentos e outras medidas anticrise envolvem, o seu impacto potencial nos orçamentos nacionais e o facto de a responsabilidade ser partilhada entre os Estados faz com que o interesse das ISC sobre estes temas seja cada vez maior.

d) Nova regulamentação financeira da UE

52. No domínio da gestão partilhada das finanças públicas da UE foram introduzidas várias alterações pela nova regulamentação financeira aprovada em 2012²⁴ no que respeita à maneira como a autoridade nacional designada pelo EM deve prestar contas da despesa realizada com fundos da UE. **São várias as obrigações de controlo e fiscalização mas nenhuma está explicitamente conferida às ISC, pelo que os EM têm liberdade para determinar quem as deverá assegurar internamente.**

²⁴ Regulamento (UE, EURATOM) N. 966/2012 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e Regulamento Delegado da Comissão nº 1268/2012 de 29 de outubro de 2012 que aprova as respetivas normas de aplicação. Entraram em vigor em 1 de Janeiro de 2013. O RF é o documento de referência para os princípios e procedimentos que regem o processo orçamental e a sua implementação bem como o controlo das finanças da Comunidade Europeia. Contém os requisitos legais comuns de caráter horizontal. As demais regras são definidas pela regulamentação setorial específica. Algumas regras que anteriormente tinham um caráter setorial foram generalizadas e foram estabelecidos alguns requisitos legais novos.

53. Destacarei **3 inovações do novo Regulamento Financeiro** que traduzem obrigações para os EM:
- A Declaração de gestão
 - O sumário anual e a opinião do órgão de controlo independente; e
 - A Declaração do Estado Membro ou Declaração Nacional
54. A **Declaração de gestão** cabe aos responsáveis pela entidade designada para prestar contas e é enviada à Comissão Europeia, conjuntamente com as contas referentes à despesa efetuada, até 15 de fevereiro do ano subsequente ao ano financeiro a que respeita (artigo 59º nº 5 a)). Através dela os gestores dos fundos confirmam que, em sua opinião:
- A informação está apresentada de forma apropriada, completa e exata;
 - A despesa foi utilizada para os fins previstos, de acordo com o determinado pela regulamentação setorial; e
 - O sistema de controlo implementado dá garantias quanto à legalidade e regularidade das operações subjacentes.
55. A par das contas e da Declaração de gestão o EM deve fornecer à Comissão Europeia um **Sumário Anual** dos relatórios de auditoria e dos controlos realizados (controlo interno), incluindo a análise dos erros identificados [Art.º 59 n. 5 b) do Regulamento Financeiro].²⁵
56. Estes elementos devem ainda ser acompanhados da **Opinião de auditoria** de uma **entidade fiscalizadora independente**, emitida com observância das normas de auditoria internacionalmente aceites, a qual deve referir se o trabalho de auditoria pôs em causa as Observações que são feitas na Declaração de gestão e estabelecer se :
- *As contas dão uma visão verdadeira e fiel da situação;*
 - *A despesa objeto de pedido de reembolso pela Comissão é legal e regular; e*

²⁵ Estes dados desde que a Comissão Europeia assegure a sua consistência e comparabilidade podem ajudar a identificar problemas comuns, soluções e também boas práticas.

- *Os sistemas de controlo implementados funcionam de forma adequada.*

57. As ISC nacionais podem ser chamadas a cumprir esta tarefa pelos respetivos Governos. Mas, ainda que estes não o façam, as próprias ISC podem por sua iniciativa propor-se desenvolver essa tarefa (garantia acrescida).

58. O Regulamento financeiro prevê ainda a emissão de uma Declaração Nacional - **Declaração do Estado Membro** - de carácter político, cujo destinatário principal é o Parlamento nacional. Apesar de o Parlamento Europeu recomendar que esta Declaração fosse obrigatória e **com tarefas definidas para as ISC**, ela acabou por ficar consagrada numa base voluntária porque não reuniu o consenso no seio do Conselho da UE. E, por esse facto, o impacto na atividade das ISC será muito reduzido.²⁶

59. Por fim, cada EM pode determinar se publica ou não a informação que remete à Comissão Europeia no âmbito da prestação de contas referente à gestão partilhada de fundos. Atualmente são poucos os que tornam pública essa informação, sendo certo que sem ela as ISC não poderão exercer o controlo público externo sobre a despesa em causa. Competirá às ISC zelar e diligenciar para que tal não suceda.

NOTA FINAL

- a) O Sistema Europeu de Controlo das finanças públicas conta com um **quadro de controlo interno integrado** que delimita as responsabilidades dos intervenientes na gestão e execução orçamental que se estende desde as instâncias comunitárias até às autoridades dos EM, e também com uma rede de instituições que asseguram o **controlo público externo independente**.

²⁶ Atualmente alguns EM (Dinamarca, Holanda, Suécia e Reino Unido) já emitem voluntariamente – ainda que com abordagens distintas - este tipo de Declaração sobre a despesa com fundos da UE que se integra na gestão partilhada.

- b) O papel da auditoria pública externa no quadro dos vários desenvolvimentos recentes na governação económica é uma temática que tem merecido aturada reflexão por parte das ISC da UE, designadamente no seio do Comité de Contacto dos respetivos Presidentes.
- c) No domínio das **medidas financeiras** - nomeadamente a deslocação da responsabilidade pela supervisão prudencial das instituições de crédito e de investimento nacionais para o BCE - a extensão dos contributos a dar pelas ISC nacionais permanece por determinar. O TCE poderá realizar auditorias direcionadas para a eficácia operacional da gestão do BCE.
- d) As implicações **das novas medidas de governação económica e orçamental da UE**, para as ISC nacionais, apresentam contornos mais definidos, podendo destacar-se, entre outras, as seguintes tarefas:
- Realização de auditorias a programas económicos levados a cabo pela UE, como seja nos setores da Estratégia Europa 2020 (§ 35);
 - Verificação da adesão pelo EM à legislação da UE como seja a referente ao *Fiscal Compact* (§33);
 - Verificação da exatidão dos dados e informação transmitida à Comissão Europeia, nomeadamente no domínio das estatísticas (§§ 49 e ss).
 - Realização de auditorias independentes, assistência ou participação em investigações levadas a cabo pelas instituições europeias, por exemplo no âmbito dos pacotes legislativos *Six-pack* e *Two-pack* (§§ 38 e ss);
- e) Os constantes desafios globais da vida real, como os que acabámos de abordar, obrigam as ISC a um esforço de adaptação permanente. Daí que é de toda a importância a **cooperação estreita e leal** entre as ISC da UE nestes **domínios de interesse comum**. Neste contexto de crise, em que as tarefas do controlo externo ainda não estão delineadas, a tónica tem sido colocada na **identificação de áreas de risco e de défices de auditoria pública bem como de potencialidades para novas tarefas** a desenvolver pelo controlo público externo.

DO CONTROLO À AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Carlos Morais Antunes²

¹ Colóquio Internacional sobre “Políticas Orçamentais em Contexto de Crise” realizado em Lisboa, em 29 de Abril de 2013.

² Vice-Presidente do Tribunal de Contas.

SUMÁRIO:

1. Introdução
2. A pluralidade de funções das Instituições Superiores de Controlo
3. A evolução das competências do Tribunal de Contas português
4. As auditorias de avaliação
5. Notas conclusivas

1. Introdução

Encontramo-nos reunidos neste Colóquio para reflectir e debater temáticas enquadradas na seguinte questão central: as *Políticas Orçamentais em Contexto de Crise*.

Mas bem poderíamos referir-nos a *Políticas Orçamentais em Contexto de Crises*, no plural. Com efeito, vive-se um tempo de severas dificuldades financeiras, económicas e sociais. O próprio Estado de Direito Democrático assume novos contornos e defronta-se com ameaças múltiplas e de origem difusa.

É neste quadro de *crises* que, a meu ver, deve hoje ser compreendida e analisada a intervenção e o papel dos Tribunais de Contas.

2. A pluralidade de funções das Instituições Superiores de Controlo

As Instituições Superiores de Controlo exercem, hoje, uma pluralidade de funções, nos termos definidos nos ordenamentos jurídicos de cada Estado.

É esse também o sentido apontado na Declaração de Lima, da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), e que tem vindo a ser reconhecido nos diversos encontros internacionais de Instituições Superiores de Controlo.

As exigências e os desafios que se deparam às Instituições Superiores de Controlo são cada vez maiores e o âmbito da fiscalização, e controlo vem, progressivamente a alargar-se acompanhando o processo contínuo de reformulação das funções tradicionalmente atribuídas à Administração.

Hoje exige-se à Administração mais do que o escrupuloso cumprimento burocrático de procedimentos, mais do que o respeito pela legalidade formal – exige-se uma atuação pautada por critérios de boa gestão.

Acresce que, num contexto de sucessivas crises económico-financeiras, os cidadãos elevam os níveis de questionamento sobre a administração dos dinheiros públicos sendo cada vez menor a tolerância para com gastos ineficientes.

Os desafios que se colocam às Instituições Superiores de Controlo são, pois, cada vez mais relevantes, pois as comunidades esperam que:

- sejamos firmes na exigência do cumprimento da Lei na gestão pública, prevenindo e punindo as infracções e irregularidades;
- Contribuamos para que os impostos sejam aplicados com qualidade e rigor;
- Acrescentemos valor à gestão pública, incentivando as boas práticas gestionárias e contribuindo para a erradicação de gestores ineficientes e perdulários.

Em tempos em que o dinheiro é escasso e caro, mais se justifica que os gastos públicos sejam controlados e avaliados.

Daí que a economia, a eficiência e a eficácia sejam hoje critérios universalmente aceites no que respeita à avaliação do mérito da gestão.

Ao controlo centrado nos procedimentos e focado na necessidade de garantir a estrita legalidade da atuação administrativa, acresce a necessidade de avaliar o seu desempenho, à luz de critérios técnicos.

Dito de outro modo, importa avaliar a utilidade social gerada com os dinheiros públicos (*value for money*). Não basta assegurar que foram cumpridos os procedimentos exigidos; importa saber quais os resultados alcançados e com que custo.

Para que esta avaliação possa ser realizada de um modo sistemático e eficaz é fundamental que a legislação orçamental aponte no sentido da orçamentação por programas. E também neste domínio se tem assistido a reformas em diversos Estados, incluindo em Portugal.

3. A evolução das competências do Tribunal de Contas português

A história evidencia a vocação originária dos tribunais de contas para o controlo da estrita legalidade financeira.

Criado em 1849 o Tribunal de Contas Português tinha como missão examinar as contas públicas.

Já em pleno séc. XX, e na democracia da terceira república, o Tribunal de Contas veio a ser reconhecido pela Constituição da República, de 1976, como “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”.

Na sua versão originária, a Lei Fundamental portuguesa enunciava, de forma taxativa, as competências do Tribunal de Contas:

- dar parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- fiscalizar a legalidade das despesas públicas;
- e
- julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe.

A revisão constitucional de 1989 abriu as portas ao legislador para alargar as competências do Tribunal de Contas, o que veio a suceder em 1997 com a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, (Lei nº 98/97 de 26 de Agosto).

O Tribunal de Contas passou a dispor de competências para “apreciar a boa gestão financeira” à luz de critérios técnicos de economia, eficiência e eficácia.

Desde Setembro de 2006 e por força da Lei nº 48/06, o âmbito da jurisdição e controlo do Tribunal foi, significativamente, ampliado, ultrapassando as tradicionais fronteiras e limites do sector público administrativo.

Para além do sector público empresarial, a jurisdição e o controlo alargaram-se a todas entidades que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos.

Algumas Instituições Superiores de Controlo, como o Tribunal de Contas de Portugal, pela sua natureza jurisdicional, têm ainda a missão de julgar os que infrinjam a legalidade financeira.

A natureza jurisdicional do Tribunal de Contas de Portugal e de outras Instituições Superiores de Controlo não constitui, porém, entra-

ve a realização de auditorias de múltipla natureza nem inviabiliza a avaliação de programas.

Ao contrário, pensamos que o facto de estas entidades disporem de poderes para julgar e sancionar os responsáveis financeiros constitui um elemento adicional, apto a reforçar o combate à má gestão dos recursos financeiros públicos.

Evidência da compatibilidade entre o alargamento e aprofundamento da função de auditoria e de avaliação e o exercício da função jurisdicional são os casos português e francês.

Podemos, pois, concluir que o Tribunal tem as competências e os meios necessários para assegurar o controlo externo e independente da actividade financeira, nos domínios das receitas, das despesas e do património público.

4. As auditorias de avaliação

Nos últimos anos o Tribunal de Contas tem vindo a realizar diversas auditorias a projetos e programas públicos, bem como auditorias de resultados.

Nestas auditorias, privilegia-se a análise e valoração, designadamente, dos seguintes aspectos:

- transparência dos processos de tomada de decisões;
- motivações das opções de gestão;
- definição e consecução dos objectivos;
- aperfeiçoamento dos sistemas de controlo interno e de gestão de riscos, incluindo os riscos de corrupção;
- prevenção de situações de conflito de interesses.

Algumas dessas auditorias foram realizadas na sequência de solicitações do Parlamento, como sucedeu, por exemplo, com a auditoria destinada a aferir o custo médio por aluno nas escolas públicas (Relatório n.º 31/2012 da 2.ª Secção), e que teve como objetivos específicos:

- Caracterizar o sistema educativo nacional, quanto à sua organização (incluindo níveis e ciclos de ensino), ofertas educativas e formativas e correspondentes destinatários;
- Identificar as despesas suportadas pelo Ministério da Educação e Ciência e pelos municípios, na área da Educação, em particular as relacionadas com os estabelecimentos de ensino;
- Apurar o custo médio por aluno nas escolas públicas do Ministério da Educação e Ciência.

A auditorias de avaliação têm em conta os objectivos propostos e os resultados dos projectos e programas, sindicando-se o desperdício, designadamente, despesas sem retorno, duplicação de serviços e entidades, e analisando-se a relevância e utilidade dos serviços prestados à comunidade.

O Tribunal cumpre, escrupulosamente, o princípio do contraditório, assegurando aos responsáveis individuais e aos serviços o direito de serem ouvidos sobre toda a matéria em análise previamente à decisão final.

As decisões do Tribunal são, na sede, sempre, colegiais, exigindo a unanimidade da subsecção composta por três juízes ou a maioria dos votos dos nove juízes que compõem o Plenário da Secção.

O Tribunal de Contas, para além da resposta que procura dar às solicitações do Parlamento ou do Governo, realiza por sua iniciativa auditorias de múltipla natureza, de acordo com o planeamento das ações de controlo por si aprovadas. Um exemplo recente, no domínio da avaliação de programas, é a auditoria ao 7.º Programa Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (Relatório de Auditoria n.º 39/2012, da 2.ª Secção).

As auditorias realizadas culminam na formulação de recomendações cujos destinatários têm o dever de acolher ou de justificar perante o Tribunal de Contas as razões do não acolhimento.

Por esta razão, o Tribunal de Contas realiza frequentemente auditorias de acompanhamento, tendo em vista avaliar se e em que medida as recomendações formuladas numa anterior auditoria foram acolhidas.

Refira-se, mais uma vez a título de exemplo, a auditoria aos Gabinetes Governamentais, realizada em 2007 (Relatório 13/2007, da 2.ª Secção), a qual se centrou, entre outros aspetos, na análise do cumprimento dos critérios de economia, eficiência e eficácia, nesta área, bem como a avaliação do respeito pelos princípios da transparência e da prossecução do interesse público. Foram formuladas pelo Tribunal de Contas diversas recomendações, que justificaram a realização, em 2012, de uma auditoria de seguimento (Relatório n.º 36/2012, da 2.ª Secção), onde o Tribunal assinalou as recomendações acolhidas e reforçou o dever de acolhimento das demais.

Sublinha-se que, nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal de Contas configura um facto originador de responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa [art. 65.º, n.º 1, al. j), da LOPTC].

Note-se como, ao invés de se verificar uma antinomia entre avaliação e jurisdição, estas funções surgem interligadas no ordenamento jurídico nacional.

Importa acrescentar que a violação dos critérios técnicos de boa gestão – economia, eficiência e eficácia –, quando se traduzam em pagamentos cuja contraprestação não seja *adequada ou proporcional* à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais da atividade, pode originar responsabilidade financeira. Trata-se, no fundo, de levar a sério o conceito de legalidade financeira em sentido material.

Sublinha-se que, nas recentes alterações à Lei de Enquadramento Orçamental, foram definidos, pela primeira vez e de uma forma sistemática os conceitos de despesa económica, despesa eficaz e despesa eficiente. Saudamos esta inovação pois sabíamos que a violação destes conceitos determinava a ilegalidade da despesa mas não tínhamos os conceitos definidos.

Como já referimos, a avaliação de programas e de políticas públicas, bem como a realização de auditorias de desempenho, vai ao encontro das necessidades do moderno Estado-Administração, e não colide nem com a natureza jurisdicional da Instituição Superior de Controlo nacional, nem com as demais funções por ela exercidas.

Assim, e a título de exemplo, o Tribunal de Contas Francês, com competências jurisdicionais, vem realizando auditorias de avaliação

aos programas públicos quer por iniciativa própria quer a pedido do Parlamento e do Governo.

Na verdade, e na sequência da revisão constitucional de 2008, ficou consignado, no artº 47º-nº 2 da Constituição da República Francesa que uma das missões da Cour des comptes é a de assistir o Parlamento e o Governo na avaliação das políticas públicas contribuindo, através dos respectivos relatórios públicos, para informar os cidadãos acerca dos resultados das políticas públicas.

Em 2011, e através da Lei nº 2011-140, de 3 de Fevereiro e da Lei nº 2011-1862, de 13 de Dezembro, foram definidos os termos em que se processa esta função da Cour de comptes, tendo sido produzidos dois relatórios, um sobre “política de alojamento de urgência”, e outro sobre “Medicina Escolar”.

Em 2012, e na sequência da solicitação feita pela Cour des comptes, o Tribunal de Contas português realizou uma avaliação àquela instituição congénere, a qual obedeceu aos padrões internacionais de auditoria de pares, aprovados pela Organização Internacional de Instituições Superiores de Controlo.

O Tribunal de Contas Português constatou que o alargamento das funções da *Cour des comptes* que se tem verificado nos últimos anos, e as alterações que têm vindo a ser introduzidas, sob a liderança esclarecida do primeiro Presidente Didier Migaud, vieram reforçar a sua independência e a sua credibilidade.

5. Notas conclusivas

Os Tribunais de Contas são Tribunais, mas não são apenas Tribunais, nem são Tribunais como os outros.

O foco da sua atenção é a atividade financeira pública da Administração. Deste modo, os Tribunais de Contas não podem ficar à margem das transformações profundas que têm ocorrido no Estado-Administração.

Para além disso, e porque toda a atividade administrativa envolve custos, suportados pelos cidadãos, impõe-se o exercício de um controlo substantivo, que se preocupe não apenas com os aspetos estri-

tamente financeiros e contabilísticos, mas também com os resultados alcançados com cada euro gasto.

A transparência e a prestação de contas são valores democráticos e fundamentais para um modelo de boa governação.

O Tribunal de Contas, como todas as Instituições Superiores de Controlo devem, neste contexto, assumir papel de relevo, garantindo aos cidadãos que a prestação das contas públicas é legal, eficiente, económica e transparente sob pena dos Valores centrais do Estado de Direito se transformarem em meros elementos de retórica.

Lisboa, 29 de Abril de 2013

**INCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO
DE PRESTAR CONTAS PÚBLICAS**

João Aveiro Pereira¹

¹ Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

*Liberdade é podermos dizer aos outros,
sem ofensa,
o que eles não gostam de ouvir.*

1. *Introdução*
2. *A prestação de contas em geral*
3. *A obrigação de prestar contas da gestão pública*
4. *Prazo de prestação de contas*
5. *Incumprimento da obrigação de prestar contas*
 - 5.1. *Falta de apresentação de contas no Tribunal*
 - 5.2. *Falta de apresentação de contas às autoridades orçamentais*
 - 5.2.1. *Disparidade de infracções;*
 - 5.2.2. *Tratamento processual inconstitucional*
6. *Soluções possíveis*
 - 6.1. *Opções desajustadas*
 - 6.2. *Opção contra-ordenacional*
 - 6.2.1. *O ilícito de mera ordenação social*
 - 6.2.2. *A omissão de prestação de contas como contra-ordenação*
7. *Conclusão*

1. Introdução

A partir do princípio inelutável de que quem gere dinheiro público tem de, periodicamente, explicar o que anda a fazer com ele, este breve estudo procura densificar os fundamentos da obrigação de prestar contas, evidenciar discrepâncias sancionatórias do seu incumprimento e sugerir melhoramentos.

Para o efeito, começa-se pela caracterização desta obrigação, com particular incidência nos sujeitos, no tempo e no modo do seu cumprimento. Segue-se a análise das consequências da omissão de prestar contas, focalizando a disparidade dogmática que se observa na qualificação da correspondente infracção e a assimetria do trato processual punitivo, consoante o incumprimento ocorra no ambiente administrativo ou executivo dos ministérios ou no domínio do controlo externo independente.

A aplicação de multas por não apresentação de contas e outras faltas de colaboração, com o Tribunal de Contas, opera-se mediante concentração dos poderes de acusar e julgar no mesmo sujeito processual, não podendo, por isso, tal singularidade legal passar aqui em claro.

Expõem-se depois algumas soluções tendentes a resolver o problema da natureza da infracção em causa, que pode ser financeira, não financeira ou contra-ordenacional, com manifesta e fundada preferência por esta última.

Finalmente, uma síntese conclusiva.

2. A prestação de contas em geral

A obrigação de prestar contas faz parte de um amplo dever de informação a cargo de quem gere o que não é seu, tendo por objecto o apuramento e a aprovação das receitas e despesas realizadas. Existe mesmo um princípio geral de que quem administra bens ou interesses alheios tem de prestar contas ao respectivo proprietário. Este é um daqueles princípios que, no dizer de Karl Larenz, se deduzem da «regulação legal, da sua cadeia de sentido, por via de uma “analogia” ou do retorno à *ratio legis*»

¹, nomeadamente, do disposto no art.º 941.º do Código de Processo Civil (CPC)². Mas o escopo da prestação de contas não é apenas informar sobre os montantes recebidos e despendidos, serve também para o titular do respectivo direito aferir o mérito da administração alheia dos seus bens ou interesses. Trata-se de uma obrigação patrimonial, como também resulta do objecto da acção a que alude o citado preceito, ficando o responsável pela prestação de contas sujeito à eventual condenação no pagamento do saldo que venha a apurar-se.

E, dada a sua natureza patrimonial, tal obrigação é, em geral, transmissível aos herdeiros de quem administrou bens doutrem, não se verificando, por isso, em sede de acção de prestação de contas, a impossibilidade da lide pelo decesso de quem exerceu essa administração³. Patrimonial é também a obrigação de elaborar e prestar contas de dinheiros ou valores públicos, pois apurado algum saldo negativo este é debitado ao responsável, o que configura responsabilidade financeira reintegratória, que não se apaga com a morte do obrigado (art.º 69.º, n.º 1, *a contrario*) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto⁴. Só em matéria sancionatória a responsabilidade e respectivo procedimento se extinguem com a morte do sujeito [art.º 69.º, n.º 2, al. b)].

No domínio das finanças públicas⁵, estão sujeitos à elaboração e prestação de contas, como melhor se verá no número seguinte (3.), os responsáveis pela aplicação dos fundos que lhes são confiados para serem afectados, segundo os princípios da legalidade e do interesse público⁶, às necessidades

¹ *Metodologia da Ciência do Direito*, 4.ª edição, tradução de José Lamego, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2005, p. 674.

² Prestam contas por imposição legal, entre outros, o curador do inabilitado (art.º 154.º do CC), o tutor (art.º 1944.º do CC), o adoptante (art.º 2002.º-A do CC), o cabeça-de-casal (art.º 2093.º do CC), o testamentário (art.º 2332.º do CC), o gestor de negócios (art.º 465.º, al. c), do CC), o concedente e o credor na consignação de rendimentos, a exigência recíproca (art.º 662.º do CC), o mandatário (art.º 1161.º, al. d), do CC) e o administrador do condomínio (art.º 1436.º do CC).

³ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 16-6-2011, proc.º n.º 3717/05.0TVLSB.L1, 2.ª secção, <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/2b6c253ea5c91bc8802578c300530acb?OpenDocument,20-04-2013>.

⁴ **Pertencem a esta Lei de Organização de Processo do Tribunal de Contas – LOPTC todas as disposições a seguir citadas sem indicação do respectivo diploma legal.**

⁵ «As finanças públicas designam a actividade económica de um ente público tendente a afectar bens à satisfação de necessidades que lhe são confiadas» - António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 1993, p. 3; idem, in *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, Editorial Verbo, Lisboa / São Paulo, s./d., pp. 1467 e ss..

⁶ O «que representa a esfera das necessidades a que a iniciativa privada não consegue responder e que são vitais para a comunidade na sua totalidade e para cada um dos seus mem-

colectivas próprias das diversas funções do Estado, tomado este em sentido económico e amplo, ou de entidades privadas subsidiadas ou participadas com capital público, bem como as concessionárias de serviços e obras públicas⁷. A prestação de contas surge, assim, como instrumento de concretização de uma prestação de informação mais abrangente sobre a administração de bens alheios. Nos países anglo-saxónicos, esta prestação é designada por *accountability*⁸ e versa não apenas sobre quanto se recebeu e gastou, mas também como, porquê, para quê, quando, qual o resultado e o que se projecta fazer⁹. No fundo, este conceito, sem tradução directa para a língua de Camões, encerra não apenas a prestação de contas, mas também informação sobre a globalidade da administração, designadamente o plano estratégico, acordos de desempenho, auto-avaliação e controlos de gestão¹⁰. Pode falar-se de *accountability* em múltiplas acepções, inclusive no campo político, do governo perante o parlamento e das instituições públicas, em geral, perante os cidadãos.

bros» - Diogo Freitas do Amaral (citando Jean Rivero), *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2012, p. 44.

⁷ Isto porque, dada a complexidade da realidade social e o *multiversum* das necessárias intervenções públicas administrativas, o Estado hodierno reconhece não dispor do monopólio da prossecução do interesse público e, por isso, vê-se obrigado a, desconcentrando e delegando, tolerar a intervenção de outros entes públicos e privados – neste sentido, cf. João Caupers, *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Âncora Editora, Lisboa, pp. 92 e ss..

⁸ Embora difícil de definir, em sentido amplo, este conceito remete para a situação em que uma pessoa singular ou colectiva está sujeita à supervisão de outrem a quem deve prestar informações e justificar a suas acções. Mas para além do poder de exigir informações (*answerability*), a entidade supervisora ou fiscalizadora (*accounter*) também pode impor ao fiscalizado (*accountee*) a adopção de determinados comportamentos legais ou aplicar sanções por qualquer violação das suas obrigações legais (*enforcement*).

⁹ «A prestação de contas (*accountability*) é, não só, um conceito complexo, mas também uma pedra angular na gestão pública contemporânea» - 6.ª conclusão do grupo de trabalho que tratou o Tema I – *Desafios, exigências e responsabilidades dos gestores públicos e o papel das Instituições Superiores de Controlo*, do VIII Congresso da *EUROSAI – European Organisation of Supreme Audit Institutions*, realizado em Lisboa, de 30 de Maio a 2 de Junho de 2011.

¹⁰ V. Ana Calado Pinto e Paula Gomes dos Santos, *Gestão Orçamental Pública*, Publisher Team, Lisboa, 2005, pp. 24-27. A Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua Resolução n.º A/66/209, de 22 de Dezembro de 2011, reconhece expressamente o importante papel das Instituições Supremas de Controlo na promoção da eficiência, da prestação de contas (*accountability*), da eficácia e da transparência - http://www.eurosai.org/docs/2012/UN_Resolution.pdf, 21-04-2013.

3. A obrigação de prestar contas da gestão pública

A gestão dos dinheiros públicos¹¹, como recursos escassos que são, constitui um exemplo típico de administração de bens alheios. O Estado e as demais entidades públicas agem por intermédio dos seus órgãos e serviços, cujos titulares são, ao mesmo tempo, os responsáveis pela aplicação dos dinheiros ou valores provenientes dos cidadãos, concretamente dos pagadores de impostos. Assim sendo, os aplicadores dos meios financeiros e patrimoniais do Estado estão obrigados a prestar contas, pelo menos anualmente, nos mesmos termos em que o está um depositário (art.º 952.º, n.º 2, do CPC)¹². Este princípio de boas contas decorre, aliás, da natureza das coisas, tem origem no direito natural e é hoje acolhido pelo direito positivo em todos os ordenamentos jurídicos em geral¹³, sobretudo nos democráticos, e já figurava na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proferida pelos representantes do povo francês, a 26 de Agosto de 1789, no seu art.º 15.º: «A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração».

¹¹ Para António de Sousa Franco, dinheiros públicos são: “a) *fundos* (isto é, dinheiro em espécie, moeda escritural e outras formas de liquidez imediata) ou *valores* (ou seja, títulos e créditos realizáveis a curto prazo); b) *possuídos ou detidos por uma autoridade pública* (Estado, institutos públicos, regiões, autarquias, empresas públicas e outros organismos ou entidades públicas formalmente especificados); c) *que pertençam em propriedade aos organismos públicos*, adquirindo o carácter público quando são adquiridos em execução de um crédito e perdendo-a quando são alienados em cumprimento de uma dívida (ou por outro título legítimo).” - *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa*, edição Tribunal de Contas, 1995, pp. 2-3. Carlos Moreno perfilha uma noção mais abrangente de dinheiros públicos: a) “os fundos e demais valores realizáveis a curto prazo, possuídos ou detidos por uma entidade pública e que pertençam em propriedade a organismos públicos”, b) “fundos e demais valores detidos, possuídos, pertencentes em propriedade ou utilizados por qualquer entidade que integre o Sector Público Empresarial, nomeadamente empresas públicas formais, nacionais e municipais, sociedades de capitais públicos e sociedades de economia mista controladas pela parte pública” e c) “fundos anualmente percebidos por fundações, associações ou quaisquer outras entidades de direito privado, provenientes do Orçamento do Estado, dos orçamentos das Regiões autónomas e dos Orçamentos das Autarquias Locais...”, in «Comemorações dos 150 Anos de Tribunal de Contas, Edição Tribunal de Contas, Lisboa, 2000, pp. 180-181». Por ser mais completa, afigura-se preferível esta concepção ampla de dinheiros públicos.

¹² Tal como o mandato e a empreitada, o depósito é uma modalidade do contrato de prestação de serviço (art.º 1155.º do CC). O depósito é, por definição legal, um contrato pelo qual uma das partes entrega à outra uma coisa, móvel ou imóvel, para que a guarde, e a restitua quando for exigida – art.º 1185.º do CC. Salvo convenção em contrário, cabe ao depositário a obrigação de administrar a coisa (art.º 1204.º do CC).

¹³ «A justiça natural tem a mesma validade em toda a parte e ninguém está em condições de a aceitar ou rejeitar» - Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, tradução de António C. Caeiro, Quetzal Editores, Lisboa, 2004, p. 12.

Este direito satisfaz-se e o correspondente dever cumpre-se com a prestação de contas – perante a autoridade judiciária competente - por parte de todo o servidor público à disposição do qual o Estado coloque dinheiro para prosseguir a sua actividade em benefício da coisa pública. Esta obrigação deve ser espontaneamente cumprida, dentro do respectivo prazo, não sendo lícito ao sujeito ficar à espera que o Tribunal o interpele para prestar contas. Para cumprirem o seu dever de demonstrar que utilizaram os dinheiros e outros valores públicos, colocados à sua disposição, de forma legal, regular e conforme aos princípios da boa gestão, é garantido aos responsáveis o acesso a toda a informação disponível necessária ao exercício do contraditório (art.º 61.º, n.º 6). Na verdade, os responsáveis por esses dinheiros e valores ficam constituídos depositários¹⁴ dos mesmos e com poderes para, no exercício da administração em sentido material, os irem alocando às necessidades do funcionamento da Administração¹⁵, segundo o princípio da confiança, pelo que, como qualquer fiel depositário ou gestor de bens ou património alheios, lhes compete dar contas do uso que fizeram desses bens e dos resultados obtidos¹⁶. E a prova da boa gestão desses dinheiros ou valores públicos compete ao responsável pelos mesmos. Não se trata da inversão do ónus da prova, mas sim de uma decorrência legal e normal de deverem os ditos responsáveis prestar contas¹⁷.

Essas contas são prestadas perante o Tribunal de Contas, órgão supremo de controlo externo das contas públicas e de efectivação jurisdicional de responsabilidades financeiras¹⁸.

¹⁴ Expressivo, neste sentido, é o art.º 8.º da Constituição da Suécia, segundo o qual «Os recursos do Estado e os restantes activos estarão à disposição do Governo», com excepção dos destinados ao Parlamento ou a algum dos seus órgãos – Jorge Bacelar Gouveia; *As Constituições dos Estados da União Europeia*, Vislis Editores, Lisboa, 2000, p. 660.

¹⁵ Sobre o conceito de administração pública e os sentidos orgânico e material em que o mesmo pode ser tomado, v. Diogo Freita do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 25-39.

¹⁶ Neste sentido, acórdão do Tribunal de Contas, de 2 de Julho de 2012, Diário da República, 2.ª série, n.º 49, de 11 de Março de 2013, p. 8964.

¹⁷ Neste sentido, v. Guilherme d'Oliveira Martins, «A Reforma dos Procedimentos Jurisdicionais dos Tribunais de Contas e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem. A Experiência Portuguesa», *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 50, Julho-Dezembro de 2008, p. 33; Carlos Manuel Lourenço Morais Antunes, «O Julgamento de Responsabilidade Financeira no Tribunal de Contas», *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, ano IV, n.º 2, pp. 162-163; Amável Raposo, «Virtudes e Fragilidades do Actual Sistema de Controlo dos Dinheiros Públicos» in *Comemorações dos 150 Anos de Tribunal de Contas*, edição Tribunal de Contas, Lisboa 2000, p. 126.

¹⁸ Art.ºs 1.º, 2.º, 51.º e 52.º.

Estão sujeitas à elaboração e prestação de contas ao Tribunal, nos termos dos art.ºs 2.º, n.º 2, e 51.º as seguintes entidades:

a) A Presidência da República; b) A Assembleia da República; c) Os tribunais; d) As Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas; e) Outros órgãos constitucionais; f) Os serviços do Estado e das Regiões Autónomas, incluindo os localizados no estrangeiro, personalizados ou não, qualquer que seja a sua natureza jurídica, dotados de autonomia administrativa ou de autonomia administrativa e financeira, incluindo os fundos autónomos e organismos em regime de instalação; g) O Estado-Maior-General das Forças Armadas e respectivos ramos; h) A Santa Casa da Misericórdia e o seu Departamento de Jogos; i) O Instituto de Gestão do Crédito Público; j) A Caixa Geral de Aposentações; l) As juntas e regiões de turismo; m) As autarquias locais, suas associações e federações e seus serviços autónomos, áreas metropolitanas e assembleias distritais; n) Os conselhos administrativos ou comissões administrativas ou de gestão, juntas de carácter permanente, transitório ou eventual, outros administradores ou responsáveis por dinheiros ou outros activos do Estado ou de estabelecimentos que ao Estado pertençam, embora disponham de receitas próprias; o) As associações públicas, associações de entidades públicas ou associações de entidades públicas e privadas que sejam financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão; p) As empresas públicas, incluindo as entidades públicas empresariais; q) As empresas municipais, intermunicipais e regionais; r) As empresas concessionárias da gestão de empresas públicas, de sociedades de capitais públicos ou de sociedades de economia mista controladas, as empresas concessionárias ou gestoras de serviços públicos e as empresas concessionárias de obras públicas; s) As fundações de direito privado que recebam anualmente, com carácter de regularidade, fundos provenientes do Orçamento do Estado ou das autarquias locais, relativamente à utilização desses fundos; t) Outras entidades ou organismos a definir por lei.

Portanto, prestam contas todas as entidades da administração pública central, regional, local e outras que, encontrando-se fora do perímetro dessas administrações, beneficiem, de algum modo, de financiamentos públicos.

O Tribunal de Contas fiscaliza e controla, em geral, quem gere e aplica dinheiros públicos, ainda que sejam entes totalmente privados. No entanto, a lei identifica nominalmente as entidades «sujeitas à elaboração e prestação de contas», mas não especifica nem define, com a mesma precisão, quem é que, dentro de cada entidade, está pessoalmente obrigado a elaborar e a prestar as contas da respectiva entidade, e seria conveniente que o fizes-

se tanto quanto possível¹⁹. É que, se as contas não forem prestadas, quem é responsabilizado não é a entidade colectiva, mas sim as pessoas físicas, “o agente ou os agentes da acção”, sobre quem recaía o dever e não cumpriram (art.º 61.º, n.º 1, *ex vi* art.º 67.º, n.º 3).

As contas devem ser elaboradas, documentadas e prestadas por anos económicos, de acordo com as instruções elaboradas pelo Tribunal de Contas (art.ºs 6.º, al. b), e 52.º, n.º 1)²⁰. A obrigação de elaboração e prestação de contas onera os responsáveis pela respectiva gerência ou, se estes tiverem cessado funções, pelos seus sucessores no cargo, sem prejuízo do dever de recíproca colaboração. Se durante o ano houver substituição do responsável ou da totalidade dos responsáveis das administrações colectivas, as contas serão prestadas em relação a cada uma das sucessivas gerências. Em caso de mudança parcial na composição da administração colegial, por presunção ou apuramento de infracção financeira, as contas serão encerradas na data da substituição e haverá também lugar à respectiva prestação (art.º 52.º, n.ºs 2, 3 e 6). Já se a mudança parcial da gerência colectiva assentar em qualquer outro motivo, não haverá lugar à apresentação de contas repartidas.

Mas nem só ao Tribunal de Contas é devida a apresentação de contas, também a outras autoridades contas devem ser prestadas, como a seguir se verá, a propósito do prazo fixado para o efeito (4).

4. Prazo de prestação de contas

Em matéria orçamental, os serviços integrados e os fundos autónomos estão obrigados a prestar as suas contas ao membro do Governo responsável pela área das finanças e ao respectivo ministro da tutela, até ao dia 30

¹⁹ Tomando como exemplo, *mutatis mutandi*, o n.º 1 do art.º 65.º do Código das Sociedades Comerciais: «Os membros da administração devem elaborar e submeter aos órgãos competentes da sociedade o relatório de gestão, as contas do exercício...».

²⁰ Dentre as diversas instruções especiais publicadas, cf., por exemplo, as Instruções n.º 1/2008 - 2ª Secção (Prestação de informação sobre o património financeiro público), que se aplicam a todos os serviços e organismos da administração central e aos institutos públicos, que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos, e ainda às instituições de segurança social, acessíveis em: <http://www.tcontas.pt/pt/actos/instrucoes/2008/i01-2008.pdf> 20-04-2013.

de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam, nos termos do art.º 77.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)²¹.

A Assembleia da República deve enviar a sua conta, até 30 de Abril seguinte, ao Governo, para ser integrada na Conta Geral do Estado (art.º 78.º da LEO). As assembleias legislativas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira enviam os seus relatórios e contas à competente Secção Regional do Tribunal de Contas, respectivamente até 30 de Abril²² e até 31 de Março²³. Por sua vez, os governos regionais dos Açores e da Madeira devem apresentar a Conta da respectiva Região à correspondente Assembleia Legislativa, respectivamente até 30 de Junho²⁴ e 31 de Dezembro do ano seguinte àquele a que respeita. Permanece esta assinalável falta de sintonia que permite ao governo regional da Madeira poder apresentar a conta da Região até ao último dia do ano seguinte àquele a que a mesma respeita.

Segue-se que a Assembleia Legislativa tem de aprovar a Conta até de 30 de Junho seguinte, precedendo parecer do Tribunal de Contas, nos termos do art.º 24.º, n.º 2 e 3, da Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma da Madeira (LEORAM) e do art.º 24.º, n.ºs 2 e 3, da Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma dos Açores (LEORAA)²⁵.

Também o Tribunal de Contas envia, até 30 de Abril, a sua própria conta à Assembleia da República, para informação, e ao Governo para integração na Conta Geral do Estado (art.º 79.º da LEO). Finalmente, o Governo apresenta à Assembleia da República a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, até ao dia 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita o exercício anual (art.ºs 197.º, n.º 1, da CRP, e 73.º, n.º 1, do da LEO)²⁶.

