

REVISTA

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

FICHA TÉCNICA

Diretor: *Presidente do Tribunal de Contas,*

Conselho de Redação:

Um Juiz Conselheiro por cada uma das Secções,
da Sede e das Secções Regionais

Coordenação:

*Diretor-geral do Tribunal de Contas,
e Auditora-Coordenadora do DCP,*

Composição, Paginação e Apoio Técnico:

Departamento de Consultadoria e Planeamento

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

Direção, Redação e Administração: *Sede do Tribunal de Contas,
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61 – 1069-045 Lisboa*

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

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

Impressão: Ancestra Indústria Gráfica, Lda

N.º 63/64 – Janeiro a Dezembro de 2015

Tiragem: 300 exemplares

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95

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



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

SUMÁRIO

ESTATUTO EDITORIAL

DOCTRINA

<i>Benefícios-Sombra ou alocação do risco nas PPP? Uma análise à posição do Tribunal de Contas</i>	21
Francisca Beltrão e Joaquim Miranda Sarmento	
<i>O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira - notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela lei nº 20/2015, de 9 de março...</i>	53
José Mouraz Lopes	
<i>A Transposição da Nova Diretiva 2014/24/EU relativa aos processos de aquisição de bens, serviços e obras baseados em contratos públicos: Concorrência e Inovação.</i>	67
<i>Luis Valadares Tavares</i>	

DOCUMENTOS

Colóquio Internacional TC/IDEFF/FONDAFIP2015.	101
Task Force da INTOSAI para a Auditoria da Contratação Pública.	111
Second Young EUROSAI Conference.	119
Síntese do relatório anual do Ministério Público junto do Tribunal de Contas (Ano Judicial 2014-2015).	145

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS	157
PLENÁRIO GERAL	183
1ª SECÇÃO CONTROLO PRÉVIO E CONCOMITANTE	187
2ª SECÇÃO CONTROLO SUCESSIVO	229
3ª SECÇÃO RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS	235
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES	255
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA	261

NOTÍCIAS

Relações externas do Tribunal de Contas Português — Janeiro a Dezembro de 2015	273
---	-----

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 respetiva gestão.

Surge, assim, *a obrigação de prestar contas* como dever dos que administram, a qualquer título, dinheiros ou outros ativos 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 objetivos a preocupação de pro-

⁽¹⁾ Mais informação institucional sobre o Tribunal de Contas e a sua atividade 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 atividade do Tribunal.

A Revista assume, a partir deste número, um novo formato, passando a integrar uma crónica de jurisprudência selecionada, 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 selecionada.

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 Diretor — Despacho nº 20/08 – GP, de 6 de Maio de 2008.

Assim, continuando a adotar 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 (Efetivação de responsabilidades financeiras)
- Da Secção Regional dos Açores
- Da Secção Regional da Madeira

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

O Diretor

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

(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 objeto 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 2º do Decreto-Lei n.º 290/82, de 26 de Julho, aprovo o seguinte Regulamento da *Revista do Tribunal de Contas*:

Artigo 1º **(Finalidades da *Revista*)**

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

Artigo 2º **(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 (Direção)

1. A Direção da *Revista* cabe ao Presidente do Tribunal de Contas.
2. Compete ao Diretor da *Revista*:
 - a) Definir a sua linha de orientação;
 - b) Planificar, previamente, os temas a tratar em cada número;
 - c) Selecionar 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 objeto 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 Diretor da *Revista* é coadjuvado por um Conselho de Redação de 4 membros por si designados, com um mandato trienal, renovável.
4. Compete ao Diretor-geral, com o apoio técnico do Departamento de Consultadoria e Planeamento, propor e submeter previamente à aprovação do Diretor 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 Diretor-geral, com o acordo do Presidente do Tribunal.

Artigo 4º (Regime financeiro)

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

Artigo 5º **(Estrutura)**

Salvo determinação em contrário do seu Diretor, 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 (Efetivação de responsabilidades financeiras)
 - Da Secção Regional dos Açores
 - Da Secção Regional da Madeira
- **Jurisprudência de outros Tribunais com relevância para a atividade do Tribunal de Contas**
- **Pareceres da Procuradoria Geral da República com relevância para a atividade 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 eletrónico ou outro meio equivalente:

- a) As versões eletrónicas 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 eletrónicas de todos os relatórios de auditoria, logo após a notificação dos mesmos aos respetivos destinatários, salvo deliberação contrária à respetiva 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 objeto de processamento informático de texto e enviados à tipografia em suporte eletrónico. Os autores dos trabalhos garantirão previamente a prova do conteúdo do referido suporte eletrónico.

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)

**BENEFÍCIOS-SOMBRA OU ALOCAÇÃO DO RISCO NAS PPP?
UMA ANÁLISE À POSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

*Joaquim Miranda Sarmiento*¹
e
*Francisca Beltrão*²

¹ Professor Auxiliar no ISEG, Ph.D. in Finance (Tilburg University).

² Mestre em Finanças pelo ISEG

Resumo

Este artigo analisa os Benefícios-Sombra nas Parcerias Público Privadas em Portugal. Benefício-Sombra entende-se como os ganhos extraordinários, não previstos no contrato e no caso-base financeiro, e que o privado gera, ou por uma maior eficiência, ou por uma alteração no mercado (sobretudo no mercado financeiro, como veremos adiante) ou por sobrestimação de custos (por forma a encarecer o projeto, resultando dessa prática uma maior compensação financeira por parte do Estado, através dos pagamentos anuais que este efetua à concessionária). Verifica-se um elevado nível de benefícios, sobretudo no setor rodoviário, e na fase de construção e ligados á manutenção das rodovias. Adicionalmente, o principal benefício tem decorrido das condições do mercado de financiamento. A descida abrupta da Euribor, de valores em torno dos 4%-5%, para valores próximos de zero, tem gerado, desde 2009, benefícios adicionais no financiamento (ou para as concessionárias, ou para os sindicatos bancários, consoante existam contratos swap de taxas de juro fixas), superiores a 100 M€ ano.

Introdução

Seguindo a tendência Europeia (ver, entre outros, EPEC, 2009; Duffield, 2010; Burger, 2011), desde meados da década de 90 que Portugal utilizou abundantemente de Parcerias Público Privadas como forma de desenvolvimento de infraestruturas e serviços públicos (Cruz & Marques, 2011). De fato, a utilização de PPP, num total de 35 projetos e cerca de 20 mil Milhões € de investimentos (Sarmiento & Renneboog, 2014a), colocou Portugal em primeiro lugar na utilização de PPP, quando medido o investimento em percentagem do PIB (Sarmiento & Reis, 2012; Sarmiento, 2014a). Entre os setores envolvidos, destacam-se a construção de autoestradas. Dos 35 projetos mencionados, 22 são rodoviários, 10 na área da saúde, 2 na ferrovia e 1 na segurança (Basílio, 2011).

A OCDE (2008) define as Parcerias Público Privadas (PPP) como “... um acordo entre o Sector Público e uma ou mais entidades privadas, no qual estas últimas prestam um serviço que corresponde aos requisitos definidos pelo Governo e que ao mesmo tempo gera lucro para os acionistas, dependendo estes dois requisitos dos riscos alocados a cada parte”³. Tradicionalmente, o Estado era responsável por todas as fases do processo, desde a conceção e planeamento até à prestação do serviço. O setor privado, apenas participava, em regime de concurso de empreitada pública, na construção das infraestruturas. Contudo, as crescentes restrições orçamentais criaram as condições ideais para alargar o campo de atuação do setor privado. Este passou a ser responsável por um conjunto maior de fases do processo, incluindo a conceção, planeamento, construção, financiamento, manutenção e a efetiva operação/ prestação do serviço. Generalizou-se, assim, sobretudo na Europa, Austrália, Canadá e Nova Zelândia, o recurso à utilização das PPP. No entanto, perante os modelos existentes na prática, diversos autores têm levantado dúvidas sobre a eficiência dos dinheiros públicos (Value for Money) (e.g.: Froud and Shaoul (2001); Shaoul (2002); Shaoul (2005); Ng and Loosemore (2007); Broadbent, Gill and Laughlin (2008),

³ ...an agreement between the government and one or more private partners (which may include the operators and the financiers) according to which the private partners deliver the service in such a manner that the service delivery objectives of the government are aligned with the profit objectives of the private partners and where the effectiveness of the alignment depends on a sufficient transfer of risk to the private partners. (OECD, 2008, p. 17)

assim como sobre a sustentabilidade orçamental dos encargos futuros destes contratos Grimsey and Lewis (2002); Grimsey and Lewis (2005 a,b). No caso Português, a questão do *Value for Money* foi abordada em (Sarmiento, 2010), com a conclusão de um valor negativo das PPP quando comparado com a contratação tradicional.

O regime legal das PPP surgiu com o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, posteriormente revisto pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, e pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de Maio. Anteriormente, a celebração das PPP obedecia a regimes específicos aprovados para cada contrato, ainda que, pelo menos no que dizia respeito aos procedimentos de contratação, a legislação vigente fosse também aplicável. Na legislação nacional, em vigor desde 2003, entende-se “por parceria público-privada o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado” (art º2 do D.L. 111/2012, de 23 de maio)⁴.

A utilização intensiva de PPP gerou em Portugal diversas críticas. O Tribunal de Contas destaca duas críticas principais⁵: por um lado, a gestão

⁴ Na definição de MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS e MARIA EDUARDA GONÇALVES «Uma parceria público-privada consiste numa relação por um prazo determinado entre duas ou mais organizações – uma ou mais de natureza pública e uma ou mais de natureza privada ou social – baseada em expectativas e valores mútuos, com o objetivo de alcançar objetivos negociais específicos, através da maximização da eficácia dos recursos de ambas as partes. As PPP são, portanto, caracterizadas por partilharem investimento, risco, responsabilidade e resultados» (in Direito Económico, 6.ª Edição Revista e Atualizada, Almedina, Coimbra, 2013, p. 171).