Em geral, as contas submetidas à apreciação do Tribunal de Contas (art.º 51.º) devem ser-lhe remetidas igualmente até ao dia 30 de Abril do ano

²¹ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto e pelas leis n.ºs 23/2003, de 2 de Julho, 48/2004, de 24 de Agosto, 48/2010, de 19 de Outubro, 22/2011, de 20 de Maio, e 52/2011, de 13 de Outubro, e 37/2013, de 14 de Junho.

²² Art.º 30.º, n.º 2, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, com a alteração introduzida pelo art.º 1.º da LEORAA.

²³ Art.º 31.º, n.º 2, da Lei 28/92, de 1 de Setembro (Lei de enquadramento Orçamental da Região Autónoma da Madeira).

²⁴ Art.º 24.º, n.º 1, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, com a redacção introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 62/2008, 31 de Outubro (LEORAA).

²⁵ Com a redacção introduzida pelo art.º 1.º da referida Lei n.º 62/2008.

²⁶ Na Alemanha, recai sobre o Ministro Federal das Finanças a incumbência de apresentar contas ao Parlamento Federal e ao Conselho Federal sobre a totalidade das receitas, das despesas, dos bens e das dívidas (art.º 114.º da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha) - Jorge Bacelar Gouveia, *op. cit.*, pp. 58 e 482.

seguinte àquele a que respeitam (art.º 52.º, n.º 4). No entanto, nas referidas gerências partidas, durante o ano, esse prazo será de 45 dias, a contar da data da mudança de responsáveis (art.º 52.º, n.º 5). Mas, em qualquer caso, na prática, podem os interessados pedir ao Tribunal uma prorrogação do prazo legal de apresentação de contas, apresentando uma justificação idónea. Em rigor, não se trata de uma verdadeira prorrogação, tal pedido é mais uma justificação antecipada, permitida pelo n.º 7 do art.º 52.º, da impossibilidade de cumprir dentro do prazo e que irá traduzir-se num atraso na entrega das contas, por razões que o juiz apreciará podendo considerar ou não justificada essa dilação.

No caso de sociedades comerciais de capitais públicos, tem-se defendido não estarem sujeitas ao prazo até 30 de Abril, quando adoptem o método de equivalência patrimonial²⁷ e apresentem contas consolidadas²⁸, por – segundo se alega – ao abrigo dos artigos 65.º, n.º 5, e 376.º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais, disporem de cinco meses, até ao fim de Maio, para elaborarem e aprovarem as suas contas. Acrescenta-se, normalmente, que um prazo mais curto é insuficiente, dada a complexidade da elaboração das contas consolidadas e com observância do referido método.

Contudo, o próprio n.º 5 do citado art.º 65.º do C.S.C. ressalva a existência de outros prazos previstos na lei para a aprovação e apresentação das contas dessas sociedades, consolidadas ou não²⁹. E nestes “casos particulares previstos na lei” não pode deixar de estar incluído o prazo de quatro meses fixado no art.º 52.º, n.º 4.

Obtempera-se ainda que este prazo se encontra desfasado, pois a norma que o estabelece é anterior à obrigatoriedade contabilística legal de apresentar contas consolidadas. No entanto, aqui, como em todos os casos, é de presumir que na fixação do sentido e alcance da lei o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados³⁰. E, por isso, uma vez que o legislador ressalvou na lei societária o respeito por outros prazos, derogadores do de cinco meses, para apre-

²⁷ *Pelo método da equivalência patrimonial, o investimento numa entidade é inicialmente reconhecido pelo custo e a quantia escriturada é aumentada ou diminuída para reconhecer a parte do investidor nos resultados da investida depois da data da aquisição* – Norma Contabilística e de Relato Financeiro 13, http://www.cnc.min-financas.pt/SNC_projecto/NCRF_13_invest_assoc_emp_conj.pdf, 20-04-2013.

²⁸ *São as demonstrações financeiras de um grupo apresentadas como as de uma única entidade económica* - Norma Contabilística e de Relato Financeiro 13, *loc. cit.*.

²⁹ Cf. António Menezes Cordeiro, *Código das Sociedades Comerciais Anotado*, 2.ª Coimbra, 2011, p. 260. Almedina,

³⁰ Art.º 9.º, n.º 3, do CC.

sentação de contas, e manteve inalterada a norma que prevê a apresentação de contas ao Tribunal até 30 de Abril (art.º 52.º, n.º 4), é porque quis que fosse este o regime prevalecente. A circunstância de o art.º 376.º do CSC prever que a assembleia-geral de accionistas, para aprovação de contas consolidadas, possam reunir no prazo de cinco meses após o encerramento do exercício, sem ressalva de outros casos, não prejudica a necessidade de cumprir o prazo legal perante o Tribunal de Contas, até porque os referidos prazos de cinco meses são prazos máximos. E mesmo em caso de insolvência a sociedade está obrigada a elaborar e depositar no mesmo Tribunal, até 30 de Abril, as suas contas anuais, subsistindo tal obrigação na esfera do insolvente e dos seus legais representantes, os quais se mantêm obrigados ao cumprimento das obrigações fiscais, respondendo pelo seu incumprimento³¹.

5. Incumprimento da obrigação de prestação de contas

No comércio jurídico privado, se quem tiver contas a prestar não cumprir, o credor pode fazer valer o seu direito pela interposição de uma acção judicial para que o obrigado apresente contas no prazo que lhe for fixado, nos termos dos art.ºs 941.º e 942.º-A do CPC³². Se o réu não apresentar as contas pode o autor apresentá-las sob a forma de conta corrente, sem que o réu as possa contestar, sendo as mesmas julgadas segundo o prudente arbítrio do juiz, depois de convenientes averiguações e informações, inclusive com base em eventual parecer de pessoa idónea (art.º 943.º do CPC).

No domínio da gestão dos dinheiros públicos³³, os responsáveis que não remetam as contas, em prazo, às competentes instâncias governamentais ou ao Tribunal de Contas, deverão justificar a falta e proceder à entrega das

³¹ Art.º 65.º, n.ºs 1 e 2, do Código da Insolvência e de Recuperação de Empresas.

³² Se houver vários obrigados a prestar contas, deve a acção ser proposta contra todos sob pena de ilegitimidade passiva. Do mesmo modo, se forem vários os titulares do direito de exigir contas deve a acção ser proposta por todos, por se tratar de litisconsórcio necessário – neste sentido e concordante com a jurisprudência, v. Alberto dos Reis, *Processos Especiais*, vol. I, reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, 1982, p 314.

³³ Carlos Moreno caracteriza esta gestão como «a actividade desenvolvida pelas entidades de direito público e de direito privado (...), tendo por objecto próprio e especializado a obtenção, disponibilidade e afectação de dinheiros públicos com vista à realização das missões cometidas ao Estado no seu mais amplo sentido», *op. cit.*, p. 181. Trata-se, segundo o mesmo autor, «de uma actividade de natureza eminentemente técnica que não pode deixar também de ser analisada quanto às suas componentes ou elementos jurídicos, políticos, sociológicos e psicológicos», *ibid.*, p. 182.

respectivas contas. De contrário, não se seguirá uma acção de prestação de contas, mas a possível aplicação de sanções pecuniária e compulsória³⁴. No caso do Tribunal de Contas, pode ser ordenada a realização de uma auditoria para reconstituição e exame da gestão financeira da entidade ou órgão cujas contas não foram apresentadas, o que configura um idêntico princípio de substituição do credor ao devedor da prestação de contas.

5.1. Falta de apresentação das contas no Tribunal

Se os responsáveis financeiros obrigados a prestar contas não as entregarem ao Tribunal de Contas, até ao último dia de Abril do ano seguinte, incorrem numa infracção fundada na falta de cooperação com o Tribunal (art.º 10.º), a menos que apresentem uma justificação suficiente. Na ausência de justificação para a demora, ou de justificação procedente, ou ainda se as contas, conquanto tempestivas, apresentarem deficiências que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação, pode o Tribunal aplicar uma multa [art.º 66.º, n.º 1, al. a)]³⁵. Esta sanção não onera a entidade a que respeitam as contas, mas a pessoa singular responsável que omitiu o cumprimento do seu dever, uma vez que a responsabilidade em causa recai apenas sobre o agente da infracção [art.ºs 61.º, n.º 1, 62.º, n.ºs 1 e 2, e 67.º, n.º 3] ou sobre quem for estranho ao facto lesivo, mas responsabilizável subsidiariamente, em virtude da sua posição jurídica de supra-ordenação ou direcção, nos termos do art.º 62.º, n.ºs 1 e 3, ex vi art.º 67.º, n.º 3.

A falta injustificada de remessa das contas dentro do prazo fixado nos n.ºs 4 e 5 do art.º 52.º poderá, como se viu, além da correspondente sanção, determinar também a realização de uma auditoria, para tirar a limpo a situação subjacente ao incumprimento (art.º 52.º, n.º 7). Esta auditoria consiste num exame às contas por pessoa idónea, tecnicamente preparada, seguindo determinados princípios, regras, métodos e técnicas geralmente aceites, a fim de habilitar essa pessoa, o auditor, a formular conclusões, juízos ou recomendações³⁶.

³⁴ A sanção compulsória visa forçar o infractor a adoptar o comportamento devido, ainda que mais tarde, com vista a atingir um resultado final semelhante ao que se teria obtido com a observância voluntária da regra, apesar do diferimento temporal.

³⁵ A forma como este preceito se encontra redigido outorga um poder discricionário, isto é, se o Tribunal “pode aplicar uma multa”, também pode não a aplicar, ainda que provados se mostrem todos os respectivos factos. Melhor técnica legislativa seria retirar o verbo *poder* e deixar apenas o verbo *aplicar*, na terceira pessoa do singular.

³⁶ Cf. *Manual de Auditoria e Procedimentos*, vol. I, pp. 30 e ss., <http://www.tcontas.pt/pt/actos/manual/Manual.pdf>, 20-04-2013.

Na hipótese de o devedor da prestação de contas não cumprir e, por isso, ser condenado em multa, o Tribunal deve, nos termos do art.º 68.º, no final da respectiva sentença, dar ao demandado um prazo razoável para entregar as contas, com a advertência de o incumprimento desta ordem constitui crime de desobediência qualificada. Subsistindo o incumprimento, o juiz manda extrair certidão do processo de multa e remetê-la ao Ministério Público para procedimento criminal, no tribunal competente.

Mas se nem assim o responsável apresentar as contas, *quid juris?* O Tribunal de Contas não dispõe de outros meios coercitivos para obrigar seja quem for a prestar contas ou a entregar qualquer documento quando se lhe depare uma persistente recusa expressa ou tácita³⁷. Não obstante ser um tribunal³⁸, este não pode, por exemplo, obrigar o responsável a comparecer sob custódia policial acompanhado das contas ou de qualquer outro elemento. É certo que o pessoal integrado no corpo especial de fiscalização e controlo pode requisitar às autoridades policiais a colaboração que se mostre necessária ao exercício das suas funções, designadamente em casos de oposição a esse exercício – art.º 1.º, al. f), do Decreto-Lei n.º 440/99, de 2 de Novembro. Mas esta prerrogativa serve tão-só para neutralizar uma eventual resistência física que seja oposta aos auditores e que os impeça, por exemplo, de entrarem nas instalações da entidade que vão auditar e de aí permanecerem em paz executando o seu trabalho, não lhes consentindo uma actuação mais incisiva, como buscas ou revistas sob mandado.³⁹ Nem o próprio Tribunal pode ordenar uma busca às instalações, à escrita ou aos sistemas informáticos da entidade cujas contas não são prestadas, mesmo quando tudo isso seja património público. No entanto, uma autoridade

³⁷ A noção-fundamento de *ius romanum* era uma *vis*, força esta que precisava de uma *auctoritas* sobretudo para ser eficiente. Símbolo dessa autoridade era também a antiga imagem grega do Direito de uma deusa (Dikè, filha de Zeus e Thémis) com uma espada. No mesmo sentido, é bem expressivo o ditado segundo o qual «onde força não há, direito se perde» - v. Sebastião Cruz, *Direito Romano*, 4.ª ed., Dislivro, Coimbra, 1984, p. 55 e nota 82.

³⁸ Ao contrário do modelo de controlo externo anglo-saxónico de Auditor Geral, com plena independência do poder político, mas fortemente adstrito à cooperação com o Parlamento, em Portugal vigora o modelo continental napoleónico de Tribunal de Contas, órgão supremo, colegial e independente [art.ºs 202.º, 203.º, 209.º, n.º 1, al. c), 216.º da CRP], incumbido do controlo jurisdicional da execução do Orçamento do Estado nos termos da respectiva legislação (art.º 58.º, n.º 6, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – Lei de Enquadramento Orçamental).

³⁹ Se os auditados esconderem quaisquer elementos, se os negarem ou demorarem demasiado tempo a fornecê-los ao Tribunal, este não dispõe de meios para forçar a sua entrega e resolver a situação de forma rápida, eficaz e útil. Em relação ao Tribunal de Contas, o legislador parece confiar que tudo corre sempre bem, mas nem sempre assim é, pois, casos há em que a falta de um poder maior e mais compulsório se faz sentir, o que, além de frustrar, con-frange.

administrativa, como a da concorrência, pode não só realizar buscas domiciliárias, mas também efectuar apreensões, sob controlo de um tribunal comum ou do Ministério Público⁴⁰, relativamente a sócios, membros de órgãos de administração, trabalhadores e colaboradores de empresas ou associações de empresas, em caso de fundada suspeita de violação das regras da concorrência nacionais e comunitárias⁴¹.

Uma hipótese de tentar remover a recusa duradora de apresentação de contas é repetir o procedimento, ordenar nova notificação do obrigado, dando-lhe prazo para entregar as contas e, não as remetendo, abrir outro processo de multa contra o relapso, citá-lo e condená-lo, de forma eventualmente agravada, e acrescentando mais uma cominação de procedimento criminal. No entanto, se com isto o visado não se atemorizar, pode este incumprimento, constantemente renovado, prolongar-se até à exaustão e se, em vez de um, houver vários responsáveis igualmente incumpridores e resistentes, a missão do Tribunal de Contas pode tornar-se muito espinhosa e frustrante.

Outra saída, já referida, é, nos termos do n.º 7 do art.º 52.º, ordenar a realização de uma auditoria à entidade a que as contas dizem respeito, para apurar as circunstâncias da falta cometida ou da eventual omissão da elaboração da conta e proceder, inclusive, à reconstituição e exame da respectiva gestão financeira a fim de fixar o débito aos responsáveis⁴², se possível. Mas esta acção penaliza o Tribunal, sobrecarregando-o com as consequências nefastas da falta de prestação regular de contas pelos verdadeiros responsáveis. Acresce que, para estes, devido à exiguidade dos valores das multas e às contingências ou vicissitudes *pro reo* do processo sancionatório de matriz penal, pode, com muita probabilidade, valer a pena não cumprir a obrigação de prestar contas, pois o Tribunal acaba por disso se encarregar suprimindo a omissão.

⁴⁰ Art.ºs 17.º, 18.º, 19.º, 20.º e 21.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de Maio.

⁴¹ Se pretende fazer plenamente jus ao pregão de “verdadeiro tribunal”, o Tribunal de Contas tem de ter poderes mais musculados e actuantes, sendo cada vez mais necessário que a auditoria se afirme como uma verdadeira investigação judicial, com preocupação de recolher genuínos elementos de prova penal e civil para fundamentar devidamente a efectivação das respectivas responsabilidades em julgamento, para que aí não se frustrasse a reintegração do erário público pela inconsistência da prova recolhida em auditoria. É preciso “vontade política” para melhorar a capacidade de acção do Tribunal de Contas, o problema é que este fiscaliza, controla e sanciona precisamente os detentores dessa vontade que pode fazer e alterar leis.

⁴² Tal como na acção cível de prestação de contas se pode apurar um saldo negativo e condenar-se o obrigado a pagá-lo, também neste caso a auditoria pode detectar alguma diferença a repor pelo responsável pelas contas e, então, fixa-lhe esse débito.

Em todo o caso, porque as razões subjacentes são as mesmas, justifica-se a inclusão na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas de uma sanção compulsória, idêntica à estabelecida no art.º 77.º, n.º 2, al. b) da LEO, materializada num bloqueamento de fundos, créditos, transferências ou autorizações de pagamentos enquanto se mantiver a situação irregular.

Esta sanção compulsória, mais eficaz do que a multa, é adequada não só às situações em que as contas não são prestadas ao Tribunal, mas também ao incumprimento das recomendações deste, principalmente quando recomenda que as entidades públicas credoras procedam à arrecadação de receitas vencidas e elas ignoram, por demasiado tempo, tal recomendação, deixando acumular desmedidamente o montante em dívida, com o risco muito sério de se tornar incobrável ou de prescrever. Nestes casos, quando o Ministério Público descure ou não disponha de legitimidade para intentar a competente acção de responsabilidade civil contratual, para cobrança do crédito, seria ainda conveniente que o Tribunal pudesse emitir uma injunção cujo não acatamento, injustificado, daria de imediato lugar a sanções compulsórias e punitivas suficientemente persuasivas.

5.2. Falta de apresentação de contas às autoridades orçamentais

A Lei de Enquadramento Orçamental e a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas prevêem e punem, cada uma de sua forma, a falta de apresentação ou prestação das contas que lhes devem ser entregues, para os efeitos próprios das respectivas funções e jurisdição. Importa, pois, conhecer os contornos de tal divergência e as suas repercussões no tratamento processual desta matéria.

5.2.1. Disparidade de infracções

No domínio orçamental, a falta injustificada da apresentação de contas aos membros do Governo acima referidos constitui uma infracção punível com multa de valor igual ao previsto nos n.ºs 2, 4 e 5 do art.º 65.º, pela qual são responsáveis financeiramente as pessoas que deveriam ter apresentado essas contas [art.º 77.º, n.º 2, al. a), da LEO]. Mas esta falta de prestação atempada de contas constitui também fundamento de uma sanção compulsória, traduzida na rejeição *dos pedidos de requisição de fundos, de libertação de créditos, de autorização de pagamentos e de transferências relativamente ao orçamento em execução enquanto permanecer a situação de atraso* [art.º 77.º, n.º 2, al. b), da LEO].

Nesta conformidade, quando o atraso se verificar perante o Ministério das Finanças ou o da tutela, a própria lei considera isso grave e qualifica a infracção de financeira, ainda que não se verifique um prejuízo para o *aerarium* integrante de alcance, desvio ou pagamentos indevidos. Perante o Tribunal de Contas, não obstante a omissão ofender o mesmo bem jurídico, o faltoso comete uma infracção não financeira, considerada menos grave para efeitos sancionatórios. Em rigor, o que em ambos os casos se verifica é apenas uma violação do dever de colaboração com a entidade administrativa ou com o Tribunal que, não sendo justificada, merece castigo pecuniário.

Portanto, temos assim dois regimes jurídicos desencontrados para encarar e sancionar a falta de prestação atempada das contas. No primeiro caso, em cúmulo com a sanção compulsória, o cidadão responsável financeiro sofrerá uma penalidade mais grave do que no segundo, pois a moldura abstracta da multa aplicável, a uma conduta dolosa, é de 60 a 180 Unidades de Conta (UC)⁴³, de €6300 a €18900, enquanto no segundo caso a mesma sanção pecuniária só pode ir de 5 a 40 UC⁴⁴, ou seja, de €525 a €4200⁴⁵.

Desvalorizando a evidente contradição dogmática, com reflexos práticos, parece haver quem não se impressione com este tratamento diferenciado por considerar mais grave não apresentar as contas aos ministérios, já que isso inviabilizaria o encerramento tempestivo das contas e da Conta Geral do Estado. Contudo, uma tal razão, se bem que, em parte, procedente, não basta para sustentar a referida desproporção, pois, a justificar-se esta, deveria ser precisamente ao contrário, afigurando-se mais grave e reprovável não cumprir perante o Tribunal do que diante de uma autoridade não judicial. Além disso, não se bastando com uma punição pecuniária mais grave, a acção sancionadora prevista na LEO não se queda pela multa, pune o atraso na apresentação de contas travando as transferências de fundos, a realização de despesas e os pagamentos, enquanto durar o incumprimento, coagindo assim os responsáveis a apresentar as respectivas contas necessárias à consolidação e elaboração da Conta Geral do Estado e do orçamento do ano seguinte (art.º 77.º da LEO, no seu n.º 2).

⁴³ Art.º 65.º, n.ºs 2 e 4, da LOPTC, com a redacção introduzida pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de Agosto, e 61/2011, de 7 de Dezembro.

⁴⁴ Nos termos do art.º 5.º, n.º 2, do Regulamento das Custas Processuais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro, a UC é actualizada anual e automaticamente de acordo com o indexante dos apoios sociais (IAS), devendo atender-se, para o efeito, ao valor de UC respeitante ao ano anterior.

⁴⁵ Art.º 66.º da LOPTC

De qualquer modo, o que não passa despercebido é a Lei de Enquadramento Orçamental conceptualizar uma responsabilidade financeira sancionatória por uma conduta que, quando cometida perante o Tribunal de Contas, preenche uma infracção não financeira com fundamento na omissão de colaboração devida ao Tribunal. A simples falta de entrega tempestiva das contas, embora viole o dever de cooperação, não configura um dano patrimonial ou moral, emergente ou futuro, susceptível de fundamentar uma obrigação de indemnizar ou de repor, a ponto justificar uma punição própria das infracções financeiras.

5.2.2. Tratamento processual inconstitucional

Em ambos os referidos casos de omissão de apresentação de contas, seja perante os ministérios das Finanças ou da respectiva tutela, seja perante o Tribunal de Contas, compete sempre a este último, nos termos da respectiva legislação, efectivar as inerentes responsabilidades. Com efeito, a LEO ao qualificar de financeira a falta de apresentação tempestiva das contas dos serviços e fundos autónomos atribui expressamente competência ao mesmo Tribunal para julgar tal infracção [art.ºs 71.º da LEO e 66.º, n.º 1, al. d)].

A introdução em juízo dos factos integradores de infracções financeiras compete ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas (art.ºs 58.º, 89.º e 108.º). Portanto, verificada a infracção, aquele departamento governamental tem de a comunicar ao representante do Estado nos tribunais, que, para defender a legalidade e os interesses do representado, dispõe de legitimidade para requerer o respectivo julgamento.

Todavia, quando uma infracção de igual natureza, mas que a lei não qualifica como financeira, for cometida no âmbito da jurisdição específica do Tribunal de Contas, não se encontra norma semelhante que incumba o MP de requerer o julgamento. No domínio da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, o n.º 4 do seu art.º 47.º dispunha que o MP «actua officiosamente e goza dos poderes e faculdades estabelecidas nas leis do processo». Embora demasiado genérica, e em rigor desnecessária, esta remissão dirigia-se também para o processo penal e, implicitamente, para a sua estrutura acusatória. Por conseguinte, os factos integradores de qualquer infracção, financeira ou não, eram levados a juízo pela iniciativa e pela pena do MP.

Porém, com as reformas, primeiro pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e depois pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, aquela norma desapareceu e as infracções sancionatórias consideradas não estritamente financeiras foram

arrumadas no art.º 66.º da LOPTC. Passou então a ser o próprio juiz que, ao considerar injustificada a falta de prestação tempestiva de contas, de documentos ou de colaboração com Tribunal, manda abrir um processo de multa, instrui-o e acusa o demandado, imputando-lhe os respectivos factos, estabelecendo só a partir daqui o contraditório e, a seguir, julga-o à luz das regras adjectivas ínsitas na LOPTC e, supletivamente, das previstas no Código de Processo Penal (CPP) - art.ºs 66.º, n.º 1, al. a), e 80.º, al. c).

No mar das garantias processuais, ergue-se assim à navegação um icebergue fundamental que urge contornar com uma inevitável manobra legislativa de recurso, para evitar o abalroamento da Constituição da República Portuguesa (CRP). É que, tratando-se de responsabilidade sancionatória efectivada segundo o direito penal, substantivo e adjectivo, o facto de a mesma entidade que acusa proceder ao julgamento fere na jugular o princípio do acusatório, característica inarredável do processo criminal, consagrado na CRP⁴⁶. A estrutura acusatória do processo penal requer a intervenção de actantes distintos, nos sucessivos momentos determinantes do *iter* processual, para assegurar o carácter isento, objectivo, imparcial e independente da decisão judicial. Significa isto que tem de haver um sujeito processual que acusa e delimita o objecto do processo, em regra o M.P., titular da acção penal (art.º 219.º, n.º 1, da CRP), e a seguir, pelo menos, um sujeito alvo da acusação e outro sujeito, também diferente, o juiz, que julga vinculado tematicamente à acusação, condenando ou absolvendo⁴⁷.

Certo que toda a instrução é da competência de um juiz (art.º 32.º, n.º 4, da CRP), mas o juiz instrutor fica impedido de participar no julgamento dos mesmos factos [art.ºs 40.º, al. b), e 41.º, n.º 1, do CPP]. Ora, na jurisdição financeira, em matéria de aplicação de multas pela não prestação de contas, e outras faltas previstas no art.º 66.º, esta garantia constitucional não é respeitada⁴⁸. Um processo em que o acusador é também o julgador não

⁴⁶ O processo criminal tem estrutura acusatória, estando a audiência de julgamento e os actos instrutórios que a lei determinar subordinados ao princípio do contraditório – art.º 32.º, n.º 5, da CRP. Segundo este princípio, um indivíduo «só pode ser julgado por um crime precedendo acusação por parte de um órgão distinto do julgador, sendo a acusação condição e limite do julgamento» - J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, p. 522. No mesmo sentido, Manuel Cavaleiro de Ferreira, *Curso de Processo Penal*, vol. 1, 1981, p.43.

⁴⁷ «...o respeito intransigente pelo princípio do acusatório leva o código a adoptar soluções que se aproximam duma efectiva “igualdade de armas”, bem como à preclusão de todas as medidas que contendam com a dignidade pessoal do arguido» - Preâmbulo do Código de Processo Penal, n.º 10, 3.º parágrafo, *in fine*.

⁴⁸ «O processo de estrutura acusatória contrapõe-se ao de estrutura inquisitória em que o tribunal é o *dominus* absoluto do processo, intervindo *ex officio*, sem necessidade de acusação por entidade diversa do julgador, e conduzindo-o com a mais ampla liberdade até à de-

pode considerar-se equitativo⁴⁹, no sentido consagrado no art.º 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem⁵⁰ e acolhido no art.º 20.º, n.º 4, da CRP⁵¹, sendo por isso insustentável a sua subsistência na justiça financeira processada segundo lei adjectiva penal (art.º 66.º), e impraticável perante o disposto no art.º 204.º da Lei Fundamental, segundo o qual, nos feitos submetidos a julgamento, não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados.

6. Possíveis soluções

A forma como hoje são qualificadas e sancionadas as infracções cometidas por falta de apresentação de contas públicas, por quem tem o dever de as prestar, dentro de um prazo fixado na lei, suscita algumas questões dogmáticas, processuais, inconstitucionais e de eficácia, que é mister encarar e resolver na lei.

Por outro lado, existem soluções que podem garantir um tratamento uniforme, mas revelam algumas dificuldades de harmonização sistémica, pelo que se afigura impreterível equacionar uma alteração mais profunda e adequada.

cisão final» - Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição da República Anotada*, tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, anotação n.º 5 ao art.º 32.º, p. 359.

⁴⁹ O processo equitativo apresenta-se conceptualmente «densificado pela integração e concorrência de vários elementos - os "referentes" ou "detectores de iniquidade": tribunal imparcial; prazo razoável; audiência pública, contraditório; presunção de inocência; igualdade de armas» - Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 17-3-2004, processo n.º 230/04, 3.ª secção,

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/df8928d389e21944802571b8004aaae9?OpenDocument>, 20-04-2013. E o conjunto destes referentes pressupõe a estrutura acusatória do processo penal, tal como é imposta pelo art.º 32.º, n.º 5, da CRP.

⁵⁰ Esta convenção, aprovada para ratificação pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro, vincula o Estado português e vigora na ordem jurídica interna com valor infraconstitucional, mas supra legal. Além disso, vale aqui também o disposto no art.º 14.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos assinado por Portugal em 7 de Outubro de 1976 e vigente na nossa ordem jurídica desde 15 de Setembro de 1978.

⁵¹ Sem oblição dos art.ºs 47.º, n.º 2, e 51.º a 54.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, n.º C 364/1, de 18-12-2000.

6.1. Opções desajustadas

A incoerência legal de considerar a falta de prestação de contas num caso infracção financeira e, noutro, infracção não financeira clama por uma solução normativa que reconcilie e harmonize o sistema. Esta problemática não é apenas conceptual, pois tem repercussões práticas importantes traduzidas numa diferença de tratamento judicial de realidades idênticas, vendo-se o mesmo tribunal obrigado a julgá-las e a sancioná-las de forma diferenciada, sem que para tal se veja uma razão suficiente. Como já se referiu, a falta de prestação de contas é mais gravemente punível se afectar o andamento do processo orçamental perante os ministérios do Governo do que se perturbar a fiscalização do Tribunal de Contas.

Uma solução possível seria considerar ambas as situações como infracções financeiras, passando a previsão e a estatuição do art.º 66.º para o art.º 65.º. Contudo, esta hipótese traz nas suas entranhas um inconveniente de peso, que é ficar a aplicação da sanção pecuniária dependente do Ministério Público, o que poderá gerar um conflito paralisante e insanável entre o juiz que detecta factos mercedores de multa e remete certidão ao MP, para o respectivo procedimento, e este, estribado no seu próprio juízo e na sua autonomia⁵², decide não instaurar esse procedimento.

Outra solução seria a inversa, passarem ambas as situações a ser consideradas infracções não financeiras e punidas nos termos do art.º 66.º, acrescentando-se a possibilidade de uma adequada sanção compulsória. Mas aqui permanece o referido totalitarismo inconstitucional do juiz que demanda, acusa, instrui, julga e sentencia.

Por isso, qualquer destas soluções obriga a pensar se o bem jurídico que se pretende proteger – a tempestividade da colaboração na apresentação das contas públicas - justifica uma verdadeira tutela penal ou se a natureza do ilícito e a da sanção aplicável não se enquadram antes num outro direito sancionatório, de índole administrativa. Isto numa época em que as contra-venções foram rasuradas do ordenamento jurídico nacional através da sua conversão em contra-ordenações⁵³ e, ao que parece, para sempre.

⁵² A autonomia do Ministério Público caracteriza-se, essencialmente, pela sua vinculação a critérios de legalidade e objectividade - art.º 2.º, n.º 2 do respectivo estatuto, aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, com as alterações entretanto introduzidas. Por incumbência constitucional (art.º 219.º, n.º 1, da CRP), o M.P. é o guardião da legalidade. Porém, quem guarda, fiscaliza ou controla o guardião? Ou, como dizia o poeta romano, Juvenal, *quis custodiet ipsos custodes?*

⁵³ Esta metamorfose processou-se a prestações: primeiro foram as transgressões por não pagamento ou pagamento viciado de portagens rodoviárias (Lei n.º 25/2006, de 30 de Ju-

6.2. Opção contra-ordenacional

A jurisdição financeira, regulada substantiva e adjectivamente pela LOPTC, efectiva duas estirpes de responsabilidade sancionatória, uma financeira, que acresce à responsabilidade reintegratória do prejuízo causado, e outra não financeira que pune a falta de colaboração com o Tribunal, designadamente pela não justificada falta de remessa das contas ao Tribunal ou a sua remessa com deficiências, nos termos dos art.ºs 10.º e 66.º, n.º 1, al. a). Muito embora esta infracção se encontre prevista na LOPTC, em virtude de todas as responsabilidades sancionatórias se pautarem pelo direito penal, a infracção cuja substância é apenas a não observância de um prazo de entrega de informação contabilística ao Tribunal, acaba por ser dogmática e processualmente encarada quase como se de um crime se tratasse.

É este tratamento, aplicável também à falta de apresentação de contas pelos serviços e fundos autónomos aos ministérios das Finanças e da tutela, que importa questionar.

6.2.1. O ilícito de mera ordenação social

Em primeiro lugar, convém reparar na diferença de valoração ética e moral que incide sobre as desvairadas condutas do ser humano que, logrando relevância jurídica, são também merecedoras de sanção, quer com finalidade retributiva, quer por razões de exemplo e de emenda ou de prevenção.

Na infinita numerosidade dessas condutas é possível separar as que na sociedade são automaticamente fulminadas com um desvalor ético e moral, daquelas que, neste particular, nenhuma ou quase nenhuma censura sofrem.

As primeiras, *v. g.*, tirar a vida a alguém, roubar, burlar, abusar sexualmente doutrem ou falsificar, são objecto do mais grave e solene direito sancionatório, o direito penal. As segundas condutas, por exemplo, certas violações dos direitos estradal, da concorrência, do consumo, do ambiente ou administrativo, ainda que afrontem uma certa ordem social, são consideradas eticamente indiferentes. E, por isso, não justificam o accionamento de um aparelho penalizador tão pesado, solene e socialmente estigmatizante como o penal, pelo que ficam sujeitas a um direito sancionatório diferente e autónomo. Este último «é, assim, um *aliud* que qualitativamente, se dife-

no); depois as transgressões em matéria de bilhética nos transportes colectivos (art.º 7.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho) e, finalmente, procedeu-se à transmutação em contra-ordenações de todas as contravenções e transgressões ainda em vigor (Lei n.º 30/2006, de 11 de Julho).

rencia daquele, na medida em que o respectivo ilícito e as reacções que lhe cabem não são directamente fundamentáveis num plano ético-jurídico, não estando, portanto, sujeitas aos princípios e corolários do direito criminal»⁵⁴.

Surge, assim, um princípio constitucional de subsidiariedade⁵⁵, segundo o qual o direito penal, como *ultima ratio*, só deve aplicar-se a condutas em si mesmas axiológico-socialmente relevantes, e por isso ilícitas independentemente da proibição legal, enquanto o direito de ordenação social se ocupa de condutas axiológico-socialmente neutras, que só a proibição legal lhes empresta o carácter ilícito⁵⁶. É este o caso, nomeadamente, da omissão de prestação tempestiva de contas públicas, de fornecimento de informações pedidas ou de apresentação de documentos, da falta de comparência para prestação de declarações e da introdução de elementos susceptíveis de induzirem o tribunal em erro⁵⁷. Condutas estas violadoras tão-somente de uma ordenação normativa de prazos ou disciplina processual, mas que intrinsecamente não suscitam qualquer fundamental censura ético-jurídica. Trata-se da violação de normas relativas ao comportamento dos responsáveis pela apresentação de contas e, por isso, de natureza meramente processual⁵⁸. E, por isso, o tratamento jurídico-criminal que o Tribunal de Contas

⁵⁴ Eduardo Correia, «Direito penal e direito de mera ordenação social», *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. XLIX, 1973, pp. 257-281, «268».

⁵⁵ «A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos» - art.º 18.º, n.º 2, da CRP.

⁵⁶ Neste sentido, Jorge de Figueiredo Dias, *Direito Penal. Parte Geral, Tomo I, Questões Fundamentais. A Doutrina Geral do Crime*, 2.ª edição, 2.ª reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra 2012, pp. 161 e ss..

⁵⁷ Cf. António L. de Sousa Franco, *Finanças Pública e Direito Financeiro*, 4.ª ed., reimpressão, vol. I, Almedina, Coimbra, 1993, p. 486. No entanto, a introdução nos processos de elementos susceptíveis de induzir o tribunal em erro, prevista na alínea f) do n.º 1 do art.º 66.º, pode assumir proporções mais graves, de natureza criminal, como falsificação ou obstrução intencional à justiça. O que, aliás, estava previsto no art.º 52.º, n.º 1, da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, segundo o qual eram «punidos com pena correspondente ao crime de falsificação aqueles que, dolosamente, introduzirem nos processos ou nas contas elementos destinados a induzir o Tribunal em erro». Mas por esta norma não ter passado para a legislação em vigor não significa que tal conduta não seja punida, pois a lei penal substantiva contempla este tipo de situações.

⁵⁸ Neste sentido, António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 6.ª ed., Almedina, Coimbra, 1993, p. 486. Contudo, importa não olvidar que a infracção processual tem a sua génese na formação e no desenvolvimento de um processo; se não há processo, não se pode falar em infracção processual. No domínio do processo civil, as multas devidas pela prática extemporânea de actos em juízo, tabeladas e graduadas na lei por referência à taxa de justiça e à extensão do atraso, são aplicadas automaticamente pela secretaria do tribunal, que não aceita a prática do acto nos três primeiros dias subsequentes ao termo do prazo sem o pagamento precípua da correspondente multa, embora a parte tenha

Ihe dispensa, por remissão da LOPTC para a lei penal adjetiva [art.º 80.º, al. c)] e por opção jurisprudencial⁵⁹, neste caso com duvidosa cobertura do art.º 8.º do Código Penal, só colhe alguma explicação em resquícios de uma tendência legislativa já ultrapassada para a hiper-criminalização⁶⁰. Acresce que do facto de a CRP atribuir ao Tribunal de Contas competência para efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei, não se segue que se esteja aí a tipificar um ilícito financeiro autónomo, pois a sede constitucional própria seria o art.º 165.º, n.º 1, da Lei Fundamental, cujas alíneas c) e d) só reconhecem os ilícitos penal, disciplinar e contra-ordenacional. Por outro lado, a qualificação da infracção não decorre do aparelho formal e processual que supletivamente a efectiva, mas sim da natureza do ilícito. Do que decorre, aliás, que o critério de distinção entre os ilícitos constitucionalmente aceites é de ordem valorativa, axiológica e social, e não consoante o sector da realidade sócio-económica e jurídica em que ocorrem as infracções. De contrário, poder-se-ia cair numa espécie de feudalismo sancionatório, por exemplo, nas áreas financeira, estradal, da concorrência, do consumo, do ambiente, quando afinal todas elas se podem reconduzir a um dos ilícitos constitucionais típicos, o contra-ordenacional.

Para combater a tentação política de usar o direito penal em matérias que não o merecem é que foi introduzido em Portugal o ilícito de mera ordena-

direito de reclamação para o juiz – art.ºs 145.º e 172.º do CPC. Esta solução mantém-se no projectado novo Código de Processo Civil, respectivamente nos art.ºs 139.º e 168.º.

⁵⁹ Cf., *inter alia*, a sentença de 25 de Janeiro de 2011, da 3.ª Secção do Tribunal de Contas n.º 03/2011, transitada em julgado, proferida no processo n.º 5-JRF/2010: «a responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei n.º 98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos enformadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento», <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2011/3s/st003-2011-3s.pdf>, 20-04-2013. Portanto, embora a política criminal dominante vise poupar o direito penal para condutas censuráveis do ponto de vista axiológico-social, o legislador e a jurisprudência financeiros, contrariando este desiderato, acabam por devolver ao direito penal o sancionamento de infracções irrelevantes do ponto de vista dos valores básicos da convivência humana, o tal «mínimo ético» que justifica a intervenção do direito penal.

⁶⁰ Já Eduardo Correia, citando as legislações brasileira, costa-riquenha, argentina e alemã, se referia à tendência que se desenhava «no sentido de expurgar dos códigos penais todas as hipóteses de infracções meramente administrativas, promulgando, paralelamente àqueles, leis avulsas onde se consagre, com carácter geral, a específica regulamentação e os princípios próprios deste grupo de infracções» - *Direito Criminal*, vol. I, reimpressão, Almedina, Coimbra, 2004, p. 23, nota 2.

ção social⁶¹, hoje regulado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro⁶², evitando-se, assim, a hipertrofia e a degradação do direito penal pela sua aplicação generalizada. Com efeito, este diploma, entretanto alterado, surge no âmbito de uma política descriminalizadora de condutas axiologicamente neutras e cuja sanção não se liga à personalidade do agente⁶³, razão por que, apesar de socialmente inaceitáveis, não carecem de tutela penal⁶⁴. Estão nesta categoria as infracções que decorrem da crescente intervenção reguladora e fiscalizadora do Estado, além do mais, na economia, no sistema financeiro, no ambiente e na protecção dos consumidores⁶⁵.

E à medida que assim se foi depurando o direito penal das chamadas bagatelas, foi-se também libertando a função jurisdicional desse, para alguns, designado direito penal secundário, que ao mesmo tempo foi passando para a esfera processual administrativa, com ganhos de dignificação da função

⁶¹ Pelo Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho, cujo preâmbulo dava conta da necessidade de um *direito de mera ordenação social*, um ordenamento sancionatório alternativo e diferente do direito criminal, «que permita libertar este ramo de direito das infracções que prestam homenagem a dogmatismos morais ultrapassados e desajustados no quadro de sociedades democráticas e plurais». Por outro lado, pretendia-se também poupar o direito penal ao «número inflacionário e incontrolável das infracções destinadas a assegurar a eficácia dos comandos normativos da Administração, cuja desobediência se não reveste de ressonância moral característica do direito penal».

⁶² Este diploma institui o ilícito de mera ordenação social e o respectivo processo impulsionado pelas seguintes razões fundadoras: 1) O pendor crescentemente intervencionista do Estado contemporâneo, nos domínios da economia, saúde, educação, cultura, equilíbrios ecológicos, etc.; 2) A necessidade de dar consistência prática às injunções normativas decorrentes deste crescente novo intervencionismo estatal, convertendo-as em regras efectivas de conduta com recurso a um quadro específico de sanções; 3) A urgência em conferir efectividade ao direito de ordenação social, entretanto reconhecido constitucionalmente, nos art.ºs 165.º, n.º 1, al. d), 227.º, n.º 1, al. q), e 282.º, n.º 3, da CRP (v. Preâmbulo). Entretanto, este regime foi alterado pelos decretos-leis n.ºs 356/89, de 6 de Janeiro, 244/95, de 14 de Setembro, 323/2001, de 17 de Dezembro, e pela Lei n.º 109/2001 de 24 de Dezembro.

⁶³ Cf. Jorge de Figueiredo Dias, «O movimento de descriminalização e o ilícito de mera ordenação social», in *Jornadas de Direito Criminal: O Novo Código Penal Português e Legislação Complementar*, I, 1983, pp. 317-336.

⁶⁴ Na esteira de Eduardo Correia e *Jellineck*, pode mesmo afirmar-se que nem sequer cabe ao direito penal proteger todos os valores eticamente fundamentáveis, mas tão-só um mínimo ético essencial à vida em sociedade, «depurado de todo o dogmatismo moral» e «enriquecido com a descoberta de novos valores incarnados na prossecução de certos valores sociais» – Eduardo Correia, «Direito penal e direito de mera ordenação social», *loc. cit.*, p. 266.

⁶⁵ Cf. Preâmbulo do D.L. n.º 433/82, de 27 de Outubro. Sobre a evolução legislativa, em matéria de ilícito de mera ordenação social, o reforço das suas garantias de defesa e até uma certa descaracterização, v. o assento n.º 1/2003, do Supremo Tribunal de Justiça, *Diário da República*, série I-A, n.º 21, de 25 de Janeiro de 2003, pp. 547-559.

do juiz e dos tribunais. Todavia, o Tribunal de Contas não parece disposto a surfar esta onda descriminalizada.

6.2.2. A omissão de prestação de contas como contra-ordenação

A simples omissão de prestação de contas, apesar de inadmissível, não constitui ofensa a bens ou valores fundamentais à convivência humana que justifique a dignidade penal que a jurisdição financeira lhe atribui (art.ºs 77.º, n.º 2, al. a), da LEO, e 80.º, al. c), 66.º e 67.º, n.º 3, da LOPTC). Por outro lado, a sanção patrimonial aplicável a tal infracção reveste o carácter de coima e não de pena criminal. Primeiro porque não é possível convertê-la em prisão subsidiária, apenas remeter para execução fiscal a respectiva quantia (art.º 8.º, n.º 3). Depois, a multa não tem relação com a personalidade ou a atitude interna do agente. E, finalmente, a sanção pecuniária por atraso na apresentação das contas não visa a socialização ou a reinserção social do agente. Portanto, a sanção em causa reconduz-se a uma simples «admonição, como especial advertência ou reprimenda relacionada com a observância de certas proibições ou imposições legislativas»⁶⁶. Deste modo, sendo evidente a natureza de coima da sanção pecuniária fixada no art.º 66.º da LOPTC, segue-se que, por força do disposto no art.º 1.º da Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, a respectiva infracção não pode deixar de ser considerada uma contra-ordenação⁶⁷.

Mesmo ao nível subjectivo mostra-se desajustado considerar ou equiparar a culpa de uma infracção não estritamente financeira à culpa penal, pois nesta, como afirma Figueiredo Dias, o agente tem «de responder pela personalidade - pela atitude pessoal – que se exprime no facto ilícito-típico e o fundamenta»⁶⁸. Por conseguinte, e *a contrario*, a culpa na infracção por falta de apresentação de contas ao Tribunal ou aos ministérios identifica-se com a culpa contra-ordenacional e, nesta matéria, como diz o mesmo autor, «a última palavra pertence à ciência do direito administrativo»⁶⁹.

⁶⁶ Jorge de Figueiredo Dias, *op. cit.*, pp. 165-166.

⁶⁷ Tudo isto que se diz da multa por falta de prestação de contas e o que de seguida se dirá sobre a culpa, que dão à infracção a natureza material de contra-ordenação, e não de infracção penal, vale também para a multa sancionatória financeira, que, em rigor, não é senão uma contra-ordenação formalmente criminalizada por remissão da LOPTC.

⁶⁸ *Op. cit.*, p. 165.

⁶⁹ *Op. e loc. cit.*

Por conseguinte, afigura-se mais curial que o legislador assumia de forma expressa, e sem detença, a natureza materialmente contra-ordenacional da multa aplicável ao abrigo do art.º 66.º da LOPTC e do art.º 77.º, n.º 2, al. a), da LEO, e como tal passe a sancionar as respectivas condutas. As coimas devem ser aplicadas por autoridades administrativas, sem prejuízo do direito de acesso ao tribunal, por via de recurso, com todas as garantias previstas no art.º 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem⁷⁰, em duplo ou terceiro grau de jurisdição. No Tribunal de Contas os processos de multa, que não merecem dignidade jurisdicional⁷¹, senão em recurso, poderão ser tramitados e julgados, em primeira instância, pelo Director-Geral, com possibilidade de delegação nos subdirectores-gerais, ou substitutos, e nos ministérios pelas competentes entidades administrativas. Das decisões destas autoridades deve caber recurso para o juiz ou juízes do Tribunal de Contas.

Esta solução permite, desde logo, reconciliar a punição de uma conduta – retardamento ou omissão de prestação de contas - sem dignidade penal com os princípios constitucionais da subsidiariedade e da proporcionalidade que moderam a intervenção do direito penal. Além de que uma tal opção, vai ao encontro da doutrina e da política criminais mais modernas e razoáveis, que vincam bem a distinção entre as condutas material e legalmente ilícitas, reservando para aquelas a artilharia do direito penal e para estas um armamento mais ligeiro, flexível e adequado aos fins legais de conformação e regulação administrativa, económica ou financeira⁷². Por fim, a alteração que aqui se preconiza resolve, no Tribunal de Contas, o supra referido imbróglgio de inconstitucionalidade da actual tramitação dos processos de multa não financeira por um juiz simultaneamente acusador, instrutor e julgador.

⁷⁰ E no art.º 47.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, *cit.*.

⁷¹ Nem sequer pelo montante das multas, pois o máximo (40 UC) não ultrapassa os 4.500 euros. Em comparação, por exemplo, com as coimas aplicadas pela autoridade administrativa CMVM-Comissão de Mercado do Valores Mobiliários, normalmente de várias dezenas de milhares de euros, podendo chegar aos milhões – ver, entre outras, a decisão CMVM no processo de contra-ordenação n.º 42/2008, de 9-12-2010, <http://www.cmvm.pt/CMVM/Comunicados/ContrOrdMtoGraves/Documents/Decisao%20na%20integra.pdf>, 22-02-2013.

⁷² Muito embora o direito penal continue a aplicar-se subsidiariamente, se o contrário não resultar do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro (Ilícito de Mera Ordenação Social), como dispõe o seu art.º 41.º.

7. **Em conclusão:**

1. Na prestação de contas em geral, o incumprimento dá origem à instauração de uma acção judicial típica para obrigar o devedor a dar contas da sua administração dos bens doutrem.

2. Na gestão pública, sendo esta por definição de bens alheios, os responsáveis estão igualmente obrigados a prestar contas, como depositários dos fundos que lhes são confiados pelo Estado-Fazenda Nacional para que os afectem ao funcionamento da Administração, segundo os princípios da legalidade e do bem comum⁷³.

3. A LOPTC identifica especialmente as entidades que estão sujeitas à elaboração e prestação de contas. Deveria também especificar ou definir quais os profissionais – dirigentes ou funcionários – sobre quem recai a obrigação de elaborar e prestar as contas da respectiva entidade, uma vez que a responsabilidade financeira é pessoal e não do ente colectivo.

4. As contas da aplicação dos dinheiros públicos devem ser prestadas ao Tribunal de Contas, até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam. Até à mesma data devem também os serviços e fundos autónomos apresentar as suas contas ao membro do Governo encarregado da área das finanças e ao respectivo ministro da tutela.

5. Em qualquer destes casos de obrigatoriedade de prestar contas, a omissão de tal dever dá lugar a sanções pecuniárias desarmoniosas, consoante a falta seja cometida perante os referidos ministérios ou na jurisdição própria do Tribunal de Contas, não obstante ser sempre este o Tribunal competente para aplicar ora uma ora outra de tais sanções.

6. Se a omissão ou a demora na entrega das contas ocorrer perante o Tribunal, trata-se de uma infracção não financeira e o valor da respectiva multa, havendo dolo, tem de ser graduado entre 5 e 40 UC (€525 e €4200). Se a mesma falta for cometida perante os ditos ministérios, a infracção já tem natureza financeira e o responsável sujeita-se a uma multa de montante graduável entre 60 e 180 UC (€6300 e €18900). Isto além de uma sanção compulsória aplicada administrativamente através da retenção de fundos e

⁷³ O bem comum, segundo S. Tomás de Aquino, é aquilo que é necessário para que os homens não apenas vivam, mas vivam bem – *apud* Diogo Freita do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, *cit.*, pp. 43-44.

de não autorização de despesas e pagamentos, enquanto não forem apresentadas as contas.

7. Esta duplicidade sancionatória não repousa em nenhuma justificação plausível, nem do ponto de vista dogmático, quanto à natureza das infracções, nem na perspectiva da intensidade sancionatória, pelo que se impõe uma correcção legislativa.

8. Ante esta disparidade, as soluções que *prima facie* se perfilam são a de considerar as duas infracções como financeiras e assim as castigar ou, inversamente, nominar ambas como não financeiras e puni-las como tal, sempre à luz dos Códigos Penal e de Processo Penal, em qualquer caso com sanção compulsória.

9. Todavia, entregar assim ao direito de *ultima ratio*, em ambos os casos, a punição da falta de prestação atempada de contas é como utilizar mísseis para caçar tordos, claramente desajustado, no confronto com a natureza materialmente contra-ordenacional das infracções em causa.

10. Além disso, o actual tratamento adjectivo penal da não entrega das contas ou outras informações ao Tribunal de Contas, por remissão da respectiva lei de processo, viola o princípio constitucional da estrutura acusatória do processo penal, por ser o mesmo juiz que demanda, acusa, instrui, julga e sentencia.

11. Uma alteração legislativa que reconheça a natureza contra-ordenacional da referida infracção permitirá afastar esta inconstitucionalidade, atribuindo competência a uma entidade administrativa, do Tribunal de Contas, para decidir em primeira instância a aplicação deste tipo de multas, com recurso para os juízes do mesmo Tribunal, em duplo ou até em terceiro grau de jurisdição.

COLÓQUIO INTERNACIONAL

“POLÍTICAS ORÇAMENTAIS NUM CONTEXTO DE CRISE”¹

MESA REDONDA: PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

Nazaré da Costa Cabral²

¹ Salão Nobre da Reitoria da Universidade de Lisboa – 29 de Abril de 2013.

² Professora Associada da Faculdade de Direito de Lisboa.

Antes de mais queria começar por agradecer o convite que gentilmente me foi feito pelo Senhor Presidente do Tribunal de Contas, Dr. Guilherme d'Oliveira Martins, e pelo Senhor Juiz Conselheiro, Dr. José F. Tavares, para estar aqui hoje. É para mim motivo de grande honra e satisfação poder estar presente numa iniciativa com a importância que esta assume, especialmente no atual momento que marca as finanças públicas e a economia portuguesas, e que constitui um momento muito crítico da nossa História. Depois, o facto de poder estar presente numa iniciativa de dimensão internacional, que nos permite partilhar informação com académicos e juristas insígnos portugueses e franceses, constitui também uma experiência muito enriquecedora. Queria ainda cumprimentar os demais elementos desta mesa e saudar particularmente o seu moderador, o Professor Michel Bouvier, uma grande referência científica no domínio das Finanças Públicas francesas e europeias.

1. Embora o tema da minha apresentação seja o da programação orçamental, considero ser útil explicá-la a partir de uma perspetiva mais abrangente e integrada, e que é a da reforma da orçamentação pública. Na verdade, este processo de reforma, iniciado com a mudança de milénio, obteve, com a recente crise financeira e económica, uma legitimação e dinamização acrescidas. Isto mesmo foi reconhecido, por exemplo, por Blöndal (2012), economista proeminente da OCDE, ao qualificar a crise como um 'catalisador' das reformas orçamentais.

Importa, pois, começar por clarificar o conceito e o âmbito da orçamentação pública. Tendo por base o ponto de partida analítico de Schick (2002), considero que a hodierna orçamentação pública engloba duas vertentes:

- a) Em primeiro lugar, a macro orçamentação. Está aqui em causa a fixação dos objetivos de política orçamental que, em cada momento, se consideram prevaletentes: destes, relevam, sobretudo desde o início de milénio, a disciplina orçamental agregada e sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas;
- b) Em segundo lugar, a micro orçamentação. Está aqui em causa a definição de regras, estruturas e processos orçamentais que, no limite, permite identificar, matricialmente, diferentes modelos orçamentais.

Ora, o que desde já se pode afirmar é que o início do século XXI aparece muito marcado pela instrumentalização da micro orçamentação pública aos objetivos macro orçamentais. Ou seja, as reformas do domínio da estrutura e dos processos orçamentais são concebidas atendendo aos seus impactos substantivos, isto é, atendendo ao *outcome* orçamental que daí possa resultar. Diria mesmo que as reformas orçamentais estão hoje menos centradas nas formas e nos procedimentos (*'due process'*), como no passado sucedia, e estão, isso sim, cada vez mais condicionadas pelos resultados orçamentais (*'due outcome'*).

2. Relativamente à macro orçamentação, a mudança de milénio permitiu afirmar novas prioridades no domínio da política orçamental. Os objetivos prevaletentes da política orçamental contemporânea podem ser concretizados em três ideias-chave.

Em primeiro lugar, a ideia de **ajustamento (ou consolidação) orçamental**. Esta ideia envolve a reconstrução (neoclássica) da ideia de equilíbrio orçamental, em torno de três eixos:

— A recuperação do critério clássico do ativo de tesouraria (confrontando receitas e despesas efetivas), nas suas duas decorrências operativas: o *saldo global* e o *saldo primário*. Se é verdade que o saldo global é *'self-explaining'*, menos natural é a relevância do saldo primário (que relaciona as receitas e as despesas efetivas, com exceção dos juros da dívida pública). Todavia, o recurso a este saldo, na análise da política orçamental dos diferentes países, tem assumido uma utilidade crescente, pois, como veremos a seguir, a existência de saldos primários positivos constitui uma das condições de sustentabilidade de longo prazo da dívida pública (logo, de sustentabilidade da própria política orçamental);

— A afirmação crescente da noção de **saldo (global ou primário) estrutural, ajustado do ciclo**. Trata-se de desagregar a componente estrutural do saldo, ou seja, a componente do ciclo que corresponde ao padrão de comportamento habitual do Estado e que não depende pois das flutuações cíclicas da economia. Ele aparece, por vezes, designado como saldo estandardizado, ou então é reconduzido à noção de saldo de pleno emprego (neste sentido, Barbosa, 1997: 125). Esta última recondução não é contudo isenta

de crítica¹, ainda que se repararmos bem o saldo ajustado do ciclo é uma degenerescência do *princípio do equilíbrio de pleno emprego*, concebido pelo grande monetarista Milton Friedman (nos idos anos quarenta) e também por Arthur Smithies². A ideia central é a de que a noção de equilíbrio só faz sentido quando referida a um dado padrão de medida típico. O equilíbrio não deveria pois ser referido à luz das condições atuais da economia, antes a uma dada situação hipotética que lhe servisse de padrão – e esta consistiria justamente num nível elevado de emprego e de rendimento nacional. A construção do equilíbrio de pleno emprego corresponde, na verdade, a uma perspetiva conservadora da gestão orçamental, partindo do pressuposto (neoclássico) de que embora os desvios da taxa de crescimento estrutural, ou de longo prazo, possam ser parcialmente corrigidos através do orçamento, a verdade é que essa taxa de crescimento é basicamente insensível à política orçamental.

— Muito relacionada com as noções anteriores, aparece, designadamente no quadro da política europeia, a noção de ‘**objetivo orçamental de médio prazo**’. O objetivo orçamental que é fixado para cada Estado membro - diferente consoante o ponto de partida respetivo em matéria de défice orçamental e de dívida pública – deve ser concretizado ao longo de uma dada trajetória de ajustamento (v.g. três anos), esperando-se, ao longo dessa trajetória, uma melhoria do respetivo saldo estrutural. Considera-se que o ‘objetivo orçamental de médio prazo’ é dotado de alguma flexibilidade, na medida em que permite e acomoda desvios nessa trajetória, em razão de flutuações cíclicas da economia.

¹ Veja-se, por exemplo, a que é feita por Andrade e Duarte (2012: 158-159), para quem o saldo orçamental de pleno emprego não coincide com o saldo ajustado do ciclo. Como referem (*Cit*: 158), a estimação do saldo de pleno emprego supõe o conhecimento das relações existentes entre os níveis de receitas fiscais e de despesas públicas, mas também da atividade económica, implicando o recurso a uma definição, necessariamente convencional, do que deve entender-se por pleno emprego, bem como a avaliação do produto de pleno emprego ou produto potencial. Este indicador tem a vantagem de apostar, de forma implícita, para o objetivo final da política económica: a realização do pleno emprego e o máximo do bem-estar realizável. Ora, acrescentam (*Idem*: 159), com o aumento do desemprego na generalidade dos países e, em particular, nas economias europeias, e o aprofundar do desvio entre o produto potencial e o produto efetivo, a condução de uma política orçamental direcionada para o objetivo do pleno emprego foi sendo sucessivamente esquecida, ganhando cada vez maior importância a utilização de um *saldo corrigido da evolução cíclica do produto* como indicador de política orçamental.

² Sobre esta questão, veja-se Xavier (1970: 21 e ss.) e Diamond (1972: 56 ss.).

No quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), o saldo ajustado do ciclo tornou-se num elemento fundamental do processo de supervisão multilateral da política orçamental dos Estados membros. Na verdade, logo em 2005, aquando da primeira revisão, é concretizado precisamente o ‘*objetivo orçamental de médio prazo*’ (ou ‘*medium term budgetary objective*’ – MTBO), a fixar a cada um dos países em consolidação e cuja avaliação (pelas instâncias comunitárias) depende justamente dessa desagregação entre a componente estrutural e cíclica do saldo orçamental. O MTBO viu aumentada a sua importância no após-crise, quer com as alterações efetuadas ao PEC em 2011, pelo ‘*Six Pack*’, quer depois com a aprovação do ‘Pacto Orçamental’³ (março de 2012) e da concretização, nele, da nova ‘regra de ouro’ das finanças públicas europeias (veja-se particularmente a alínea *b*) do n.º 1 do seu artigo 3º).

Em segundo lugar, aparece a ideia dominante de **sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas**. O conceito de sustentabilidade está, por sua vez, intimamente associado ao conceito de *restrição orçamental intertemporal* (uma construção da microeconomia), impondo que o valor atual de todos os futuros excedentes orçamentais primários (os saldos orçamentais sem juros) seja igual ao valor do excedente da dívida pública (neste sentido, Pereira, 2012: 290). Isto significa que para que a política orçamental seja sustentável, o Estado deve obter, mais tarde ou mais cedo, saldos primários positivos, embora esta não seja a única condição (assim, Blanchard *et aliud*, 1990: 12)⁴.

Finalmente, aparece a ideia de **austeridade** – sem dúvida, a de relevância mais recente e conjunturalmente justificada. A austeridade traduz na verdade um refinamento ou, se se quiser, uma versão ‘musculada’ da ideia já vista de ajustamento orçamental. Ela é o produto da atual crise, da crise por que passam sobretudo algumas economias europeias, especialmente aque-

³ Ou ‘*Fiscal Compact*’, na expressão inglesa. Tecnicamente, ele é o *Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária*.

⁴ Manipulando a restrição orçamental do Estado (no curto prazo), estes autores chegam à restrição orçamental intertemporal, do seguinte modo,

$$\Delta \left(\frac{B_t}{Y_t} \right) = (r - g) \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{(G_t - T_t)}{Y_t}$$

Esta equação mostra que se o orçamento primário se encontra equilibrado, a dívida pública crescerá à taxa r , ao passo que o rácio da dívida crescerá apenas a $(r-g)$. Chega-se ao resultado esperado de que o rácio da dívida pública (B_t/Y_t) decrescerá mesmo quando o défice primário $(G_t - T_t)$ aumenta, desde que o crescimento do produto (g) seja bastante mais elevado do que o crescimento da taxa de juro (r) .

las que assistiram à transmutação de uma crise, que começou por ser financeira, numa crise de dívida soberana. E é o produto da situação de resgate e de assistência financeira a que essas mesmas economias foram sujeitas. A ideia de austeridade encontra em todo o caso, na doutrina económica dominante, bons fundamentos. O mais relevante – e nos últimos tempos também o mais controvertido e contrariado – é o argumento de Reinhart e Rogoff (2010), nos termos do qual existe evidência estatística de uma correlação negativa entre dívida pública (superior a 60% do PIB) e crescimento económico. O segundo fundamento é a noção de *austeridade expansionista*, devida a Alesina e Ardagna (surgida em 1998, e que agora impulsionada e aprimorada – 2009 e 2012). Basicamente, trata-se de defender que a consolidação orçamental não tem de prejudicar necessariamente o crescimento económico. Consideram estes autores que um período de ajustamento é expansionista se o crescimento do PIB real durante esse período for mais elevado do que o crescimento médio verificado nesse país, nos dois anos anteriores. Em alternativa a esta definição, como forma de evitar que o ciclo de negócios mundial possa levar a uma incorreta classificação dos ajustamentos orçamentais (mormente em pequenas economias muito dependentes do exterior), propõem uma outra definição (2012: 7): um ajustamento expansionista é aquele em que a diferença entre o crescimento médio do país e o crescimento médio para os países do G7 foi maior do que a média de crescimento nos dois anos anteriores ao ajustamento, em relação à média do crescimento do G7.

3. Com a viragem de milénio, instrumentalizada aos objetivos da macro orçamentação, também a micro orçamentação tem sido sujeita ao imperativo da reforma. E, neste plano, posso identificar as seguintes tendências internacionais:

- Primeiro. Afirmação de novas **regras orçamentais** (em contraponto às chamadas regras clássicas). Destas novas regras, destacam-se as *regras numéricas* que procuram, justamente de forma quantificada e objetiva, estabelecer limites para as principais variáveis orçamentais (regras de despesa e receita, regras sobre o défice orçamental ou regras de saldo e regras de dívida pública). Contrariamente também às regras clássicas, trata-se de regras que se referem a todas as Administrações Públicas (Estado e entidades infraestaduais) procurando condicionar a gestão orçamental respetiva e, sobretudo, os resultados orçamentais (ou seja, de novo o

predomínio do *outcome* orçamental sobre os aspetos formais). Uma das maiores críticas que tem sido apontada às regras numéricas está no seu efeito pró-cíclico: por exemplo, regras nominais de saldo, em fases negativas do ciclo contribuem ainda mais para agudizar essa situação recessiva. Daí que o doseamento com regras estruturais de saldo – anteriormente referidas – constitua uma forma de minimizar essa eficácia pró-cíclica. A outra forma está no desenvolvimento de instrumentos de programação orçamental de médio prazo da despesa pública que induzem a minoração dos efeitos dessa ‘*procyclicality*’. A eles referir-me-ei daqui a pouco.

- Segundo. Afirmção de **técnicas de orçamentação ‘top down’**, isto é, a fixação prévia dos tetos orçamentais para valores mais agregados de despesa que depois condicionam a atribuição de dotações aos níveis mais desagregados (ou seja, a orçamentação faz-se do topo para a base e não o contrário). Estas técnicas de orçamentação ‘*top down*’ visam, imediatamente, pôr cobro à lógica ‘incrementalista’ de alocação orçamental e, mediatamente, contribuir para a disciplina financeira agregada (como bem se vê, novamente, a micro orçamentação ao serviço da macro orçamentação).
- Terceiro e associada às anteriores, o desenvolvimento precisamente da **programação orçamental**. Esta pode, por sua vez, assumir uma dupla aceção:
 - a) Programação em sentido material. Quer esta significar a subordinação dos orçamentos (anuais) a quadros plurianuais de despesa pública que definem justamente aqueles tetos de despesa que referi no ponto anterior. Ainda que não se altere a natureza anual do orçamento, a alocação de dotações fica pois dependente da prévia definição (em termos plurianuais) desses limites de despesa;
 - b) Programação em sentido formal. Aqui, é a própria estrutura orçamental que se altera dando azo a uma estrutura sob a forma de programas orçamentais (plurianuais). Ou seja, no limite, o orçamento torna-se ele próprio num instrumento plurianual.
- Quarto (e também relacionado com os anteriores), a substituição de um **modelo de orçamentação de meios por um modelo de fins** (orçamentos de programas e *performance budgeting*): no modelo de orçamentação de fins releva, como é aliás indicado pelo

seu nome, não o meio (a dotação orçamental), mas sim o fim, o objetivo ('*output*') que é realizado através daquela dotação. A questão que me permito colocar é a de saber até que ponto a crise que estamos a viver não terá, no que se refere a este último aspeto (contrariamente aos anteriores), invertido esse caminho de reforma que se estava a fazer em Portugal, na direção de um modelo de fins. Na verdade, as medidas que têm vindo a ser adotadas pelo atual Governo parecem apontar no sentido do reforço da ótica de meios, até como instrumento de forte controle da gestão orçamental. Na verdade, historicamente, o modelo da orçamentação de meios está relacionado com essa função orçamental de controlo, ao passo que o modelo de fins aparece associado a funções de planeamento e de gestão. Ora, o processo de reforma orçamental que estava em marcha entre nós, desde 2007, e que apontava para a concretização da *performance budgeting* encontra-se, segundo me é dado saber, paralisado ou suspenso. E o futuro, nesta matéria, é de resto muito incerto.

4. Se isto é verdade, quanto ao resto pode bem dizer-se que a crise e a austeridade tiveram de facto um efeito catalisador nas reformas orçamentais. Na verdade, acentuaram as tendências internacionais referidas anteriormente. E isto, em dois momentos da história recente do nosso direito orçamental.

Em primeiro lugar, com a **alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) de 2011**, de cujas novidades destaco estas:

- A introdução de uma nova noção de saldo orçamental e de objetivo orçamental de médio prazo, consistente com a definida no PEC (revisão de 2005);
- Previsão de aprovação da (nova) lei de programação orçamental plurianual (programação em sentido material)
- Obrigatoriedade de especificação orçamental por programas de todas as despesas (programação em sentido formal).

Em segundo lugar, com a **alteração da LEO, de 2013**, muito recentemente aprovada no Parlamento. O objetivo político fundamental foi o da concretização, na legislação interna portuguesa, da (nova) 'regra de ouro' das fi-

nanças públicas resultante do *'Fiscal Compact'* e, bem assim, acolher algumas das alterações decorrentes do *'Six Pack'*. Das novidades, destaco:

- A concretização de um novo princípio da sustentabilidade;
- O estabelecimento de uma nova regra de dívida pública
- O estabelecimento de uma nova regra de saldo (estrutural)
- A concretização de um conceito de 'desvio significativo' (na trajetória de ajustamento).

Em suma, pode dizer-se que as alterações recentes na legislação portuguesa confirmam essa subalternização dos aspetos micro aos aspetos macro orçamentais, uma tendência que se afirmara com a transição de milénio e que a crise recente veio exacerbar.

Muito obrigada pela vossa atenção!

Referências

ALESINA, Alberto e ARDAGNA, Silvia — (1998). “Tales of Fiscal Adjustments”, Forthcoming in *Economic Policy*, nº 27, 449-545. Disponível em:

http://www.economics.harvard.edu/faculty/ardagna/files/Economic_Policy_1998_b.pdf. [último acesso: 13.05.27]

— (2009). “Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending”, NBER Working Paper Nº 15438.

— (2012). “The design of fiscal adjustments”. Disponível em:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2151380

[último acesso: 13.05.27]

ANDRADE, João Sousa e DUARTE, António Portugal (2012). “As finanças públicas portuguesas e o cavalo espanhol”, António Avelãs Nunes, Luís Pedro Cunha e Maria Inês de Oliveira Martins (Org.), *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida*, Scientia Juridica, 107, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 153-180.

BARBOSA, António S. Pinto (1997). *Economia Pública*, McGraw Hill, Alfragide, Portugal.

BLANCHARD, Olivier *et al.* (1990). *The Sustainability of Fiscal Policy: new answers to an old question*, OECD Economic Studies, no. 15.

BLÖNDAL, Jón R. (2012). “Fiscal sustainability”, International Federation of Accountants Seminar, Vienna, 20 March 2012. Disponível em:

http://www.slideshare.net/IFAC_Multimedia/jn-blndal-head-of-budgeting-and-public-expenditures-oecd [último acesso: 13.05.27]

DIAMOND, J. (1972). “The new orthodoxy in budgetary planning: a critical review of dutch experience”, *Public Finance*, Vol. 32, no.1.

PEREIRA, Manuel H. de Freitas (2012). “Sustentabilidade das Finanças Públicas na União Europeia”, João Ricardo Catarino e José F. F. Tavares (Coord.), *Finanças Públicas da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 287-314.

REINHART, Carmen M. e ROGOFF, Kenneth S. (2010). “Growth in time of debt”, NBER Working Paper Series. Working Paper 15639. Disponível aqui:

<http://www.nber.org/papers/w15639> [último acesso: 13.05.27]

SCHICK, Allen (2002). “Does budgeting has a future?”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, nº 2., 7-48.

XAVIER, Alberto (1970). *Política Orçamental e Economia de Mercado: a Experiência Americana do Após-Guerra*, Lisboa.

COLÓQUIO INTERNACIONAL¹

POLÍTICAS ORÇAMENTAIS EM CONTEXTO DE CRISE

Sessão de Abertura²

¹ Salão nobre da Reitoria da Universidade de Lisboa – 29 de Abril de 2013.

² Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente do Tribunal de Contas

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

É com a maior honra e com grato prazer que vos dirijo algumas breves palavras de boas-vindas no início deste Colóquio Internacional sobre *As Políticas Orçamentais em Contexto de Crise*, durante o qual estou certo que faremos uma reflexão séria sobre as respostas à atual crise económica e sobre a preparação das saídas necessárias.

Agradeço a presença de todos quantos nos deram a honra da sua participação, tendo acedido ao convite para partilhar connosco as suas reflexões.

Um agradecimento amigo e especial ao Primeiro Presidente do Tribunal de Contas francês – Didier Migaud - por nos ter dado a honra de aceitar o convite para participar neste encontro entre instituições de França e Portugal, dois países unidos por fortes e antigos laços de cultura, cooperação e amizade.

Os meus agradecimentos ainda aos representantes das instituições que, com o Tribunal de Contas de França e o Tribunal de Contas de Portugal, participam na organização do Colóquio: a FONDAFIP (*Association pour la fondation internationale de finances publiques*, através do Prof. Michel Bouvier); o IDEFF (Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa através do Prof. Eduardo Paz Ferreira). As nossas instituições uniram mais uma vez esforços no sentido de podermos hoje apresentar os nossos pontos de vista e trocar experiências sobre um tema que tem a maior actualidade.

O tema desta conferência “*As políticas orçamentais em tempo de crise*” leva-nos a refletir sobre o presente e o futuro pretendendo contribuir positivamente para que haja uma oportunidade de reforço da criatividade, de coesão e da confiança na Europa. Só no contexto europeu poderemos superar a atual situação, se houver inteligência, coragem e capacidade para pôr em primeiro lugar aquilo que nos une – através de mediação e de diálogo –

obrigando-nos a uma verdadeira partilha de experiências e responsabilidades.

Insatisfeitos com os resultados relativamente ao crescimento económico, conscientes dos efeitos sociais graves da fragmentação e do aumento do desemprego, preocupados com o ambiente depressivo e com as consequências das injustiças, da exclusão e das desigualdades – os cidadãos são chamados ao reforço cívico e democrático dos mecanismos de avaliação, de controlo e de auditoria.

Perante o dilema entre, por um lado, a disciplina financeira e orçamental e, por outro, a necessidade de promoção da justiça, do emprego e do desenvolvimento, torna-se indispensável uma articulação de tais objetivos. Com efeito, temos por um lado a exigência de mais disciplina e rigor orçamentais (de modo a estancar o perigoso aumento do endividamento) e, por outro, a necessidade de reencontrar uma via de desenvolvimento humano e de crescimento económico capazes de assegurar a criação de riqueza e de emprego e o reforço das condições que permitam a confiança e a coesão económica, social e territorial.

Sendo os efeitos destas duas orientações dilemáticos, estamos obrigados a procurar soluções capazes de compatibilizar os objetivos de sustentabilidade das Finanças Públicas e de desenvolvimento adequado das economias. Estamos, deste modo, perante a obrigação histórica de tirar as lições pertinentes do tempo em que vivemos.

A austeridade tem de ser instrumental – devendo envolver meios capazes de impedir bloqueamentos da justiça e desenvolvimento – enquanto a sobriedade, a equidade e a eficiência têm de ser permanentes na formulação, planeamento e avaliação. Prever, prevenir, planejar e avaliar têm de gerar prudência, rigor e temperança. As leis fazem-se para as pessoas. A rigidez não se confunde com a disciplina. Daí ser essencial garantir um equilíbrio entre o rigor, a transparência, o sentido de responsabilidade e o serviço público.

O desenvolvimento humano não é uma intenção mas um resultado. O progresso só se atinge se juntarmos finanças públicas sólidas à justiça, à coesão, à confiança e ao sentido comunitário.

Somos, assim, colocados perante o desafio de investir no futuro, mobilizando vontades e favorecendo as boas práticas. As consequências das ações dos Tribunais de Contas devem, por isso, traduzir-se em aperfeiçoamento e em acréscimo de valor e responsabilidade.

De facto, mais responsabilidade, crescente exigência na utilização e no gasto do dinheiro público, “accountability”, transparência, verdade, criação de um Estado moderno democrático, justo, aberto e disciplinado — eis alguns dos objetivos que temos de assumir com todas as consequências.

Os Tribunais de Contas têm, assim, no horizonte da sua ação a ideia forte e necessária de que o rigor e as boas contas são um fator de cidadania.

Os dinheiros e valores públicos têm de ser objecto de um rigoroso escrutínio, de modo a assegurar que os cidadãos tenham uma ligação de confiança e responsabilidade com o serviço público e com a concretização da responsabilidade social. Da fiscalização prévia à fiscalização concomitante e sucessiva, passando pelo julgamento da responsabilidade financeira e pelo julgamento de contas, estamos perante instrumentos que deverão permitir transparência, verdade e clareza na defesa de uma sociedade aberta, na qual as políticas públicas resultem de opções realmente partilhadas por todos e adequadamente sujeitas ao controlo efectivo dos cidadãos.

Prestar boas contas é contribuir para a credibilidade e a confiança. Gerir bem o dinheiro público é defender os contribuintes, os cidadãos e as gerações futuras.

Não precisamos de muitas leis, mas de bons exemplos. O excesso legislativo favorece a burocratização, o centralismo e a ineficiência.

As leis devem, por isso, ser suficientemente inteligentes e abertas para assegurar que a sua aplicação não ponha em causa o serviço público, nem os legítimos interesses dos cidadãos.

Precisamos assim de mediações fortes, determinadas e eficientes.

Sem consolidação, sem verdade e sem transparência, não há boas contas, não há responsabilidade. Em suma, o rigor financeiro e orçamental deve contribuir decisivamente para "mais justiça, mais emprego e mais desenvolvimento".

Quando se sentiram os primeiros sinais da crise financeira que actualmente vivemos, as organizações superiores de controlo das Finanças Públicas da União Europeia procuraram, através da coordenação de iniciativas e de um reforço do controlo das contas dos Estados e dos dinheiros públicos, encontrar instrumentos eficientes capazes de garantir um acompanhamento rigoroso e uma avaliação relevante e útil na prestação transparente de contas.

De igual forma se tem procurado intensificar uma atitude de responsabilização no tocante à gestão e aos resultados na aplicação dos recursos provenientes dos cidadãos contribuintes.

Impõe-se afirmar a autoridade e o prestígio das instituições democráticas europeias – o que exige a mobilização dos cidadãos e a consagração de instituições que permitam responsabilizar os decisores que dispõem de dinheiro público.

Torna-se necessário criar condições que permitam melhorar o controlo da respetiva utilização e dar condições de confiança que respondam à atual crise através da capacidade criadora e da realização da justiça e da solidariedade em nome da dignidade da pessoa humana.

Em suma:

- O dinheiro público tem de ser utilizado em benefício de todos;
- O desperdício tem de ser contrariado com disciplina;
- A solidariedade e a partilha de responsabilidades têm que tomar o lugar do egoísmo e da indiferença;
- As boas práticas têm de ser incentivadas e apoiadas;
- Os tribunais de contas devem ser mais ouvidos nas suas recomendações;
- As previsões devem ser mais rigorosas e neste momento têm de se basear numa exigente ponderação dos meios e dos fins e da criação de valor;
- Os serviços públicos e a justiça distributiva têm de ser melhorados;
- Os impostos têm de ser justos e adequados às capacidades dos contribuintes e ao bem comum.

O que se pretende não é apenas sancionar, mas sim apontar caminhos positivos no sentido de maior coesão, confiança e justiça. Mais do que apontar o que é negativo, impõe-se recomendar e promover o aperfeiçoamento.

A recuperação da crise económica e financeira obriga à poupança e à sobriedade, mas também à criação e ao incentivo da confiança. A sociedade toda é chamada à iniciativa, à criação e à responsabilidade social.

Temos um conjunto de temas e de oradores que certamente irão partilhar connosco um conjunto de saberes e de experiências que muito nos enriquecerão.

MEETING OF THE CONTACT COMMITTEE 2013

(10-11 October 2013, Vilnius, Lithuania)

Theme I - Seminar on the latest developments

Session II: *New Economic Governance – the role and tasks for SAIs*

*The SAIs in the context of
The new economic governance of the EU*

Guilherme d'Oliveira Martins¹

President of the *Tribunal de Contas* of Portugal

¹ Representado por José Tavares (Juiz Conselheiro e Diretor Geral do Tribunal de Contas)

CONTENTS

- 1. The new economic and fiscal governance of the European Union**
 - 1.1 Recent developments**
 - 1.2 Audit and accountability arrangements – New trends**
- 2. The significance of the audit by SAIs in the new context**
 - 2.1 The role of the external audit**
 - 2.2 The need to guarantee SAIs' independence**
 - a) Towards stronger democratic legitimacy and accountability*
 - b) The need for clarification of the new political and institutional architecture*
- 3. The Network on Europe 2020 Strategy Audit**
- 4. Final remarks**

1. The new economic and fiscal governance of the European Union

Introduction

The impacts of the financial crisis of 2008 have revealed the need to reform the economic and fiscal governance in the European Union (EU), so as to guarantee a sustainable attainment of the Union's goals, mainly as far as the Economic and Monetary Union is concerned.

In fact, some of the policy instruments which had previously been adopted (such as the Stability and Growth Pact), turned out not to be effective enough in giving rise to national fiscal policies consistent with the membership of a single currency.

Moreover, it was realized that disciplining fiscal policies was not enough to avoid instability, since in some cases the main source of imbalances was not the increase in public debt but rather the pressure of private debt. Reflecting the growing levels of public and private sectors debt, large current account imbalances have created external vulnerabilities that were exposed when the crisis broke.