⁵ Os relatórios do Tribunal relativos a PPP são: (i) em 2003, o relatório de auditoria às concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT (Relatório de Auditoria n. 14/03 – 2ª Seção); (ii) em 2004, o Título 3 do Volume I do Parecer do TC sobre a Conta Geral do Estado de 2004; (iii) em 2005, o relatório de auditoria às concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT – follow-up (Relatório de Auditoria n. 34/2005 – 2ª Seção); (iv) em 2005, o relatório de auditoria aos encargos do Estado com PPP: concessões rodoviárias e ferroviárias (Relatório de Auditoria n. 33/05 – 2ª Seção); (v) em 2007, o relatório de auditoria aos encargos do Estado com PPP: concessões rodoviárias e ferroviárias – follow-up (Relatório de Auditoria n. 04/07 – 2ª Seção); (vi) em 2009, o relatório de auditoria ao Programa de Parcerias Público-Privadas da Saúde (Relatório n. 15/2009); (vii) em 2012, o Relatório de auditoria ao modelo de gestão, financiamento e regulação do setor rodoviário (Relatório n. 15/2012). Adicionalmente temos relatório do TC sobre PPPs individuais, tais como os dois relatórios sobre a Lusoponte (relatório 31/2000 e relatório 47/2011), os dois relatórios sobre

pública ineficiente dos contratos, com lacunas, quer na fase de preparação e concurso, quer na fase de monitorização e, por outro lado, o incipiente controlo orçamental (Sarmiento, 2015a). No entanto, outras críticas têm surgido: por um lado, um problema de *Affordability* (relacionado com o incipiente controlo orçamental) (Sarmiento, 2012; Reis & Sarmiento, 2013), resultante, em grande parte, das normas do Eurostat de contabilização das PPP no défice em contas nacionais (ver Monteiro, 2005 para os riscos orçamentais das PPP; Sarmiento, 2011, para as regras em SEC95, mantidas pelo SEC2010, mas também Sarmiento, 2013b; Sarmiento, 2014b e Sarmiento, 2015b, para o efeito dessa contabilização no défice orçamental e na dívida pública e no futuro das PPP em Portugal ⁶), mas também um problema de renegociações (excessivo número de renegociações que ocorrem durante o longo período de concessão) (Sarmiento, 2012; Cruz & Marques, 2013a; Cruz & Marques, 2013b; Sarmiento, 2014a). Por último, o Tribunal de Contas tem diversas vezes referido uma outra crítica, que gerou bastante polémica, mas foi muito pouco analisada e estudada: a existência de Benefícios-Sombra nos contratos de PPP rodoviárias.

Por Benefício-Sombra entende-se como os ganhos extraordinários, não previstos no contrato e no caso-base financeiro, e que o privado gera, ou por uma maior eficiência, ou por uma alteração no mercado (sobretudo no mercado financeiro, como veremos adiante) ou por sobrestimação de custos (por forma a encarecer o projeto, resultando dessa prática uma maior compensação financeira por parte do Estado, através dos pagamentos anuais que este efetua à concessionária).

a Fertagus (relatório 31/2005 e relatório 11/2012), os dois relatórios sobre o hospital de Cascais (relatório 6/2008 e 11/2014). Todas as auditorias do TC desde 1999 podem ser consultadas em: <<http://www.tcontas.pt/pt/actos/actos.shtm>>.

⁶ A nível Europeu constata-se que os países que mais utilizaram PPPs são também aqueles que apresentam maiores níveis de dívida pública e uma situação orçamental mais exigente. Nestes países parece existir uma clara utilização das PPPs como forma de desorçamentação destes investimentos.

No caso Português verifica-se que embora o país nunca tenha cumprido a meta de um défice orçamental abaixo dos 3% do PIB, as PPPs acabaram por reduzir substancialmente o défice entre 1997 e 2000 (no período de entrada na moeda única) e entre 2006 e 2010. Contudo, dado que os défices reportados em cada ano são inferiores aos válidos mais tarde pelo Eurostat, que nos anos referidos, as PPPs tiveram um impacto significativo no cumprimento dos 3% de défice. Entre 1997 e 2000 foram fundamentais para que este investimento não contasse para o cumprimento dos requisitos de entrada na moeda única, permitindo assim que em 1999 Portugal aderisse ao Euro. Entre 2006 e 2010, permitiram que em 2008 Portugal saísse do procedimento de défices excessivos.

Apesar da polémica que a identificação de Benefícios-Sombra geraram, não houve até ao momento qualquer estudo ou análise desta temática. Assim, este artigo procura em primeiro lugar fazer um enquadramento e uma discussão teórica do tema. Posteriormente, usando a informação disponível no relatório de auditoria da EY (EY, 2012), elencar os Benefícios-Sombra por concessão e por tipo de benefício. Por último, e face à evolução da Euribor, procurámos estimar o valor do ganho financeiro resultante da não atualização do caso-base financeiro das concessionárias.

O conceito de Benefícios-Sombra

No seu relatório de auditoria às PPP, a EY definiu Benefícios-Sombra como “A natureza dos contratos de PPP é propícia a que, quando não assumidas as devidas salvaguardas contratuais, o parceiro privado se possa apropriar de ganhos extraordinários que poderiam ser partilhados com o parceiro público. Ainda que os contratos possam, em variadas situações, carecer das contingências contratuais que permitam a partilha automática destes ganhos extraordinários, a existência de benefícios sombra deve motivar a procura de outros mecanismos de partilha dos mesmos” (pg. 115 do referido relatório).

O Tribunal de Contas, no seu relatório de auditoria 15/2012 (“AUDITORIA AO MODELO DE GESTÃO, FINANCIAMENTO E REGULAÇÃO DO SETOR RODOVIÁRIO”), define Benefícios-Sombra como benefícios não contratualizados. No documento do Tribunal de Contas “Linhas de Orientação (Guidelines) e Procedimentos para o desenvolvimento de Auditorias Externas a PPP” define como “Benefícios financeiros não considerados contratualmente no Caso Base que potenciam o aumento da rendibilidade do parceiro privado sem qualquer contrapartida para o Estado (pg. 4).

Entre as diferentes formas de obtenção de Benefícios-Sombra, o Tribunal elencava, na página 58, as seguintes: Custos de operação inferiores aos estimados inicialmente no Caso Base, devido a reduções de procura ou a adiamentos de planos de manutenção; Taxas de inflação reais superiores às previstas no Caso Base; Receitas acessórias não previstas no Caso Base que aumentam o volume de negócios; Impostos reais inferiores aos previstos no Caso Base; Alterações do perfil de reembolsos/desembolsos dos

fundos acionistas face ao previsto no Caso Base (redução de capital, antecipação do pagamento de dividendos, etc).

O supracitado relatório do Tribunal de Contas refere que deverão ser equacionados, no futuro, mecanismos contratuais mais eficientes de partilha de benefícios (“clawback”), de modo a reduzir os “benefícios sombra” das concessionárias, que acabam por potenciar as rendibilidades acionistas sem qualquer contrapartida para o Estado. Também referia que para o cálculo dos montantes de reposição do equilíbrio financeiro da parceria devem ser, também, considerados e equacionados todos os benefícios sombra do parceiro privado.

Desta forma, o Tribunal de Contas concluía nesse relatório que: “as rendibilidades efetivas dos acionistas tendem a ser superiores às previstas nos respetivos Caso Base, pelo facto de existirem, normalmente, “benefícios sombra” que potenciam o seu rendimento, sem qualquer contrapartida para o Estado” (pg. 58 do relatório 15/2012). O Tribunal referia que as TIR efetivas (ou seja, aquelas que correspondem ao valor pelo qual os acionistas são verdadeiramente remunerados na sequência da existência dos benefícios sombra) acabaram por serem substancialmente superiores às TIR dos contratos de concessão.

Contudo, o Tribunal de Contas nunca procedeu a um levantamento desses Benefícios-Sombra, nem à sua posterior contabilização em termos de benefícios financeiros.

Na observação crítica do Conselheiro CARLOS MORENO «As PPP constituem um modelo de contratação de grande complexidade técnica, financeira e negocial. Mas o Estado não hesitou em fazer delas o pão-nosso de cada dia, sem cuidar de o fazer nas melhores condições. [...] Fazer obra a todo o custo para agradar aos eleitores, sem a pagar desde logo, para obedecer às restrições orçamentais impostas por Bruxelas, retirou ao concedente público discernimento, serenidade, tempo e o melhor contexto para fazer bons negócios com os parceiros privados. Este quase estado de necessidade em que o Estado se colocou, de fazer obra atrás de obra, sem custos orçamentais imediatos, chamando o sector privado a financiar tudo o que podia ter dividendos políticos, deu obviamente origem a maus negócios com os contribuintes» (Moreno, 2010, pp. 126 e 128). Por sua vez, PAULO TRIGO PEREIRA observa, criticamente, que «Para agravar, nada garante que uma PPP particular seja a melhor opção e que a construção da infraestrutura tenha sequer um benefício social líquido positivo. A urgência do escrutí-

nio político dessa decisão não é sentida, pois na altura da decisão política não existe custo, antes receita» (Pereira, 2012, pg. 58). Como adverte MARIA EDUARDA AZEVEDO, segundo a qual a programação financeira das PPP, prevista na Lei de Enquadramento Orçamental, constitui um «requisito que sugere o acolhimento do princípio de que o envolvimento financeiro do sector público será suportável e sustentável ao longo do tempo da parceria» (Azevedo, 2009, pg. 145).

Ou seja, um Benefício-Sombra consiste em que o valor financeiro obtido na performance real da concessionária é diferente daquele que constava do caso-base. Isto tanto pode significar que as receitas ficaram acima do previsto, ou os custos (investimento, operacionais ou financeiros), ficaram abaixo do previsto. Qualquer destas situações implica naturalmente uma maior margem da concessionária, e uma rentabilidade superior ao previsto. Como os pagamentos públicos representam a quase totalidade das receitas destes projetos, esses pagamentos estão também a pagar essa rentabilidade superior ao previsto.