In this context, establishing a permanent framework capable of ensuring more efficient EU economic and fiscal governance was considered essential for the future of the Union.

In addition, the revised financial regulation of the EU (approved last year) implies new commitments for member states' authorities to report to the European Commission on the use of EU funds, therefore extending the scope of audits to be performed by SAIs.

It has been broadly recognized that the reforms must be accompanied by appropriate measures to ensure adequate public audit, transparency and accountability. However, important questions arose, especially because the new instruments already in place are not clear from this viewpoint, despite some references to external independent audit.

I would like to propose to you some reflections on this matter. I also would be pleased to inform you on the recent activities of the Network on Europe

2020 Strategy Audit, closely linked with the new economic and fiscal governance of the European Union.

1.1 Recent developments

A brief reference to the new instruments

The report by the President of the European Council, Herman Van Rompuy, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union* (2012) proposed a vision for a stable and prosperous Economic and Monetary Union based on enhanced integrated frameworks for building blocks regarding the areas of financial, fiscal and economic policies.

He also highlighted the need for ensuring the necessary democratic legitimacy and accountability of decision making within the Economic and Monetary Union.

Within the *Conclusions of the European Council* of 27/28 June 2013, this requisite is also mentioned:

“Concrete new steps towards strengthening economic governance will need to be accompanied by further steps towards stronger democratic legitimacy and accountability at the level at which decisions are taken and implemented.”

Currently, several very important instruments have been approved and implemented. I would underline the fact that the *Strategy Europe 2020* and the related *Integrated Guidelines* provide the framework for the *rationale* of the recent instruments of economic, financial and fiscal governance of the EU, namely the *European Semester*, the *Treaty on Stability, Coordination and Governance*, including the *Fiscal Compact*; the *Six Pack* and the *Two Pack*.

1.2 Audit and accountability arrangements – New trends

As we know, the instruments recently adopted on economic and fiscal governance of the EU have several implications on the division of responsibilities between the EU and the Member States.

An important side of the recent changes is the shift of some Member States' powers, mainly in the fiscal area, into the EU institutions, whose supervision, coordination, audit and sanctioning powers are reinforced. However, national institutions are also envisaged by the recent restructuring process, including the new type of participation of the Member States implied by the recent Financial Regulation.

This new context also aroused some questions regarding the future role and tasks of SAIs.

2. The significance of audit by SAIs in the new context

2.1 The role of external audit

The Contact Committee (CC) has started early a dynamic assessment of the impact of the new instruments on the activity of SAIs.

As particularly important milestones of this process, I would like to underscore the reflections and decisions taken at the meetings of the Contact Committee of 2011 and 2012; in the latter the CC approved a Resolution establishing a *Task Force* which was asked to consider the prerequisites for the effective fulfilment of the tasks and the requirements needed to ensure the independence, effectiveness and credibility of SAIs. The objective is to enable the CC to contribute appropriately and thus effectively to (future) legislative processes in the European Union.

In this point, I would like to underscore the fact that the Portuguese *Tribunal de Contas* has been actively cooperating with the Statistical Institution, the Central Bank (of Portugal), the Ministry of Finance, the Parliament and its technical services for fiscal matters, and the Public Fiscal Council. The

goal is the improvement and enhancing of the permanent cooperation among these institutions of internal and external audit and supervision so that we will be enabled to have in Portugal an early warning system in order to avoid fiscal and indebted imbalances. Otherwise, we also consider crucial the strong cooperation and articulation with internal control bodies.

We have realized the relevance of renewed regulations, updated decisions processes, reinforced economic and fiscal discipline, more ambitious vision of the Union's targets and aims, redistribution of power among national and common institutions.

As European citizens, we are aware of the importance of these developments for our countries and for the Union.

Nevertheless, as members of this Committee, our attention should be focused on their implications for SAIs, their place within this modified structure and their roles in this new governance mechanisms.

2.2 The need to guarantee SAIs' independence

a) Towards stronger democratic legitimacy and accountability

It has been broadly recognized that one of the most important basic features of SAIs is their *independence*. And I think that we all agree in that here we have a very sensitive point when considering the role and tasks of SAIs in the context of the new economic and fiscal governance of the EU.

Of course, we should pursue the way of enhanced coordination and supervision established in the context of the recent EU governance which, no doubt, is necessary, mainly as far as the deepening of the EMU is concerned.

However, this development of the EU, as we have agreed, "*will need to be accompanied by further steps towards stronger democratic legitimacy and accountability at the level at which decisions are taken and implemented*"¹.

¹ *European Council Conclusions, 27/28 June 2013.*

I would underline two points connected with this assertion: concrete new steps towards strengthening economic governance must be compatible with two fundamental requirements: (i) the benefit of the Member States; (ii) the independence of their institutions (*maxime*, their parliaments and supreme audit institutions). We cannot rule out the fact that Member States are the constituents of the EU, and, as we have realized during the recent crisis, the imbalances of one of them inexorably affect the others.

We cannot forget that, in the EU context, the national viewpoint has been complemented with a process of sharing powers and sovereignties. This is owed to the capacity of MS and citizens to define and defend the core fundamental common interests and values and the concerning institutions, thus respecting the original sovereignty of the Member States and the principle of subsidiarity.

Actually, within the EU there are mechanisms and principles that allow us to preserve this balance. In particular, I would like to underscore the role of national parliaments in monitoring the *principle of subsidiarity*.

It is necessary to reflect on the relationship between the enhanced economic governance of the EU and the new role of national parliaments.

b) The need for clarification of the new political and institutional architecture

We need to recognize the fact that the matter we are addressing here, today, comprising economic, fiscal, and financial areas in the context of the enhanced coordination and supervision by EU is, ultimately, political.

Indeed, it consists of a reflection and debate on the powers committed to the EU and national institutions, as well as the new architecture of the political and institutional framework underpinning an EU more effective and democratic.

And, among those institutions, we have Supreme Audit Institutions; without them, no modern State, or organization of states, is currently conceivable.

In order to situate within a comprehensive perspective the discussion on the role and tasks of SAIs, towards the dynamic recent developments in the EU governance, it would be useful to return to the great global controversial topics which have been the object of reflection for some years until now, mostly even before the crisis of 2008:

- The enhancing of democracy in the decision-making procedures of the EU;
- The sharing of powers between EU and national institutions.

Indeed, despite the recent developments, it is not yet completely clear *what currently are* and, especially, *how will evolve*, the powers and roles of the EU institutions and the Member States' institutions.

Also, we should not rule out the need to reflect on the creation of new institutions capable of setting a desirable balance among the power and influence of Member States, so as to ensure decision mechanisms able to guarantee at the EU level an enhanced democratic status, deserving the acceptance of European citizens.

The role of SAIs regarding the audit of the allocation of the EU funds and the compliance of the enforceable provisions must also be seen altogether with the need to analyse the specific conditions – economic, financial, political, social and those related to administrative and legislative frameworks – which are the scenarios of the Member States' activities, that SAIs are clearly in a privileged position to carry out.

This Committee is faced with the challenge and responsibility of conceiving ways and mechanisms capable of ensuring an effective role for SAIs, in the audit of compliance and good management in the allocation of public funds by Member-States within the framework that is being defined, without loss of their independence.

Indeed, as results from the INTOSAI Declarations of Lima and Mexico, worldwide recognized by the 66th United Nations General Assembly, when and if SAIs were deprived of or gave away any part of its independence, they would cease to exist as such.

3. The Network on Europe 2020 Strategy Audit

As one of the activities the Contact Committee has been pursuing, I would like to give you some information concerning the *Network on Europe 2020 Strategy Audit*, chaired by the Portuguese *Tribunal de Contas*.

As you know, in the 2012 meeting of the Contact Committee it was considered that the audit of the implementation of the substantial public resources allocated to the goals and targets established in the Europe 2020 Strategy are essential to achieve the proposed goals, for the correct and transparent application of the funds and for citizens' trust in its institutions.

It was also recognized that SAIs, given their independence and technical capacity, are in a relevant position to carry out this audit. In the presence of common objectives, SAIs should act in an articulated way and share audit experiences (planning, working methods, results, etc.); therefore, the *Network on Europe 2020 Strategy Audit* was considered as an important forum for sharing experience and knowledge in the audit of the Strategy topics and a useful tool in the articulation of the activity of SAIs.

Therefore, the CC 2012 decided the continuation of the *Network on Europe 2020 Strategy Audit*, which should act in close articulation and collaboration with the *Network on Fiscal Policy Audit*, chaired by the SAI of Finland.

As regards the activity pursued after the CC 2012, I would highlight the Seminar of the Fiscal Policy Audit Network that was held in Potsdam on 12 to 14 June 2013, which included a Workshop devoted to Europe 2020 Strategy Audit to gather contributions of SAIs who had ongoing, completed or planned audits related to the Europe 2020 Strategy, namely in the topics set below:

- National and European funds being used for the fulfilment of the Europe 2020 Strategy goals;
- Programmes on the implementation of the national guidelines to achieve Europe 2020 Strategy objectives;

- Public programmes for the financial sustainability of each member state;
- The Europe 2020 Strategy and the SAIs' role.

In this session, that brought interested SAIs together to share their knowledge, plans and ideas in respect to auditing the Member States' strategy for economic growth and development, the following subjects were addressed:

- Longer working careers? Aggregate panel data evidence on the effects of rehabilitation on disability pensions (Finland);
- Europe 2020 Strategy results of the NCA's exploratory audit (The Netherlands);
- Audit of the implementation of the Portuguese Memorandum of Economic and Financial Policies – year of 2011 (Portugal);
- Europe 2020 – What's the status? (European Court of Auditors).

As the result of the workshop, the following conclusions were addressed by all participants:

- *“The aims of the Europe 2020 Strategy sought to confront and combat the onerous effects of the financial and economic crisis that is falling upon on Europe. The implementation of remedial measures requires the mobilization of substantial financial resources that belong to all nationals and European citizens;*
- *SAIs can play a role to assess the results achieved compared to goals expressed in EU strategies;*

- *The experience provided by the Network on Europe 2020 Audit shows that SAIs could reinforce their monitoring and assessing of the implementation of the measures;*
- *SAIs are encouraged to monitor the implementation of Europe 2020 Strategy in each member State through audits that assess the efficiency, economy and effectiveness of the use of the funds concerning the goals established.”*

Another major concern of Network in 2013 is to boost CIRCA Website in order to include documents related to themes regarding the Europe 2020 Strategy. Therefore, we intend to disclose on CIRCA all the presentations and final conclusions of the Potsdam workshop.

As for the activities planned for 2014 in order to strength SAIs best practice cooperation, the following matters will be addressed:

- The invitation to SAIs having performed audit works in the context of the Europe 2020 Strategy to share their results;
- The promotion of the CIRCA Website as important tool to have an operational network, ready to accept documents from interested SAIs and to motivate all SAIs to interact with the Network. Through this website SAIs can disclose the activities plans, the on-going work and the reports;
- The implementation of a possible workshop in articulation and collaboration with the Network on Fiscal Policy Audit, as the workshops held in Paris (2012) and Potsdam (2013).

Finally, the new strategy for the management of Public Finances, combining national and EU actions, is of great interest to all Member States and demands a strong cooperation and the sharing of expertise among SAIs.

4. Final remarks

The link between sharing sovereignty (inherent to the foundation of the EU in all integration processes which have been gradually pursued), and strengthening subsidiarity and proportionality is logic. Nevertheless, one must admit that such a process will certainly imply compelling requirements and challenges to be faced by SAIs, in the audit domains of the EU funds and of the implementation of national budgets set under the new instruments of the EU.

It is certainly up to national Parliaments to develop their initiatives under the affirmation of the principles of subsidiarity and proportionality.

From SAIs' point of view, we certainly have a set of potentialities of major importance so as to develop conditions of independence, in line with a strict respect of accountability, efficiency and transparency, in the context of recent developments in EU economic governance.

In fact, we have good examples of areas audited by SAIs, such as the *Network on Europe 2020 Strategy*, which prove that there is a fundamental and relevant role for external independent audit which can help the EU and its Member States to improve the economic and fiscal governance of the EU.

Public resources must meet the needs of the citizens-taxpayers, without lacking the supranational requirements – especially in a space increasingly integrated, as it is that of the EU (mainly, the EMU).

Despite the need for clarification of the role of SAIs in the recent context of the EU, it is our conviction that this new framework allows important conditions for SAIs to give an independent contribution to the new economic and fiscal governance of the EU.

To sum up: the fundamental lesson of this crisis is the awareness of the need for more and better *accountability* in close coordination with the democratic instruments of citizenship. Thereafter we come to the enhanced

role of SAIs, through the constitutional recognition in the Member States and a better integration in the Treaty of the European Union within the economic governance and the political contexts. Therefore, the Fiscal Compact must be integrated in supranational terms in the Treaty of the European Union. An adequate prevention against fiscal imbalances demands the consecration of legitimate and efficient interim protective plans – which should commit parliaments, governments and SAIs, so that democracy, cohesion and confidence can evolve.

SÍNTESE DO RELATÓRIO ANUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2013

A- Enquadramento da Intervenção do Ministério Público junto do Tribunal de Contas

1. Nos termos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), a organização do Tribunal de Contas contempla uma clara separação e distinção entre as competências de fiscalização e controlo financeiro (art.ºs. 5.º, n.º 1, al. a) a d), f), g), h) e i), 15.º, n.º 1, al. a) e b) e 50.º) e competências jurisdicionais de efetivação de responsabilidades financeiras (art.ºs. 5.º, n.º 1, al. e), 13.º, n.º 2, 15.º, n.º 1, al. c) e 4, 57.º a 70.º, 79.º e 89.º a 95.º).

O Tribunal de Contas dispõe, por isso, de três Secções especializadas: a 1.ª Secção, encarregada da fiscalização prévia e, em certos casos, da fiscalização concomitante; a 2.ª Secção, encarregada da fiscalização concomitante e sucessiva de verificação, controlo e auditoria; e a 3.ª Secção, encarregada do julgamento dos processos de efetivação de responsabilidades e dos recursos das multas aplicadas pelas 1.ª e 2.ª Secções e dos recursos das Secções Regionais.

O Tribunal de Contas emite também “Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social” e aprecia, no Relatório e Parecer respetivos, “a atividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património”, e pode, nesse relatório e parecer, formular “recomendações à Assembleia da República ou ao Governo, em ordem a serem supridas as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços” (art.ºs. 5.º, n.º 1, al. a) e 41.º, n.º 1 e 3 da LOPTC, 107.º, 162.º, al. d) e 214.º, n.º 1, al. a) da Constituição da República).

1.1. Na 1ª Secção (Fiscalização Prévia e Concomitante)

O Ministério Público é notificado de todas as decisões de concessão, recusa e isenção de visto, podendo recorrer de quaisquer decisões finais (art.º 96.º, al. a) da LOPTC); está presente e intervém nas sessões semanais e no plenário da Secção e emite parecer nos recursos.

Relativamente às auditorias de fiscalização concomitante, o Ministério Público emite parecer prévio à aprovação do Relatório de Auditoria (art.º 29.º da LOPTC e 73.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas).

1.2. Na 2ª Secção (Fiscalização Sucessiva)

O Ministério Público emite parecer prévio à aprovação do Relatório de Auditoria.

O Ministério Público é “notificado de todos os relatórios finais aprovados”, tendo em vista, sempre que neles se considerem verificados factos constitutivos de responsabilidade financeira, poderem ser, eventualmente, desencadeados procedimentos jurisdicionais – art. 54.º, n.º 4 e 57.º, n.º1, da LOPTC).

O Ministério Público está vinculado à base factual constante dos relatórios que lhe são remetidos podendo desenvolver diligências complementares de prova (artigo 29.º, n.º 6, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto).

1.3. Na 3.^a Secção (processo jurisdicional)

Sempre que os relatórios das ações de controlo do Tribunal, bem como os relatórios das ações dos órgãos de controlo interno, evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira, os respetivos processos são remetidos ao Ministério Público, a quem compete requerer, perante a 3.^a Secção e as Secções Regionais, o julgamento dos processos de efetivação de responsabilidades financeiras.

Nesse âmbito compete ao Ministério Público:

- Requerer e acompanhar os julgamentos dos processos inspetivos e de auditoria que lhe são distribuídos na sequência da remessa ao Ministério Público, quer pelas 1.^a e 2.^a Secções do Tribunal de Contas, quer pelos Órgãos de Controlo Interno;
 - Emitir parecer, nos termos do n.º 1 do artigo 99.º da LOPTC, nos recursos interpostos pelos demandados das decisões proferidas em 1.^a instância, incluindo os das secções Regionais da Madeira e dos Açores;
 - Interpor recursos das decisões finais proferidas em 1.^a instância;
 - Interpor os recursos obrigatórios para o Tribunal Constitucional;
 - Interpor recursos para o Plenário Geral do Tribunal de Contas para uniformização de jurisprudência.
2. O Ministério Público intervém no Plenário Geral, nomeadamente em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado, planos de ação trienal e recursos extraordinários.

B- Representação do Ministério Público junto do Tribunal de Contas

1. Durante o ano de 2013, a representação do Ministério Público junto do Tribunal de Contas (sede) foi assegurada por **dois** procuradores-gerais adjuntos. Tal número configura-se agora como insuficiente, face ao volume e complexidade processual inerente a uma jurisdição especializada e à ausência de um núcleo de assessores constituído por magistrados.
2. O Ministério Público é funcionalmente apoiado por quatro funcionários da Direção-Geral do Tribunal que integram o Núcleo de Apoio ao Ministério Público, sendo a equipa constituída por **1** técnica superior, que coordena, **2** técnicos superior e **1** técnica.

O Núcleo de Apoio ao Ministério Público assegura o apoio técnico e administrativo, procedendo à preparação dos processos e à emissão de informações sobre matérias de responsabilidade financeira, que servem de base à produção dos despachos finais dos Magistrados do Ministério Público, bem como assegura a organização dos processos administrativos.

C- Atividade do Ministério Público

Em 2013 o Ministério Público emitiu **55** pareceres em projetos de relatório, **13** dos quais em sede de fiscalização concomitante (1ª Secção) e **42** em sede de fiscalização sucessiva (2ª Secção). Esteve presente em **66** sessões das respetivas Secções.

A totalidade dos Relatórios do Tribunal de Contas remetidos ao Ministério Público durante o ano, reparte-se da forma seguinte: **17** da 1ª Secção, **42** da

2ª Secção e **1** Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Assembleia da República.

Acrescem, transitados do ano anterior, **6** Relatórios da 1ª Secção, **27** da 2ª Secção e **1** da SRTCM

Do total de Relatórios, foram notificados, com evidência de infrações financeiras, **14** da 1ª Secção, **11** da 2ª Secção e **68** de Órgãos de Controlo Interno.

A estes acrescem, transitados do ano anterior, **6** Relatórios da 1ª Secção, **23** da 2ª Secção, **19** de Órgãos de Controlo Interno e **1** da SRTCM.

Durante o ano foram apresentados **24** requerimentos acusatórios.

O Ministério Público proferiu **42** despachos de arquivamento em processos nos quais eram evidenciadas infrações financeiras.

Tais arquivamentos tiveram como fundamentos:

1. A falta de todos os pressupostos da responsabilidade financeira, designadamente o elemento subjetivo das infrações;
2. A não efetivação ou efetivação deficiente do contraditório;
3. A desqualificação dos factos como infração;
4. Insuficiência de elementos de facto ou de prova.

Foram, ainda, proferidos despachos finais de extinção de responsabilidade financeira sancionatória por pagamento voluntário de multa em **26** processos.

Transitaram para 2014, **33** Relatórios de Órgãos de Controlo Interno e **22** Relatórios de Auditoria do Tribunal.

Em **44** processos, **68** indigitados responsáveis requereram e procederam ao pagamento de multas, no montante global de **133 105, 86 €**.

Do total de relatórios, foram participados ao MP sem evidência de infrações: **3** da 1ª Secção, **31** da 2ª Secção, **13** de OCI e **1** Parecer do TC sobre a Conta da Assembleia da República.

Foram ainda objeto de tratamento **16** outras notificações.

Durante o ano 2013 foram distribuídos, na 1ª instância, **24** processos de julgamento de responsabilidade financeira.

Nos recursos com origem em processos da 1ª Secção o Ministério Público emitiu **20** pareceres.

Para o Plenário da 3ª Secção o Ministério Público interpôs **1** recurso e emitiu parecer em **26**.

Foi interposto **1** recurso extraordinário de fixação de jurisprudência e **2** recursos para o Tribunal Constitucional.

¹ *A Crónica da Jurisprudência*, elaborada no Departamento de Consultadoria e Planeamento (Núcleo de Informação Jurídica e Financeira), inclui a lista seleccionada de sumários de acórdãos e/ou sentenças do Tribunal de Contas transitados em julgado proferidos, no período compreendido entre Janeiro e Dezembro de 2013 os quais são agrupados de acordo com a natureza das funções de fiscalização exercidas pelo Tribunal e sumariados, classificados e ordenados dentro de cada grupo, consoante a instância decisória. A referida lista é antecedida de um índice dos temas tratados nos documentos incluídos.

² A **publicação integral** do conteúdo desta crónica encontra-se no **CD Rom** incluído nesta Revista.

¹ *A Crónica da Jurisprudência*, elaborada no Departamento de Consultadoria e Planeamento (Núcleo de Informação Jurídica e Financeira), inclui a lista seleccionada de sumários de acórdãos e/ou sentenças do Tribunal de Contas transitados em julgado proferidos, no período compreendido entre Janeiro e Dezembro de 2013 os quais são agrupados de acordo com a natureza das funções de fiscalização exercidas pelo Tribunal e sumariados, classificados e ordenados dentro de cada grupo, consoante a instância decisória. A referida lista é antecedida de um índice dos temas tratados nos documentos incluídos.

² A **publicação integral** do conteúdo desta crónica encontra-se no **CD Rom** incluído nesta Revista.

ÍNDICE

ABSOLVIÇÃO	
Acórdão nº 005/2013 - 3ª S/PL.....	230
Acórdão nº 019/2013 - 3ª S/PL.....	240
Acórdão nº 023/2013 - 3ª S/PL.....	242
ABSTENÇÃO DE VOTO	
Acórdão nº 003/2013 - 3ª S/PL.....	228
ACORDO DE COLABORAÇÃO	
Acórdão nº 014/2013 - 1ª S/SS	167
ADESÃO	
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/SS	165
ADJUDICAÇÃO	
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
Acórdão nº 035/2013 - 1ª S/SS	181
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012	205
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
Sentença nº 016/2013 - 3ª S/SS.....	224
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DIRETA	
Decisão nº 001-FP/2013 - SRM.....	253
Decisão nº 002-FP/2013 - SRM.....	254
ADMINISTRADORES HOSPITALARES	
Sentença nº 014/2013 - 3ª S/SS.....	221
AJUSTE DIRETO	
Acórdão nº 001/2013 - 3ª S/PL.....	226
Acórdão nº 004/2013 - 3ª S/PL.....	229
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL.....	196
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Acórdão nº 035/2013 - 1ª S/SS	181
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - 2ª S/SS	205
Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE	
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/PL.....	192
Acórdão nº 009/2013 - 1ª S/PL.....	195
Acórdão nº 010/2013 - 1ª S/SS	166
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL.....	196
Acórdão nº 014/2013 - 1ª S/SS	167

Acórdão nº 017/2013 - 1ª S/PL	199
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Acórdão nº 027/2013 - 1ª S/SS	176
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
Acórdão nº 035/2013 - 1ª S/SS	181
ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS	
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
AMORTIZAÇÃO	
Acórdão nº 003/2013 - 1ª S/PL	183
ANO 2003	
Acórdão nº 005/2013 - 3ª S/PL	230
ANO 2004	
Acórdão nº 005/2013 - 3ª S/PL	230
ANO 2005	
Acórdão nº 005/2013 - 3ª S/PL	230
APLICAÇÃO DA LEI MAIS FAVORÁVEL	
Sentença nº 002/2013 - 3ª S/SS	215
APROVAÇÃO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA	
Acórdão nº 017/2013 - 3ª S/PL	238
AQUISIÇÃO DE AÇÕES	
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/PL	192
AQUISIÇÃO DE BENS	
Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211
AQUISIÇÃO DE PARTICIPAÇÕES LOCAIS	
Decisão nº 004/2013 - SRA	247
Decisão nº 007/2013 - SRA	248
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL	196
Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211
Relatório de Auditoria nº 021/2013 - FC/SRM	258
ARRECADAÇÃO DE RECEITAS	
Relatório de Auditoria nº 010/2013 - 2ª S/SS	206
ASSESSORIA ECONÓMICA E FINANCEIRA	
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL	196
ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS	
Acórdão nº 025/2013 - 1ª S/SS	171
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Relatório de Auditoria nº 009/2013 - 2ª S/SS	206
ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/SS	163

Acórdão nº 017/2013 - 1ª S/PL	199
Acórdão nº 032/2013 - 1ª S/SS	180
ATIVO IMOBILIZADO CORPÓREO	
Relatório de Auditoria nº 009/2013 - 2ª S/SS	206
ATRASO NO CUMPRIMENTO	
Relatório de Auditoria nº 024/2013 - 2ª S/SS	209
ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS	
Acórdão nº 007/2013 - 3ª S/PL	232
AUDITORIA DE PROJETOS OU PROGRAMAS	
Relatório de Auditoria nº 029/2013 - 2ª S/SS	210
AUDITORIA FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - 2ª S/SS	205
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - FS/SRA	249
Relatório de Auditoria nº 009/2013 - 2ª S/SS	206
Relatório de Auditoria nº 010/2013 - 2ª S/SS	206
Relatório de Auditoria nº 015/2013 - 2ª S/SS	208
AUDITORIA OPERACIONAL	
Relatório de Auditoria nº 018/2013 - 2ª S/SS	209
AUDITORIA ORIENTADA	
Relatório de Auditoria nº 004/2013 - FC/SRM	258
Relatório de Auditoria nº 004/2014 - 2ª S/SS	211
Relatório de Auditoria nº 005/2013 - 2ª S/SS	205
Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211
Relatório de Auditoria nº 007/2013 - FC/SRA	249
Relatório de Auditoria nº 013/2013 - 2ª S/SS	207
Relatório de Auditoria nº 014/2013 - 2ª S/SS	208
Relatório de Auditoria nº 016/2013 - 2ª S/SS	208
Relatório de Auditoria nº 021/2013 - FC/SRM	258
Relatório de Auditoria nº 028/2013 - 2ª S/SS	210
AUDITORIA TEMÁTICA	
Relatório de Auditoria nº 011/2013 - 2ª S/SS	207
AUTARCAS COM EXPERIÊNCIA	
Acórdão nº 003/2013 - 3ª S/PL	228
AUTARQUIA LOCAL	
Acórdão nº 001/2013 - 3ª S/PL	226
Acórdão nº 005/2013 - 1ª S/PL	187
Acórdão nº 009/2013 - 3ª S/PL	234
Acórdão nº 021/2013 - 3ª S/PL	242
Sentença nº 016/2013 - 3ª S/SS	224
AUTOLIQUIDAÇÃO	

Relatório de Auditoria nº 005/2013 - 2ª S/SS	205
AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA	
Acórdão nº 005/2013 - 1ª S/PL	187
AUTORIDADE DE CASO JULGADO	
Acórdão nº 002/2013 - 3ª S/PL	227
AUTORIZAÇÃO	
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/SS	165
AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS	
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Sentença nº 006/2013 - 3ª S/SS	217
Sentença nº 016/2013 - 3ª S/SS	224
AUTORIZAÇÃO PARA PAGAMENTO	
Acórdão nº 006/2013 - 3ª S/PL	231
AUTORIZAÇÃO PARA PAGAMENTOS DE DESPESA	
Sentença nº 003/2013 - 3ª S/SS	216
AUTORIZAÇÃO PRÉVIA	
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/PL	185
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/PL	192
Acórdão nº 027/2013 - 1ª S/SS	176
AVALIAÇÃO DE CUSTOS	
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - FS/SRA	249
AVALIAÇÃO DE PROJETOS	
Relatório de Auditoria nº 029/2013 - 2ª S/SS	210
AVALIAÇÃO FINANCEIRA	
Acórdão nº 019/2013 - 1ª S/SS	169
CABIMENTO ORÇAMENTAL	
Acórdão nº 005/2013 - 1ª S/PL	187
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Relatório de Auditoria nº 005/2013 - 2ª S/SS	205
CADASTRO E INVENTÁRIO DOS BENS DO ESTADO	
Relatório de Auditoria nº 010/2013 - 2ª S/SS	206
CANDIDATURA	
Relatório de Auditoria nº 029/2013 - 2ª S/SS	210
CARTA DE CONFORTO	
Acórdão nº 007/2013 - 3ª S/PL	232
Acórdão nº 018/2013 - 3ª S/PL	239
CELEBRAÇÃO DE CONTRATO	
Acórdão nº 009/2013 - 1ª S/PL	195

CHEFE DE GABINETE	
Acórdão nº 019/2013 - 3ª S/PL	240
CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA	
Acórdão nº 001/2013 - 3ª S/PL	226
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - 2ª S/SS	205
COBRANÇA DE DÍVIDAS	
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - 2ª S/SS	205
COBRANÇA DE ENCARGOS	
Relatório de Auditoria nº 009/2013 - 2ª S/SS	206
COBRANÇA DE IMPOSTOS	
Relatório de Auditoria nº 005/2013 - 2ª S/SS	205
COBRANÇA DE RECEITAS	
Relatório de Auditoria nº 010/2013 - 2ª S/SS	206
Relatório de Auditoria nº 015/2013 - 2ª S/SS	208
CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO	
Acórdão nº 005/2013 - 3ª S/PL	230
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA	
Acórdão nº 017/2013 - 1ª S/PL	199
COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS	
Acórdão nº 002/2013 - 3ª S/PL	227
COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS ARBITRAIS	
Acórdão nº 002/2013 - 3ª S/PL	227
CONCORRÊNCIA	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/PL	185
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/SS	163
CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO	
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
Relatório de Auditoria nº 029/2013 - 2ª S/SS	210
CONCURSO PÚBLICO	
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/PL	192
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL	196
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
Acórdão nº 035/2013 - 1ª S/SS	181
Decisão nº 001-FP/2013 - SRM	253
Relatório de Auditoria nº 029/2013 - 2ª S/SS	210
CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	

Relatório de Auditoria nº 010/2013 - 2ª S/SS	206
CONSEQUÊNCIAS	
Acórdão nº 020/2013 - 3ª S/PL	240
CONSIGNAÇÃO DA OBRA	
Acórdão nº 025/2013 - 1ª S/SS	171
CONSIGNAÇÃO DA RECEITA	
Acórdão nº 025/2013 - 1ª S/SS	171
CONSOLIDAÇÃO	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012	205
CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 016/2013 - 2ª S/SS	208
Relatório de Auditoria nº 028/2013 - 2ª S/SS	210
CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012	205
CONTA DE GERÊNCIA	
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - 2ª S/SS	205
CONTA GERAL DO ESTADO	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012	205
CONTABILIDADE ANALITICA	
Relatório de Auditoria nº 010/2013 - 2ª S/SS	206
CONTENÇÃO DE CUSTOS	
Relatório de Auditoria nº 011/2013 - 2ª S/SS	207
CONTRAPRESTAÇÃO EFETIVA	
Acórdão nº 007/2013 - 3ª S/PL	232
CONTRATAÇÃO PÚBLICA	
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL	196
Acórdão nº 014/2013 - 1ª S/SS	167
Acórdão nº 035/2013 - 1ª S/SS	181
Relatório de Auditoria nº 004/2013 - FC/SRM	258
Relatório de Auditoria nº 009/2013 - 2ª S/SS	206
Relatório de Auditoria nº 021/2013 - FC/SRM	258
Relatório de Auditoria nº 029/2013 - 2ª S/SS	210
CONTRATO ADICIONAL	
Acórdão nº 001/2013 - 3ª S/PL	226
Sentença nº 006/2013 - 3ª S/SS	217
CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 014/2013 - 1ª S/SS	167
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
CONTRATO DE ARRENDAMENTO	
Acórdão nº 019/2013 - 1ª S/SS	169

CONTRATO DE CESSÃO DE EXPLORAÇÃO	
Acórdão nº 019/2013 - 1ª S/SS	169
CONTRATO DE COMPRA E VENDA	
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/PL	192
Acórdão nº 010/2013 - 1ª S/SS	166
CONTRATO DE CONCESSÃO	
Acórdão nº 006/2013 - 1ª S/PL	190
Acórdão nº 035/2013 - 1ª S/SS	181
CONTRATO DE DESENVOLVIMENTO	
Acórdão nº 035/2013 - 1ª S/SS	181
CONTRATO DE EMPREITADA	
Decisão nº 001-FP/2013 - SRM	253
CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
Relatório de Auditoria nº 007/2013 - FC/SRA	249
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO	
Acórdão nº 003/2013 - 1ª S/PL	183
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/SS	165
Acórdão nº 008/2013 - 1ª S/PL	193
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO A LONGO PRAZO	
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/SS	165
CONTRATO DE GESTÃO	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/SS	163
Acórdão nº 009/2013 - 1ª S/PL	195
Acórdão nº 017/2013 - 1ª S/PL	199
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/PL	185
Acórdão nº 005/2013 - 1ª S/PL	187
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL	196
CONTRATO DE TRABALHO A TERMO RESOLUTIVO	
Sentença nº 015/2013 - 3ª S/SS	222
CONTRATO PROGRAMA	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/SS	163
Acórdão nº 017/2013 - 1ª S/PL	199
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - FS/SRA	249
Relatório de Auditoria nº 021/2013 - FC/SRM	258
Sentença nº 011/2013 - 3ª S/SS	219
CONTRATO PROGRAMA PARA FINANCIAR ENCARGOS DECORRENTES DE EMPRÉSTIMOS PARA FAZER FACE A DESPESAS DECORRENTES DA ATIVIDADE CONCESSIONADA	

Decisão nº 002-FP/2013 - SRM	254
CONTROLO DE GESTÃO	
Relatório de Auditoria nº 004/2014 - 2ª S/SS	211
Relatório de Auditoria nº 005/2013 - 2ª S/SS	205
Relatório de Auditoria nº 014/2013 - 2ª S/SS	208
Relatório de Auditoria nº 015/2013 - 2ª S/SS	208
CONTROLO ORÇAMENTAL	
Acórdão nº 005/2013 - 1ª S/PL	187
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/PL	185
Acórdão nº 027/2013 - 1ª S/SS	176
Decisão nº 001-FP/2013 - SRM	253
CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO	
Acórdão nº 010/2013 - 1ª S/SS	166
CUIDADOS DE SAÚDE	
Relatório de Auditoria nº 016/2013 - 2ª S/SS	208
CULPA	
Acórdão nº 001/2013 - 3ª S/PL	226
Acórdão nº 003/2013 - 3ª S/PL	228
Acórdão nº 006/2013 - 3ª S/PL	231
Acórdão nº 021/2013 - 3ª S/PL	242
CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211
DELIBERAÇÃO	
Acórdão nº 003/2013 - 3ª S/PL	228
DESCANSO COMPLEMENTAR	
Acórdão nº 006/2013 - 3ª S/PL	231
DESCANSO SEMANAL	
Acórdão nº 006/2013 - 3ª S/PL	231
DESPACHO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE DECIDE QUE A PRESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO POR RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS SERÁ OPORTUNAMENTE APRECIADA E DECIDIDA NO TRIBUNAL DE CONTAS	
Acórdão nº 020/2013 - 3ª S/PL	240
DESPESA COM AQUISIÇÃO DE BENS	
Relatório de Auditoria nº 011/2013 - 2ª S/SS	207
DESPESA COM AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
Relatório de Auditoria nº 011/2013 - 2ª S/SS	207
DESPESA COM PESSOAL	

Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211
Relatório de Auditoria nº 011/2013 - 2ª S/SS	207
DESPESA ELEGÍVEL	
Relatório de Auditoria nº 029/2013 - 2ª S/SS	210
DESPESA PÚBLICA	
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - 2ª S/SS	205
Relatório de Auditoria nº 028/2013 - 2ª S/SS	210
DIREITO COMUNITÁRIO	
Acórdão nº 035/2013 - 1ª S/SS	181
DIREITO DE SUPERFÍCIE	
Acórdão nº 018/2013 - 3ª S/PL.....	239
DIRETOR CLÍNICO	
Sentença nº 014/2013 - 3ª S/SS.....	221
DISPENSA DE MULTA	
Acórdão nº 009/2013 - 3ª S/PL.....	234
DISPENSA DE PENA	
Acórdão nº 003/2013 - 3ª S/PL.....	228
Acórdão nº 004/2013 - 3ª S/PL.....	229
Sentença nº 013/2013 - 3ª S/SS.....	220
Sentença nº 014/2013 - 3ª S/SS.....	221
Sentença nº 015/2013 - 3ª S/SS.....	222
DISPENSA DE PENA DE MULTA	
Acórdão nº 013/2013 - 3ª S/PL.....	235
Acórdão nº 014/2013 - 3ª S/PL.....	236
DÍVIDA A FORNECEDORES	
Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211
DÍVIDA PÚBLICA FUNDADA	
Acórdão nº 003/2013 - 1ª S/PL.....	183
DO MOMENTO RELEVANTE PARA O INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO DE REMESSA DOS CONTRATOS ADICIONAIS	
Acórdão nº 016/2013 - 3ª S/PL.....	237
DOCUMENTO DE DESPESA	
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - FS/SRA.....	249
DOLO	
Sentença nº 011/2013 - 3ª S/SS.....	219
DOLO EVENTUAL	
Acórdão nº 016/2013 - 3ª S/PL.....	237
DONO DA OBRA	
Acórdão nº 004/2013 - 3ª S/PL.....	229
Sentença nº 006/2013 - 3ª S/SS.....	217

DOTAÇÃO ORÇAMENTAL	
Acórdão nº 005/2013 - 1ª S/PL	187
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO	
Acórdão nº 017/2013 - 3ª S/PL	238
ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA	
Acórdão nº 027/2013 - 1ª S/SS	176
Relatório de Auditoria nº 014/2013 - 2ª S/SS	208
Relatório de Auditoria nº 028/2013 - 2ª S/SS	210
ELABORAÇÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 009/2013 - 2ª S/SS	206
ELEMENTO ESSENCIAL	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/SS	163
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL	196
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
Acórdão nº 035/2013 - 1ª S/SS	181
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão nº 004/2013 - 3ª S/PL	229
Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211
Relatório de Auditoria nº 021/2013 - FC/SRM	258
Sentença nº 006/2013 - 3ª S/SS	217
EMPRESA LOCAL	
Decisão nº 004/2013 - SRA	247
Decisão nº 007/2013 - SRA	248
EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/SS	163
EMPRÉSTIMO	
Relatório de Auditoria nº 013/2013 - 2ª S/SS	207
ENCARGO ASSUMIDO	
Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211
ENCARGO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 018/2013 - 2ª S/SS	209
ENCARGO PLURIANUAL	
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
ENDIVIDAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 011/2013 - 2ª S/SS	207
ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
Acórdão nº 003/2013 - 1ª S/PL	183
ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	

Acórdão nº 003/2013 - 1ª S/PL	183
Acórdão nº 008/2013 - 1ª S/PL	193
ENFERMEIRA-DIRETORA	
Sentença nº 014/2013 - 3ª S/SS	221
ENQUADRAMENTO LEGAL	
Acórdão nº 017/2013 - 1ª S/PL	199
ERRO	
Acórdão nº 017/2013 - 1ª S/PL	199
Relatório de Auditoria nº 005/2013 - 2ª S/SS	205
ERRO PROCESSUAL	
Acórdão nº 023/2013 - 3ª S/PL	242
ERRO SOBRE A ILICITUDE	
Sentença nº 014/2013 - 3ª S/SS	221
ERRO SOBRE A ILICITUDE DO FACTO	
Sentença nº 011/2013 - 3ª S/SS	219
ERRO SOBRE OS PRESSUPOSTOS DE FACTO	
Acórdão nº 023/2013 - 3ª S/PL	242
ERROS E OMISSÕES	
Sentença nº 002/2013 - 3ª S/SS	215
ESCRITURA PÚBLICA	
Acórdão nº 010/2013 - 1ª S/SS	166
ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO	
Sentença nº 010/2013 - 3ª S/SS	218
EXECUÇÃO DO CONTRATO	
Relatório de Auditoria nº 029/2013 - 2ª S/SS	210
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 005/2013 - 2ª S/SS	205
Relatório de Auditoria nº 009/2013 - 2ª S/SS	206
Relatório de Auditoria nº 028/2013 - 2ª S/SS	210
FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA	
Acórdão nº 004/2013 - 3ª S/PL	229
FALTA INJUSTIFICADA DE REMESSA DE DOCUMENTOS	
Acórdão nº 013/2013 - 3ª S/PL	235
Acórdão nº 014/2013 - 3ª S/PL	236
FATURA	
Sentença nº 003/2013 - 3ª S/SS	216
FATURAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 010/2013 - 2ª S/SS	206
Relatório de Auditoria nº 024/2013 - 2ª S/SS	209
FERIADOS	

Acórdão nº 006/2013 - 3ª S/PL	231
FINANCIAMENTO	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/SS	163
Relatório de Auditoria nº 014/2013 - 2ª S/SS	208
FISCALIZAÇÃO DA OBRA	
Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	
Acórdão nº 003/2013 - 1ª S/PL	183
Acórdão nº 009/2013 - 1ª S/PL	195
Acórdão nº 017/2013 - 1ª S/PL	199
Relatório de Auditoria nº 021/2013 - FC/SRM	258
FORMALIDADE ESSENCIAL	
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
FUSÃO DE EMPRESAS	
Acórdão nº 032/2013 - 1ª S/SS	180
GABINETE DE PESSOAL DO PRESIDENTE DE CÂMARA	
Acórdão nº 006/2013 - 3ª S/PL	231
GABINETE DO REPRESENTANTE DA REPÚBLICA	
Acórdão nº 019/2013 - 3ª S/PL	240
GARANTIA DOS DIREITOS DE DEFESA E AUDIÊNCIA	
Sentença nº 015/2013 - 3ª S/SS	222
GARANTIA PESSOAL PRESTADA PELO MUNICÍPIO	
Acórdão nº 007/2013 - 3ª S/PL	232
GESTÃO DE CONTROLO	
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - FS/SRA	249
GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	
Relatório de Auditoria nº 010/2013 - 2ª S/SS	206
GRATUIDADE	
Relatório de Auditoria nº 014/2013 - 2ª S/SS	208
ILEGALIDADE DO PAGAMENTO	
Acórdão nº 007/2013 - 3ª S/PL	232
ILICITUDE	
Acórdão nº 003/2013 - 3ª S/PL	228
Acórdão nº 004/2013 - 3ª S/PL	229
IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO	
Relatório de Auditoria nº 005/2013 - 2ª S/SS	205
IMPREVISIBILIDADE DO TRABALHO	
Acórdão nº 001/2013 - 3ª S/PL	226
IMPROCEDÊNCIA DA RECLAMAÇÃO	
Acórdão nº 017/2013 - 3ª S/PL	238

INCONSTITUCIONALIDADE	
Acórdão nº 005/2013 - 1ª S/PL	187
INCUMPRIMENTO DE INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS	
Acórdão nº 009/2013 - 3ª S/PL	234
INCUMPRIMENTO DO PRAZO	
Acórdão nº 021/2013 - 3ª S/PL	242
INDEMNIZAÇÃO	
Acórdão nº 010/2013 - 1ª S/SS	166
INDEMNIZAÇÃO COMPENSATÓRIA	
Relatório de Auditoria nº 011/2013 - 2ª S/SS	207
INFRAÇÃO FINANCEIRA	
Acórdão nº 003/2013 - 1ª S/PL	183
Acórdão nº 018/2013 - 3ª S/PL	239
Acórdão nº 023/2013 - 3ª S/PL	242
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Sentença nº 011/2013 - 3ª S/SS	219
INFRAÇÃO FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA	
Acórdão nº 007/2013 - 3ª S/PL	232
INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	
Acórdão nº 005/2013 - 3ª S/PL	230
Sentença nº 013/2013 - 3ª S/SS	220
Sentença nº 014/2013 - 3ª S/SS	221
Sentença nº 015/2013 - 3ª S/SS	222
INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA CONTINUADA	
Sentença nº 016/2013 - 3ª S/SS	224
<i>INFRACÇÕES</i> POR VIOLAÇÃO DO DEVER DE COLABORAÇÃO	
Acórdão nº 008/2013 - 3ª S/PL	233
INOBSERVÂNCIA DE PRAZO	
Acórdão nº 014/2013 - 1ª S/SS	167
INSCRIÇÃO INDEVIDA	
Relatório de Auditoria nº 005/2013 - 2ª S/SS	205
INSCRIÇÃO ORÇAMENTAL	
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Relatório de Auditoria nº 009/2013 - 2ª S/SS	206
INTERESSE PÚBLICO	
Acórdão nº 019/2013 - 1ª S/SS	169
Acórdão nº 027/2013 - 1ª S/SS	176
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
INTERPRETAÇÃO DESCONFORME AO ARTIGO 214º, Nº 1, ALÍNEA C), DA CRP	

Acórdão nº 002/2013 - 3ª S/PL	227
INVENTÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 009/2013 - 2ª S/SS	206
INVESTIMENTO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 009/2013 - 2ª S/SS	206
IRREGULARIDADE CONTABILISTICA	
Relatório de Auditoria nº 005/2013 - 2ª S/SS	205
ISENÇÃO DE EMOLUMENTOS	
Acórdão nº 013/2013 - 3ª S/PL	235
Acórdão nº 014/2013 - 3ª S/PL	236
ISENÇÃO DE HORÁRIO DE TRABALHO	
Sentença nº 016/2013 - 3ª S/SS	224
JULGAMENTO SEGUNDO A EQUIDADE	
Acórdão nº 002/2013 - 3ª S/PL	227
JULGAMENTO SEGUNDO O DIREITO CONSTITUÍDO	
Acórdão nº 002/2013 - 3ª S/PL	227
LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO (LCPA)	
Acórdão nº 005/2013 - 1ª S/PL	187
Acórdão nº 025/2013 - 1ª S/SS	171
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
LEI INTERCALAR	
Sentença nº 002/2013 - 3ª S/SS	215
LIMITE DE ENDIVIDAMENTO	
Acórdão nº 008/2013 - 1ª S/PL	193
MADEIRA.REGIÃO AUTÓNOMA	
Acórdão nº 009/2013 - 3ª S/PL	234
Acórdão nº 017/2013 - 3ª S/PL	238
Acórdão nº 019/2013 - 3ª S/PL	240
MANUAL DE PROCEDIMENTOS	
Relatório de Auditoria nº 005/2013 - 2ª S/SS	205
MEMBROS DO GOVERNO	
Acórdão nº 008/2013 - 3ª S/PL	233
MÉTODO DE SELEÇÃO	
Acórdão nº 009/2013 - 1ª S/PL	195
MINUTA	
Acórdão nº 010/2013 - 1ª S/SS	166
Acórdão nº 019/2013 - 1ª S/SS	169
MODELO DE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/PL	185

Acórdão nº 027/2013 - 1ª S/SS	176
Decisão nº 001-FP/2013 - SRM.....	253
MULTA	
Acórdão nº 003/2013 - 3ª S/PL.....	228
Acórdão nº 004/2013 - 3ª S/PL.....	229
Acórdão nº 005/2013 - 3ª S/PL.....	230
Acórdão nº 018/2013 - 3ª S/PL.....	239
Sentença nº 016/2013 - 3ª S/SS.....	224
MUNICÍPIO	
Decisão nº 007/2013 - SRA.....	248
MÚTUO BANCÁRIO	
Acórdão nº 007/2013 - 3ª S/PL.....	232
NEGLIGÊNCIA	
Sentença nº 016/2013 - 3ª S/SS.....	224
NORMA FINANCEIRA	
Acórdão nº 003/2013 - 1ª S/PL.....	183
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/SS	163
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/SS	165
Acórdão nº 008/2013 - 1ª S/PL.....	193
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
NULIDADE	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/SS	163
Acórdão nº 006/2013 - 1ª S/PL.....	190
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL.....	196
Acórdão nº 014/2013 - 1ª S/SS	167
Acórdão nº 025/2013 - 1ª S/SS	171
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
Acórdão nº 035/2013 - 1ª S/SS	181
Decisão nº 004/2013 - SRA.....	247
Decisão nº 007/2013 - SRA.....	248
OBJETO DO CONTRATO	
Acórdão nº 009/2013 - 1ª S/PL.....	195
OPERAÇÃO DE CAPITAL	
Relatório de Auditoria nº 016/2013 - 2ª S/SS	208
OPERAÇÃO DE FUTUROS	
Relatório de Auditoria nº 018/2013 - 2ª S/SS	209
PAGAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 029/2013 - 2ª S/SS	210
PAGAMENTOS ILEGAIS	

Acórdão nº 002/2013 - 3ª S/PL	227
PAGAMENTOS INDEVIDOS	
Acórdão nº 002/2013 - 3ª S/PL	227
Acórdão nº 004/2013 - 3ª S/PL	229
Acórdão nº 005/2013 - 3ª S/PL	230
Acórdão nº 007/2013 - 3ª S/PL	232
Sentença nº 010/2013 - 3ª S/SS	218
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/PL	192
Acórdão nº 009/2013 - 1ª S/PL	195
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL	196
Acórdão nº 019/2013 - 1ª S/SS	169
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
Relatório de Auditoria nº 018/2013 - 2ª S/SS	209
PARECER	
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Relatório de Auditoria nº 014/2013 - 2ª S/SS	208
PARECER VINCULATIVO	
Acórdão nº 014/2013 - 1ª S/SS	167
PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 014/2013 - 2ª S/SS	208
PARTILHA DE RISCOS	
Acórdão nº 019/2013 - 1ª S/SS	169
PENA	
Acórdão nº 004/2013 - 3ª S/PL	229
PENHORA	
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - 2ª S/SS	205
PLANO DE AÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - FS/SRA	249
PLANO DE ATIVIDADES	
Relatório de Auditoria nº 028/2013 - 2ª S/SS	210
PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	
Relatório de Auditoria nº 004/2013 - FC/SRM	258
PRAZO	
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/SS	165
PRAZO DE REMESSA DE CONTRATOS ADICIONAIS	
Acórdão nº 021/2013 - 3ª S/PL	242
PRAZO LEGAL	
Acórdão nº 013/2013 - 3ª S/PL	235

Acórdão nº 014/2013 - 3ª S/PL	236
PREÇO ANORMALMENTE BAIXO	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/PL	185
PREÇO BASE	
Acórdão nº 027/2013 - 1ª S/SS	176
PREÇO DE MERCADO	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/SS	163
PREÇOS	
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
PRESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO	
Acórdão nº 005/2013 - 3ª S/PL	230
PRESIDENTE	
Acórdão nº 009/2013 - 3ª S/PL	234
Acórdão nº 021/2013 - 3ª S/PL	242
PRESSUPOSTO LEGAL	
Relatório de Auditoria nº 007/2013 - FC/SRA	249
PRESTAÇÃO DE CONTAS	
Acórdão nº 019/2013 - 3ª S/PL	240
Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211
Relatório de Auditoria nº 014/2013 - 2ª S/SS	208
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 017/2013 - 1ª S/PL	199
PREVISÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 018/2013 - 2ª S/SS	209
PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA	
Acórdão nº 006/2013 - 1ª S/PL	190
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/PL	192
Acórdão nº 009/2013 - 1ª S/PL	195
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL	196
Acórdão nº 014/2013 - 1ª S/SS	167
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Acórdão nº 027/2013 - 1ª S/SS	176
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
Acórdão nº 035/2013 - 1ª S/SS	181
PRINCÍPIO DA EQUIDADE	
Acórdão nº 004/2013 - 3ª S/PL	229
Acórdão nº 019/2013 - 1ª S/SS	169
Relatório de Auditoria nº 028/2013 - 2ª S/SS	210
PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE DAS REGRAS CONCURSAIS	
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/PL	192

PRINCÍPIO DA IGUALDADE	
Acórdão nº 004/2013 - 3ª S/PL	229
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/PL	192
Acórdão nº 009/2013 - 1ª S/PL	195
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL	196
Acórdão nº 014/2013 - 1ª S/SS	167
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE	
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/PL	192
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/PL	192
PRINCÍPIO DA NÃO CONSIGNAÇÃO	
Acórdão nº 025/2013 - 1ª S/SS	171
PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DA INOCÊNCIA	
Sentença nº 015/2013 - 3ª S/SS	222
PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	
Relatório de Auditoria nº 028/2013 - 2ª S/SS	210
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/PL	192
Acórdão nº 009/2013 - 1ª S/PL	195
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL	196
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
Relatório de Auditoria nº 028/2013 - 2ª S/SS	210
PRINCÍPIO DA UNIDADE DA DESPESA PÚBLICA	
Sentença nº 006/2013 - 3ª S/SS	217
PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA	
Relatório de Auditoria nº 015/2013 - 2ª S/SS	208
PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	
Sentença nº 015/2013 - 3ª S/SS	222
PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL	
Acórdão nº 005/2013 - 1ª S/PL	187
PRINCÍPIOS CONCURSAIS	
Decisão nº 001-FP/2013 - SRM	253
PROCEDIMENTO CONCURSAL	
Acórdão nº 006/2013 - 1ª S/PL	190
Acórdão nº 014/2013 - 1ª S/SS	167
PROCEDIMENTO PRÉ CONTRATUAL	
Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211

Relatório de Auditoria nº 007/2013 - FC/SRA	249
PROCESSO DE AUDITORIA	
Acórdão nº 017/2013 - 3ª S/PL	238
PROCESSO DE CONCURSO	
Relatório de Auditoria nº 018/2013 - 2ª S/SS	209
PROCESSO DE EXPROPRIAÇÃO	
Acórdão nº 010/2013 - 1ª S/SS	166
PROCESSO DE VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS	
Acórdão nº 017/2013 - 3ª S/PL	238
PROCESSO JURISDICIONAL	
Acórdão nº 017/2013 - 3ª S/PL	238
PRODUÇÃO DE EFEITO	
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
PROGRAMA DE AJUSTAMENTO ECONÓMICO E FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 004/2013 - FC/SRM	258
PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL	
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/SS	165
PROGRAMA DE CONCURSO	
Acórdão nº 004/2013 - 3ª S/PL	229
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/PL	192
PROJETO DE ESTABILIDADE DA OBRA	
Acórdão nº 004/2013 - 3ª S/PL	229
PRORROGAÇÃO DO CONTRATO	
Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211
PRORROGAÇÃO DO PRAZO	
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
PROTOCOLO	
Relatório de Auditoria nº 014/2013 - 2ª S/SS	208
PUBLICIDADE DE CONCURSO	
Acórdão nº 019/2013 - 1ª S/SS	169
Relatório de Auditoria nº 007/2013 - FC/SRA	249
Relatório de Auditoria nº 029/2013 - 2ª S/SS	210
RECEITA PÚBLICA	
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - 2ª S/SS	205
Relatório de Auditoria nº 005/2013 - 2ª S/SS	205
Relatório de Auditoria nº 028/2013 - 2ª S/SS	210
RECOMENDAÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 024/2013 - 2ª S/SS	209
RECUPERAÇÃO DE VERBAS INDEVIDAMENTE PAGAS	
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - FS/SRA	249

RECURSO INTERPOSTO EM PROCESSO DE AUDITORIA	
Acórdão nº 015/2013 - 3ª S/PL	237
RECUSA DE VISTO	
Acórdão nº 003/2013 - 1ª S/PL	183
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/PL	185
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/SS	163
Acórdão nº 006/2013 - 1ª S/PL	190
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/PL	192
Acórdão nº 007/2013 - 1ª S/SS	165
Acórdão nº 008/2013 - 1ª S/PL	193
Acórdão nº 009/2013 - 1ª S/PL	195
Acórdão nº 010/2013 - 1ª S/SS	166
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL	196
Acórdão nº 014/2013 - 1ª S/SS	167
Acórdão nº 017/2013 - 1ª S/PL	199
Acórdão nº 019/2013 - 1ª S/SS	169
Acórdão nº 025/2013 - 1ª S/SS	171
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Acórdão nº 027/2013 - 1ª S/SS	176
Acórdão nº 029/2013 - 1ª S/SS	178
Acórdão nº 032/2013 - 1ª S/SS	180
Acórdão nº 035/2013 - 1ª S/SS	181
Decisão nº 004/2013 - SRA	247
Decisão nº 007/2013 - SRA	248
REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AO RECRUTAMENTO, SELEÇÃO E PROVIMENTO DO PESSOAL DIRIGENTE DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL DO ESTADO	
Sentença nº 013/2013 - 3ª S/SS	220
REGISTO CONTABILÍSTICO	
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - 2ª S/SS	205
REGULARIZAÇÃO DE SITUAÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 010/2013 - 2ª S/SS	206
Relatório de Auditoria nº 024/2013 - 2ª S/SS	209
RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 024/2013 - 2ª S/SS	209
RELATÓRIO DE ATIVIDADES	
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - FS/SRA	249
RELATÓRIO DE PROGRESSO	
Relatório de Auditoria nº 028/2013 - 2ª S/SS	210
REMESSA DE DOCUMENTOS	

Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Relatório de Auditoria nº 014/2013 - 2ª S/SS	208
REMUNERAÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 004/2014 - 2ª S/SS	211
RENEGOCIAÇÃO DAS CONDIÇÕES	
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL	196
RENOVAÇÃO DO CONTRATO	
Acórdão nº 006/2013 - 1ª S/PL	190
RESERVA AGRÍCOLA NACIONAL	
Acórdão nº 010/2013 - 1ª S/SS	166
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
Acórdão nº 006/2013 - 3ª S/PL	231
Acórdão nº 023/2013 - 3ª S/PL	242
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
Relatório de Auditoria nº 004/2013 - FC/SRM	258
Relatório de Auditoria nº 021/2013 - FC/SRM	258
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA	
Acórdão nº 004/2013 - 3ª S/PL	229
Sentença nº 010/2013 - 3ª S/SS	218
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	
Acórdão nº 001/2013 - 3ª S/PL	226
Acórdão nº 003/2013 - 3ª S/PL	228
Sentença nº 003/2013 - 3ª S/SS	216
Sentença nº 006/2013 - 3ª S/SS	217
Sentença nº 010/2013 - 3ª S/SS	218
RESPONSÁVEIS	
Acórdão nº 008/2013 - 3ª S/PL	233
RESPONSÁVEIS AUTÁRQUICOS	
Acórdão nº 001/2013 - 3ª S/PL	226
RETROATIVIDADE	
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL	196
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
SECRETARIADO	
Sentença nº 016/2013 - 3ª S/SS	224
SERVIÇO MUNICIPALIZADO	
Acórdão nº 005/2013 - 1ª S/PL	187
SETOR EMPRESARIAL AUTÁRQUICO	
Acórdão nº 009/2013 - 1ª S/PL	195
SETOR EMPRESARIAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA	
Relatório de Auditoria nº 004/2013 - FC/SRM	258

SETOR EMPRESARIAL LOCAL	
Sentença nº 011/2013 - 3ª S/SS	219
SETOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO (SPA)	
Acórdão nº 005/2013 - 1ª S/PL	187
SETOR PÚBLICO EMPRESARIAL REGIONAL	
Decisão nº 002-FP/2013 - SRM	254
SETOR RODOVIÁRIO	
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL	196
SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	
Relatório de Auditoria nº 003/2013 - FS/SRA	249
Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211
Relatório de Auditoria nº 009/2013 - 2ª S/SS	206
Relatório de Auditoria nº 010/2013 - 2ª S/SS	206
SISTEMA DE INFORMAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 004/2014 - 2ª S/SS	211
Relatório de Auditoria nº 018/2013 - 2ª S/SS	209
Relatório de Auditoria nº 028/2013 - 2ª S/SS	210
SISTEMA DE INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA	
Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211
SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA	
Relatório de Auditoria nº 016/2013 - 2ª S/SS	208
SISTEMA INFORMÁTICO	
Relatório de Auditoria nº 004/2014 - 2ª S/SS	211
SUBSÍDIO DE FÉRIAS	
Acórdão nº 005/2013 - 3ª S/PL	230
SUBSÍDIO DE NATAL	
Acórdão nº 005/2013 - 3ª S/PL	230
SUBSÍDIOS	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/SS	163
Acórdão nº 017/2013 - 1ª S/PL	199
Acórdão nº 032/2013 - 1ª S/SS	180
SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO	
Acórdão nº 018/2013 - 3ª S/PL	239
SUSTENTABILIDADE	
Relatório de Auditoria nº 014/2013 - 2ª S/SS	208
TRABALHO EXTRAORDINÁRIO	
Acórdão nº 006/2013 - 3ª S/PL	231
Sentença nº 016/2013 - 3ª S/SS	224
TRABALHOS A MAIS	
Acórdão nº 001/2013 - 3ª S/PL	226

Acórdão nº 003/2013 - 3ª S/PL.....	228
Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS	211
Relatório de Auditoria nº 007/2013 - FC/SRA	249
Sentença nº 002/2013 - 3ª S/SS.....	215
Sentença nº 006/2013 - 3ª S/SS.....	217
TRANSFERÊNCIA DE VERBAS	
Sentença nº 011/2013 - 3ª S/SS.....	219
TRÂNSITO EM JULGADO	
Acórdão nº 020/2013 - 3ª S/PL.....	240
TRANSPORTE PÚBLICO	
Relatório de Auditoria nº 011/2013 - 2ª S/SS	207
URGÊNCIA	
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL.....	196
VALOR DO CONTRATO	
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
VEREADOR	
Sentença nº 016/2013 - 3ª S/SS.....	224
VIOLAÇÃO DA LEI	
Acórdão nº 026/2013 - 1ª S/SS	173
VIOLAÇÃO DE NORMA FINANCEIRA	
Acórdão nº 014/2013 - 1ª S/SS	167
VISTO COM RECOMENDAÇÕES	
Acórdão nº 004/2013 - 1ª S/PL.....	185
Acórdão nº 011/2013 - 1ª S/PL.....	196
VOGAL DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	
Sentença nº 003/2013 - 3ª S/SS.....	216

1ª SECÇÃO
CONTROLO PRÉVIO

Sumário:

1. A atribuição às empresas locais de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes exige a celebração de contratos-programa, os quais devem estabelecer as transferências financeiras necessárias ao financiamento anual das actividades de interesse geral ou de desenvolvimento local e regional assumidas por parte das empresas locais (cfr. art.º 32.º, 47.º e 50.º da Lei n.º 50/2012, de 30 de agosto).
2. A necessidade de financiamento anual da actividade de promoção do desenvolvimento local regulado no contrato-programa pode decorrer da não aplicação de preços no desenvolvimento dessa actividade ou na prática de preços que não cubram os custos anuais do desenvolvimento da actividade.
3. As empresas locais podem cobrar preços às entidades participantes a título de fornecimento de bens, serviços e obras ou locações, desde que não contenham quantias que excedam a remuneração dessas prestações.
4. Só as contratações efectuadas em condições mercantis de concorrência e os preços formados no mercado ou, eventualmente, aqueles que inequivocamente comparem com preços formados nessas condições podem enquadrar-se no disposto no art.º 36.º, n.º 2 da Lei n.º 50/2012, devendo as restantes prestações de serviço ser tituladas nos termos dos art.ºs 47.º e 50.º da mesma lei.
5. Não tendo sido demonstrado que a prestação de serviços a que se refere o presente contrato está integralmente remunerada a preços de mercado, não se verifica o pressuposto legal para a aplicação do art.º 36.º, n.º 2.
6. O contrato em apreciação é ilegal por violação do disposto nos art.ºs 36.º, n.º 2, 50.º e 47.º da Lei n.º 50/2012, de 30 de agosto, dado não se verificar um pressuposto legal para adopção da forma

prevista no art.º 36.º, n.º 2, e não estarem cumpridos os requisitos constantes das restantes normas.

7. De acordo com o disposto no art.º 280.º do Código Civil, é nulo o negócio jurídico cujo objecto seja legalmente impossível ou contrário à lei.
8. Nos termos do art.º 133.º do Código do Procedimento Administrativo, e do art.º 284.º, n.º 2 do Código dos Contratos Públicos, são nulos os actos e os contratos a que falte qualquer dos elementos essenciais. A falta de verificação de um dos pressupostos que condiciona a possibilidade da forma utilizada deve ser considerada como um elemento essencial.
9. A nulidade é fundamento de recusa de visto, nos termos do disposto na al. a) do n.º 3 do art.º 44.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
10. As normas em causa, em articulação com o art.º 62.º da Lei n.º 50/2012, protegem ainda interesses financeiros públicos, pelo que são qualificáveis como normas financeiras.
11. A ilegalidade decorrentes do incumprimento de normas financeiras integra o fundamento de recusa de visto estabelecido na al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / CONCORRÊNCIA / CONTRATO DE GESTÃO / CONTRATO PROGRAMA / ELEMENTO ESSENCIAL / EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL / FINANCIAMENTO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PREÇO DE MERCADO / RECUSA DE VISTO / SUBSÍDIOS

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes

Sumário:

1. A adesão ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), instituído pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de Setembro tem como objecto a regularização do pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias, registadas na DGAL a 31.03.2012, seja dívida administrativa ou comercial.
2. A adesão do município ao PAEL efetua-se através de pedido dirigido à Comissão de Análise, no prazo de 20 dias seguidos, após a publicação do formulário a aprovar mediante portaria dos membros do governo responsáveis pela área das finanças e das autarquias locais (cfr. art.º 5.º, n.º 1 da Lei n.º 43/2012).
3. Atenta a disposição legal citada e, concretamente, a data limite fixada na lei para a entrega do pedido na Comissão de Análise, é manifesta a sua intempestividade legal.
4. A contracção de empréstimos de médio e longo prazo que abranjam mais do que dois mandatos eleitorais tem que ser autorizada pela maioria absoluta dos membros em efetividade de funções da assembleia municipal (cfr. art.º 38.º, n.ºs 2 e 8 da Lei das Finanças Locais).
5. Tendo a deliberação da assembleia municipal que aprovou o empréstimo sido tomada por maioria relativa é manifesto que o referido empréstimo carece da autorização legalmente imposta para, juridicamente, poder vincular o município.
6. As ilegalidades decorrentes das normas citadas integram o fundamento de recusa de visto estabelecido nas als. b) e c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas (LOPTC).

ADESÃO / AUTORIZAÇÃO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO A LONGO PRAZO / NORMA FINANCEIRA / PRAZO / PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão n.º 010/2013 - 1.ª S/SS

Processo n.º 1533/2012

1.ª Secção em Subsecção – 23/04/2013

Sumário:

1. As parcelas de terreno objecto da minuta de escritura de compra e venda estão incluídas em zona classificada de Reserva Agrícola Nacional, não podendo ser classificadas como «solo apto para construção» e, conseqüentemente, avaliadas com base nos pressupostos abrangidos pelo disposto nos art.ºs 25.º, n.º 2 e 26.º, n.º 12, do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro.
2. O valor das referidas parcelas, para efeitos de justa indemnização, independentemente de ter ou não havido processo de expropriação, tem que ser determinado em função da classificação dos solos como aptos para outros fins, nos termos dos art.ºs 25.º, n.º 1, al. b) e 37.º do Código das Expropriações.
3. A avaliação dos imóveis ao atribuir um valor às parcelas de terreno determinado em critérios que colidem com a lei e cujo resultado financeiro comporta uma alteração significativa, para valores superiores, em relação ao que era expectável, constitui fundamento de recusa de visto nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CONTRATO DE COMPRA E VENDA / CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO /

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão n.º 014/2013 - 1.ª S/SS

Processo n.º 114/2013

1.ª Secção em Subsecção – 13/05/2013

Sumário:

1. O Acordo de Colaboração em causa identifica-se como um verdadeiro contrato público de aquisição onerosa de serviços, abrangendo-se à definição contida no art.º 450.º, do Código dos Contratos Públicos, e submetendo-se ao regime legal neste plasmado;

Reveste-se, ainda, de natureza administrativa;

Subordina-se, pois, ao regime de contratação pública estabelecido no Código dos Contratos Públicos (C.C.P.) e à legislação comunitária aplicável, integrando-se no universo dos instrumentos contratuais submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas [vd. art.ºs 46.º, n.º 1, als. b) e c) e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26.08].

2. A verificação da relação «*in house*» pressupõe a ocorrência, de modo cumulativo, dos requisitos previstos no art.º 5.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Código dos Contratos Públicos;
3. A ausência de algum ou de ambos os pressupostos previstos nas alíneas a) e b), do n.º 2, do art.º 5.º, do C.C.P. determina que o Acordo de Colaboração em apreço se submeta às normas da contratação pública contidas na parte II daquele Código;
4. Inverificados os pressupostos que legitimam a não aplicação, «*in casu*», da parte II do Código dos Contratos Públicos e sendo seguro que o valor do Acordo de Colaboração em causa [€ 469.476,51]

se mostra superior ao indicado na al. b), do art.º 7.º, da Diretiva n.º 2004/18/CE [€ 206.000,00], a formação de tal instrumento contratual deveria ter lugar no domínio de procedimento com natureza concursal;

A não abertura de concurso público, obrigatório no caso, integra a falta de um elemento essencial da adjudicação, que, por seu turno, gera a nulidade a que se reporta o n.º 1, do art.º 133.º, do Código de procedimento Administrativo;

5. Às autarquias locais, pessoas coletivas territoriais com poderes de administração autónoma [e não de administração indireta do Estado], é aplicável a Lei n.º 12-A/2008, de 27.02, que estabelece os regimes de vinculação, carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas;

Logo, a contratação de docentes para acorrer a necessidades permanentes dos municípios deverá, nos termos dos art.ºs 4.º, 5.º e 6.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27.02], ser assegurada por titulares de relações jurídicas de emprego público, sendo que o recrutamento e contratualização correspondentes serão precedidos de parecer favorável e vinculativo a emitir pelo órgão executivo competente [a Câmara Municipal], ainda segundo o art.º 26.º, n.ºs 4 e 8, da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12;

A inexistência de tal Parecer, que enforma uma formalidade essencial, para além de gerar a nulidade do Acordo ou contrato, viola, ainda, norma financeira [a contida no art.º 26.º, n.ºs 4 e 8, da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12].

6. Os municípios integram o âmbito subjetivo da Lei n.º 8/2012, de 21.02 [Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso], regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, diplomas que lhes são aplicáveis;
7. O incumprimento do prazo de remessa [vd. art.º 81.º, n.º 2, da L.O.P.T.C.] ao Tribunal de Contas de atos e contratos a submeter a fiscalização prévia integra a prática da infração prevista na al. e), do n.º 1, do art.º 66.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas;

8. A realização de pagamentos antes do visto, porque violadora das normas reportadas ao pagamento de despesas públicas [art.º 45.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26.08] gera, necessariamente, responsabilidade financeira com natureza sancionatória [vd. art.º 65.º, n.º 1, al. b) e 67.º, ambos da L.O.P.T.C.]
9. A nulidade e a violação direta de norma financeira constituem fundamentos de recusa do visto – vd. alíneas a) e b), do n.º 3, do art.º 44.º, da L.O.P.T.C..

ACORDO DE COLABORAÇÃO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / NULIDADE / PARECER VINCULATIVO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PROCEDIMENTO CONCURSAL / RECUSA DE VISTO / VIOLAÇÃO DE NORMA FINANCEIRA

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Acórdão n.º 019/2013 - 1ª S/SS
Processos n.ºs 119, 120, 121, 122 e 123/2013
1ª Secção em Subsecção – 01/07/2013

Sumário:

1. As minutas dos contratos submetidos a visto prévio, configurando dois tipos diferenciados de contratos (cessão de exploração e arrendamento), decorrem de um instrumento normativo anteriormente outorgado entre a empresa municipal e o consórcio.
2. De acordo com as normas estabelecidas na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), concretamente nos seus art.ºs 5.º, n.º 1, al. c), 44.º e 46.º, a apreciação daquelas minutas, para efeitos da sua compatibilidade jurídico-financeira, deve inci-

dir sobre aquele instrumento legitimador, porque é ele a origem de todos os demais contratos.

3. O complexo contratual que está na origem das minutas configura uma parceria público privada institucional concretizada numa sociedade anónima de capitais mistos, maioritariamente privados.
4. Da legislação vigente à data da sua criação podem enumerar-se um conjunto de princípios aplicáveis tanto na fase de lançamento como de contratação das parcerias público privadas (PPP): (i) da subsidiariedade das parcerias (ii) da prévia adequação das parcerias às normas aplicáveis, (iii) da identificação clara da partilha de riscos e da efectiva transferência de risco para o parceiro privado.
5. A opção, no caso *sub judicio*, pela operação parceria público privada não teve na sua base qualquer opção fundamentada em estudos de avaliação económica e financeira, sendo, por isso, manifestamente infundada, porque determinada por razões que não estão financeiramente justificadas.
6. Também em relação à dimensão do montante dos riscos e da sua partilha entre o parceiro público e o parceiro privado e a identificação do benefício concreto que adviria para o interesse público não existe qualquer fundamentação para justificar a opção tomada.
7. A omissão da publicitação no anúncio do procedimento no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE) viola o disposto no art.º 52.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março (vigente à data) e no art.º 35.º da Diretiva 2004/18/CE que, atenta a natureza do procedimento e os valores envolvidos, obrigavam à divulgação naquele jornal dos procedimentos concursais de natureza pública.
8. Da análise da factualidade em causa, constata-se, ainda, a violação do princípio da equidade intergeracional, consubstanciado na equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, que vincula as entidades públicas e, concretamente as autarquias.
9. As ilegalidades mencionadas constituem fundamento de recusa do visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3 als. a), b) e c) da LOPTC.

AVALIAÇÃO FINANCEIRA / CONTRATO DE ARRENDAMENTO /
CONTRATO DE CESSÃO DE EXPLORAÇÃO / INTERESSE PÚBLICO
/ MINUTA / PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA / PARTILHA DE RIS-
COS / PRINCÍPIO DA EQUIDADE / PUBLICIDADE DE CONCURSO /
/ RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão n.º 025/2013 - 1.ª S/SS

Processo n.º 958/2013

1.ª Secção em Subsecção – 15/10/2013

Sumário:

1. A Lei n.º 8/2012, de 21.02 [Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso – L.C.P.A.], regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, estabelece as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas;
2. As autarquias locais integram o âmbito subjetivo da Lei n.º 8/2012 [vd. art.º 2.º, n.º 2], sendo que esta lhes é totalmente aplicável;
3. Nos termos do art.º 5.º, n.º 1 da L.C.P.A., os destinatários desta Lei não podem assumir um compromisso sem que, previamente à sua assunção, existam fundos disponíveis;

De contrário, tal compromisso enferma de invalidade;

4. Não ocorrendo nenhuma das circunstâncias previstas nos art.ºs 7.º, n.º 1, da L.E.O., e 4.º, n.º 2, da Lei das Finanças Locais, e, bem assim, na alínea g), do ponto 3.1.1. do P.O.C.A.L., não é legalmente admissível a consignação da receita proveniente do imposto municipal sobre imóveis à despesa decorrente de um contrato a celebrar pelo município.

E tal inadmissibilidade também não é prejudicada pela norma constante do n.º 4, do art.º 96.º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12,

que, assinale-se, se reporta, de modo específico, à autorização de consignação do aumento da receita do I.M.I. à redução do endividamento de médio e longo prazo dos municípios e/ou pagamento de dívidas a fornecedores.

5. A consignação de obra integrada no objeto de contrato com valor superior a € 950.000,00 ainda antes da concessão do visto ou declaração de conformidade viola o disposto no art.º 45.º, n.º 4, da L.O.P.T.C., norma que, em tais circunstâncias, proíbe a produção de quaisquer efeitos contratuais antes da pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia;

E a violação daquela norma no contexto descrito integra o cometimento da infração prevista na alínea h), do n.º 1, do art.º 65.º, daquela mesma Lei [a Lei n.º 98/97, de 26.08].

6. Desde que assumido em violação dos art.ºs 5.º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012, de 27.02, e 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012 [normas com natureza financeira], o compromisso enferma de nulidade;

E esta transmite-se ao contrato correspondente.

7. A nulidade e a violação direta de norma financeira constituem fundamento de recusa do visto – vd. alíneas a) e b), do n.º 3, do art.º 44.º, da L.O.P.T.C..

ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / CONSIGNAÇÃO DA OBRA /
CONSIGNAÇÃO DA RECEITA / LEI DOS COMPROMISSOS E DOS
PAGAMENTOS EM ATRASO (LCPA) / NULIDADE / PRINCÍPIO DA
NÃO CONSIGNAÇÃO / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Sumário:

1. O art.º 24.º, n.º 1, al. c) do Código dos Contratos Públicos (CCP) permite a adoção de ajuste direto (i) na medida do estritamente necessário, (ii) quando existam motivos de urgência imperiosa, (iii) quando tais motivos resultem de acontecimentos imprevisíveis, (iii) quando não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos e (v) desde que as circunstâncias invocadas não possam ser imputáveis, em caso algum, à entidade adjudicante.
2. Não se verificando os pressupostos da al. c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP e face ao valor do contrato, deveria ter decorrido concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP.
3. A ausência de concurso implica a falta de um elemento essencial da adjudicação, o que determina a respectiva nulidade, nos termos do art.º 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e a nulidade do contrato nos termos estabelecidos no art.º 283.º, n.º 1 do CCP, o que constitui fundamento de recusa do visto nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
4. Da avaliação feita ao contrato sujeito a visto resulta não só a inexistência de fundamentos para a realização do ajuste direto, mas a ausência absoluta de formalidades essenciais na formação do contrato, a qual conduz à inexistência do próprio ajuste direto, situação esta que se enquadra igualmente no art.º 133.º, n.º 1 do CPA.
5. Em procedimentos de contratação pública não há, em princípio, possibilidade de atribuir eficácia retroactiva aos contratos, com referência a uma data anterior à da correspondente adjudicação, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação (cfr. art.ºs 287.º do CCP e 128.º, n.º 2, al. a) do CPA).

6. A retroactividade verificada consubstancia uma restrição clara da concorrência garantida pelo disposto no art.º 287.º, n.º 2 do CCP, o que configura uma situação propiciadora de alteração dos resultados financeiros que se poderiam ter obtido no procedimento de formação do contrato.
7. A abertura de procedimento relativo a despesas que dêem lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico ou em ano que não seja o da sua realização não pode ser efectuada sem prévia autorização conferida em portaria conjunta do Ministro das Finanças e do respectivo ministro (cfr. art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho).
8. Porque o procedimento não foi realizado no momento próprio, e porque no momento em que surgiu a obrigação contratual e correlativa emergência da despesa, não havia a referida portaria, houve violação do n.º 1 do art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 197/98.
9. Nos termos da al. b) do art.º 42.º e do n.º 1 do art.º 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na respectiva dotação e compromisso orçamental.
10. As violações do n.º 1 do art.º 22 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho e da al. b) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO configuram violações diretas de normas financeiras, o que constitui fundamento para a recusa de visto por força da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.
11. A não observância no processo dos princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, consagrados no n.º 4 do art.º 1.º do CCP configuram uma situação de alteração dos resultados financeiros que se obteriam no caso de tais princípios terem sido rigorosamente observados.
12. Os contratos de aquisição de serviços são nulos se celebrados ou renovados sem o parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças (cfr. art.º 26.º, n.º 4 da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e art.º 75.º, n.º 4 da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro).

13. A inexistência de compromisso válido no momento em que a obrigação de pagamento de despesa surge gera a sua nulidade nos termos do n.º 3 do art.º 5.º da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).
14. *Mutatis mutandis* a inexistência de registo de compromisso plurianual fixado no art.º 6.º da LCPA e no art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.
15. As violações referidas nos pontos 12, 13 e 14, sancionadas pela lei com a nulidade constituem fundamento para a recusa de visto, por força da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.
16. O atraso na remessa do contrato para fiscalização prévia e a sua produção de efeitos materiais antes da decisão do Tribunal de Contas é indiciadora de cometimento de infrações financeiras, a apurar em sede de responsabilidade financeira.