Quais os Benefícios-Sombra, a sua quantificação no que concerne aos benefícios nos contratos de financiamento e até que ponto se pode falar de Benefícios-Sombra ou se estamos perante uma maior eficiência do privado face à alocação do risco, é algo que veremos no resto deste artigo.

Os Benefícios-Sombra nas PPP em Portugal

Com base no relatório da EY, foi possível identificar o número de benefícios sombra, quer por concessão, quer por tipo de benefício. De fato, o relatório, com base no desempenho real das PPP com histórico financeiro relevante, permitiu identificar indícios de potenciais Benefícios-Sombra.

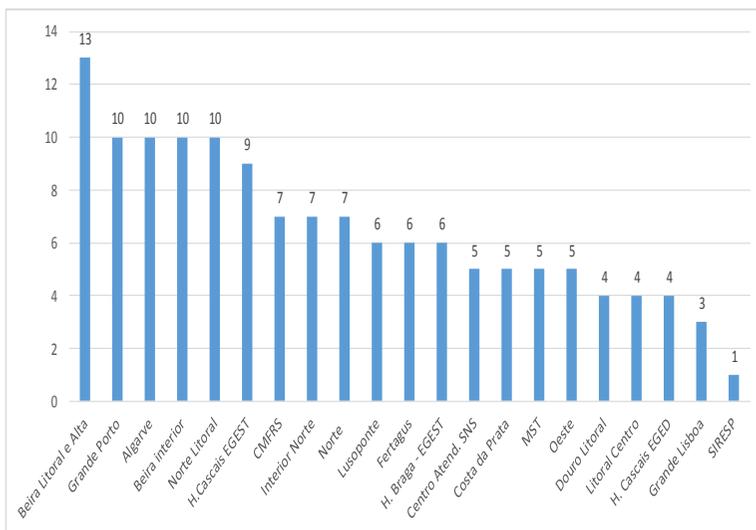
A Figura 1 apresenta o número de Benefícios-Sombra por concessão, de acordo com (EY, 2012). Verifica-se a existência de Benefícios-Sombra em 22 concessões num total de 35, das quais 13 no setor rodoviário, 2 no setor da ferrovia, 6 no setor da saúde, 1 no setor da segurança. O setor rodoviário, além do maior número de concessões com Benefícios-Sombra, é também aquele que maior número de benefícios apresenta (94 benefícios, ou seja, 70% do total), seguido do setor da saúde (31 benefícios, 22% do total), ferrovia (11 benefícios, 8%) e segurança (1 benefício, 1%). Das PPP rodoviárias (que são 22), 12 tem Benefícios-Sombra. Em média, cada PPP

(considerando as 35 existentes em Portugal, ao nível do governo central), tiveram 3,7 benefícios (com um desvio padrão de 3,9, entre um mínimo de zero benefícios – as 13 concessões sem benefícios, e um máximo de 13 – Beira Litoral e Alta).

O teste ANOVA permite tirar algumas conclusões se entre grupos da amostra, a média de benefícios é estatisticamente diferente. Os grupos usados são se a PPP é do setor das estradas, se a PPP tem maioria de capital nacional ou se a PPP pertence ao Grupo Ascendi. O teste relativamente às estradas não mostra diferenças entre grupos (as PPP rodoviárias apresentam em média 3,2 benefícios, sendo que as restantes PPP tiveram em média 4 benefícios. O *p-value* é de 0.58, não sendo estatisticamente significativo). Ou seja, não mostra diferenças de benefícios entre as estradas e as outras PPP. Ainda no setor rodoviário também não se mostrou estatisticamente significativo para a PPP ter ou não Benefícios-Sombra, esta pertencer ao setor das autoestradas (*p-value* 0.75). Também a análise por tipo de acionistas não mostrou qualquer significância estatística para uma diferença de número de benefícios (*p-value* de 0.85), bem como se a PPP pertence ao grupo Ascendi. Um modelo de regressão linear múltiplo foi testado, mas os resultados foram insatisfatórios na procura de variáveis explicativas. Também o teste de hipóteses *Wilconox* e o teste de hipóteses *Two-sample Wilcoxon rank-sum (Mann-Whitney) test* não produziram resultados significativos.

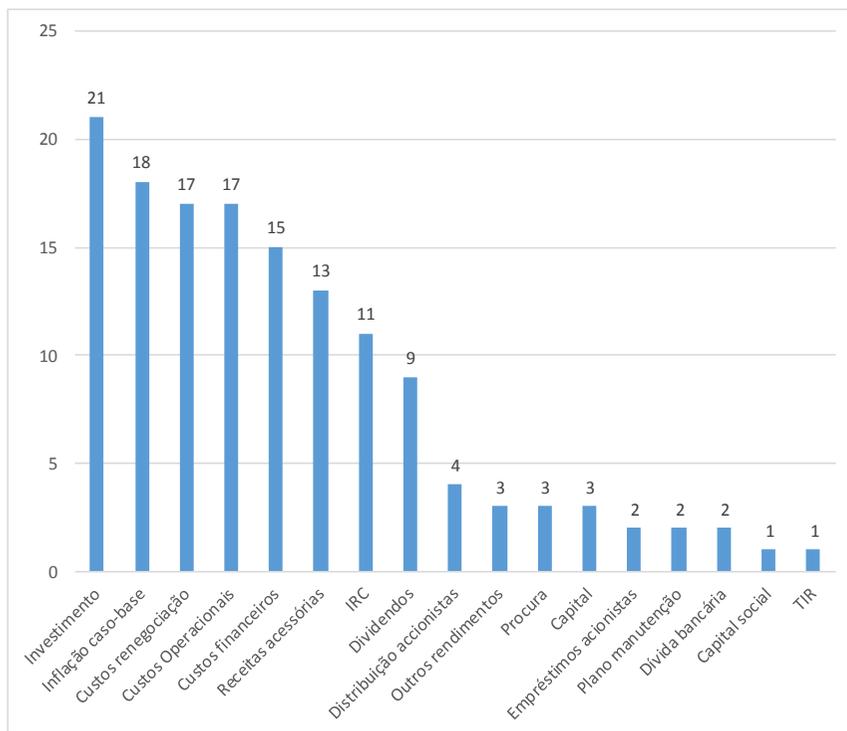
A *Figura 2* apresenta o número de Benefícios-Sombra por tipo de benefício. Verifica-se que investimento, falhas na previsão da inflação e custos operacionais são as principais causas, com 15%, 13% e 12% do total, respetivamente. Também os custos de renegociação (decorrentes dos processos de Reequilíbrio Financeiro) são significativos na obtenção deste tipo de benefícios.

Figura 1 – Número de Benefícios-Sombra por PPP



Fonte: autores, com base no relatório da EY

Figura 2 – Número de Benefícios-Sombra por tipo de benefício



Fonte: autores, com base no relatório da EY

Os Benefícios-Sombra nos contratos de financiamento

Com base nos valores constantes nos casos-base das PPP, procuramos estimar os Benefícios-Sombra nos contratos de financiamento. Ou seja, a metodologia usada nesta secção do artigo foi a seguinte: primeiro apuramos qual o valor da dívida bancária e o *spread* dos contratos em cada caso-base

das PPP analisadas. Em seguida, apuramos o valor da Euribor ⁷ à data do contrato. O *spread* mais o valor da Euribor dá-nos o valor do custo da dívida (*cost of debt*) de cada caso-base. Nalgumas concessões foram realizados contratos de *swaps* de taxas de juro ⁸, pelo que esse valor (de taxa de juro fixa) também foi apurado. Os valores apurados para as PPP em análise encontram-se na **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**

O valor dos pagamentos públicos a cada PPP é fixado no caso-base e serve para remunerar as seguintes componentes do projeto: Investimento; Custos operacionais; Serviço da Dívida e Remuneração dos acionistas. Desta forma, uma parte dos pagamentos públicos está a pagar o custo da dívida fixado no caso-base. Mas esse custo da dívida resulta das condições de mercado à data da celebração da parceria. Naturalmente essas condições de mercado vão-se alterando no tempo. Contudo, não existe nenhum mecanismo de revisão periódica do caso-base.

Desta forma, o que fizemos nesta secção, foi apurar o custo da dívida entre 2007 e 2016, comparando com o custo da dívida do caso-base. O motivo para iniciar a análise em 2007 prende-se com o fato de as PPP rodoviárias lançadas entre 1998 e 2002 (que são as que constam da nossa análise), terem começado, regra geral, a ter serviço da dívida a partir de 2007. Excluímos as subconcessões, dado que a sua construção ocorreu entre 2007 e 2014 (ano em que foram inauguradas), não tendo ainda iniciado, na maioria dos casos, o serviço da dívida. Refira-se que em *Project Finance* é natural haver um período de carência entre 2 a 5 anos, a partir do momento de abertura da infraestrutura.

O apuramento do custo da dívida entre 2007 e 2014 foi feito com o valor médio anual da Euribor a 6M (indexante da maioria dos contratos), a que somamos o *spread* relativo a cada contrato. A *Figura 3* apresenta a evolução

⁷ Euribor rates are benchmark rates used to gauge the cost of unsecured borrowing in the interbank market. “On each trading day, the European Banking Federation (EBF) asks a panel of banks what interest rate, to the best of their knowledge, a prime bank would charge another prime bank on an unsecured loan”. Euribor is calculated as the average interest rates established by a panel of fifty European Banks (Panel banks) that lend and borrow among them. There are fifteen different Euribor rates. The loan maturities vary from a week to twelve months and their rates are one of the most important in the European money market (Taboga, 2013).

⁸ In an interest rate Swap a company agrees to pay cash flows equal to interest at a predetermined fixed rate on a notional principal for a number of years. In return, it receives at a floating rate on the same notional for the same period of time (Hull, 2009).

histórica da Euribor. Para 2015 e 2016 usamos os futuros da Euribor a 6M, que neste momento rondam um valor próximo de 0%.