ADJUDICAÇÃO / AJUSTE DIRETO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / AUTORIZAÇÃO PRÉVIA / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / DOTAÇÃO ORÇAMENTAL / ELEMENTO ESSENCIAL / ENCARGO PLURIANUAL / FORMALIDADE ESSENCIAL / INFRAÇÃO FINANCEIRA / INSCRIÇÃO ORÇAMENTAL / LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO (LCPA) / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PARECER / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PRODUÇÃO DE EFEITO / RECUSA DE VISTO / REMESSA DE DOCUMENTOS / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / RETROATIVIDADE / VALOR DO CONTRATO / VIOLAÇÃO DA LEI

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Sumário:

1. Do disposto nos artigos 42.º, n.ºs 3 e 4, 74.º, 75.º, 132.º, n.º 1, alínea n), e 139.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) resulta que o modelo de avaliação das propostas definido pelas entidades adjudicantes para a escolha da proposta que lhes seja economicamente mais vantajosa num procedimento de contratação deve assegurar condições para um efectivo funcionamento da concorrência nos factores escolhidos e deve permitir a avaliação das vantagens económicas que resultem para a entidade adjudicante do funcionamento dessa concorrência. Deste modo, os termos em que são definidos os modelos de avaliação das propostas estão, além do mais, balizados pela necessidade de estimularem (em vez de inibirem) o funcionamento da concorrência e de assegurarem o mais possível escolhas fundadas em critérios de economicidade.
2. Um modelo de avaliação das propostas que valoriza preços mais elevados e que indica, mesmo, o preço preferido, desincentivando propostas de preço inferiores, não é compatível com o objectivo legal do critério de adjudicação, tal como definido no artigo 74.º, n.º 1, alínea a), do CCP (escolher a proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante).
3. O modelo de avaliação fixado foi inadequado à escolha da proposta economicamente mais vantajosa, por o factor “Preço” ter sido definido de forma que desincentivava o funcionamento da concorrência na apresentação de melhores preços, ignorava os melhores preços eventualmente apresentados e desvalorizava a economia de custos como objectivo a atingir.
4. Os dinheiros provenientes de programas comunitários e/ou estaduais são dinheiros públicos cuja utilização está integralmente sujeita ao princípio da economia e protegida pelas regras do Código dos Contratos Públicos. À entidade adjudicante cabe-lhe proteger esses interesses da mesma forma que lhe caberia se o contrato fosse financiado pelo seu orçamento.

5. O modelo de avaliação em causa violou o estabelecido no art.º 74.º do CCP, por não ser conforme com o interesse público e a obrigação legal de escolher propostas com base no princípio da economia, e o princípio da concorrência estabelecido no art.º 1.º, n.º 4 do mesmo Código, por não estimular a apresentação de preços inferiores a 90% do preço base, nem permitir a ponderação e valorização de diferentes preços.
6. As normas legais mencionadas protegem o interesse financeiro de escolha das propostas que melhor e mais económica e eficientemente se ajustam às necessidades públicas, acautelando a adequada utilização da despesa pública e sendo instrumento da realização do disposto nos art.ºs 42.º, n.º 6, e 47.º, n.º 2 da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). A sua violação constitui fundamento de recusa do visto nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
7. A ilegalidade verificada implica ainda a susceptibilidade de alteração do resultado financeiro do procedimento, pois se o modelo de avaliação das propostas tivesse previsto a valorização dos preços mais baixos, como deveria, é provável que tivessem surgido propostas mais competitivas em termos de preço e, desse modo, quer o universo das propostas, quer a sua ordenação poderia ter sido outra completamente diferente, nomeadamente em termos de maior vantagem económica para a entidade pública e para os seus financiadores. Esta violação enquadra-se também no disposto na al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO /
ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / INTERESSE PÚBLICO /
MODELO DE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / PREÇO BASE /
PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / RECUSA DE VISTO

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes

Sumário:

1. A modificabilidade dos contratos públicos durante a sua vigência não depende apenas da existência de razões de natureza funcional, operacional, económica e financeira e por invocação da prossecução do superior interesse público. Depende também, em obediência aos princípios constitucionais e legais da concorrência, igualdade e transparência, da não alteração de outras condições importantes desses contratos e da não alteração dos pressupostos que estiveram na base do procedimento competitivo através do qual foi feita a escolha da proposta adjudicada (cfr. art.º 312.º, al. b) e 313.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)).
2. Dado que a adenda celebrada não se subsume ao disposto na al. b) do art.º 312.º e no n.º 1 do art.º 313.º do CCP, e tratando-se de um contrato a celebrar em regime de parceria público-privada, conclui-se que deveria ter sido lançado o procedimento ao abrigo do n.º 1 do art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, e da al. b) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP.
3. A ausência de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação implica a falta de um elemento essencial da adjudicação, o que determina a respectiva nulidade, nos termos do art.º 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA), e a nulidade do contrato nos termos estabelecidos no art.º 283.º, n.º 1 do CCP, o que constitui fundamento de recusa do visto nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
4. A inexistência de qualquer procedimento previsto no regime da contratação pública e a inobservância das formalidades próprias de constituição das Parcerias Público-Privadas (PPP) enquadra-se, igualmente, no art.º 133.º, n.º 1 do CPA.
5. Visando as disposições normativas que estabelecem os critérios de escolha dos procedimentos proteger a igualdade e transparência

nas relações entre administrações públicas e particulares, e entre estes, e a protecção de uma sã concorrência no funcionamento da economia e na protecção dos interesses financeiros públicos, devem as mesmas ser consideradas normas financeiras, cuja violação directa é igualmente fundamento de recusa de visto, nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

6. A não observância no processo dos princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, consagrados no n.º 4 do art.º 1.º do CCP configuram uma situação de alteração dos resultados financeiros que se obteriam no caso de tais princípios terem sido rigorosamente observados, o que constitui fundamento de recusa de visto, ao abrigo da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.
7. A aplicação apenas a uma componente do sistema de preços da redução no montante de encargos viola o estabelecido no art.º 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, norma de inquestionável natureza financeira, violação que gera a nulidade da adenda, nos termos do n.º 17 do mesmo artigo, e constitui fundamento de recusa de visto nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

ADJUDICAÇÃO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE GESTÃO / ELEMENTO ESSENCIAL / INTERESSE PÚBLICO / NULIDADE / PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA / PREÇOS / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PRORROGAÇÃO DO PRAZO / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Sumário:

1. A constituição ou a participação em empresas locais por entidades públicas participantes está sujeita à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato, e incide sobre todas as questões que sustentam o juízo de viabilidade económico-financeira do processo de criação ou fusão da empresa local.
2. Constitui requisito legal para a admissão de um processo de fusão de empresas locais a demonstração da viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação de ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada comparativamente a outras opções (dissolução, internalização e integração em serviços municipalizados), sob pena de nulidade [cfr. art.º 32.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL)].
3. Na fusão por incorporação das empresas locais em apreço não foi efectuado, previamente à tomada de deliberação pela opção da fusão, nem apresentado em momento posterior, qualquer estudo que fundamentasse de forma racional e economicamente relevante a opção pela fusão pretendida, por comparação com outro modelo de desenvolvimento das actividades em causa, não se cumprindo, nessa medida, o disposto no art.º 32.º do RJAEL.
4. As entidades públicas participantes não podem conceder às empresas locais quaisquer formas de subsídios ao investimento ou em suplemento a participação de capital (cfr. art.º 36.º, n.º 1 do RJAEL).
5. O projecto de fusão em apreço integra uma operação patrimonial e financeira complexa que implica uma completa alteração à estrutura económico-financeira existente e consubstancia, materialmente, um reforço dos ativos da nova empresa e da sua capacidade operacional, o que não pode deixar de ser considerado um verda-

deiro subsídio ao investimento, independentemente da forma que assume, proibido pelo n.º 1 do art.º 36.º do RAJEL.

6. As violações de lei mencionadas constituem fundamento de recusa do visto nos termos do art.º 44.º, n.º 1, als. a) e b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / FUSÃO DE EMPRESAS / RECUSA DE VISTO / SUBSÍDIOS

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão n.º 035/2013 - 1ª S/SS

Processo n.º 1613/2013

1ª Secção em Subsecção – 17/12/2013

Sumário:

1. Qualquer que seja o objecto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando (...) em anterior concurso público, concurso limitado por prévia qualificação ou diálogo concorrencial, todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas, e desde que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele procedimento [cfr. al. b) do n.º 1 do art.º 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)].
2. Qualquer que seja o objecto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando (...) na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante (cfr. al. c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP).
3. Não tendo o concurso público anterior ficado deserto e não se verificando os pressupostos de imprevisibilidade e inimputabilidade

exigidos pela al. c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP não podia formar-se o contrato *sub judice* por ajuste direto ao abrigo daquelas disposições legais.

4. Face ao disposto no art.º 31.º do CCP, para a formação do contrato de concessão deveria ter sido adotado concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, procedimento de negociação ou diálogo concorrencial.
5. A ausência do procedimento legalmente previsto implica a falta de um elemento essencial da adjudicação, o que determina a respectiva nulidade, nos termos do art.º 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e a nulidade do contrato nos termos estabelecidos no art.º 283.º, n.º 1 do CCP, o que constitui fundamento de recusa do visto nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
6. A previsão, no caderno de encargos do concurso público e depois no do ajuste direto, da celebração de um contrato de investigação e desenvolvimento directamente relacionado com as prestações que constituem o objeto do contrato de concessão, viola o direito comunitário e o direito nacional da contratação pública, por inobservância do princípio da concorrência e o da não discriminação.
7. A violação supra mencionada configura ainda uma situação de alteração dos resultados financeiros obtidos no procedimento de formação do contrato, o que constitui, igualmente, fundamento para a recusa do visto, ao abrigo da al. c) do n.º 3 do art.º 44 da LOPC.

ADJUDICAÇÃO / AJUSTE DIRETO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE CONCESSÃO / CONTRATO DE DESENVOLVIMENTO / DIREITO COMUNITÁRIO / ELEMENTO ESSENCIAL / NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Sumário:

1.
 - 1.1. A dívida resultante do contrato de empréstimo sob apreciação, porque apenas logrará amortização em exercício orçamental subsequente ao exercício em que foi gerada, assume-se, pois, como dívida pública fundada [art.º 3.º, al. b) da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro];
 - 1.2. Daí a inequívoca sujeição do contrato em causa a fiscalização prévia, tal como impõe o art.º 46.º, n.º 1 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC);
 - 1.3. Atenta a data da produção de efeitos do contrato, a entidade beneficiária encontrava-se vinculada a remetê-lo ao Tribunal de Contas no prazo de 20 dias a contar do início da produção dos respetivos efeitos [art.º 81.º, n.º 2 da LOPTC];
 - 1.4. A submissão do contrato de empréstimo a visto numa altura em que a verba aí prevista já havia sido disponibilizada e utilizada, para além de frustrar os efeitos pretendidos pelo legislador, configura, também, a prática de uma infração financeira prevista e punida nos termos do art.º 66.º, n.º 1, al. e) e n.º 2 da LOPTC;

Sendo tal infração apenas punível com multa, mostrando-se que esta apenas é imputável a título de negligência e não constando que o respetivo autor já tenha sido censurado pela sua prática, julga-se adequada a relevação da responsabilidade decorrente do referido ilícito.

2.
 - 2.1. Referenciando a Lei das Finanças Locais [Lei n.º 2/2007, de 15.01], a Lei de Enquadramento Orçamental [Lei n.º 91/2001, de

20.08] e o P.O.C.A.L. [Decreto-Lei n.º 315/2000, de 02.12], é indubitável que os municípios se subordinam aos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade, sendo ainda certo que o endividamento autárquico, para além de se subordinar a critérios de rigor e eficiência, deverá minimizar custos diretos e indiretos numa perspectiva de longo prazo, garantir uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais, evitar elevada concentração temporal de amortização e, finalmente, assegurar a não exposição a riscos excessivos.

2.2. De acordo com os limites de endividamentos fixados nos art.ºs 35.º e seguintes da Lei n.º 2/2007 [Lei das Finanças Locais], o montante dos empréstimos a curto prazo não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10%, das receitas ali identificadas;

2.3. A inobservância dos limites ao endividamento municipal viola o preceituado nos art.ºs 39.º, n.º 1 da Lei n.º 2/2007, de 15.01, [Lei das Finanças Locais], 53.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, normas que se revestem de natureza financeira.

2.4. Nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26.08, a violação de norma financeira funda a recusa do visto.

AMORTIZAÇÃO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / DÍVIDA PÚBLICA FUNDADA / ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INFRAÇÃO FINANCEIRA / NORMA FINANCEIRA / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Sumário:

1. Do disposto nos artigos 42.º, n.ºs 3 e 4, 74.º, 75.º, 132.º, n.º 1, alínea n) (aplicável por força do n.º 1 do artigo 162.º), e 139.º do Código dos Contratos Públicos resulta que o modelo de avaliação das propostas definido pelas entidades adjudicantes para a escolha da proposta que lhes seja economicamente mais vantajosa num procedimento de contratação deve assegurar condições para um efectivo *funcionamento da concorrência* nos factores escolhidos e deve permitir a avaliação das *vantagens económicas* que resultem para a entidade adjudicante do funcionamento dessa concorrência. Deste modo, os termos em que são definidos os modelos de avaliação das propostas estão, além do mais, balizados pela necessidade de estimularem (em vez de inibirem) o funcionamento da concorrência e de assegurarem o mais possível escolhas fundadas em critérios de economicidade.
2. Um modelo de avaliação das propostas que fixa um limiar de preço abaixo do qual a classificação das propostas é idêntica e, assim, desconsidera diferenças de preços, não é compatível com o objectivo legal do critério de adjudicação, tal como definido no artigo 74.º, n.º 1, alínea a), do CCP (escolher a proposta *economicamente mais vantajosa* para a entidade adjudicante), obstando à sua realização.
3. A lei prevê um mecanismo próprio para prevenir o risco de incumprimento contratual associado aos preços excessivamente baixos, o qual prevalece sobre o disposto no artigo 42.º, n.º 4, do Código dos Contratos Públicos, atenta a parte final deste preceito. O artigo 71.º, conjugado com o artigo 189.º, n.º 3, do mesmo Código permite que a entidade adjudicante fixe um valor abaixo do qual o preço de uma proposta deva ser considerado como anormalmente baixo. Se a proposta estiver nessas condições, devem solicitar-se esclarecimentos ao concorrente sobre a justificação do preço proposto,

devem analisar-se essas justificações e, com base nessa análise, deve decidir-se sobre a admissão ou exclusão da proposta.

4. Se, apesar do limiar estabelecido pela entidade adjudicante para aquele efeito, as justificações forem consideradas aceitáveis e a proposta admitida, a sua valoração não poderá deixar de atender, de modo irrestrito, à vantagem económica do preço.
5. Integrar no modelo de avaliação desvalorizações ou desconsiderações de preços baixos viola também o regime legal estabelecido no artigo 71.º do CCP, na medida em que a análise da aceitabilidade desses preços deve ser feita numa fase anterior à da avaliação, de acordo com procedimentos claramente estabelecidos na lei, nada consentindo que, depois de considerados como aceites, esses preços sejam desvalorizados.
6. O modelo de avaliação fixado foi inadequado à escolha da proposta economicamente mais vantajosa, por o factor VAL, com a maior ponderação (70%), ter sido definido de forma que desincentivou o funcionamento da concorrência na apresentação de melhores preços, ignoraria os melhores preços eventualmente apresentados e, em suma, desvalorizava a economia de custos como objectivo a atingir.
7. Os empates favorecidos pelo modelo utilizado e a inoperacionalidade dos critérios de desempate fixados levariam, e levaram na prática, a que o “*critério pragmático e de última ratio*” ligado ao momento da apresentação das propostas, que nada tem a ver com os atributos das propostas e a sua vantagem económica, se transformasse com facilidade no critério determinante da adjudicação.
8. Como parecia que poderia suceder, a adjudicação de um contrato público de significativa importância financeira foi efectuada com base num critério puramente formal e aleatório, em nada ligado aos atributos da proposta nem à respectiva vantagem económica.
9. A norma legal relativa à determinação do critério de adjudicação, com base em factores que visam a realização de economias financeiras, é uma norma financeira, já que lhe estão claramente subjacentes preocupações de protecção dos interesses financeiros públi-

cos. A sua violação constitui fundamento de recusa do visto nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, não lhe sendo aplicável a possibilidade, prevista no n.º 4 do artigo 44.º, de se substituir essa decisão pela concessão de visto com recomendações.

10. Por outro lado, se o modelo de avaliação das propostas fosse mais ajustado, fosse legal e não limitasse a valorização de preços mais baixos, é provável que os concorrentes os tivessem proposto e isso poderia produzir poupanças significativas num contrato financeiramente tão relevante. Assim, mesmo que a recusa se tivesse fundado na alínea c) do n.º 3 do referido artigo 44.º, a substituição da decisão de recusa pela de concessão do visto com recomendações não se afiguraria adequada ao caso.

AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONCORRÊNCIA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / MODELO DE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / PREÇO ANORMALMENTE BAIXO / RECUSA DE VISTO / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes

Acórdão n.º 005/2013 - 1ª S/PL
Recurso Ordinário n.º 02/2013
Processo n.º 1430/2012
Plenário da 1ª Secção – 05/06/2013

Sumário:

1. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) define o sector público administrativo com base num critério jurídico-institucional de contabilidade pública. As regras de contabilidade nacional constantes do SEC 95 são apenas relevantes para ampliar o universo de entidades do sector público administrativo, aproximando os dois universos, mas não são acolhidas de pleno pela LEO.

2. A definição do sector público administrativo local é semelhante à do sector público administrativo central, com as necessárias adaptações. Integram-no os serviços não autónomos da administração local, os serviços e fundos autónomos da administração local e as entidades reclassificadas na administração pública local, em equiparação com os serviços e fundos autónomos dessa administração.
3. Os serviços municipalizados integram o sector público administrativo local. Detêm autonomia administrativa e uma forma mitigada de autonomia financeira, caracterizada pela autonomia orçamental e contabilística e pela autonomia de gestão patrimonial. No entanto, não têm receitas próprias.
4. Referindo-se no artigo 2.º da LEO também o subsector local do sector público administrativo, as entidades nele integradas, como é o caso dos serviços municipalizados, estão naturalmente abrangidas na remissão prevista no n.º 1 do artigo 2.º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), ficando, consequentemente, sujeitas a uma aplicação integral da mesma lei.
5. Aplique-se a LCPA aos serviços municipalizados por força do n.º 1 ou por força do n.º 2 do respectivo artigo 2.º, a sua principal e central imposição é a de exigir que não possam ser assumidos compromissos que excedam os fundos disponíveis. No caso, foi incumprido o preceituado nos artigos 5.º, n.º 1, da LCPA e 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012, e o princípio que eles estabelecem.
6. Os procedimentos estabelecidos no POCAL para controlo do cabimento e do compromisso são procedimentos inteiramente referenciados ao controlo orçamental. De acordo com o POCAL, o compromisso tem de caber na dotação orçamental, enquanto que de acordo com a LCPA ele tem de caber nos fundos disponíveis de curto prazo.
7. A actividade das autarquias locais é uma actividade subordinada à lei. Em especial, a autonomia financeira que lhes está atribuída é, de acordo com o disposto no artigo 238.º da Constituição e nos artigos 2.º, 3.º e 4.º, entre outros, da Lei das Finanças Locais, enquadrada e limitada pela lei.

8. O princípio do equilíbrio orçamental anual entre receitas e despesas e as preocupações com a sustentabilidade do endividamento e a equidade intergeracional constam já das leis aplicáveis como limites à autonomia financeira local. A LCPA não institui qualquer nova restrição à autonomia financeira local mas apenas introduz instrumentos de garantia de que as condições legais e constitucionais em que essa autonomia financeira existe são respeitadas.
9. A aplicação da LCPA aos serviços municipalizados não reduz a autonomia de escolha organizativa das autarquias locais, uma vez que os municípios têm à sua disposição vários formatos organizativos para a prestação de serviços, entre eles, a prestação directa, a municipalização, a empresarialização, a externalização, a concessão ou a parceria. A cada formato organizativo corresponde um regime e um conjunto determinado de regras e a sua escolha faz-se ponderando as vantagens e desvantagens de cada modelo face aos contornos que em cada momento ele assume.
10. A aplicação da LCPA aos serviços municipalizados não está, assim, ferida de inconstitucionalidade.

AUTARQUIA LOCAL / AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONTROLO ORÇAMENTAL / DOTAÇÃO ORÇAMENTAL / INCONSTITUCIONALIDADE / LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO (LCPA) / PRINCÍPIO DO EQUILIBRIO ORÇAMENTAL / SETOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO (SPA) / SERVIÇO MUNICIPALIZADO

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes

Sumário:

1. Jurídica e conceptualmente, depara-se-nos a figura da renovação contratual quando, refazendo um negócio jurídico celebrado e vigente, se conclui sobre o seu objeto um outro negócio que acolhe, no essencial e substancialmente, o conteúdo do primeiro e o substitui por tempo idêntico.

Por outro lado, a prorrogação contratual dirige-se, tão-só, à ampliação do prazo de vigência do contrato inicial, com manutenção integral do conteúdo do mesmo.

2. Atento o disposto no art.º 313.º, n.º 1, do C.C.P., o objeto do contrato é integrado por prestações secundárias e principais.

3.

- Tendo presente o art.º 180.º, do C.P.A., a Administração, no exercício do denominado “*ius variandi*” e “*fait du prince*”, pode introduzir, unilateralmente, certas modificações no regime das prestações a cumprir por particulares vinculados por contrato administrativo, intervenção essa que, para além de dever radicar em razões de interesse público, não poderá afetar a preservação das prestações principais abrangidas pelo objeto do contrato e o correspondente equilíbrio financeiro.
- Ainda segundo o art.º 180.º, do C.P.A., a modificação dos contratos respeita apenas ao conteúdo das prestações, não se estendendo ao objeto contratual.
- Considerado o princípio da intangibilidade do objeto do contrato, e sintetizando, dir-se-á, por um lado, que o contraente público, no exercício de “*ius variandi*”, poderá mudar o contrato, mas é-lhe vedado mudar de contrato, e, por outro, ainda no exercício de tal prerrogativa, o mesmo poderá alterar o conteúdo das pres-

tações secundárias ínsitas ao contrato, mas não poderá modificar as prestações principais que também integram este último.

4. As modificações dirigidas a aspetos essenciais de um contrato de concessão [ex: prazo contratual, perímetro de concessão, plano de investimentos de risco...], pela sua dimensão e reflexo relevante nos planos social e económico, justificam atempada abertura do procedimento com natureza concursal, observando-se, por esta via, os princípios da concorrência, da igualdade e da transparência.

De resto, e na esteira da jurisprudência e orientações comunitárias [vd. acórdão do T.J.U.E. e comunicações Interpretativas da Comissão], a proteção e salvaguarda da concorrência têm vindo a ser consideradas como um novo e autónomo critério de limitação à modificação dos contratos público-administrativos.

5. A ausência de procedimento concursal, quando obrigatório, substancia a falta de um elemento essencial da adjudicação, gerando, pois, nulidade, que se transmite ao contrato [vd. art.º 133.º, n.º 1, do C.P.A.].

A nulidade constitui fundamento de recusa do visto – vd. al. a), do n.º 3, do art.º 44.º, da L.O.P.T.C..

6. E caso se entenda que a preterição do procedimento legalmente exigido conduz, tão-só, à anulação do contrato [orientação doutrinária sustentada na norma contida no art.º 283-A, do C.C.P.], tal ilegalidade, porque suscetível de alterar o resultado financeiro do mesmo, ergue-se, também, como fundamento de recusa do visto [vd. al. c), do n.º 3, do art.º 44.º, da L.O.P.T.C.].

CONTRATO DE CONCESSÃO / NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PROCEDIMENTO CONCURSAL / RECUSA DE VISTO / RENOVAÇÃO DO CONTRATO

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Sumário:

1. As exigências técnicas e financeiras estabelecidas no Programa do Concurso para admissão de concorrentes para a constituição de uma parceria público-privada institucionalizada, designadamente, que os concorrentes detivessem cumulativamente experiência anterior em contratos de idêntica complexidade técnica e dimensão financeira, para universos idênticos de consumidores, são excessivas face às exigências que decorrem do princípio da concorrência e da igualdade consagrados no art.º 9.º, n.º 1 e 10.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.
2. A contratação relativa à locação e aquisição de bens ou serviços deve ser precedida de concurso público, de concurso limitado ou de procedimento de negociação, com ou sem publicação prévia de anúncio (cfr. art.º 78.º do Decreto-Lei n.º 197/99).
3. O estabelecimento e realização de uma fase de negociação no concurso público, sem dimensão concorrencial, ou seja, à qual foi apenas admitido o concorrente classificado em primeiro lugar, viola o disposto nos artigos 7.º a 10.º, 14.º, n.º 2 e 3, 143.º e 150.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e os princípios da legalidade, da transparência, da igualdade, da concorrência e da estabilidade.
4. O estabelecimento de uma escala de pontuações – de 0 a 5 - dos factores e subfactores de avaliação das propostas em momento posterior ao da entrega das mesmas, no caso, foi relativamente indiferente, uma vez que os resultados seriam com elevada probabilidade os mesmos, e foi suficientemente sólida para se considerar que os princípios da transparência, da imparcialidade e o da fundamentação foram observados.
5. A não previsão da celebração de um contrato de assistência técnica, constante do anexo ao contrato principal, nos documentos do

procedimento, viola o disposto nos artigos 7.º, n.º 1, 8.º, n.ºs 1 e 2, 9.º, n.º 1, 10.º e 12.º, n.º 1, 80.º e 87.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

6. O estabelecimento no contrato de uma opção de compra, nos termos da qual se reconhece ao município o direito de compra ao parceiro privado da totalidade das suas ações e créditos, e em que o correspondente preço será determinado e pago nos termos de cláusula não constante da proposta apresentada pelo adjudicatário, viola o disposto no n.º 2 do art.º 14.º do Decreto-Lei 197/99 e os princípios da igualdade, da concorrência, da transparência e da imparcialidade.
7. As violações de lei referidas enquadram-se no disposto da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, constituindo fundamento de recusa de visto

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / AQUISIÇÃO DE AÇÕES / AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE COMPRA E VENDA / PARCEIRIA PÚBLICO-PRIVADA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE DAS REGRAS CONCURSAIS / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PROGRAMA DE CONCURSO / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Acórdão n.º 008/2013 - 1ª S/PL
Recurso Ordinário n.º 04/2013
Processo n.º 1516/2012-UAT II
Plenário da 1ª Secção – 24/09/2013

Sumário:

1. Referenciando a Lei das Finanças Locais [Lei n.º 2/2007, de 15.01], a Lei de Enquadramento Orçamental [Lei n.º 91/2001, de

20.08] e o P.O.C.A.L. [Decreto-Lei n.º 315/2000, de 02.12], os municípios subordinam-se aos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade, sendo ainda certo que o endividamento autárquico, para além de se subordinar a critérios de rigor e eficiência, deverá minimizar custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo, garantir uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais, evitar elevada concentração temporal de amortização e, finalmente, assegurar a não exposição a riscos excessivos;

2. A norma referenciada, em conjunto com a Lei de Orçamento do Estado para o ano 2012 [Lei n.º 64-B/2011, de 30.12] e com o Decreto-Lei de Execução Orçamental para a mesma anuidade [Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13.02], constitui um referencial legal a que, de modo imperativo, se subordina a assunção do endividamento autárquico:
 - No ano 2012, o valor do endividamento líquido na contratualização de novos empréstimos não pode ser superior ao verificado em 31.12.2011;
 - Ainda no ano 2012, a celebração de novos contratos de empréstimo de médio e longo prazo é limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações feitas pelos municípios no ano 2010 proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município;
 - A D.G.A.L. calcula, para cada município, o montante de endividamento líquido e de dívida de curto, médio e longo prazo, baseando-se em informação fornecida pelos municípios até 12.05.2012.
3. A prova disponível no presente processo permite concluir pela observância dos limites fixados pela D.G.A.L. para o rateio e para o endividamento líquido;
4. Já no que respeita ao limite de endividamento de médio e longo prazos, a contração do empréstimo em causa, pelo seu valor, ultrapassa o limite daquele endividamento, mostrando-se infringidas as regras que conduzem ao respetivo cálculo [art.º 66.º, n.º 2 da Lei

n.º 64-B/2011, de 30.12, conjugado com os art.ºs 37.º e 39.º, n.º 2 a 5 e 7 da Lei n.º 2/2007, de 15.01], normas que se revestem natureza financeira;

5. Nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26.08 [LOPTC], a violação de norma financeira é fundamento da recusa do visto.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / NORMA FINANCEIRA / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Acórdão n.º 009/2013 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 38/2011

Processo n.º 926/2011

Plenário da 1ª Secção – 08/10/2013

Sumário:

1. A fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indirectas estão conformes às leis em vigor (cfr. art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).
2. No contrato *sub judicio*, relativo à gestão de espaços verdes celebrado entre o município e a empresa adjudicatária, o Tribunal deve ter em consideração, em sede de fiscalização prévia, que aquele contrato se relaciona com as alterações feitas no contrato de constituição da sociedade adjudicatária.
3. As alterações introduzidas incidem num aspeto essencial do contrato inicial de constituição da entidade adjudicatária que consubstancia uma parceria público-privada – o seu objecto – que não tendo sido previstas no procedimento de formação do contrato, não são

juridicamente admissíveis, ocorrendo a violação dos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, consagrados no direito comunitário e nacional, nomeadamente o disposto nos n.ºs 4 do art.º 1.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) e 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico do Setor Empresarial Local (RJSEL).

4. A celebração de um contrato de gestão com uma empresa local, com participação privada, não está legitimada quando integrar conteúdos que representem uma modificação substancial das peças do procedimento de selecção do parceiro privado e do modo como nesse procedimento se perspectivou o conteúdo do contrato de sociedade e o objecto social da empresa.
5. As violações de lei referidas enquadram-se no disposto da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, constituindo fundamento de recusa de visto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CELEBRAÇÃO DE CONTRATO / CONTRATO DE GESTÃO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / MÉTODO DE SELECÇÃO / OBJETO DO CONTRATO / PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / RECUSA DE VISTO / SETOR EMPRESARIAL AUTÁRQUICO

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Acórdão n.º 011/2013 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 13/2013

Processo n.º 548/2013

Plenário da 1ª Secção – 23/10/2013

Sumário:

1. De acordo com o disposto no art.º 143.º, n.º 1 da Lei do Orçamento do Estado para 2013, “o Governo obriga-se, na estrita defesa do

interesse público, a realizar todas as diligências necessárias à conclusão da renegociação dos contratos de parcerias público-privadas do sector rodoviário que se afigurem demasiado onerosos e desequilibrados para o parceiro público, tendo em vista uma redução significativa dos encargos para o erário público (...), recorrendo, para tal, aos meios legalmente disponíveis e tendo por referência as melhores práticas internacionais.”.

2. No contrato de aquisição de serviços de assessoria económica e financeira em apreço, não está demonstrada, factual e fundamentadamente, a urgência imperiosa da contratação da empresa de assessoria que justifique o recurso ao ajuste direto previsto no art.º 24.º, n.º 1, al. c) do Código dos Contratos Públicos (CCP).
3. Atento o valor do contrato deveria ter decorrido concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP.
4. A ausência de concurso implica a falta de um elemento essencial da adjudicação, o que determina a respectiva nulidade, nos termos do art.º 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, bem como a nulidade do contrato, nos termos estabelecidos no art.º 283.º, n.º 1 do CCP.
5. A nulidade constitui fundamento de recusa de visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. a) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
6. No âmbito de um procedimento por ajuste direto, formal e substancialmente válido, a não formulação de convites múltiplos por parte da entidade adjudicante não evidencia, por si só, uma violação dos princípios concorrenciais que sustentam a contratação pública.
7. No caso em apreço, o ajuste direto não se encontra, *ab initio*, validamente justificado, logo o convite efectuado a uma única entidade viola os princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, consagrados no n.º 4 do art.º 1.º do CCP, o que configura uma situação de alteração do resultado financeiro do contrato.

8. A eficácia retroativa dos contratos exige a verificação cumulativa dos requisitos referidos no art.º 287.º, n.º 2 do CCP. Não de encontrando verificados aqueles requisitos a concreta retroactividade do contrato está proibida por lei e consubstancia uma restrição da concorrência, propiciadora de alteração do resultado financeiro do contrato.
9. As ilegalidades que alterem ou possam alterar o resultado financeiro do contrato constituem fundamento da recusa do visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. c) da LOPTC.
10. Nos casos previstos no número anterior, o Tribunal pode, em decisão fundamentada, conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades.
11. No caso dos autos, tendo ocorrido uma nulidade que põe a causa a própria validade do contrato, não é possível formular um visto com recomendações.

AJUSTE DIRETO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO
POR ILEGALIDADE / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / ASSESSORIA
ECONÓMICA E FINANCEIRA / CONCURSO PÚBLICO / CONTRA-
TAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS /
ELEMENTO ESSENCIAL / NULIDADE / PARCERIA PÚBLICO-
PRIVADA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA
IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / RENEGOCIAÇÃO
DAS CONDIÇÕES / RETROATIVIDADE / RECUSA DE VISTO / SE-
TOR RODOVIÁRIO / URGÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Sumário:

1. Ao apreciar o contrato com referência à qualificação, conteúdo e fundamentação legal que lhe foram atribuídos pelos outorgantes, a 1.ª instância não incorreu em erro de julgamento, uma vez que a qualificação e regime legal agora invocados em recurso não têm correspondência com o conteúdo do contrato em apreciação.
2. O artigo 69.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, ao remeter para as normas especiais previstas no Decreto-Lei n.º 194/2009, estabeleceu uma regra de compatibilização entre os regimes constantes dos dois diplomas. Nas áreas em causa devem observar-se todas as regras especiais do Decreto-Lei 194/2009 a par das regras gerais da Lei n.º 50/2012 que por aquele decreto-lei não sejam prejudicadas.
3. As relações contratuais entre um município e uma empresa municipal que tenha por objecto as actividades a que se reporta o Decreto-Lei n.º 194/2009 passam forçosamente pela celebração de um contrato de gestão delegada entre o município e a empresa local delegatária. Este contrato, celebrado por 10 anos, deve regular, além do mais, as necessidades e critérios do financiamento municipal da empresa, critérios que devem respeitar tanto as regras especiais previstas no Decreto-Lei n.º 194/2009 como as regras gerais da Lei n.º 50/2012 que com aquelas não sejam incompatíveis.
4. Os contratos que titulem a atribuição municipal a empresas locais de indemnizações compensatórias, de subsídios à exploração, de subsídios a políticas de preços ou de subvenções à prestação de serviços de interesse geral (conforme os casos), designados de contratos programa, de contratos de gestão ou outros, estão sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em função do respectivo valor, porquanto regulam substancialmente a prestação de serviços públicos em condições sinalagmáticas e a correspondente remuneração, enquadrando-se na tipologia estabelecida na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 46.º da LOPTC.

5. Embora nem a lei nacional nem a lei comunitária sejam prescritivas ou explícitas quanto à exacta forma de calcular o montante dos subsídios públicos a atribuir para compensar a prestação de serviços de interesse geral, das mesmas decorre que:
- Os parâmetros de cálculo da compensação devem ser estabelecidos de forma prévia, objectiva e transparente. Para as actividades a que se refere o Decreto-Lei n.º 194/2009, e nos termos dos respectivos artigos 17.º, 20.º e 25.º, esses critérios devem constar do contrato de gestão delegada;
 - Deve ser assegurado que não é atribuída uma compensação excessiva, desnecessária à gestão do serviço de interesse geral e que possa atribuir uma vantagem económica susceptível de favorecer a empresa beneficiária relativamente a eventuais concorrentes;
 - Como resulta do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, a actividade não pode ser remunerada a um nível superior àquele que resultaria da sua prestação a preços de mercado, o que implica, para efeitos de fiscalização prévia, a correspondente demonstração, a qual compete à entidade fiscalizada;
 - Poderá não ser excessivo que sejam cobertos os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como uma remuneração dos capitais investidos. No entanto, há que demonstrar que a subvenção não origina uma remuneração desses capitais a um nível superior ao razoável. Os n.ºs 2 e 3 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 194/2009 estabelecem a forma como se determina, no caso, a remuneração desses capitais e o n.º 1, alínea c), do artigo 20.º do mesmo diploma impõe que as regras para essa determinação constem do contrato de gestão delegada;
 - É necessário que se demonstre a necessidade da compensação para a gestão do serviço de interesse geral, o que deve ser feito tanto em termos sectoriais como globais. Essa necessidade deve ser demonstrada com base no défice sectorial mas tendo também em conta os resultados globais da empre-

sa, a remuneração global anual dos capitais investidos e a receita proveniente das tarifas, como instrumento legal de remuneração daqueles capitais.

6. A inobservância das regras referidas constitui violação de norma financeira e as ilegalidades praticadas são susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, verificando-se os fundamentos de recusa de visto previstos nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / COMPENSAÇÃO FINANCEIRA / CONTRATO DE GESTÃO / CONTRATO PROGRAMA / ENQUADRAMENTO LEGAL / ERRO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / RECUSA DE VISTO / SUBSÍDIOS

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes

2ª SECÇÃO
CONTROLO SUCESSIVO

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012

11.12.2013

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado - Ano Económico de 2012

Conselheiros Relatores: José Luís Pinto de Almeida (Coordenador),
António Manuel Fonseca da Silva
José de Castro Mira Mendes

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL / CONSOLIDAÇÃO / CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL / CONTA GERAL DO ESTADO

Relatório de Auditoria nº 003/2013 - 2ª S/SS

Processo nº 02/2012-AUDIT

31.01.2013

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P. (IPTM) - Gerência de 2010.

Conselheiro Relator: António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

AJUSTE DIRETO / AUDITORIA FINANCEIRA / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / COBRANÇA DE DÍVIDAS / CONTA DE GERÊNCIA / DESPESA PÚBLICA / PENHORA / RECEITA PÚBLICA / REGISTO CONTABILISTICO

Relatório de Auditoria nº 005/2013 - 2ª S/SS

Processo nº 25/2012-AUDIT

14.03.2013

ASSUNTO: Auditoria ao Controlo da Receita de IVA autoliquidado.

Conselheiro Relator: José de Castro de Mira Mendes

AUDITORIA ORIENTADA / AUTOLIQUIDAÇÃO / CABIMENTO ORÇAMENTAL / COBRANÇA DE IMPOSTOS / CONTROLO DE GESTÃO / ERRO / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO / INSCRIÇÃO INDEVIDA / IRREGULARIDADE CONTABILISTICA / MANUAL DE PROCEDIMENTOS / RECEITA PÚBLICA

Relatório de Auditoria nº 009/2013 - 2ª S/SS

Processo nº 08/2011-AUDIT

02.05.2013

ASSUNTO: Auditoria ao Município do Alandroal.

Conselheiro Relator: António Manuel Fonseca da Silva

ATIVO IMOBILIZADO CORPÓREO / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / AUDITORIA FINANCEIRA / COBRANÇA DE ENCARGOS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / ELABORAÇÃO ORÇAMENTAL / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / INSCRIÇÃO ORÇAMENTAL / INVENTÁRIO / INVESTIMENTO FINANCEIRO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Relatório de Auditoria nº 010/2013 - 2ª S/SS

Processo nº 33/2012-AUDIT

16.05.2013

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras: ano de 2011

Conselheiro Relator: João Manuel Macedo Ferreira Dias

ARRECADAÇÃO DE RECEITAS / AUDITORIA FINANCEIRA / CADASTRO E INVENTÁRIO DOS BENS DO ESTADO / COBRANÇA DE

RECEITAS / CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO / CONTABILIDADE ANALÍTICA / FATURAÇÃO / GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS / REGULARIZAÇÃO DE SITUAÇÕES / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Relatório de Auditoria nº 011/2013 - 2ª S/SS

Processo nº 02/2011-AUDIT

23.05.2013

ASSUNTO: Auditoria ao desempenho de empresas públicas - CARRIS

Conselheiro Relator: José Manuel Monteiro da Silva

AUDITORIA TEMÁTICA / CONTENÇÃO DE CUSTOS / DESPESA COM AQUISIÇÃO DE BENS / DESPESA COM AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / DESPESA COM PESSOAL / ENDIVIDAMENTO / INDEMNIZAÇÃO COMPENSATÓRIA / TRANSPORTE PÚBLICO

Relatório de Auditoria nº 013/2013 - 2ª S/SS

Processo nº 19/2013-AUDIT

26.06.2013

ASSUNTO: “Ação de controlo junto da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE, relativa aos segundo e sexto desembolsos do empréstimo concedido à República Portuguesa pelo Fundo Monetário Internacional”.