Com base no custo da dívida real em cada ano, comparamos esse valor para cada concessão com o custo apurado no caso-base, ou nos casos aplicáveis, com a taxa de juro fixa do contrato *Swap*. A diferença representa o ganho ou a perda financeira, ou da concessionária, ou do sindicato bancário, no caso dos contratos *Swap*. Isto porque no caso de a concessionária ter um contrato *Swap*, fixou a sua taxa de juro, pagando ao sindicato bancário a taxa de juro variável. Desta forma, nas concessões com contratos *Swaps*, é o sindicato bancário que assume os ganhos e as perdas anuais, da diferença entre o custo da dívida nesse momento e a taxa de juro fixa.

A Tabela 2 apresenta os resultados para cada concessão, com o total por concessão e o total para cada ano, entre 2007 e 2016. Estes valores representam os ganhos ou as perdas, decorrentes da metodologia atrás descrita.

Verifica-se que a partir de 2008, com a quebra acentuada da Euribor, os Benefícios-Sombra na vertente de financiamento tornaram-se muito significativos. Ou seja, a redução acentuada da Euribor fez reduzir o custo da dívida, em termos reais, sem que isso tenha sido acompanhado por uma revisão dos casos-base. Desta forma, nos casos em que não existam contratos *Swap*, a concessionária recebe do Estado um pagamento que contempla um custo de dívida de acordo com o caso-base, e descrito na Tabela 1, e paga um custo da dívida ao sindicato bancário em função da Euribor mais o *spread*, a um valor significativamente inferior. Desde 2008 os valores anuais são superiores a 100 M€, assumindo mesmo um valor superior a 150 M€ a partir de 2012, em que a descida da Euribor foi ainda mais acentuada. Neste momento as concessionárias encontram-se a pagar aos sindicatos bancários (mais uma vez, aquelas que não tem contratos *Swap*), praticamente apenas o *spread* do contrato, que na maioria dos casos é inferior a 2%. Para as concessionárias com contratos *Swap*, o benefício passou para a entidade financeira contratante, dado que esta paga à concessionária o valor da Euribor mais *spread* e recebe o valor fixo do contrato (indicado na Tabela 1).

No total, entre 2007 e 2016, estes ganhos representaram um valor na ordem dos 1.100 milhões de €.

Figura 3 – Evolução da Euribor

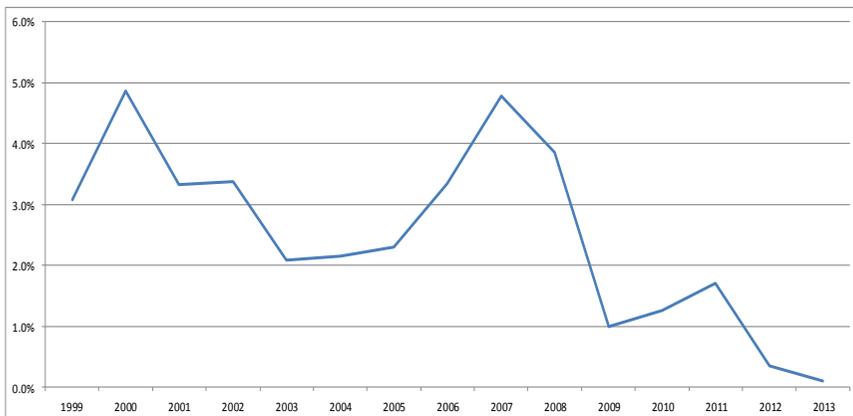


Tabela 1 – Condições financeiras dos caso-base

Esta tabela apresenta as condições financeiras dos caso-base das PPP incluídas nesta análise. Fonte: autores, com base no relatório da EY

PPP	Ano concessão	Divida M€	Spread	Euribor na data contrato	Cost of Debt - Caso Base	Swap
Hospital de Cascais - Entidade Gestora do Edifício (EGED)	2008	17.5	1.25%	3.859%	4.290%	4.29%
Hospital de Cascais - Entidade Gestora do Estabelecimento (EGE)	2008	17.5	0.75%	3.859%	5.060%	5.06%
Hospital de Braga - Entidade Gestora do Estabelecimento (EGES)	2009	10	1.5%	0.997%	3.900%	3.90%
Hospital de Braga - Entidade Gestora do Edifício (EGED)	2009	10	1.90%	0.997%	4.30%	4.33%
Fertagus	1999	103.3	1.38%	3.074%	4.454%	-
Metro Sul do Tejo	2002	52.5	1.38%	3.81%	4.761%	-
Oeste	1999	209	0.50%	3.074%	3.574%	-
Concessão Litoral Centro	2004	262.7	1.20%	2.151%	3.830%	3.83%
Concessão Norte	1999	496.72	1.55%	3.074%	4.624%	-
Concessão Beira Interior	1999	388	1%	3.074%	7.140%	7.14%
Concessão Interior Norte	2000	325.2	1.30%	4.863%	6.163%	-
Concessão Algarve	2000	102.3	1.30%	4.863%	6.163%	-
Concessão Grande Porto	2002	280	1.20%	3.381%	4.480%	4.48%
Concessão Norte Litoral	2001	155.4	1.35%	3.320%	4.670%	-
Concessão Costa da Prata	2000	210	1.20%	4.863%	6.063%	-
Concessão Beiras Litoral e Alfa	2001	450	1.25%	3.320%	5.620%	5.62%
Concessão Douro Litoral	2007	740	1.25%	4.775%	6.025%	-
Concessão Grande Lisboa	2007	67	1.10%	4.775%	4.770%	4.77%

Tabela 1 – Ganhos e perdas nos Benefícios-sombra nos contratos de financiamento

Esta tabela apresenta os resultados da metodologia usada no apuramento dos Benefícios-Sombra nos contratos de financiamento. Valores negativos implica uma perda ($I - Loss$) para o privado (que pode ser a concessionária ou o sindicato bancário quando exista um contrato *Swap*). Valores positivos representam um ganho. Os valores encontram-se expressos em milhões de €. Fonte: autores

PPP	2007 G/L	2008 G/L	2009 G/L	2010 G/L	2011 G/L	2012 G/L	2013 G/L	2014 G/L	2015 G/L	2016 G/L	Total
Hospitais Cascais - Entidade Gestora do Edifício	-0.3	-0.1	0.4	0.3	0.2	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	3.0
Hospitais Cascais - Entidade Gestora do Estabelecimento	-0.1	0.1	0.6	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	5.2
Hospitais Braga - Entidade Gestora do Estabelecimento	-0.2	-0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.1
Hospital de Braga - Entidade Gestora do Edifício (EGED)	-1.8	-0.8	2.1	1.9	1.4	2.8	2.9	3.1	3.2	3.2	18.0
Metro Sul do Tejo	-0.7	-0.3	1.3	1.1	0.9	1.6	1.6	1.7	1.8	1.8	10.8
Oeste	-3.6	-1.6	4.3	3.8	2.9	5.7	5.8	6.2	6.4	6.4	36.4
Concessão Litoral Centro	-5.6	-3.2	4.3	3.6	2.5	6.0	6.1	6.6	6.9	6.9	34.1
Concessão Norte	-8.4	-3.9	10.3	9.0	6.8	13.6	13.8	14.8	15.3	15.3	86.5
Concessão Beira Interior	5.3	8.9	20.0	18.9	17.2	22.5	22.7	23.4	23.8	23.8	186.5
Concessão Interior Norte	0.3	3.3	12.6	11.7	10.3	14.7	14.8	15.5	15.8	15.8	114.8
Concessão Algarve	0.1	1.0	4.0	3.7	3.2	4.6	4.7	4.9	5.0	5.0	36.1
Concessão Grande Porto	-4.2	-1.6	6.4	5.7	4.4	8.2	8.3	8.9	9.2	9.2	54.5
Concessão Norte Litoral	-2.3	-0.8	3.6	3.2	2.5	4.6	4.7	5.0	5.2	5.2	30.9
Concessão Costa de Prata	0.2	2.1	8.1	7.6	6.6	9.5	9.6	10.0	10.2	10.2	74.1
Concessão Beiras Litoral e Alta	-1.8	2.3	15.2	14.0	12.0	18.1	18.3	19.2	19.7	19.7	136.7
Concessão Douro Litoral	0.0	6.8	28.0	26.0	22.8	32.8	33.1	34.6	35.3	35.3	254.7
Concessão Grande Lisboa	-0.7	-0.1	1.8	1.6	1.3	2.2	2.3	2.4	2.5	2.5	15.7
Total	-24.1	11.6	123.1	112.9	95.8	148.6	150.3	158.1	161.9	161.9	1,100.1

Benefícios-Sombra ou alocação do risco?

A existência de Benefícios-Sombra leva-nos à questão da alocação do risco⁹. De fato, estes benefícios atrás identificados estão relacionados com riscos que nestes contratos foram alocados ao privado. Conforme se verifica na **Tabela 1**, os benefícios identificados catalogam-se nas categorias de risco de construção/investimento, risco de operação, risco financeiro e risco procura. Apenas o último foi, em algumas PPP (sobretudo nas rodoviárias) partilhado entre setor público e privado ou alocado ao público (ver **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** para uma definição de alocação de diversos riscos).

O risco tem um efeito muito significativo no valor de um projeto, uma vez que mudanças nas condições económicas ou políticas que afetem o grau de risco dos *cash-flows* futuros pode ter um impacto significativo no investimento (Alonso Conde, 2007). Tradicionalmente, o setor privado está mais preparado para lidar com a questão do risco porque tem incentivos para o fazer. Existem essencialmente duas razões: a primeira é que o serviço privado não pode ter um “optimist bias” em relação aos riscos. Ou pelo menos se tiver corre o risco de falência. A segunda é que em matéria de gestão de projetos o serviço privado tem lidado com riscos desde há muito tempo, o que lhe confere uma maior experiência na sua gestão. Como a alocação de riscos faz com que a empresa privada seja responsável por vários riscos, duas combinações são utilizadas para reduzir, ao máximo, o risco do projeto: o primeiro, é a principal estratégia de PPP, e consiste em a empresa privada passar os riscos que lhe foram alocados (tanto quanto é possível) para terceiras partes a um preço razoável. Riscos, como construção, segu-

⁹ Em primeiro lugar é necessário uma definição de risco: em finanças o risco consiste na probabilidade de o retorno de um investimento ser diferente do retorno esperado (quer uma diferença positiva, ou seja, ser superior ao esperado, quer uma diferença negativa, ou seja, receber menos que o esperado – Damodaran, 2001). Trata-se de um conceito diferente de incerteza. O risco tem um resultado desconhecido, mas uma distribuição de probabilidades ex-ante conhecida (Knight, 1921). Assim, a medida de risco combina três fatores: probabilidade, magnitude e frequência. A literatura económica refere o risco diversificável como risco da empresa, o risco não diversificável como risco de mercado (Damodaran, 2001). Como qualquer outro bem de valor económico, o risco pode ser medido financeiramente (Arrow, 1996), através do cálculo do Valor Atual Líquido (VAL) para cada risco individual (mesmo considerando os limites do VAL descritos em Ross, 1995).

ros ou de operação e manutenção são transferidos para terceiros, mediante contratos. Isso permite baixar substancialmente o nível de risco da PPP. A segunda estratégia para ter um baixo nível de risco, é assegurado por garantias do governo e incentivos financeiros (Alonso-Conde, Brown e Rojo-Suarez (2007)). Estas duas estratégias permitem um elevado nível de alavancagem, e por conseguinte, um custo médio ponderado do capital relativamente baixo. Desta forma, o custo do financiamento não será muito maior do que a taxa de juro sem risco. E isso é um passo crucial para a PPP alcançar VfM, uma vez que uma maior eficiência do setor privado é capaz de superar a diferença entre público e privado no custo de financiamento.

Desta forma, coloca-se a questão se o que estamos perante não é somente uma melhor eficiência do privado na gestão dos riscos que lhe foram alocados. Somos de opinião que efetivamente esse fator é crítico nesta análise. Ou seja, de fato, muitos destes ganhos passaram pelo resultado de o privado ter sido capaz de ser mais eficiente do que aquilo que inicialmente estava previsto (não será contudo o caso dos ganhos no financiamento, já que decorrem da evolução de uma variável exógena: a taxa Euribor). E isso é um dos objetivos centrais de uma PPP. Criar condições e incentivos para que o privado seja o mais eficiente possível.

Contudo, este fato levanta um problema: o caso-base já remunera os capitais próprios de acordo com aquilo que o privado julgou ser satisfatório (de outra forma não teria apresentado a sua proposta no concurso público, salvo se estivéssemos perante *biddings* (licitações) agressivos, o que não se afigura ter ocorrido no exemplo português). Essa remuneração do capital próprio é a taxa de juro sem risco mais um prémio de risco referente ao projeto. Ao obter Benefícios-Sombra (mesmo que decorrentes da sua maior eficiência), a remuneração obtida aumenta face ao previsto inicialmente. Desta forma, a existência destes benefícios gera um retorno adicional, que é lícito questionar se deve ser totalmente apropriado pelo privado, ou deve ser partilhado com o setor público.

Somos de opinião que os contratos de PPP deveriam prever a revisão periódica dos casos-base, por forma a por um lado adapta-los às novas condições de mercado, e por outro, permitir, a partilha dos benefícios adicionais. Esta divisão seria feita através de mecanismos de partilha de benefícios adicionais, suficientemente equilibrados para incentivar o privado a ser mais eficiente, mas por outro lado, a permitir que os ganhos beneficiassem também o lado público.

Tabela 1 – Benefícios-Sombra e Alocação do Risco

Esta tabela apresenta os diferentes tipos de Benefícios-Sombra descrito na *Figura 2*. Identifica para cada benefício qual o risco associado, descreve esse risco e se o respetivo risco foi alocado ao setor privado, ao setor público ou foi partilhado entre ambas as partes. Fonte: autores.

Tipo de Benefício-Sombra	Risco	Descrição Risco	Alocação
Investimento	Construção	Por risco de construção entende-se atrasos, não respeitar as especificações de projeto iniciais, custos adicionais, deficiências técnicas e efeitos negativos externos. Se o Estado paga ao privado independentemente da entrega ou conclusão da infraestrutura, então o risco de construção não foi alocado ao privado.	Privado
Custos Operacionais Receitas acessórias IRC Outros rendimentos Plano manutenção	Operação	Por risco de operação entende-se a responsabilidade do privado em assegurar a manutenção e exploração do ativo/serviço, sendo responsável pela qualidade do mesmo. Caso os custos operacionais sejam superiores ao previsto	Privado

		no caso-base corresponde a uma perda para o privado.	
<p>Custos financeiros Empréstimos acionistas Dívida bancária Capital Capital social</p>	Financiamento	<p>O risco de financiamento corresponde por um lado, na fase de construção, ao risco de obtenção de recursos através de capital alheio, e por outro lado, durante a fase de operação, ao risco de taxa de juro (ou seja, o risco de variações no indexante dos empréstimos, já que por norma estes são de taxa de juro variável, através de um indexante de mercado mais um spread fixo.</p>	Privado
Procura	Procura	<p>Por risco de procura entende-se que a evolução da procura penaliza apenas a empresa privada, nomeadamente a rentabilidade do projeto, e não estar relacionada com a qualidade do serviço, mas com condições de mercado ou do negócio.</p>	Privado/ Público

		<p>Por oposição, quando o risco procura fica alocado ao público, o privado fica com o risco de disponibilidade. Por risco de disponibilidade entende-se por situações em que o privado não possa disponibilizar aos utentes a infraestrutura ou não esteja em condições de entregar o volume acordado, assim como não cumpra os critérios de qualidade acordados. Assume-se que esse risco foi alocado ao privado se o Estado, por via de uma das falhas atrás referidas, diminuir ou cessar temporariamente os pagamentos acordados, ou existir algum tipo de penalização da concessionária.</p>	
--	--	---	--

Tabela 4— alocação de determinado tipo de riscos

Tipo de risco	Literatura que defende a alocação ao setor público	Literatura que defende uma alocação partilhada entre público e privado	Literatura que defende a alocação ao setor privada
Planeamento	(Bing, Akintoye, Edwards and Hardcastle (2005))	(Ng and Loosemore (2007))	(Lam, Wang, Lee and Tsang (2007))
Ambiental	(Lewis (2001))	(Bing, Akintoye, Edwards and Hardcastle (2005))	(Ng and Loosemore (2007)) (Lam, Wang, Lee and Tsang (2007))
Procura	-----	(Arndt (1999))	(Wang, Tiong, Ting and Ashley (2000)) (Lewis (2001)) (Bing, Akintoye, Edwards and Hardcastle (2005)) (Grimsey and Lewis (2005)) (Ng and Loosemore (2007)) (Chung, Hensher and Rose (2010))
Financeiro	-----	(Wang, Tiong, Ting and Ashley (2000)) (Lewis (2001)) (Grimsey and Lewis (2005)) (Ng and Loosemore (2007))	(Bing, Akintoye, Edwards and Hardcastle (2005)) (Chung, Hensher and Rose (2010))

Síntese Conclusiva

Este artigo procurou analisar os Benefícios-Sombra nas PPP em Portugal. Os Benefícios-Sombra são aqui definidos como os ganhos extraordinários, não previstos no contrato e no caso-base financeiro, e que o privado gera, ou por uma maior eficiência, ou por uma alteração no mercado (sobretudo no mercado financeiro) ou por sobrestimação de custos (por forma a encaixar o projeto, resultando dessa prática uma maior compensação financeira por parte do Estado, através dos pagamentos anuais que este efetua à concessionária).

Neste artigo concluímos pela existência de um elevado número de Benefícios-Sombra, sobretudo no setor rodoviário (22 concessões num total de 35, das quais 13 no setor rodoviário, 2 no setor da ferrovia, 6 no setor da saúde, 1 no setor da segurança), e ligados à fase de construção e aos serviços de manutenção.

Este estudo abordou também o efeito das condições de mercado no financiamento das PPP. A descida abrupta da Euribor após a crise financeira de 2008 gerou um benefício financeiro entre 100 a 150 M€ entre 2009 e 2016 (usando para o último ano o valor de negociação dos futuros da Euribor). Este benefício resulta do fato de as concessionárias estarem a ser remuneradas, na parte do custo da dívida, pelo caso-base, que apresenta valores de custo da dívida (cost of debt), entre 4% a 6%, sendo que as condições de mercado nos últimos anos apresentam custos inferiores a 3%. Isto porque aquando da celebração dos contratos de financiamento (cuja taxa é a Euribor mais um spread), a Euribor situava-se em torno dos 3%, 4%, com spreads de 1%-2%. Contudo, nos últimos anos a Euribor tem estado abaixo dos 2%, sendo que em 2014-2016 o valor ronda os 0%. Assim, há um ganho face ao caso base de 3-4 p.p. no custo de financiamento. Esse ganho é apropriado pelas concessionárias, ou nos casos em que estas celebraram swaps de taxa de juro fixa, pelos sindicatos bancários.

No entanto, importa frisar que estes benefícios atrás identificados estão relacionados com riscos que nestes contratos foram alocados ao privado. Em muitos casos estamos perante uma melhor eficiência do privado na

gestão dos riscos que lhe foram alocados, o que é um dos objetivos centrais de uma PPP (mas não no caso dos benefícios no financiamento). Contudo, o caso base deveria ser objeto de revisão periódica e os benefícios adicionais deveriam ter um mecanismo de partilha entre o público e o privado.