Conselheiro Relator: José Luis Pinto de Almeida

AUDITORIA ORIENTADA / EMPRÉSTIMO

Relatório de Auditoria nº 014/2013 - 2ª S/SS

Processo nº 45/2010-AUDIT

26.06.2013

ASSUNTO: Auditoria às relações técnicas, institucionais e financeiras da UP, UM e IPP com entidades de direito privado

Conselheiro Relator: António José Avérous Mira Crespo

AUDITORIA ORIENTADA / CONTROLO DE GESTÃO / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / FINANCIAMENTO / GRATUITIDADE / PARECER / PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA / PRESTAÇÃO DE CONTAS / PROTOCOLO / REMESSA DE DOCUMENTOS / SUSTENTABILIDADE

Relatório de Auditoria nº 015/2013 - 2ª S/SS

Processo nº 22/2012-AUDIT

11.07.2013

ASSUNTO: Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas.

Conselheiro Relator: José de Castro Mira Mendes

AUDITORIA FINANCEIRA / COBRANÇA DE RECEITAS / CONTROLO DE GESTÃO / PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA

Relatório de Auditoria nº 016/2013 - 2ª S/SS

Processo nº 26/2012-AUDIT

11.07.2013

ASSUNTO: Auditoria orientada à consolidação de contas e análise à situação económico-financeira do SNS – 2011

Conselheiro Relator: Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

AUDITORIA ORIENTADA / CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL / CUIDADOS DE SAÚDE / OPERAÇÃO DE CAPITAL / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA

Relatório de Auditoria nº 018/2013 - 2ª S/SS

Processo nº 15/2011-AUDIT

11.07.2013

ASSUNTO: Auditoria aos Encargos do Estado com PPP na Saúde.

Conselheiro Relator: José Manuel Monteiro da Silva

AUDITORIA OPERACIONAL / ENCARGO FINANCEIRO / OPERAÇÃO DE FUTUROS / PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA / PREVISÃO ORÇAMENTAL / PROCESSO DE CONCURSO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO

Relatório de Auditoria nº 024/2013 - 2ª S/SS

Processo nº 23/2013-AUDIT

14.11.2013

ASSUNTO: Instituto Português de Oncologia do Porto, Francisco Gentil, EPE – Auditoria de seguimento de recomendações formuladas no Relatório de Auditoria nº 14/2012-2S

Conselheiro Relator: Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

ATRASO NO CUMPRIMENTO / FATURAÇÃO / RECOMENDAÇÕES / REGULARIZAÇÃO DE SITUAÇÕES / RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO

Relatório de Auditoria nº 028/2013 - 2ª S/SS

Processo nº 23/2012-AUDIT

04.12.2013

ASSUNTO: “Acompanhamento dos Mecanismos de Assistência Financeira a Portugal”

Conselheiro Relator: José Luís Pinto Almeida

AUDITORIA ORIENTADA / CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL / DESPESA PÚBLICA / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / PLANO DE ATIVIDADES / PRINCÍPIO DA EQUIDADE / PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / RECEITA PÚBLICA / RELATÓRIO DE PROGRESSO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO

Relatório de Auditoria nº 029/2013 - 2ª S/SS

Processo nº 06/2013-AUDIT

12.12.2013

ASSUNTO: Auditoria ao “Programa Operacional Regional do Alentejo” - INALENTEJO.

Conselheiro Relator: António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

AUDITORIA DE PROJETOS OU PROGRAMAS / AVALIAÇÃO DE PROJETOS / CANDIDATURA / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / DESPESA ELEGÍVEL / EXECUÇÃO DO CONTRATO / PAGAMENTO / PUBLICIDADE DE CONCURSO

Relatório de Auditoria nº 004/2014 - 2ª S/SS

Processo nº 20/2013-AUDIT

13.02.2014

ASSUNTO: Auditoria às remunerações no Exército: militares na situação de reserva.

Conselheiro Relator: João Manuel Macedo Ferreira Dias

AUDITORIA ORIENTADA / CONTROLO DE GESTÃO / REMUNERAÇÕES / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / SISTEMA INFORMÁTICO

Relatório de Auditoria nº 006/2014 - 2ª S/SS

Processo nº 45/2011-AUDIT

27.03.2014

ASSUNTO: Auditoria do Instituto do Desporto de Portugal – auditoria orientada às dívidas a terceiros

Conselheiro Relator: António José Avérous Mira Crespo

AJUSTE DIRETO / AQUISIÇÃO DE BENS / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / AUDITORIA ORIENTADA / CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES / DESPESA COM PESSOAL / DÍVIDA A FORNECEDORES / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / ENCARGO ASSUMIDO / FISCALIZAÇÃO DA OBRA / PRESTAÇÃO DE CONTAS / PROCEDIMENTO PRÉ CONTRATUAL / PRORROGAÇÃO DO CONTRATO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA / TRABALHOS A MAIS

3ª SECÇÃO

RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

Sumário:

1. Os erros e omissões traduzem-se sempre em omissões, deficiências ou imperfeições dos elementos de solução da obra por motivos imputáveis às partes do contrato (a uma ou a ambas as partes); presumem, por isso, um nexo de imputabilidade a uma das partes do contrato ou a ambas.
2. O CCP, para afastar os trabalhos a mais dos erros e omissões utiliza, precisamente, a forma “*parte responsável pelos mesmos*” (erros e omissões) - vide parte final do n.º 4 do artigo 370.º.
3. Nestes termos, se, em função das circunstâncias concretas, há uma parte (ou ambas) responsável, nunca há trabalhos a mais, mas sim – e apenas – erros e omissões.
4. No caso, estamos perante trabalhos adicionais decorrentes de um erro do projeto que, podendo e devendo ter sido previsto, é imputável, ao menos, à entidade adjudicante;
5. Os referidos trabalhos adicionais correspondem a 9,11% do valor do preço contratual (€2.248.999,99).
6. A estes trabalhos era aplicável, por força do n.º 1 do artigo 16.º do DL 18/2006, de 29 de Fevereiro, o DL 59/99, de 02/03, pelo, caso se aplicasse aquele diploma, os Demandados estariam incursos na infração p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 48.º do DL 59/99, de 02/03.
7. No domínio do CCP, ao erro supra identificado aplica-se-lhe a hipótese normativa contida no artigo 370.º, n.º 2, alínea d), já que o regime aí previsto permite que seja ordenada a execução de trabalhos decorrentes de erros e suprimentos até **50%** do preço contratual; daí que aos Demandados nenhuma infração lhe pudesse ser imputada.

8. O DL n.º 149/2012, de 12 de Julho, revogou aquele normativo (o do ponto 7. do Sumário), sendo que, de acordo com a redação dada por aquele diploma, só pode ser ordenada ao empreiteiro a execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões quando o somatório do preço atribuído a tais trabalhos com o preço de anteriores trabalhos da mesma natureza não exceder **5%** do preço contratual; daí que aos Demandados pudesse ser imputada a infração p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 19.º, alínea b), do CCP.
9. O regime do CCP, na sua redação inicial - lei intercalar – é o concretamente mais favorável, sendo este, por isso o aplicável, retroativamente – vide n.º 4 do artigo 2.º do Código Penal, e n.º 4 do artigo 29.º da CRP; e isto porque a aplicação deste regime permite a absolvição dos Demandados, por falta do elemento objetivo da infração.

**APLICAÇÃO DA LEI MAIS FAVORÁVEL / ERROS E OMISSÕES /
LEI INTERCALAR / TRABALHOS A MAIS**

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sentença n.º 003/2013 - 3.ª S/SS

Processo n.º 10-JRF/2012

3.ª Secção: 06/03/2013

Sumário:

1. O Demandado era Vogal do Conselho de Administração da Polis Litoral, e participou na reunião do Conselho de Administração em que foi deliberado por unanimidade autorizar o pagamento de uma despesa, referente a uma fatura, antes do visto do Tribunal, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC.
2. O Tribunal considerou que o erro em que incorreu o Demandado não é censurável pois: - O demandado confiou que estas matérias

estavam estudadas; - não tinha antecedentes de responsabilidade financeira e sempre foi diligente, rigoroso e escrupuloso na gestão dos dinheiros públicos, pelo que, não se tendo verificado a infração que lhe foi imputada, foi o mesmo absolvido.

AUTORIZAÇÃO PARA PAGAMENTO DE DESPESA / FATURA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / VOGAL DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Conselheiro Relator: Manuel Roberto Mota Botelho

Sentença n.º 006/2013 - 3.ª S/SS

Processo n.º 11-JRF/2012

3.ª Secção: 18/03/2013

Sumário:

1. A AUTORIZAÇÃO DE DESPESA NO VALOR DE 10.554,50€ (S/IVA) que segundo o MP não correspondia a qualquer serviço ou trabalhos efetuados no âmbito desta empreitada, não ficou provada pelo que o Tribunal decidiu absolver, nesta parte, os demandados;
2. Os “TRABALHOS A MAIS” AUTORIZADOS NO VALOR DE 409.541,51€ (S/IVA) que foram formalizados no 2.º, 3.º e 4.º adicionais, não devem ser globalmente considerados uma vez que o fracionamento da despesa não ficou provado pelo que o Tribunal decidiu absolver os demandados envolvidos nas autorizações de despesa do 2.º e 4.º adicional.
3. O 3.º adicional foi, porém, uma decisão do dono da obra que não decorreu de qualquer circunstancialismo imprevisível pelo que o ajuste direto, consubstanciado no 3.º contrato adicional integra a infração financeira prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. b) da LOPTC.

AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATO ADICIONAL / DONO DA OBRA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PRINCÍPIO DA

UNIDADE DA DESPESA PÚBLICA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / TRABALHOS A MAIS

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Sentença nº 010/2013 - 3ª S/SS

Processo nº 01-JRF/2013

3ª Secção: 18/06/2013

Sumário:

O incumprimento do artigo 79.º do Estatuto da Aposentação, na medida que envolveu despesa pública, subsume-se à previsão da infração financeira sancionatória do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, que o Ministério Público apenas imputou aos quatro primeiros Demandados.

Outro demandado faleceu e nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC, a morte do responsável implica a extinção do procedimento.

No entanto, releva-se a todos os Demandados a responsabilidade pela prática da infração financeira reintegratória relativa aos pagamentos indevidos no primeiro semestre de 2009.

ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO / PAGAMENTOS INDEVIDOS / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Conselheiro Relator: Manuel Roberto Mota Botelho

Sumário:

1. O demandado cometeu a infração do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), n.º 2, da LOPTC, na redação original, e n.º 5 na redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, por violação do disposto no artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto (Lei-Quadro das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais), e do ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL.
2. Em causa, está o facto de o demandado ter votado favoravelmente uma deliberação a autorizar uma transferência de verba, a título de pagamento de um subsídio a uma empresa do Setor Empresarial Local, sem que, para tanto, tal transferência tivesse sido suportada por um contrato-programa.
3. O demandado incorreu na censurabilidade do erro sobre a ilicitude do facto, o que, nos termos do n.º 2 do art.º 17.º do Código Penal, implica a sua condenação em sanção aplicável à infração financeira dolosa respetiva, pois, nestes autos não ficaram provados factos circunstanciais que permitam ao Tribunal de Contas concluir por uma diminuição acentuada do seu grau de culpa.

CONTRATO PROGRAMA / DOLO / ERRO SOBRE A ILICITUDE DO FACTO / INFRAÇÃO FINANCEIRA / SETOR EMPRESARIAL LOCAL / TRANSFERÊNCIA DE VERBAS

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sumário:

1. Ao recrutamento, seleção e provimento para cargos de direção intermédia da Administração Local do Estado, era, à data, aplicável o regime jurídico previsto nos artigos 20.º, n.ºs 1 e 2, e 21.º da Lei n.º 2/2004, de 15JAN, na redação que lhe foi introduzida pela Lei n.º 51/2005, de 30AGO, aplicável por força do disposto nos artigos 1.º, n.º 1, e 9.º do Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20ABR, com as alterações do Decreto-Lei n.º 104/2006, de 7JUN;
2. A seleção e provimento de pessoa em cargo de Diretor de Departamento em violação das normas acima referidas, faz incorrer o agente da ação e responsável financeiro em infração financeira sancionatória por violação do disposto nas alíneas l) e b), 2.ª parte, do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, ponto é que o mesmo tenha agido com culpa;
3. Tendo-se provado que o agente atuou com negligência inconsciente, que não existe qualquer registo de recomendação quanto à matéria em causa, que a informação em que assentou a sua decisão se mostrava coerente e credível, quer do ponto de vista dos factos, quer do ponto de vista jurídico, mostra-se adequado a aplicação do instituto da dispensa da pena previsto no artigo 74.º, n.º 1, da LOPTC (vide também artigos 64.º e 67.º da LOPTC).

DISPENSA DE PENA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA /
REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AO RECRUTAMENTO, SELEÇÃO
E PROVIMENTO DO PESSOAL DIRIGENTE DA ADMINISTRAÇÃO
LOCAL DO ESTADO

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sumário:

1. O critério para aferir a censurabilidade da falta de consciência da ilicitude tem que ser, pela própria natureza das coisas, um critério de exigibilidade intensificada, atentas as responsabilidades que os Demandados livremente assumiram ao terem aceitados cargos cujo conteúdo funcional se reconduzia à gestão e administração de dinheiros públicos, o que, só por si, implicava uma atitude mais ativa com vista ao conhecimento e interpretação das normas jurídicas aplicáveis à Administração Pública;
2. Existe, assim, uma “culpa ética”, por ser injustificado e, por isso censurável, que os Demandados – vogais executivos do CA - enquanto coautores, com outros membros do CA, das deliberações em causa, não tivessem tido a preocupação de se certificarem de que o anterior concurso público já tinha tido o seu *términus*, e de que, por essa razão, se deveria proceder à abertura de novo procedimento contratual com base nas normas em vigor.
3. Justifica-se a dispensa de multa em determinadas circunstâncias, designadamente quando se prove que os Demandados (i) atuam sempre no convencimento de que a legalidade dos procedimentos adotados estava devidamente acautelada; (ii) não representaram que, com a sua atuação, estavam a violar a lei; (iii) eram médico e enfermeira de profissão, sendo vogais executivos do CA. Nas qualidades de Diretor Clínico e Enfermeira-Diretora, respetivamente; (iv) tinham todo o seu tempo de trabalho absorvido com as questões especificamente inerentes àquelas qualidades; (v) assinavam as deliberações do CA. Após a análise jurídica de uma outra vogal executiva, que era jurista, administradora hospitalar e com experiência firmada em gestão hospitalar.

ADMINISTRADORES HOSPITALARES / DIRETOR CLÍNICO / DISPENSA DE PENA / ENFERMEIRA-DIRETORA / ERRO SOBRE A ILICITUDE / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sumário:

1. O pagamento voluntário da multa, pelo mínimo legal, antes da instauração de processo jurisdicional, não equivale a confissão, até porque a LOPTC não lhe atribui tal efeito (artigos 65.º, n.º 3, e 69.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC); a consequência do pagamento voluntário da multa é apenas e tão-só obstar a que contra si seja instaurado um processo jurisdicional, por a eventual responsabilidade financeira de que poderia ser acusado se mostrar extinta pelo pagamento, ou, numa outra formulação, por impossibilidade da lide (cf. artigo 69.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC);
2. O mesmo raciocínio se poderá fazer relativamente ao pagamento voluntário da multa, pelo montante do pedido, dentro do prazo da contestação, sendo absolutamente razoável, adequado e proporcional que, nesta fase, o montante possa ser superior ao mínimo legal, já que houve todo o labor processual, incluindo o da “indiciação suficiente”, que justifica esse possível acréscimo (artigo 91.º, n.º 5, da LOPTC); aqui a consequência do pagamento voluntário é, na verdadeira aceção, a extinção do procedimento por responsabilidade financeira por a lide se mostrar supervenientemente inútil (vide artigo 69.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC);
3. Do que verdadeiramente se trata é da possibilidade conferida por lei ao indigitado responsável ou ao Demandado, como decisor racional - que é suposto ser – de optar por sacrificar a probabilidade incerta de que contra si não seja instaurado um processo jurisdicional ou de que a infração não venha a provar-se à vantagem certa de, em razão do pagamento do voluntário da multa, assegurar a não instauração desse mesmo processo ou a extinção do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, na sua verdadeira aceção;
4. Ponto é que é tal efeito normativo esteja ligado a um ato de vontade, livre e esclarecido;

5. Daí que se nos afigure adequado e até imperioso que, ao menos, a autoridade judiciária com competência para fazer um juízo de probabilidade sério sobre a existência de elementos fácticos com vista à instauração do respetivo processo jurisdicional - no caso, o M.P. - informe o indigitado responsável sobre a faculdade que a lei lhe concede de pagar a multa pelo mínimo legal e assim obstar à instauração de um eventual processo jurisdicional (artigos 65.º, n.º 3, e 69.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC);
6. Do que se trata, em bom rigor, é de garantir ao indigitado responsável o direito a ser informado de que com o pagamento do mínimo da multa pode obstar à instauração do processo jurisdicional, ou, numa outra formulação, de não lhe quartar/cercear o direito a efetuar o pagamento da multa pelo mínimo legal;
7. Esta garantia do direito a ser informado, ou, naquela outra formulação, do dever de não quartar/cercear o indigitado responsável de um direito, estende-se à informação sobre a desvantagem que para aquele poderá advir caso o pagamento ocorra após a instauração do processo jurisdicional, qual seja o de que o referido pagamento ainda poderá ser efetuado dentro do prazo da contestação, sendo que, neste caso, o procedimento só se extinguirá pelo pagamento do montante do pedido, que poderá ser superior ao mínimo legal (artigo 91.º, n.º 5, e 69.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC);
8. O direito à informação, na fase administrativa do processo, é um direito de natureza análoga os “direitos, liberdades e garantias” (artigo 268º da CRP);
9. O Ministério Público, ao ter notificado o indigitado responsável antes da instauração de um eventual processo jurisdicional, informando-o das faculdades que a lei lhe confere (vide pontos 5 e 7 deste Sumário), não violou o princípio da presunção da inocência do “arguido” nem a garantia dos seus direitos de defesa e audiência (artigo 32.º, n.ºs 2, e 10, da CRP);
10. Tendo o Demandado sido ouvido, para efeitos do exercício do princípio do contraditório, em momento anterior/prévio à instauração do processo de efetivação de responsabilidade financeira sancionatória, e tendo a decisão final da Inspeção-Geral da Adminis-

tração Local mantido a factualidade e a qualificação jurídica que já havia sido feita aquando daquela audição, não há que proceder a nova notificação com o mesmo objeto.

11. Os contratos de trabalho a termo resolutivo certo com as referências “*o presente contrato justifica-se de modo a permitir fazer face ao aumento excepcional e temporário do serviço nas Bibliotecas Municipais*”, “*o presente contrato justifica-se pela abertura de três piscinas*” e “*o presente contrato justifica-se de modo a permitir o bom funcionamento dos serviços*”, não cumprem as exigências impostas nos artigos 93.º, n.º 1, e 95.º, n.ºs 1, alínea a), e 2 do RCTFL, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11/09.
12. Justifica-se a dispensa da pena quando a ilicitude do facto e da culpa forem diminutos, não houver dano a reparar, e se ao Demandado se não se conhecerem registo de outras infrações financeiras.

CONTRATO DE TRABALHO A TERMO RESOLUTIVO / DISPENSA DA PENA / GARANTIA DOS DIREITOS DE DEFESA E AUDIÊNCIA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DA INOCÊNCIA / PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sentença n.º 016/2013 - 3ª S/SS

Processo n.º 11-JRF/2013

3ª Secção: 16/12/2013

Sumário:

- I – A autorização de despesas públicas está sujeita a : a) conformidade legal; b) regularidade financeira, baseada na existência de inscrição orçamental; e c) economia, eficiência e eficácia – art.º 22.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

- II – Tal autorização terá em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.
- III – Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga, sem que, nos termos do art.º 39.º da Lei n.º 91/91, de 20 de Agosto, atualizada pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, cumulativamente: a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis; b) a despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas na lei; c) a despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia (n.º 6).
- IV – O respeito pelos princípios da economia, eficiência e eficácia deverá ser verificado, em particular, em relação às despesas que, pelo seu elevado montante, pela sua continuidade no tempo, uma vez iniciadas, ou por qualquer outro motivo envolvam um dispêndio significativo de dinheiros públicos.
- V – Não pode, pois, ser autorizada a prestação de trabalho extraordinário a uma funcionária que goza de isenção de horário de trabalho.
- VI – O demandado praticou uma infração financeira em cada mês, de Janeiro a Junho, ao autorizar a despesa pública e comprovar a prestação desse trabalho em dia de descanso semanal complementar, sem direito a remuneração.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA / AUTARQUIA LOCAL / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA CONTINUADA / ISENÇÃO DE HORÁRIO DE TRABALHO / MULTA / NEGLIGÊNCIA / SECRETARIADO / TRABALHO EXTRAORDINÁRIO / VEREADOR

Conselheiro Relator: João Francisco Aveiro Pereira

Sumário:

1. Todos os trabalhos objeto do 1.º e único adicional desta obra reuniam as condições para terem sido previstos no projeto inicial da empreitada, pelo que e nos termos do disposto no art.º 646.º, n.º 4 do C.P.C., o Tribunal decidiu considerar como não escrita a referida primeira parte do facto n.º 30.
2. A Jurisprudência deste Tribunal é pacífica: “a imprevisibilidade é o núcleo decisivo da previsão normativa: os trabalhos podem ser integráveis na empreitada, podem ser necessários ao seu acabamento, a sua autonomização em novo contrato pode ser técnica ou economicamente desaconselhável, mas se não resultaram de circunstâncias imprevistas na execução da obra não são susceptíveis de ajuste direto”. Confirma-se, assim, a ilicitude do fato: a deliberação em que os Demandados aprovaram os “trabalhos a mais” referidos na informação da Diretora do Departamento de Obras Municipais, bem como, a minuta do respetivo contrato adicional.
3. Os Demandados concorreram, em eleições, a cargos autárquicos, pelo que, não é aceitável que, uma vez eleitos, venham argumentar com a sua impreparação para avaliar da legalidade das decisões, pelo que o Tribunal considera que agiram com culpa.
4. Assim, o Tribunal decidiu julgar parcialmente improcedente o recurso, considerando verificada a infração financeira sancionatória constante da decisão recorrida e manter as condenações nas penas decididas na 1.ª instância.

AJUSTE DIRETO / AUTARQUIA LOCAL / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / CONTRATO ADICIONAL / CULPA / IMPREVISIBILIDADE DO TRABALHO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCCIONATÓRIA / RESPONSÁVEIS AUTÁRQUICOS / TRABALHOS A MAIS

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Sumário:

1. A competência do Tribunal de Contas é uma competência exclusiva e indisponível – *vide* artigo 214.º da CRP;
2. Os pressupostos da responsabilidade financeira - no caso, da responsabilidade financeira reintegratória - são apreciados e decididos de acordo com um juízo de legalidade estrita;
3. Um pagamento indevido, para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória, é, antes do mais, um pagamento ilegal (cf. n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC);
4. Fundamentando-se a ilegalidade dos referidos pagamentos na violação de determinadas cláusulas contratuais, e tendo o Tribunal Arbitral decidido - de acordo com um juízo de equidade - que aquelas cláusulas foram corretamente interpretadas e executadas pelas Partes (ARSLVT e HASGS), não pode tal juízo impor-se como autoridade de caso julgado a uma decisão a proferir no Tribunal de Contas, que, como se referiu, tem competência exclusiva e Transitado em julgado indisponível para apreciar – de acordo com um juízo de legalidade estrita - a conduta dos responsáveis financeiros na interpretação que, autonomamente ou de comum acordo, fizeram das cláusulas contratuais, e concluir, sendo caso disso, que tais condutas são subsumíveis ao conceito de pagamentos indevidos.
5. A interpretação que a sentença recorrida fez do Acórdão do Tribunal Arbitral, bem como dos artigos 671.º, n.º 1 e 673.º, ambos do Código de Processo Civil, por conduzir à completa postergação do princípio da legalidade na fiscalização das despesas públicas, princípio que constitui justamente o fundamento da intervenção do Tribunal de Contas, viola o disposto no artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da C.R.P.

AUTORIDADE DE CASO JULGADO / COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS / COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS ARBITRAIS / INTERPRETAÇÃO DESCONFORME AO ARTIGO 214º, Nº 1, ALÍNEA C), DA CRP / JULGAMENTO SEGUNDO A EQUIDADE / JULGAMENTO SEGUNDO O DIREITO CONSTITUÍDO / PAGAMENTOS ILEGAIS / PAGAMENTOS INDEVIDOS

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão nº 003/2013 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº 05-JRF/2011

Processo nº 01-JRF/2010

3ª Secção: 06/03/2013

Sumário:

1. O voto de abstenção não exonera o seu autor de responsabilidade financeira, pelo que o Tribunal considerou que os Demandados que se abstiveram cometeram a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo art.º 65.º, n.º 1, al. b) da LOPTC, revogando, nesta parte, a decisão da 1ª instância.
2. Em 1.ª instância foram dispensados de pena os Demandados que votaram a decisão pela prática de uma infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, mas, em recurso, o Tribunal considerou que os Demandados eram autarcas com experiência não podendo deixar de agravar a ilicitude e a culpabilidade de ambos, tendo aplicado uma multa mínima de acordo com o art.º 67.º, n.º 2 da LOPTC.

ABSTENÇÃO DE VOTO / AUTARCAS COM EXPERIÊNCIA / CULPA / DELIBERAÇÃO / DISPENSA DE PENA / ILICITUDE / MULTA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / TRABALHOS A MAIS

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Sumário:

1. **A LICITUDE DO AJUSTE DIRECTO:** Na empreitada em causa, o projeto de estabilidade da obra (elaborado na sequência de uma abertura de um poço, ainda na fase de concurso, num ano particularmente seco) foi apresentado pelo empreiteiro; O Programa do Concurso, estabelecia que poderiam ser feitos os reconhecimentos que os concorrentes entendessem indispensáveis à elaboração da sua proposta; O Tribunal considerou que o consórcio adjudicatário incorreu em erro quando, apesar dos seus conhecimentos técnicos se satisfizesse com os resultados decorrentes da abertura do poço num ano de seca e relativamente ao correto nível freático dos terrenos em que a piscina iria ser implementada, pelo que os custos decorrentes do erro não podem ser imputados, como os Demandados decidiram, ao dono da obra tendo violado o disposto no art.º 37.º, n.º 1 e 38.º do Decreto-Lei n.º 59/99 e cometido a infração prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. b) da LOPTC pela censurabilidade da sua atuação (art.º 17.º, n.º 2 do C. Penal).
2. **A FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO:** Foi julgado improcedente a alegação de que a multa aplicada não tinha suporte legal nem estava fundamentada de direito, por remissão para a norma legal habilitante.
3. **A VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA EQUIDADE E DA IGUALDADE NA MEDIDA CONCRETA DAS PENAS:** O Tribunal considerou que em sede de culpa, a responsabilidade é aferida individualmente e o grau de culpa de cada responsável deve ser avaliado tendo em consideração as competências do cargo, pois só assim, se fará a justiça devida.
4. **A INEXISTÊNCIA DE PAGAMENTOS INDEVIDOS:** O Tribunal deu como provada que houve uma autorização de pagamento de dinheiros públicos que não tinha conforto nem previsão legal

pelo que o erário público, foi lesado, tendo existido a infração prevista no art.º 59.º, n.º 4 da LOPTC.

5. **A DISPENSA DA PENA EM SEDE DE RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA:** O instituto da “dispensa da pena” não é aplicável em sede de responsabilidade reintegratória, sendo próprio da responsabilidade sancionatória face à sua inserção no Código Penal (art.º 74.º).

AJUSTE DIRETO / DISPENSA DE PENA / DONO DA OBRA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA / ILICITUDE / MULTA / PAGAMENTOS INDEVIDOS / PENA / PRINCÍPIO DA EQUIDADE / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PROGRAMA DE CONCURSO / PROJETO DE ESTABILIDADE DA OBRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Acórdão nº 005/2013 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº 01-JRF/2012

Processo nº 02-JRF/2010

3ª Secção – 06/03/2013

Sumário:

O Tribunal decidiu absolver os demandados em razão da prescrição do procedimento, da infração financeira sancionatória prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da LOPTC, relativamente aos pagamentos dos subsídios de férias e de Natal no ano de 2003 e em 15 de julho de 2004 aos membros da Comissão de Fiscalização, mantendo-se tal infração relativamente aos pagamentos de 20 de dezembro de 2004 e de 29 de junho de 2005 (este apenas de um demandado), bem como as multas aplicadas.

ABSOLVIÇÃO / ANO 2003 / ANO 2004 / ANO 2005 / COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA /

MULTA / PAGAMENTOS INDEVIDOS / PRESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO / SUBSÍDIO DE FÉRIAS / SUBSÍDIO DE NATAL

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Acórdão n.º 006/2013 - 3.ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 08-JRF/2012

Processo n.º 02-JRF/2012

3.ª Secção: 04/04/2013

Sumário:

1. Existiu uma autorização para pagamento de acréscimos remuneratórios aos membros do gabinete pessoal do Presidente de uma Câmara por trabalho prestado em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados, violando o disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
2. O Tribunal veio confirmar nesta instância de recurso, a infração supra mencionada e decidiu, ainda, que o Demandado atuou de forma censurável, pois não agiu com o cuidado exigível a um Presidente de Câmara Municipal prudente na gestão dos dinheiros públicos, **considerando culposa a sua conduta**, dando-se por verificada a infração que lhe foi imputada (alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, por violação do n.º 5 do artigo 74.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro), dando-se, assim, provimento ao recurso.

AUTORIZAÇÃO PARA PAGAMENTO / CULPA / DESCANSO COMPLEMENTAR / DESCANSO SEMANAL / FERIADOS / GABINETE DE PESSOAL DO PRESIDENTE DE CÂMARA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / TRABALHO EXTRAORDINÁRIO

Conselheiro Relator: Manuel Mota Botelho

Sumário:

1. A emissão por um Município de uma Carta de Conforto, no âmbito de um contrato de mútuo celebrado entre os Bombeiros Voluntários e uma instituição de crédito, em que aquele garante o pagamento do remanescente do total da dívida, caso os Bombeiros não tenham capacidade financeira que lhes permitam suportar o pagamento das prestações em falta, é uma verdadeira garantia autónoma que, sendo pessoal, viola o disposto no n.º 7 do artigo 23.º da Lei n.º 42/98, de 06/08; é o que doutrinariamente se denomina de “carta de conforto” do tipo forte;
2. A infração financeira sancionatória decorrente da ilegalidade a que se refere o ponto 1. deste Sumário já se encontrava prescrita, à data da respetiva auditoria. Daí que os Recorrentes não tivessem sido demandados pela referida infração;
3. Não se verifica a infração financeira reintegratória prevista no n.º 2 do artigo 59.º da Lei 98/97, de 26/08, na redação originária, se à comparticipação financeira assumida por um Município a favor dos Bombeiros Voluntários, no âmbito de um contrato de mútuo outorgado entre estes e uma instituição de crédito - e em que o Município emite a “carta de conforto” a que se refere o ponto 1. deste Sumário – se contrapõe a aquisição antecipada de um equipamento de socorro indispensável às populações, que, à data, era inexistente no distrito em causa e que ficou à disposição dos serviços do Município, sempre que o mesmo se mostrasse necessário.
4. É que apesar do pagamento ser ilegal, este, como resulta do ponto 1. deste sumário, não causou dano para o erário público, por ter havido contraprestação efetiva, a que acresce o facto de o apoio à aquisição de equipamentos para bombeiros voluntários se enquadrar dentro das competências e atribuições dos municípios (vide artigos 64.º, n.º 4, alínea b), da Lei n.º 169/99, de 19/09, 13.º, n.º 1, alínea j) e 25.º, alínea c), da Lei 159/99, de 14/09);

5. O pagamento dos juros remuneratórios, porque, também, visa remunerar a antecipação daquele meio de socorro indispensável à segurança das pessoas e bens no Município, não pode ser dissociado dessa contraprestação efetiva.

ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS / CARTA DE CONFORTO / CONTRAPRESTAÇÃO EFETIVA / GARANTIA PESSOAL PRESTADA PELO MUNICÍPIO / ILEGALIDADE DO PAGAMENTO / INFRAÇÃO FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / MÚTUO BANCÁRIO / PAGAMENTOS INDEVIDOS

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão n.º 008/2013 - 3.ª S/PL

Processo de Multa n.º 04/2012-SRM

Processo n.º 07-ROM-SRM/2013

3.ª Secção: 02/05/2013

Sumário:

1. O Decreto n.º 22257, de 25/02/1933, quando diz que os membros do Governo são responsáveis “*por todos os atos que praticarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado*”, desde que se verifiquem os pressupostos no n.º 1 do referido Decreto, está a referir-se exclusivamente a atos administrativos de natureza financeira praticados exclusivamente por responsáveis financeiros, e, por esta via, a infrações financeiras;
2. A “infração” a que se refere o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC é uma “infração” à violação do dever de colaboração para com o Tribunal, que, não sendo financeira, está fora do âmbito do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC;

3. Não lhe é, por isso, aplicável o disposto no Decreto 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, para o qual remete o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC;
4. É neste contexto que deve ser interpretado o disposto no n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, quando refere que o artigo 62.º é aplicável à responsabilidade sancionatória, com as necessárias adaptações.

**INFRACÇÕES POR VIOLAÇÃO DO DEVER DE COLABORAÇÃO /
MEMBROS DO GOVERNO / RESPONSÁVEIS**

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão n.º 009/2013 - 3ª S/PL

Processo de Multa n.º 08/2012-SRM

Processo n.º 02-ROM-SRM/2013

3ª Secção: 09/05/2013

Sumário:

O Tribunal deu parcial provimento ao recurso e, julgou verificado o incumprimento de Instruções do Tribunal de Contas, infração esta que está prevista no artigo 66.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterando-se, assim, a qualificação dada na sentença recorrida pela alínea b) do mesmo número e artigo mas dispensou a aplicação da pena de multa ao Recorrente, nos termos do disposto no artigo 74.º do C. Penal, revogando a condenação na multa, e respetivos emolumentos, decidida na 1.ª instância.

**AUTARQUIA LOCAL / DISPENSA DE MULTA / INCUMPRIMENTO
DE INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS / MADEIRA.REGIÃO
AUTÓNOMA / PRESIDENTE**

Conselheiro Relator: Manuel Roberto Mota Botelho

Acórdão n.º 013/2013 - 3.ª S/PL
Processo de Multa n.º 16/2012-SRM
Processo n.º 06-ROM-SRM/2013
3.ª Secção: 04/06/2013

Sumário:

1. O Recorrente, na qualidade de presidente do Conselho de Administração da sociedade A.R.M, foi condenado em multa pela falta injustificada da remessa tempestiva de documentos de prestação de contas do exercício de 2011, acrescida de emolumentos (Tais documentos deveriam ter dado entrada no Tribunal de Contas até 30 de abril de 2012, mas, só foram apresentados a 31 de maio de 2012).
2. O Recorrente não fez o mínimo esforço para se inteirar de informações/pareceres sobre o prazo que tinha que cumprir perante o Tribunal de Contas, quando é certo que o artigo 51.º, n.º 1, alínea o), conjugado com o artigo 52.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 impõe, sem exceção, a todas as entidades previstas no n.º 2 do artigo 2.º que as contas sejam remetidas ao Tribunal até 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitam. O Tribunal decidiu que o recorrente cometeu, assim, a infração prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 66.º da Lei n.º 98/97, no entanto, decidiu dispensá-lo da aplicação da multa e isentá-lo de emolumentos.

DISPENSA DE PENA DE MULTA / FALTA INJUSTIFICADA DE REMESSA DE DOCUMENTOS / ISENÇÃO DE EMOLUMENTOS/ PRAZO LEGAL

Conselheiro Relator: Manuel Roberto Mota Botelho

Acórdão n.º 014/2013 - 3.ª S/PL

Processo de Multa n.º 05/2012-SRM

Processo n.º 08-ROM-SRM/2013

3.ª Secção: 04/06/2013

Sumário:

1. O Secretário Regional do Ambiente e Recursos Naturais, foi condenado ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, por, injustificadamente, não ter apresentado na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, no prazo legal, a informação a que se refere a Instrução n.º 1/2006, bem como, nos emolumentos legais.
2. No entanto, o Tribunal de Contas decidiu, em sede de recurso, alterar a qualificação jurídica dos factos, pois, o fundamento para a remessa dos elementos sobre as participações detidas em entidades societárias e não societárias reside em Instruções e não diretamente em lei que a tal obrigue, pelo que a situação em causa subsume-se à alínea c) do n.º 1 do artigo 66.º, concretamente no segmento respeitante “**a falta injustificada de remessa de documentos**”, dispensar o recorrente da aplicação da pena de multa e isentá-lo de emolumentos.

DISPENSA DE PENA DE MULTA / FALTA INJUSTIFICADA DE REMESSA DE DOCUMENTOS / ISENÇÃO DE EMOLUMENTOS / PRAZO LEGAL

Conselheiro Relator: Manuel Roberto Mota Botelho

Acórdão nº 015/2013 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº 04-ROM-SRM/2013

Processo nº 05/2011-AUD/FS/SRMTTC

3ª Secção: 04/06/2013

Sumário:

1. Não são recorríveis os despachos proferidos em processos da competência da 2.ª Secção nem as deliberações que aprovelem relatórios de verificação de contas ou de auditoria, salvo, quanto a estes, no que diz respeito à fixação de emolumentos e demais encargos – *vide* artigo 96.º, n.º 2, da LOPTC;
2. Do mesmo modo também não é recorrível o despacho que indefere o recurso interposto de um despacho proferido em processo de auditoria.

RECURSO INTERPOSTO EM PROCESSO DE AUDITORIA

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão nº 016/2013 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº ROM-10-1ªS/2013

Processo nº PAM 32/2012-1.ªS

3ª Secção: 04/06/2013

Sumário:

1. O momento relevante para o início da contagem do prazo de remessa dos contratos adicionais aos contratos visados é o do início da sua execução, tal como resulta da letra do artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC, e não o da outorga do contrato adicional;
2. Não tendo ficado demonstrada qualquer factualidade através da qual se possa concluir por uma qualquer causa de exclusão de ilicitude, designadamente por qualquer comportamento que justificasse

o atraso ocorrido na remessa do contrato adicional ao Tribunal de Contas, e sabendo o Recorrente que o prazo terminava 60 dias após o início da sua execução, nos termos do preceituado no artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC, teremos necessariamente que concluir que aquele representou o facto infracional como consequência possível da sua conduta, conformando-se com o mesmo.

DO MOMENTO RELEVANTE PARA O INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO DE REMESSA DOS CONTRATOS ADICIONAIS / DOLO EVENTUAL

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão nº 017/2013 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº 03-ROM-SRM/2013

Processo nº 13/2011-AUD/FS/SRMTC

3ª Secção: 04/06/2013

Sumário:

1. Os processos de verificação externa de contas e os processos de auditoria terminam com a elaboração e aprovação do relatório (artigos 54.º, n.º 3, e 55.º, n.º 2, da LOPTC), no qual são fixados os emolumentos devidos e, apenas nesta parte, se consente recurso (cf. Artigo 96.º, n.º 2, da LOPTC).
2. O processo jurisdicional só surge com o requerimento a que se refere o artigo 89.º da LOPTC, não tendo fundamento o Reclamante, ao afirmar que os processos de auditoria devem obedecer aos princípios e garantias dos processos criminais, designadamente o do “duplo grau de jurisdição”.
3. O Tribunal decidiu não atender a reclamação formulada pelo Ministério Público do despacho proferido na Secção Regional da Madeira que não admitiu o recurso interposto.

APROVAÇÃO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA / DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO / IMPROCEDÊNCIA DA RECLAMAÇÃO / MADEIRA.REGIÃO AUTÓNOMA / PROCESSO DE AUDITORIA / PROCESSO DE VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS / PROCESSO JURISDICCIONAL

Conselheiro Relator: Manuel Roberto Mota Botelho

Acórdão n.º 018/2013 - 3.ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 01-RO-JRF/2013

Processo n.º 04-JRF/2012

3.ª Secção: 27/06/2013

Sumário:

1. O Tribunal julgou o recurso parcialmente procedente e dispensou de pena os Demandados relativamente à infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC, por violação do disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro (Direito de Superfície Constituído a Favor da UPTEC) e à infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC, por violação do disposto no artigo 3.º da Lei n.º 112/97, de 16 de setembro (Carta de Conforto);
2. Manteve na íntegra, a sentença recorrida, designadamente a condenação do demandado numa pena de multa, pela prática da infração prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC (Suplemento Remuneratório).