Referências

Alonso-Conde, A. B., Brown, C., & Rojo-Suarez, J. 2007. Public private partnerships: Incentives, risk transfer and real options. *Review of Financial Economics*, 16(4): 335-349.

Arndt, R., 1999, Optimum risk transfer in build-own- operate-transfer projects: The challenge for governments, *Transactions of Multi-Disciplinary Engineering* 22.

Arrow, K., J. . 1996. The Theory of Risk-Bearing: Small and Great Risks. *Journal of Risk & Uncertainty*, 12(2/3): 103-111.

Azevedo, Maria Eduarda (2009), “O Enquadramento Legal das Parcerias Público-Privadas em Portugal – Aspectos Jurídico-Financeiros”, *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 423, Centro de Estudos Fiscais, Lisboa, Janeiro-Junho 2009..

Basílio, M. D. S. B. 2011. Infrastructure Public-Private Partnerships: Risk factors and agents' participation. UTL.

Bing, L., Akintoye, A., Edwards, P. J., & Hardcastle, C. 2005a. The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of Project Management*, 23(1): 25-35.

Broadbent, J., Gill, J., and Laughlin, R. (2008). Identifying and controlling risk: the problem of uncertainty in the private finance initiative in the UK's National Health Service. *Critical Perspectives on Accounting* 19(1): 40-78.

Burger, P. & Hawkesworth, I. (2011). How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement. OECD, *Journal on Budgeting*.

Cruz, C., & Marques, R. 2011. O Estado e as Parcerias Público Privadas: Edições Silabo.

Cruz, C. O., & Marques, R. C 2013a. Exogenous determinants for renegotiation of public infrastructure concessions. *J Constr Eng Manag*, Submitted.

Cruz, C. O., & Marques, R. C. 2013b. Endogenous determinants for renegotiating concessions: evidence from local infrastructure. *Local Government Studies*, 39(3): 352-374.

Damodaran, A. 2001. *Corporate finance: theory and practice*: John Wiley & Sons

Duffield, C. F. (2010). 9 Different delivery models. *International Handbook on Public Private Partnership*, 187.

EPEC. 2009. *European PPP report 2009*. In E. P. E. Center (Ed.).

EY (2012), “Estudo de 36 PPP – relatório de auditoria”

Froud, Julie, and Jean Shaoul, 2001, *Appraising and evaluating pfi for nhs hospitals*, *Financial Accountability & Management* 17.

Hull, J. C., (2009). *Options, Futures, and other Derivatives*, 7th edition. New Jersey: Pearson.

Grimsey, D., and Lewis, M.K. (2002) Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management* 20(2): 107-118.

Grimsey, D., and Lewis, M. (2005a) *The economics of public private partnerships*. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar

Grimsey, D., and Lewis, M.K. (2005b) Are public private partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting Forum* 29(4): 345-378.

Lam, K. C., Wang, D., Lee, P. T. K., & Tsang, Y. T. 2007. Modelling risk allocation decision in construction contracts. *International Journal of Project Management*, 25(5): 485-493.

Lewis, Mervyn, 2001, *Risk management in public private partnerships*, CeGe Research Workshop (Gottingen).

Marques, Maria Manuel Leitão et al. (2013), *Direito Económico*, 6.^a Edição Revista e Actualizada, Almedina, Coimbra.

Monteiro, R. S. 2005. Public-private partnerships: Some lessons from Portugal. *The European Investment Bank Papers*, 10(2): 72-81.

Moreno, Carlos (2010), “Como o Estado Gasta o Nosso Dinheiro”, *Caderno*.

Ng, A. and Loosemore, M. (2007) Risk allocation in the private provision of public infrastructure. *International Journal of Project Management*, 25(1): 66-76.

OECD (2008), *Public Private Partnerships: in pursuit of risk sharing and value for money*.

PEREIRA, Paulo Trigo (2012), “Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático”, *Fundação Francisco Manuel dos Santos*.

Pereira et al (2011), “Manual de Finanças Públicas”,

Reis, R. F. a. S., Joaquim Miranda 2013. *A ascensão e queda das PPP em Portugal, Parcerias Público Privadas: Experiências, desafios e propostas: 145-157*. Rio de Janeiro: LTC.

Ross, S. A. 1995. Uses, Abuses, and Alternatives to the Net-Present-Value Rule. *FM: The Journal of the Financial Management Association*, 24(3): 96-102.

Sarmento, J. M. 2010. Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience. *OECD Journal on Budgeting*, 2010(1): 93-119.

Sarmento, J. M., & Reis, R. F. 2012. Buy back PPPs: An arbitrage opportunity. *OECD Journal on Budgeting*, 12(3): 1-14.

Sarmento, J. M., & Renneboog, L. (2014a). *The Portuguese Experience with Public-Private Partnerships*. (CentER Discussion Paper Vol. 2014-005). Tilburg University.

Sarmento (2011), “As PPP e as regras do Eurostat”, *Revista da OTOC* nº 137, de Agosto de 2011

Sarmiento (2012), “Renegociação das Parcerias Público Privadas uma abordagem económica”, Revista do Tribunal de Contas n° 57

Sarmiento (2013a), “Parcerias Público Privadas”, Fundação Francisco Manuel dos Santos

Sarmiento (2013b), "As Parcerias Público Privadas e o Orçamento do Estado", Revista do Ministério Público n° 136.

Sarmiento (2014a), “Public Private Partnerships”, Tilburg University Ph.D dissertation series n° 419

Sarmiento (2014b), “O futuro do investimento público em Portugal e as Parcerias Público-Privadas: por favor, “não deem o bebé fora com a água”, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Junho 2014.

Sarmiento (2015a), “A auditoria pública nas parcerias público-privadas: o caso do Tribunal de Contas de Portugal”, Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (aguarda publicação).

Sarmiento (2015b), “As Parcerias Público Privadas e as Finanças Públicas em Portugal: uma retrospectiva dos últimos 20 anos”, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, março 2015.

Shaoul, J. (2002), “A financial appraisal of the London Underground Public-Private Partnership”. Public Money and Management 22(2): 53.

Shaoul, J. (2005), “A critical financial analysis of the Private Finance Initiative: selecting a financing method or allocating economic wealth?” Critical Perspectives on Accounting 16(4): 441-471.

Taboga, M., (2013). What is a prime bank? A Euribor – OIS spread perspective. Banco D'Italia Eurosystem. Banco D'Italia Eurosystem, pp. 7-8.

Tribunal de Contas (2008), “Linhas de Orientação (Guidelines) e Procedimentos para o desenvolvimento de Auditorias Externas a PPP”

Tribunal de Contas (2015), Relatório de auditoria 15/2012.

Wang, S. Q., Robert L. K. Tiong, S. K. Ting, and D. Ashley, 2000, Evaluation and management of foreign exchange and revenue risks in china's bot projects, *Construction Management & Economics* 18, 197-207.

**O CAMINHO DA AUTONOMIA DOGMÁTICA
DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA**

**NOTAS BREVES SOBRE AS ALTERAÇÕES À LEI ORGÂNICA
E DE PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS,
INTRODUZIDAS PELA LEI N.º 20/2015, DE 9 DE MARÇO.**

*José Mouraz Lopes*¹

¹ Juiz Conselheiro no Tribunal de Contas

RESUMO

As alterações introduzidas à LOPTC pela Lei nº 20/2015, de 9 de março, no domínio das normas referentes à responsabilidade financeira, quer de matriz substantiva quer processual, sustentam-se num caminho de solidificação e sedimentação de uma autonomia dogmática daquele tipo de responsabilidade e, também, numa perspectiva de maior eficácia atribuída ao órgão jurisdicional constitucionalmente competente para a sua tramitação e julgamento.

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

O seu quadro normativo essencial está regulado na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, [Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, 20/2015, de 9 de março (LOPTC)], ainda que algumas normas de carácter substantivo decorram de outras leis de matriz financeiro, que densificam os elementos típicos objeto do ilícito e, mais concretamente, da própria sanção.

Com especial relevância, deve referir-se a Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro) que estabelece como «*circunstância agravante da inerente responsabilidade financeira*» o incumprimento das normas 6º a 30º da mesma Lei, ainda que com diferenciações de regime, em relação à aplicação na lei no tempo. Trata-se, neste caso, de um significativo alargamento das situações em que se pode constatar casos de circunstâncias agravantes de responsabilidade financeira, por contraposição com o que dispunha a anterior Lei de Enquadramento Orçamental (ainda parcialmente vigente)¹, que estabelecia apenas essa agravação para

¹ Assim dispunha o artigo 92º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

os casos de incumprimento das regras e procedimentos relativos ao princípio da estabilidade orçamental de todo o setor público administrativo.

Na nova Lei de enquadramento orçamental comportam matéria inequivocamente ilícita para efeitos de agravação da responsabilidade financeira inerente, o incumprimento das regras referentes à unidade, universalidade, estabilidade, anualidade e transparência orçamental, da sustentabilidade das finanças públicas, da solidariedade recíproca, da equidade intergeracional, da não compensação, da não consignação, da especificação, da economia, eficiência e eficácia. Também o incumprimento da dívida ou a ultrapassagem de limites de endividamento, comportam essa dimensão ilícita agravada.

De igual forma a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.º 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e 22/2015, de 17 de março, aplicável à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, estabelece no seu artigo 11º n.º 1 que *«os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, nos termos da lei em vigor»*.

Também no âmbito das finanças locais, o regime jurídico da recuperação financeira municipal, que regulamenta o Fundo de Apoio Municipal, a que se refere a Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto alterado pela Lei n.º 69/2015, de 16 de junho, veio estabelecer que o incumprimento do Plano de Ajustamento Municipal (PAM) por parte dos Municípios constitui *«facto suscetível de responsabilidade financeira»*, nos termos previstos nas alíneas b), d) e f) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

Em todas as referidas situações estão em causa normas sancionadoras em branco em que a infração está estipulada de forma indireta, por meio de recurso às normas principais que fixam os deveres em causa. Recorde-se que, nestas situações não se verifica por esse motivo qualquer violação do princípio da legalidade, da precisão ou da determinabilidade, como tem sido sistematicamente referido pelo Tribunal Constitucional².