CARTA DE CONFORTO / DIREITO DE SUPERFÍCIE / INFRAÇÃO FINANCEIRA / MULTA / SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO

Conselheiro Relator: Manuel Roberto Mota Botelho

Acórdão nº 019/2013 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº 01-ROM-SRM/2013

Processo nº 02/2012-M

3ª Secção: 27/06/2013

Sumário:

A responsabilidade pela prestação e apresentação das contas dos Gabinetes dos Representantes da República é dos Chefes dos Gabinetes pelo que a infração prevista no art.º 66.º, n.º 1, al. a) da LOPTC não é imputável aos Representantes da República, o que determinará a revogação da Sentença da 1.ª instância e a conseqüente absolvição dos demandados.

ABSOLVIÇÃO / CHEFE DE GABINETE / GABINETE DO REPRESENTANTE DA REPÚBLICA / MADEIRA.REGIÃO AUTÓNOMA
PRESTAÇÃO DE CONTAS

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Acórdão nº 020/2013 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº 02-JC/2013

Processo nº 03-JC/2010

3ª Secção: 10/07/2013

Sumário:

1. Com o trânsito em julgado do Acórdão do Tribunal Constitucional, que decidiu manter a decisão reclamada de não admissão do recurso interposto de um Acórdão do Tribunal de Contas para aquele Tribunal, bem como do despacho judicial, proferido na mesma data, que decidiu que a questão prévia da prescrição do procedimento invocada pelo Recorrente no Tribunal Constitucional seria oportunamente apreciada e decidida no Tribunal recorrido, não se esgota o poder jurisdicional deste último Tribunal, no que à prescrição do procedimento diz respeito;

2. O não conhecimento da prescrição por parte do Tribunal recorrido frustraria a expectativa jurídica criada no Recorrente pelo despacho em causa, qual seja o de que tal matéria ainda seria objeto de apreciação e de decisão no Tribunal “a quo”, o que, no limite, poria em causa o princípio da proteção da confiança insito no princípio do “Estado de direito democrático” consagrado no artigo 2.º da Constituição, bem como o princípio da tutela jurisdicional efetiva consagrado no artigo 20.º da mesma Lei fundamental;
3. Daí que a interpretação que se afigura mais conforme com a Constituição, designadamente com os artigos 2.º e 20.º, n.º 1, da Constituição, é a de que o trânsito em julgado do Acórdão recorrido consequencial ao trânsito em julgado do Acórdão do Tribunal Constitucional - e a que o artigo 80.º, n.º 4, da LTC se reporta - não abrange a questão da eventual prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias, que o Tribunal Constitucional decidiu que deveria ser “*apreciada e decidida pelo Tribunal recorrido*”;
4. O despacho ora recorrido, que decidiu não conhecer da prescrição do procedimento, incorreu, assim, em erro de julgamento.

CONSEQUÊNCIAS / DESPACHO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
QUE DECIDE QUE A PRESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO POR RES-
PONSABILIDADES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS SERÁ
OPORTUNAMENTE APRECIADA E DECIDIDA NO TRIBUNAL DE
CONTAS / TRÂNSITO EM JULGADO

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão n° 021/2013 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário n° 09-ROM-1.ªS/2013

Processo n° 33/2012-1ªS

3ª Secção: 10/07/2013

Sumário:

O Tribunal deu como verificada a infração prevista no art.º 66.º, n.º 1, al. b) da LOPTC pelo incumprimento injustificado e culposo do prazo de remessa dos contratos adicionais previsto no art.º 47.º, n.º 2 da LOPTC por parte do Demandado, enquanto Presidente de uma Câmara Municipal.

AUTARQUIA LOCAL / CULPA / INCUMPRIMENTO DO PRAZO / PRAZO DE REMESSA DE CONTRATOS ADICIONAIS / PRESIDENTE

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Acórdão n° 023/2013 - 3ª S/PL

Processo de Multa n° 01/2013-M

Processo n° 13 ROM-SRM/2013

3ª Secção: 27/11/2013

Sumário:

1. O Recorrente, membro do Governo Regional da Madeira, foi condenado na 1.ª instância pela infração prevista no art.º 66.º, n.º 1, al. f) da LOPTC.
2. O Ministério Público recorreu considerando que, como membro do Governo, se deveria ter observado o disposto no art.º 61.º n.º 2 da LOPTC, omissão que determinaria a sua absolvição.
3. O Demandado recorreu da condenação alegando que não ocorreu a estatuição legal do artigo 66.º n.º 1 da LOPTC.

4. O Plenário da 3.ª Secção julgou improcedente o recurso do Ministério Público uma vez que as infrações previstas no art.º 66.º da LOPTC não se subsumem à responsabilidade sancionatória, só punindo condutas que perturbem e dificultem a ação de controlo da legalidade financeira pelo Tribunal de Contas.
5. O Plenário julgou procedente o recurso interposto pelo Demandado considerando que agiu com erro sobre os pressupostos de facto, erro desculpável e que não merece censura (art.º 17.º n.º 1 do C. Penal).

ABSOLVIÇÃO / ERRO PROCESSUAL / ERRO SOBRE OS PRESSUPOSTOS DE FACTO / INFRAÇÃO FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Decisão n.º 004/2013 - SRA

Processos n.ºs 14, 15 e 16/2013

Sessão ordinária: 10/04/2013

Sumário:

1. A EML - Empresa Municipal de Urbanização, Requalificação Urbana e Ambiental e Habitação Social de Lagoa, E.M., empresa local integralmente detida pelo Município de Lagoa, submeteu a fiscalização prévia as minutas dos contratos de aquisição das participações dos parceiros privados representativas de 51% do capital social da Portas da Lagoa, S.A., sendo os restantes 49% detidos pela própria EML, E.M.
2. Nos termos do n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, as empresas locais não podem adquirir quaisquer participações em sociedades comerciais, devendo, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 68.º da mesma lei, alienar integralmente as participações detidas em sociedades comerciais, no prazo de seis meses após a entrada em vigor da Lei n.º 50/2012 (ou seja, até 01-03-2013).
3. Enquanto empresa local, a EML, E.M., não só está impedida de adquirir novas participações sociais na Portas da Lagoa, S.A., como, inclusivamente, está vinculada a alienar integralmente as participações detidas.
4. Os atos praticados e os contratos celebrados em violação do n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 50/2012 são nulos (n.º 2 do mesmo artigo 38.º).
5. A nulidade constitui fundamento da recusa do visto, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

**AQUISIÇÃO DE PARTICIPAÇÕES LOCAIS / EMPRESA LOCAL /
NULIDADE / RECUSA DE VISTO**

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Sumário:

1. A Assembleia Municipal da Ribeira Grande autorizou a aquisição, pelo Município da Ribeira Grande, da participação que a Ribeira Grande Mais – Empresa Municipal de Habitação Social, Requalificação Urbana e Ambiental, S.A., E.M., detém na SDRG – Sociedade de Desenvolvimento da Ribeira Grande, S.A.
2. O capital da Ribeira Grande Mais, E.M., é detido, na íntegra, pelo Município da Ribeira Grande. A Ribeira Grande Mais, E.M., detém, por seu turno, 49% do capital social da SDRG, S.A.
3. A mudança da titularidade das participações locais – da empresa local para o Município – só poderá ocorrer se for demonstrada a viabilidade da empresa. Caso contrário, a lei faculta alternativas, como sejam, entre outras, a alienação das participações e a dissolução.
4. A deliberação de aquisição das participações sociais na SDRG, S.A., não foi precedida da realização de estudos técnicos que demonstrem a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da unidade e a racionalidade acrescentada da operação, nos termos exigidos no n.º 1 do artigo 32.º, por remissão do n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.
5. A falta dos necessários estudos técnicos acarreta a nulidade da deliberação da Assembleia Municipal, que se transmite ao contrato a celebrar (n.ºs 1 e 7 do artigo 32.º).
6. A nulidade constitui fundamento da recusa de visto, nos termos do disposto na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

AQUISIÇÃO DE PARTICIPAÇÕES LOCAIS / EMPRESA LOCAL /
MUNICÍPIO / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Relatório de Auditoria nº 003/2013 - FS/SRA

Processo nº 10/118.03-AUDIT

10.03.2013

ASSUNTO: Auditoria à APM – Associação Portas do Mar (2008-2011).

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

AUDITORIA FINANCEIRA / AVALIAÇÃO DE CUSTOS / CONTRATO PROGRAMA / DOCUMENTO DE DESPESA / GESTÃO DE CONTROLO / PLANO DE AÇÃO / RECUPERAÇÃO DE VERBAS INDEVIDAMENTE PAGAS / RELATÓRIO DE ATIVIDADES / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Relatório de Auditoria nº 007/2013 - FC/SRA

Processo nº 12/1028.02-AUDIT

02.07.2013

ASSUNTO: Auditoria a adicionais a contratos de empreitada de obras públicas – Administração direta e indireta e empresas públicas da Região Autónoma dos Açores.

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

AUDITORIA ORIENTADA / CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PRESSUPOSTO LEGAL / PROCEDIMENTO PRÉ CONTRATUAL / PUBLICIDADE DE CONCURSO / TRABALHOS A MAIS

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

Sumário:

1. Nos termos concatenados dos artigos 132.º, n.º 1, alínea n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do Código dos Contratos Públicos, sendo o critério de adjudicação adotado no âmbito de um concurso público o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação definido deve indicar, relativamente a cada um dos fatores ou subfactores elementares respeitantes aos aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, a respetiva escala de pontuação, bem como a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos que permita a atribuição das pontuações parciais, às quais serão aplicados os coeficientes de ponderação fixados para aqueles fatores e subfactores.
2. Esta exigência visa garantir que a elaboração do modelo de avaliação das propostas se faça em moldes conformes com os princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da transparência, da publicidade e da boa-fé, reconhecidamente dominantes nos procedimentos pré-contratuais, os quais transparecem quer do artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, quer do artigo 1.º, n.º 4, do mesmo Código dos Contratos Públicos.
3. Ao incluir expressões que não foram suficientemente densificadas, tais como “*é adequado*”, “*é parcialmente adequado*”, “*não é adequado*”, “*são totalmente adequados*”, “*são na generalidade adequados*”, “*identificação precisa*”, “*identificação pouco precisa*” “*descrição detalhada*”, “*descrição pouco detalhada*” e “*descrição insuficiente*”, para efeitos de atribuição das pontuações parciais definidas para os subfactores inseridos num dos fatores de avaliação das propostas, o modelo adotado pela entidade adjudicante no procedimento pré-contratual apreciado desrespeitou a disciplina normativa que emerge das normas citadas.

4. A violação dos invocados preceitos determina a anulabilidade do ato final de adjudicação, nos termos do artigo 135.º do Código do Procedimento Administrativo, a qual se transmite ao contrato outorgado, por força do consignado no artigo 283.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos;
5. Embora a ilegalidade assinalada constitua motivo de recusa de visto no quadro da previsão da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, pode, ainda assim, o Tribunal de Contas recorrer à faculdade consagrada no n.º 4 do artigo 44.º da mesma Lei, de conceder o visto e recomendar à entidade fiscalizada que, futuramente, evite a sua prática.

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DIRETA / CONCURSO PÚBLICO /
CONTRATO DE EMPREITADA / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO /
MODELO DE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / PRINCÍPIOS CON-
CURSAIS

Conselheiro Relator: João Francisco Aveiro Pereira

Decisão nº 002-FP/2013 - SRM

Processo nº 127/2013

Sessão ordinária: 05/12/2013

Sumário:

1. Em consonância com o art.º 1.º do diploma que instituiu a MPE - Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A. (MPE, S.A.), e com os respetivos estatutos, esta sociedade tem por objeto o exercício da concessão de serviço público de criação, instalação, gestão, exploração e promoção dos parques empresariais e dos parques industriais da Região Autónoma da Madeira (RAM), nos termos das bases da concessão aprovadas em anexo ao DLR n.º 28/2001/M, de 28 de agosto, e do contrato de concessão, que com estas se deve conformar e concretizar.

2. Configura, nessa medida, uma empresa pública integrada no setor público empresarial da RAM, sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, até ao momento integralmente detidos pela Região, que se rege por aquele diploma, pelos seus estatutos, aprovados em anexo ao mesmo e que dele fazem parte integrante, pelo DLR n.º 13/2010/M, de 5 de agosto, o qual estabelece o regime jurídico do setor empresarial da RAM, supletivamente pelo regime jurídico do setor empresarial do Estado e, subsidiariamente pelo direito privado aplicável às sociedades anónimas.
3. Enquanto pessoa coletiva de direito privado, a MPE, S.A., é, nos termos do art.º 5.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC), dotada de personalidade jurídica, funcionando como centro de imputação autónoma de direitos, deveres e situações jurídicas, abrangendo a sua capacidade jurídica tudo o que, de harmonia com os art.ºs 160.º do Código Civil e 6.º do CSC, se considere necessário ou conveniente para permitir a prossecução dos seus fins, em que se inclui a obtenção de lucro.
4. Por meio da Resolução n.º 1044/2013, de 10 de outubro de 2013, o Conselho do Governo Regional autorizou a celebração de um contrato-programa com a MPE, S.A., “*tendo em vista a comparticipação dos encargos financeiros decorrentes dos empréstimos contratados para a execução do seu plano de investimentos no domínio do interesse público*”, havendo o valor da comparticipação financeira a conceder para esse efeito sido fixado no montante máximo de 664 010,78€.
5. A atribuição da referida verba e a formalização do contrato-programa que a titula foram fundamentadas nas seguintes disposições normativas, vertidas naquela Resolução:
 - ✓ N.º 2 do art.º 32.º do DLR n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro, que concede autorização ao Governo para a atribuição de subsídios e outras formas de apoio a ações e projetos de carácter sócio-económico, cultural, desportivo e religiosos, que visem a salvaguarda das tradições, usos e costumes, o património regional ou a promoção da Região Autónoma da Madeira, e

- ✓ N.º 3 do mesmo art.º 32.º, que refere que os apoios a conceder poderão assumir a forma de compensação pelos financiamentos utilizados pelas entidades beneficiárias na prossecução dos objetivos inerentes.
- 6. Nessa sequência, foi outorgado o contrato-programa de participação de encargos financeiros associados aos empréstimos contraídos pela MPE, S.A., para financiar o seu plano de investimentos no domínio do interesse público, no valor máximo de 664 010,78€, formalizado, em 17 de outubro de 2013, entre a RAM, através da Vice-Presidência do Governo Regional (VPGR), e a primeira daquelas entidades.
- 7. As bases constantes do DLR n.º 28/2001/M, da concessão de serviço público formalizado entre a RAM e a MPE, S.A., com aparente acolhimento no regime jurídico do setor público empresarial regional, não preveem, nem foram acordadas no âmbito do contrato da concessão em apreço, eventuais formas de compensação financeira decorrentes do exercício da atividade concessionada passíveis de assegurar a minimização do esforço financeiro suportado pela concessionária, as quais não podem ser unicamente ancoradas nas normas dos n.ºs 2 e 3 do DLR n.º 42/2012/M.
- 8. Neste contexto, rejeita-se o argumento invocado pela VPGR de que os encargos decorrentes dos empréstimos contraídos pela MPE, S.A., não constituem custos de funcionamento nem custos de investimento, uma vez que essa referência, usada na al. g) da Base XII da concessão, não pode senão querer abranger todos os custos decorrentes e associados à prossecução da atividade concessionada, englobando, por conseguinte, os encargos resultantes do recurso ao crédito pela empresa tendo em vista o financiamento do seu plano de atividades.
- 9. E, da mesma forma, afasta-se a alegação de que a atribuição deste apoio está de acordo com aquela Base e tem enquadramento nas als. a) e b) da Base XI da concessão, por se considerar que não está aqui em causa a disponibilização, pela RAM à MPE, S.A., de bens tidos por necessários ao funcionamento da atividade devidamente discriminados no respetivo contrato, nem aquele ato pode ser to-

mado como necessário ao cumprimento das obrigações cometidas a concessionária “no âmbito e limites do contrato de concessão”.

10. Significa dizer que os encargos que decorram do exercício da atividade concessionada, em que são enquadráveis os encargos, derivam do recurso ao crédito pela empresa, devem ser por esta suportados, não cabendo, assim, à RAM garantir a viabilidade operacional e financeira da MPE, S.A..
11. Nesta ordem de ideias, e porque o relacionamento financeiro entre a RAM e a MPE, S.A., admitido pelas bases da concessão, mormente pela al. g) da Base XII, e pelo respetivo contrato de concessão não comporta a atribuição deste financiamento, não pode o mesmo deixar de ser considerado ilegal.
12. Destarte, a atribuição da comparticipação financeira albergada no presente contrato-programa configura uma alteração do resultado financeiro obtido no contrato de concessão celebrado entre as partes, em cuja execução o presente título jurídico se insere, e não tem igualmente assento no contrato de concessão, mormente no ponto 1 das cláusulas 49.^a e 50.^a, isto para além de contrariar, de forma evidente, os termos definidos na al. g) da Base XII da concessão inserida no DLR n.º 28/2001/M, que se assume inegavelmente como uma norma de carácter financeiro, circunstância essa que, de acordo com o preceituado na parte final da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, é suscetível de constituir fundamento de recusa de visto.

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DIRETA / CONTRATO PROGRAMA
PARA FINANCIAR ENCARGOS DECORRENTES DE EMPRÉSTIMOS
PARA FAZER FACE A DESPESAS DECORRENTES DA ATIVIDADE
CONCESSIONADA / SETOR PÚBLICO EMPRESARIAL REGIONAL

Conselheiro Relator: João Francisco Aveiro Pereira

Relatório de Auditoria nº 004/2013 - FC/SRM

Processo nº 03/2012-AUDIT

22.03.2013

ASSUNTO: Auditoria de Fiscalização Concomitante ao SESARAM,
E.P.E. - Contratação Pública – 2011/2012

Conselheiro Relator: João Francisco Aveiro Pereira

AUDITORIA ORIENTADA / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / PLANO DE
GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS /
PROGRAMA DE AJUSTAMENTO ECONÓMICO E FINANCEIRO /
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / SETOR EMPRESARIAL DA
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

Relatório de Auditoria nº 021/2013 - FC/SRM

Processo nº 08/2012-AUDIT

5.12.2013

ASSUNTO: Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras decorrentes da não sujeição de contratos à fiscalização prévia do TC – anos de 2009 a 2011

Conselheiro Relator: João Francisco Aveiro Pereira

AUDITORIA ORIENTADA / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO PROGRAMA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

**RELAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS NOS DOMÍNIOS
DA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL**

JAN/DEZ.2013

**1. ATIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO ÂMBITO DA
UNIÃO EUROPEIA**

1.1. Auditorias do Tribunal de Contas Europeu

No âmbito da União Europeia, o Tribunal de Contas português, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, exerce funções de organização e acompanhamento das ações de controlo deste Tribunal sobre a aplicação em Portugal dos recursos financeiros da União Europeia.

No que se refere a este controlo, o Tribunal de Contas Europeu realizou, de janeiro a dezembro de 2013, com a participação do Tribunal de Contas português, auditorias em diversos domínios de acordo com o n.º 3 do art.º 248.º do Tratado UE, as quais foram acompanhadas pelo *Departamento de Auditoria III*.

1.2. Reuniões da *Task Force* sobre a “Resolução 6” do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia

O Tribunal de Contas português participou em Tallinn, Estónia, nos dias 22 e 23 de janeiro, na primeira reunião da *Task Force* sobre a “Resolução 6” do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da UE.

A “Resolução 6”, aprovada na reunião do Estoril, de 18 e 19 de outubro de 2012, ocupa-se das tarefas e papéis do controlo externo público à luz das evoluções recentes em matéria de governação económica da União Europeia.

Nos dias 15 e 16 de abril, realizou-se em Viena, Áustria, a segunda reunião da *Task Force*, na qual o Tribunal de Contas português também esteve presente, e que teve como objetivo a preparação de um

documento de mecanismo de alerta rápido para as ISC membros da UE, a ser apresentado à reunião do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da UE.

1.3. Reunião do grupo de trabalho sobre fundos estruturais

O Tribunal de Contas português participou em Sofia, Bulgária, nos dias 16 e 17 de abril, na reunião do grupo de trabalho sobre fundos estruturais, constituído no âmbito do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia.

1.4. Reunião extraordinária do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia

O Presidente do Tribunal, acompanhado do Diretor-Geral, participou na reunião extraordinária do Comité de Contacto dos Presidente das ISC da União Europeia, a qual teve lugar no Luxemburgo, no dia 8 de maio.

Nesta reunião foi apreciado e aprovado o projeto de Declaração sobre a necessidade de um sistema de auditoria apropriado e de “accountability” no âmbito da União Económica e Monetária, tendo em vista a reunião do Conselho Europeu que se realizou no mês de junho.

A Declaração aprovada acolheu os contributos apresentados pelo Presidente do Tribunal no que respeita à referência às Constituições dos Estados membros e à independência das ISC, nomeadamente, quanto à definição dos seus programas de fiscalização.

Foi também apreciado o Relatório da “Task Force” criada na reunião do Comité de Contacto do Estoril, em 2012, sobre os recentes desenvolvimentos na União Europeia, o qual será objeto de seguimento até à próxima reunião do Comité de Contacto.

1.5. Reunião dos Agentes de Ligação

O Tribunal de Contas português participou em Budapeste, Hungria, nos dias 16 e 17 de maio, na Reunião dos Agentes de Ligação.

Esta reunião teve como principal objetivo preparar a próxima reunião do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia que se realizou em Vilnius, Lituânia, nos dias 10 e 11 de outubro.

1.6. **Seminário Anual no âmbito da *Network on Fiscal Policy Audit***

Nos dias 12 a 14 de junho o Tribunal de Contas português participou em Potsdam, Alemanha, no Seminário Anual no âmbito da *Network on Fiscal Policy Audit*, o qual integrou uma sessão presidida pelo Tribunal de Contas no âmbito da *Network on Europe 2020 Strategy Audit*.

Os principais temas do seminário prenderam-se com a coordenação das políticas orçamentais no âmbito da UE, a mudança de intervenção e mandato das ISC e a eficácia das políticas orçamentais.

1.7. **Reunião preparatória do Comité de Contacto de 2013 e 2.ª reunião da Troika**

O Tribunal de Contas português participou no Luxemburgo, no dia 9 de setembro, na reunião preparatória do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia a realizar em Vilnius, nos dias 10 e 11 de outubro e na 2.ª reunião da Troika.

1.8. **Reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia**

O Tribunal de Contas português participou na reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia, a qual teve lugar em Vilnius, Lituânia, nos dias 10 e 11 de outubro.

Constaram da ordem de trabalho a análise das seguintes questões:

- Seminário sobre os desenvolvimentos recentes na União Europeia no âmbito da nova governação económica e financeira e do novo quadro financeiro 2014-2020;
- Aprovação de resoluções, incluindo dos grupos de trabalho;

– Informação sobre o IX Congresso da EUROSAI.

1.9. Sessão do Tribunal de Contas Europeu para apresentação às autoridades portuguesas do Relatório anual relativo ao exercício de 2012

No dia 11 de novembro, uma Delegação do Tribunal de Contas Europeu, chefiada pelo seu Presidente, deslocou-se a Portugal para apresentação aos responsáveis da Administração Pública portuguesa, do relatório anual daquele Tribunal relativo ao exercício de 2012.

2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para além das ações desenvolvidas no âmbito da UE, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas português desenvolveu, no domínio das relações internacionais, no ano de 2013, as seguintes ações:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1. Comemoração do 300.º Aniversário da criação do Tribunal de Contas alemão

O Tribunal de Contas de Portugal participou em Potsdam, na Alemanha, nos dias 13 e 14 de março, num Simpósio Internacional sobre Tecnologias de Informação que aquele Tribunal promoveu no âmbito das Comemorações do seu 300.º Aniversário.

2.1.2. Cooperação com o Tribunal de Contas de Cabo Verde

A solicitação do Tribunal de Contas de Cabo Verde, o Tribunal de Contas português prestou assistência técnica na revisão do projeto de lei de organização e funcionamento deste Tribunal.

A discussão do referido projeto decorreu entre 13 e 15 de março, na Cidade da Praia, Cabo Verde.

2.1.3. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas da União, do Brasil

Uma Delegação do Tribunal de Contas da União, do Brasil, chefiada pelo seu Presidente, visitou o Tribunal de Contas português, no dia 11 de junho, para assinatura de um Protocolo de Cooperação, tendo como objetivo promover o intercâmbio cultural visando o desenvolvimento institucional.

2.1.4. Visita à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe

No âmbito do Protocolo de Cooperação celebrado entre o Tribunal de Contas de Portugal e o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, uma Delegação deste Tribunal, chefiada pelo seu Presidente, visitou no dia 1 de julho a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, com o objetivo de analisar a possibilidade de a Secção Regional dos Açores prestar assistência técnica à ISC santomense no âmbito da análise e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

2.1.5. Visita ao Tribunal de Contas de Cabo Verde

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, visitou o Tribunal de Contas de Cabo Verde, no dia 22 de julho, para assinatura de um Memorando de Entendimento relativo à execução do Protocolo de Cooperação celebrado entre ambas as Instituições no dia 4 de julho de 2007.

2.1.6. **Cooperação com a Câmara de Contas de Timor-Leste**

Três Juízes Conselheiro da Câmara de Contas de Timor-Leste deslocaram-se ao Tribunal de Contas português, de 19 de setembro a 19 de dezembro, para efetuarem um estágio nas diversas áreas de atuação do nosso Tribunal.

2.2. **ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

2.2.1. **INTOSAI – *Compliance Audit Subcommittee***

Organizado pelo Tribunal de Contas da Noruega, decorreu em Oslo, nos dias 31 de janeiro e 1 de fevereiro, a reunião do *Compliance Audit Subcommittee*, na qual participou o Tribunal de Contas português.

Esta reunião teve como objetivo discutir os trabalhos a desenvolver no âmbito da preparação da futura ISSAI 4300-*Compliance Audit Guidelines – Court Model*.

2.2.2. **EUROSAI – 8.ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre Tecnologias de Informação e Curso sobre metodologia CobIT 5**

O Tribunal de Contas português participou em Paris, nos dias 18 e 19 de fevereiro, na 8.ª Reunião do *Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre as tecnologias de informação (EUROSAI IT Working Group)*, que teve como objetivo dar seguimento ao projeto *Information Systems to Support Audit Processes (IS-SAP)*, na sequência da aprovação no VIII Congresso da EUROSAI do Plano de Ação 2011-2014 do EUROSAI IT Working Group.

Nos dias 20 a 22 de fevereiro decorreu um curso sobre metodologia CobIT 5, no qual o Tribunal de Contas participou.

2.2.3. **NATO – Reunião do Seering Committee for the development of a business case on strengthening the external audit function at NATO**

Decorreu em Bruxelas, no dia 28 de fevereiro, a reunião do Seering Committee for the development of a business case on strengthening the external audit function at NATO, na qual o Tribunal de Contas participou.

2.2.4. **EUROSAI – Reunião da Equipa 1 do Plano Estratégico**

Organizado pelo Tribunal de Contas francês, realizou-se em Paris, no dia 18 de março, a reunião da Equipa 1 do Plano Estratégico da EUROSAI, na qual participou o Tribunal de Contas português.

2.2.5. **EUROSAI – 2.ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre “Auditoria e Ética”**

O Tribunal de Contas português, participou Dubrovnik, Croácia, nos dias 4 e 5 de abril, na 2.ª reunião do Grupo de Trabalho sobre “Auditoria e Ética”, cuja organização esteve a cargo do Tribunal de Contas da Croácia.

2.2.6. **IV Conferência EUROSAI/ARABOSAI**

Uma Delegação do Tribunal de Contas de Portugal, chefiada pelo Conselheiro Presidente participou em Baku, nos dias 16 e 17 de abril, na *IV Conferência EUROSAI/ARABOSAI*, que teve como tema *Modern challenges for SAI’s capacity building*.

O Presidente do Tribunal, na sua qualidade de Presidente da EUROSAI, discursou na cerimónia de abertura, tendo também presidido à 1.ª Sessão e intervindo na 2.ª Sessão, em cujo subtema o Tribunal apresentou uma contribuição escrita subordinada ao tema *Responsibilities of Supreme Public Authorities arising from challenges of UN General Assembly Resolution A/66/209, of 22nd December 2011*.

2.2.7. **EUROSAI – Reunião da equipa do objetivo estratégico 4**

O Tribunal de Contas português participou em Madrid, nos dias 25 e 26 de abril, na Reunião anual do objetivo estratégico 4 da EUROSAI.

A reunião teve como objetivo principal a discussão e aprovação dos documentos finais a serem apresentados na reunião do próximo Conselho Diretivo da EUROSAI.

2.2.8. **Colóquio Internacional sobre Políticas Orçamentais em Contexto de Crise**

O Tribunal de Contas de Portugal organizou em Lisboa, no dia 29 de abril, em colaboração com o *IDEFF* da Faculdade de Direito de Lisboa e a *FONDAFIP/Revue Française de Finances Publiques*, um Colóquio Internacional sobre Políticas Orçamentais em Contexto de Crise.

2.2.9. **Reunião anual dos representantes dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres dos Países da NATO**

Realizou-se em Bruxelas, no dia 14 de maio, com a participação do Tribunal de Contas de Portugal, a Reunião anual dos representantes dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres dos Países da NATO, que teve por objeto a apreciação e a formulação de comentários e sugestões sobre o Relatório Anual de Atividades do IBAN – *International Board of Auditors for NATO*.

2.2.10. **Reunião do Grupo de Trabalho da Dívida Pública da INTOSAI**

Decorreu em Santiago do Chile, nos dias 27 a 29 de maio, com a participação do Tribunal de Contas português, a reunião anual do Grupo de Trabalho da Dívida Pública da INTOSAI, onde foram abordados diversos temas, alguns dos quais envolveram

a tomada de decisões e outros apenas deram origem a troca de comentários, destacando-se:

- As apresentações da Diretora do Orçamento do Chile (sobre a sustentabilidade da dívida pública chilena) dos representantes do Banco Mundial (sobre a gestão da dívida pública em países em desenvolvimento e sobre a gestão da dívida pública na atualidade) e do representante do Banco Internacional de Desenvolvimento (sobre o papel do Banco no acompanhamento da gestão da dívida pública regional);
- A revisão das normas da INTOSAI especificamente dirigidas à auditoria da dívida pública;
- *Contingent debt*;
- A iniciativa da Ucrânia relativa à realização de auditorias paralelas e coordenadas: “Concept framework of parallel and coordinated audits of public debt management information systems”.

2.2.11. ***XL Reunião do Conselho Diretivo da EUROSAI***

O Tribunal de Contas português participou em Bruxelas, no dia 30 de maio, na *XL Reunião do Conselho Diretivo da EUROSAI – European Organisation of Supreme Audit Institutions*.

A reunião foi organizada pelo Tribunal de Contas da Bélgica e presidido pelo Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, na sequência da eleição no VIII Congresso da EUROSAI do Tribunal de Contas de Portugal para presidir à EUROSAI, no período 2011-2014.

A *Ordem do dia* da reunião compreendeu a apreciação dos seguintes assuntos:

- Relatório de Atividades 2012-2013 da Secretaria-Geral;
- Apresentação de contas e do relatório financeiro de 2012 bem como do Relatório dos Auditores pelo Secretário-Geral da EUROSAI;

- Relatório do “Goal Team 4” (“Governance and Communication”);
- Relatório do Grupo de Trabalho do “Goal Team 1” (“Capacity Building”);
- Relatório do Grupo de Trabalho do “Goal Team 2” (“Professional Standards”);
- Relatório do Grupo de Trabalho do “Goal Team 3” (“Knowledge Sharing”);
- Apresentação e aprovação do Procedimento de revisão do Plano Estratégico da EUROSAI;
- EUROSAI Website;
- Relatório do Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre tecnologias de Informação;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre os recursos alocados em desastres e catástrofes;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre Auditoria e Ética;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre a criação e funcionamento de um banco de dados eletrónico sobre boas práticas em matéria de qualidade em auditoria;
- Classificação do ISSAI X;
- Acompanhamento da cooperação com a INTOSAI e outros Grupos Regionais da INTOSAI (OLACEFS, ASOSAI e ARABOSAI);
- Relatório sobre a cooperação EUROSAI-IDI;
- Cooperação EUROSAI/AFROSAI;
- Informação sobre o Regulamento Financeiro da EUROSAI;
- Concessão de contribuições financeiras;
- Informação sobre o IX da EUROSAI 2014 e do I Congresso EUROSAI Jovem;
- Informação sobre a implementação do Plano Estratégico da INTOSAI 2011-2016.

2.2.12. Visita de estudo comparativo de uma Delegação de Deputados do Parlamento Nacional de Timor-Leste

A solicitação da *Comissão de Finanças Públicas do Parlamento Nacional de Timor-Leste*, uma delegação de Deputados desta *Comissão* visitou o Tribunal de Contas no dia 3 de junho, para análise e troca de informações sobre o papel da fiscalização e controlo da execução da receita e despesas públicas.

2.2.13. III Seminário da Organização das ISC da CPLP

No âmbito da *Organização das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)*, realizou-se nos dias 10 a 14 de junho, em São Tomé, São Tomé e Príncipe, com a participação do Tribunal de Contas português, O III Seminário desta Organização, que teve como tema *O controlo das contas do Estado pelos Tribunais de Contas – uma exigência dos cidadãos*.

Salienta-se que os representantes do Tribunal de Contas de Portugal tiveram um papel bastante ativo, quer nos debates durante o Seminário, quer na preparação das conclusões.

2.2.14. Parlamento da Galiza – Participação em Sessão Parlamentar sobre Prevenção da Corrupção

A convite do Parlamento da Galiza, o Presidente do Tribunal de Contas, acompanhado do Diretor-Geral, deslocou-se àquele Parlamento, no dia 17 de Julho, para participar numa Sessão sobre Prevenção da Corrupção.

Pelo Presidente do Tribunal foi feita uma intervenção subordinada ao Tema *O papel dos Tribunais de Contas no combate à corrupção*.

2.2.15. **EUROSAI – Seminário sobre “Auditoria e Ética”**

O Tribunal de Contas português participou em Luxemburgo, nos dias 17 e 18 de setembro, num Seminário sobre “Auditoria e Ética”, cuja organização esteve a cargo do Tribunal de Contas Europeu.

2.2.16. **INTOSAI – *Compliance Audit Subcommittee***

Organizado pelo Tribunal de Contas da União, do Brasil, decorreu em Brasília, nos dias 18 e 19 de setembro a 11.ª reunião do *Compliance Audit Subcommittee*, na qual participou o Tribunal de Contas português.

2.2.17. **XXI Congresso da INTOSAI (INCOSAI)**

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou em Pequim, China, de 18 a 26 de outubro, no *XXI Congresso da INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions*, designado *INCOSAI – International Congress of Supreme Audit Institutions*.

Este Congresso contou com a discussão dos seguintes 2 temas:

Tema I – *Controlo das finanças públicas e governança nacional;*

Tema II – *O papel das Instituições Superiores de Controlo na salvaguarda da sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo.*

O Tribunal de Contas, como habitualmente, apresentou contribuições escritas sobre ambos os temas.

Paralelamente a este Congresso realizaram-se contactos e reuniões com as ISC de Israel, Filipas e Irão, com o fim de serem estabelecidas cooperações bilaterais.

2.2.18. Reunião do Conselho Diretivo e Encontro da Organização das ISC da CPLP

Organizado pelo Commissariado de Auditoria de Macau, realizou-se na cidade de Macau, nos dias 27 a 30 de outubro, a reunião do Conselho Diretivo da OISC (Organização das Instituições Superiores de Controlo) da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), bem como um Encontro entre todas as Instituições da Organização.

2.2.19. EUROSAI – Reunião da Equipa 2 do Plano Estratégico

O Tribunal de Contas português participou em Budapeste, Hungria, nos dias 11 e 12 de novembro, na terceira Reunião da Equipa 2 do Plano Estratégico, no âmbito da execução do objetivo 2 do Plano Estratégico da EUROSAI 2011-2014 de promover e facilitar a implementação das *ISSAI – International Standards of Supreme Audit Institutions*.

2.2.20. EUROSAI – Reunião da Equipa 1 do Plano Estratégico

Organizado pelo Tribunal de Contas francês, realizou-se em Paris, no dia 18 de Novembro, a quinta reunião da Equipa 1 do Plano Estratégico da EUROSAI, que contou com a participação do Tribunal de Contas português.

2.2.21. OCDE – Conferência sobre as relações com o Parlamento

O Tribunal de Contas português participou em Budva, Montenegro, nos dias 18 e 19 de novembro, na “Conferência sobre relações entre as Instituições Supremas de Controlo e os Parlamentos dos Estados candidatos e potenciais candidatos à adesão à União Europeia”, organizada pela OCDE e financiada pelo programa SIGMA da Comissão Europeia.

2.2.22. EUROSAI – Seminário do “e-Government Subgroup on EUROSAI WG on IT Audit”

Realizou-se em Moscovo, nos dias 20 e 21 de novembro, com a participação do Tribunal de Contas português, um Seminário do “e-Government Subgroup on EUROSAI WG on IT Audit” que teve como objetivo a troca de experiências no que diz respeito a novas formas de abordagem da auditoria aos sistemas e tecnologias de informação relativas à prestação de serviços públicos eletrónicos (*egovernment*).

2.2.23. EUROSAI – 9.ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre Tecnologias de Informação

Nos dias 11 e 12 de novembro, realizou-se no Luxemburgo, a 9.ª reunião do *Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre as tecnologias de informação*, que contou com a participação do Tribunal de Contas português.

2.2.24. EUROSAI – Seminário no âmbito da Equipa 2 do Plano Estratégico

O Tribunal de Contas português participou em Bonn, Alemanha, nos dias 4 e 5 de dezembro, no Seminário inserido no GT2 da EUROSAI, de que o Tribunal de Contas é Membro, subordinado ao tema *Improving Performance Audit in SAIs by using the Performance Audit Guidelines (ISSAI 300 and 3000-3999)*.

2.2.25. XXIII Assembleia Geral da OLACEFS

Realizou-se em Santiago do Chile, nos dias 8 a 12 de dezembro, a *XXIII Assembleia Geral da OLACEFS – Organização Latino-americana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, Grupo Regional da INTOSAI, que contou com a presença do Tribunal de Contas, na sua qualidade de membro colaborador (de acordo com os novos Estatutos, *membro aderente*).

Esta *Assembleia Geral* contou com a discussão dos seguintes temas:

- Tema I – *Estratégias e Ferramentas para o Controlo da Corrupção;*
- Tema II – *Auditorias Ambientais numa estratégia de redução dos danos à biodiversidade;*
- Tema III – *A avaliação do Desempenho e os impactos da atividade das EFS;*
- Tema IV – *A participação Cidadã no âmbito da prestação de Contas pelas EFS.*

No âmbito do quarto tema debatido, o Tribunal de Contas participou no painel subordinado à temática da construção e desenvolvimento da capacitação das I.S. Controlo, abordando-se as iniciativas e as ações desenvolvidas pela Presidência Portuguesa da EUROSAI.

2.2.26. Congresso EUROSAI Jovem

Organizado pelo Tribunal de Contas da Holanda, teve lugar na Cidade de Roterdão, nos dias 20 a 22 de novembro, o primeiro *Young EUROSAI Congress (Yes)*, dedicado à temática da inovação, no qual o Tribunal de contas português participou.

Este Congresso foi pensado como um espaço informal de diálogo entre os jovens das ISC europeias, contemplando a realização de algumas sessões plenárias mas, sobretudo, acolhendo muitas sessões de trabalho interativas.

2.3. O TRIBUNAL DE CONTAS COMO AUDITOR DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O Tribunal desenvolveu uma auditoria à *ESO - Organização Europeia para a Observação Astronómica do Hemisfério Sul* que teve por objetivos: Certificação das contas de 2012; *Procurement audit 2012*; e *The Astronomy and Astrophysics Journal*.