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

² Veja-se, por todos os Acórdão do Tribunal Constitucional (TC) n.º 635/2011 de 20.12.2011.

da Procuradoria Geral da República de 31.05.2001, «a boa guarda e aplicação dos dinheiros públicos está subordinada a regras estritas, privativas dos agentes que têm a seu cargo a guarda e fiel aplicação dos dinheiros públicos e cuja violação, ferindo a integridade do patrimônio financeiro do Estado e a regularidade da respetiva gestão financeira, gera uma particular responsabilidade, típica, que não vai limitada à prática de atos ou omissões que configurem meras faltas pessoais. No caso de tais funcionários ou agentes («contáveis»), a natureza das funções e as normas próprias, específicas e típicas que devem observar no exercício dessas funções, comanda a tipicidade das consequências da inobservância de tais normas e da responsabilidade que lhes está especialmente associada.

As normas de cuja violação decorre a responsabilidade financeira assestam, assim, em fundamentos próprios, diversos pela natureza e tipicidade das outras formas de responsabilidade, tanto externa como interna, a que os «contáveis» podem ficar sujeitos».

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

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

A ilicitude financeira subjacente aos ilícitos estabelecidos na lei, quer de natureza sancionatória quer de natureza reintegratória, tem na sua base a inobservância ou a violação de uma obrigação genérica de serviço³ com repercussões financeiras e, nessa medida, a dimensão da sua natureza administrativa é evidente.

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

Daí que a responsabilidade financeira reintegratória pressuponha o alcance, o desvio de dinheiro ou valores públicos, o pagamento indevido ou, ainda, a não arrecadação de receitas para o Estado.

³ Neste sentido, Pelino Santoro, *L'Illecito Contabile e La responsabilità amministrativa*, Maggioli Editores, 2011, p. 234.

A responsabilidade sancionatória implica, por seu lado, a existência de uma infração como tal tipificada na lei, referente a infrações a regras relativas à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e à boa gestão financeira, por via de uma conduta culposa do agente. Tem como consequência a aplicação de uma multa, aplicável em função de determinadas condições subjetivas e objetivas, não convertível em prisão. Trata-se de uma responsabilidade delitual de natureza sancionatória administrativa que, como tal, tem sido maioritariamente afirmado pela doutrina⁴, nunca precludindo as reposições financeiras que possam ser devidas por via da efetivação da responsabilidade financeira reintegratória.

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

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

A efetivação da responsabilidade financeira, sancionatória e reintegratória, é atribuída a uma jurisdição própria, com dimensão constitucional autónoma, concretamente o Tribunal de Contas (cf. artigos 1º e 5º, alínea e) da LOPTC).

Por outro lado, a jurisdição de contas, como jurisdição exclusiva e especial para apreciar e julgar a responsabilidade financeira existe exatamente para resolver de modo eficaz, sem os inconvenientes da natureza invasiva e de *ultima ratio* do direito penal e, em termos adjetivos do processo penal, as patologias que afetam a gestão e o uso de dinheiro público. Como vem sendo referido por alguma doutrina, a jurisdição de contas surge hoje como a única cujo grau de resolução permite de modo eficaz, nas jurisdições financeiras, exercer uma função dissuasora e de reposição da legalidade financeira⁵.

⁴ Assim, A. L. Sousa Franco, *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, Vol. I, Vega Universidade, 1982 p. 303; António Cluny, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra, 2011, pp 86, 109.

⁵ Claramente neste sentido, cf. Pelino Santoro, *ob.cit.* p.78.

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

II. As alterações introduzidas ao regime substantivo e processual da responsabilidade financeira, por via da Lei n.º 20/2015, de 9 de março à LOPTC, não se traduziram numa alteração estrutural profunda ao regime substantivo e processual das infrações financeiras, sustentado no enquadramento referido, porventura exigível por via da clarificação de algumas questões que vêm sendo colocadas na aplicação prática do regime.

Deve, no entanto, salientar-se como tópico estruturalmente essencial, a intencionalidade inequívoca do legislador em impregnar o regime normativo da responsabilidade financeira de uma maior autonomia dogmática e, sobretudo, fixar alguns «marcos» normativos que permitem clarificar e sedimentar todo o regime da responsabilidade financeira no âmbito mais vasto da responsabilidade que envolve a gestão de dinheiros públicos.

Recorde-se que outros regimes responsabilizadores podem «cobrir» o âmbito da responsabilização sobre a gestão de dinheiros públicos, tanto do ponto de vista da responsabilidade civil, disciplinar ou, em *ultima ratio*, a responsabilidade penal, num processo cumulativo que deve ser, no entanto, diferenciador da responsabilidade financeira.

Ainda que a adaptação do regime legal processual à ampla revisão do Código de Processo Civil, introduzido pela Lei n.º 41/2013 de 26 de junho, tivesse funcionado como «espoleta» de um processo de alteração legislativa – e isso é evidente da exposição de motivos que consta na proposta de Lei n.º 252/XII, que deu origem à Lei n.º 20/2015, de 9 de março, nomeadamente do seu primeiro parágrafo – é a necessidade de sedimentação de um processo de autonomia dogmática da responsabilidade financeira que marca todo o processo legislativo que terminou com a aprovação da Lei.

O regime jurídico da responsabilidade financeira, ainda que sustentado nessa afirmação dogmática de uma autonomia decorrente das suas finalidades próprias e do seu regime jurisdicional, inequívoca e constitucionalmente autónomo, comporta, no entanto algumas particularidades normativas que têm deixado a doutrina (e também a prática) envolvida em outras tantas perplexidades interpretativas. Neste sentido, o caminho de aproximação do regime da responsabilidade financeira, nomeadamente a responsabilidade financeira sancionatória, ao regime contraordenacional vinha emergindo

em algumas franjas interpretativas⁶, sem que se atentasse totalmente em algumas consequências que daí poderiam advir. Desde logo, tal dimensão interpretativa omitia, a natureza de direito penal secundário que as contra-ordenações [ainda] assumem e as consequências que tal natureza penal comportam, nomeadamente para o seu regime normativo.

Por isso a afirmação de um grau de autonomia cada vez maior e, sobretudo, mais densificado, tanto do ponto de vista substantivo como adjetivo, que travasse esse caminho de aproximação a um «direito penal total»⁷, onde a doutrina engloba as contraordenações, e que reorientasse a natureza da responsabilidade financeira para a sua dimensão administrativa, onde sempre esteve e tem que estar, constituía assim um nota absolutamente estrutural a afirmar⁸.

As alterações concretizadas do ponto de vista substantivo e adjetivo corroboram exatamente esta intencionalidade.

III. No que respeita aos aspetos substantivos relativos ao quadro típico das infrações financeiras, numa aproximação à exigência de legalidade e mesmo de tipicidade que se impõem a qualquer dimensão ilícita sancionadora, foram várias as alterações introduzidas.

Numa primeira dimensão alteraram-se algumas situações que determinam a verificação de responsabilidade financeira sancionatória, no artigo 65º da LOPTC, concretizando, de alguma forma, os princípios da legalida-

⁶ Assim, assumindo a natureza “contraordenacional” das multas aplicadas no âmbito da responsabilidade financeiras, Paulo Nogueira Costa, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, Coimbra Editora, 2014, p. 459. Defendendo um caminho de aplicação do regime contraordenacional às infrações financeiras, ainda que mais especificamente em relação «a não prestação de contas perante o Tribunal de Contas», João Aveiro Pereira, in «Incumprimento da Obrigação de Prestar Contas Públicas», *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 59/60, Dezembro de 2013, pp.85.

⁷ A expressão é inequívoca e referida num dos últimos estudos publicadas sobre a natureza do direito de mera ordenação social. Assim, Alexandra Vilela, *Direito de Mera Ordenação Social. Entre a Ideia de “Recorrência” e a de “Erosão do Direito Penal Clássico”*, Coimbra Editora 2013, p. 575. Também neste sentido cf. Paulo Pinto de Albuquerque, *Comentário ao Regime Geral das Contra-Ordenações*, Universidade Católica Portuguesa, 2011, pp. 10 e 28 e demais doutrina citada.

⁸ Também partilhando o sentido de que a responsabilidade financeira é, um ramo específico do direito administrativo sancionador, António Cluny, *ob. cit.*, p. 86.e ss. Sublinhando a relevância e o caráter autónomo da responsabilidade financeira, Morais Antunes in «O Julgamento da Responsabilidade Financeira no Tribunal de Contas», *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano 4, número 2, esp. P. 155 e ss.

de e determinabilidade exigidos em qualquer tipo de responsabilidade sancionatória.

Assim, na renovada alínea h) do artigo 65, n.º 1, passou a constituir facto constitutivo dessa responsabilidade a execução de «atos» (e não apenas «contratos») que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia, quando a isso estavam legalmente sujeitos. Trata-se de um alargamento do espectro sancionatório efetuado em conformidade com o âmbito dos instrumentos jurídicos que devem ser, legalmente, objeto de apreciação pelo Tribunal, em sede de fiscalização prévia.

Também objetivos de concordância e uniformização estão no origem da alteração introduzida na segunda parte da mesma alínea h), que tipifica como responsabilidade financeira sancionatória o facto de esses mesmos atos e contratos terem produzido efeitos, em violação do artigo 45º, ou seja antes da intervenção prévia do Tribunal de Contas, nas condições (e com as exceções) aí referidas.

Estabeleceu-se, como nova infração financeira sancionatória típica a «*falta injustificada de prestação de contas ao Tribunal ou a sua apresentação com deficiências que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação*», o que constitui um claro *enforcement* em relação à obrigatoriedade legal de prestação de contas pelo conjunto de entidades que o devem fazer, conforme decorre dos artigos 51º a 54º da LOPTC. Até agora, recorde-se, a remessa injustificada, a remessa intempestiva e injustificada ou a apresentação com deficiências tais que impossibilitassem ou dificultassem gravemente a sua verificação, consubstanciava uma infração de natureza processual, conforme decorria do artigo 66º n.º 1, alínea a) da LOPTC. Com a nova infração sancionatória, a dimensão delitual alargou-se substancialmente, restando apenas, como infração processual, a remessa intempestiva e injustificada das contas ao Tribunal, nos termos do artigo 66º n.º 1 alínea a).

Sobre esta nova infração deve recordar-se, ainda que topicamente, que a relevância pública do dever de prestar contas por parte de quem administra dinheiros e ativos públicos integra-se «na matriz constitucional europeia afirmada e rececionada no Tratado da União Europeia, na parte relativa ao principio da transparência e prestação de contas de todos os que administram dinheiro e ativos públicos»⁹, assumindo uma relevância jurídica essencial, a que deve corresponder, por isso, uma injunção sancionatória mais forte do que uma multa processual, quando injustificadamente não presta-

⁹ Assim Ernesto Cunha, *Contas Certas por Direito Certo e Poder Local*, Cadernos IDEFF, Almedina, Coimbra, 2014.p16.

das ou de tal maneira deficientemente prestadas que não permitam a sua verificação.

Retirou-se, na alínea j), do mesmo número e artigo 65º a referência às «injunções», deixando de constituir o seu não acatamento infração financeira, na medida que o seu grau de vinculação é diferente do das recomendações e por isso deve ter consequências diversas¹⁰.

Ainda numa perspectiva de clarificação normativa, estabeleceu-se que o montante da multa a liquidar é o mínimo, sempre que o responsável proceder ao pagamento da mesma antes da entrada do requerimento na fase jurisdicional (artigo 65º n.º 3).

Pretendendo sublinhar a necessidade de diferenciação substantiva dos regimes da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, clarificando de alguma maneira as suas especificidades, eliminou-se a possibilidade de conversão da reposição em pagamento de multa, situação que era permitida nas situações em que não houvesse dolo dos responsáveis¹¹. A relevância desta alteração deve ser especialmente sublinhada, na medida em que estabelece, de forma inequívoca uma separação clara entre os dois tipos de responsabilidade financeira e o que em qualquer delas está em causa bem como as finalidades que as sustentam.

Clarificadoras em relação à natureza delitual da responsabilidade financeira sancionatória, nomeadamente densificando [e autonomizando] a natureza sancionatória da multa, são alterações aos novos n.º 7 e 8 do artigo 65º, através do estabelecimento dos institutos da atenuação especial da multa e da dispensa de multa.

Assim, foi expressamente tipificada, no n.º 7 do artigo 65º, a possibilidade de atenuação especial da multa, quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos limites máximos e mínimos reduzidos a metade.

Por outro lado o Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada, nos termos do n.º 8 do artigo 65º.

¹⁰ No sentido da exigência de diferenciação, cf. Paulo Nogueira Costa, *ob. cit.*, p. 118.

¹¹ Situação que alguns autores vinham criticando, por via das finalidades distintas das «duas» formas de responsabilidade financeira – assim, Paulo Nogueira Costa, *ob. cit.* p. 472.

Deve salientar-se, por fim, as alterações introduzidas no sentido de distinguir, o instituto da relevação da responsabilidade financeira e o instituto da atenuação especial da multa.

Nesta matéria, no dispositivo estabelecido no n.º 9 do artigo 65º, elimina-se o inciso «desde logo», no sentido da relevação da responsabilidade financeira assumir uma dimensão *ope judice* e não *ope legis*, ou seja consubstanciar uma prerrogativa do Tribunal, quando verificadas as condições e os requisitos aí referidos.

Absolutamente relevante do caminho já referido de sedimentação da autonomização dogmática da responsabilidade financeira sancionatória, é o novo n.º 4 do artigo 67º.

Aí se estabelece que «*ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal*».

De forma inequívoca, importa sublinhar e extrair desta norma as seguintes consequências.

Em primeiro lugar é muito claro o legislador em assumir que, no domínio da responsabilidade financeira, o Código Penal se aplica subsidiariamente *apenas* à responsabilidade financeira sancionatória (e não à responsabilidade financeira reintegratória).

Em segundo lugar, quando se tornar necessária a sua aplicação, o Código Penal só se aplica, subsidiariamente, na parte referente aos títulos I (princípios gerais), nomeadamente as normas sobre o princípio da legalidade, aplicação no tempo, momento da prática do facto, aplicação no espaço, factos praticados fora do território português, restrições à aplicação da lei portuguesa, lugar da prática do facto e na parte referente às normas do título II, nomeadamente pressupostos da punição, formas do crime e causas que excluem a ilicitude a culpa. A aplicação subsidiária do Código Penal termina exatamente aqui, ou seja, na parte respeitante aos princípios gerais e às formas do ilícito. Qualquer outra interpretação que vá além destes títulos será, assim, inadmissível.

Em terceiro lugar, concatenando esta norma com o novo artigo 80º, que eliminou como norma supletiva no âmbito do processo qualquer referência ao Código de Processo Penal, parece travado o caminho que algumas interpretações vinham fazendo de uma aproximação do direito administrativo financeiro, nomeadamente sancionatório, ao regime contraorde-

nacional¹². O ilícito sancionatório financeiro, que se assume como ilícito administrativo financeiro, ainda que aparentemente se aproxime do ilícito das contraordenações, não deve ser confundido, na sua natureza com uma contraordenação¹³.

Deve referir-se que a autonomia do direito sancionatório financeiro não está sujeito a qualquer «*pretense princípio constitucional da tipicidade dos ilícitos sancionatórios*», nomeadamente, penal, disciplinar ou contraordenacional, como se refere no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 635/2011, de 20 de dezembro.

No âmbito do procedimento, salienta-se a explicitação da circunstância em que o mesmo se extingue, quando ocorrer uma situação de relevação de responsabilidade, decidida nos termos do artigo 65º n.º 9, de acordo com o artigo 69º n.º 5 alínea e).

Finalmente, relativamente à prescrição do procedimento, no seguimento da criação de um conjunto normativo autónomo relativo à prescrição na responsabilidade financeira, inseriu-se uma norma expressa sobre a interrupção da prescrição («*interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional*», artigo 70º. n.º 5) e estabeleceu-se o prazo máximo em que a mesma ocorre («*a prescrição tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade*» - no artigo 70º n.º 6).

IV. No que respeita à matéria adjetiva, no seguimento da opção legislativa de sedimentação da autonomia de um regime próprio referente à responsabilidade financeira, as alterações foram mais significativas e tiveram em vista, na sua génese, alterar de forma ampla, e por isso simbólica, todo o regime referente à fase de audiência de julgamento e sentença, até agora decorrente de uma aplicação direta do regime processual civil.

Como questão «prévia» deve sublinhar-se que o processo jurisdicional na responsabilidade financeira, qualquer que seja o modelo adotado, não pode deixar de estar condicionado pelos mecanismos próprios que susten-

¹² Como se referiu supra naquele sentido, Paulo Nogueira Costa, *ob. cit.* p. 459 e João Aveiro Pereira, *ob. cit.* pp.85.

¹³ Sublinhando o tipo autónomo de responsabilidade sancionatória, no quadro constitucional vigente, também cf. Nuno Cunha Rodrigues, «Responsabilidade financeira reintegratória/responsabilidade financeira sancionatória, Comentário Integrado aos Acórdãos do Tribunal de Contas n.º 11/2012, de 2 de julho, 3ª secção e Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 635/2011» in *Revista de Finanças Públicas e Direito Local*, ano 5, n.º 2, 2012, p. 293.

tam toda a fase prévia que dá origem à verificação das referidas infrações. Trata-se de processos de auditoria específicos efetuados também eles ao abrigo de procedimentos próprios, rigorosos e que obedecem a princípios que salvaguardam os interesses públicos em causa, mas também as garantias de quem se vê por eles afetado. Veja-se, especialmente, o âmbito do princípio do contraditório que aí é assegurado, conforme decorre do artigo 13º da LOPTC.

Tomando por base este modelo, pela primeira vez é estabelecido normativamente um modelo de audiência específico, adaptado à natureza da apreciação jurisdicional da responsabilidade financeira, quando esta comporte um julgamento.

Estruturado numa dimensão principialista que decorre, quer dos princípios fundamentais que têm que presidir ao direito ao processo equitativo, a que se referem o artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o artigo 47º da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, quer da sua compatibilização com a Constituição da República Portuguesa, o regime acolhido pelo legislador sustenta-se num modelo semelhante ao sistema processual hoje vigente, tanto no domínio da ordem jurídica processual civil como na ordem jurídico processual penal, que, nesta matéria e não obstante as suas diferenciações teleológicas, são muito similares.

Deve referir-se, por outro lado, que foram introduzidas regras processuais e de gestão processual, já adotados quer nas recentes alterações ao Código de Processo Civil quer em alterações, também recentes, ao Código de Processo Penal que conformam uma visão moderna da gestão para a decisão e do seu reflexo no procedimento.

É assim com essa dupla visão que deve ser entendido o sentido genérico das alterações aos artigos 90º n.º 3, 92º, n.º 2, 93º e 94 e os novos artigos 93º-A, 93º-B e 93º-C.

Assim, o julgamento será efetuado em audiência pública, contraditória e sujeita ao princípio da continuidade em que ao juiz é dado o poder de gestão e disciplina da mesma (artigo 93º-A, 93º-B e 93º-C).

Salienta-se, também, a não obrigatoriedade da presença do demandado na audiência, sendo, no entanto sempre representado por advogado (artigos 93º n.º 2 e 92º n.º 5)

No âmbito da gestão e disciplina da audiência, salientam-se as injunções legais dadas ao juiz para tornar útil e breve a discussão na audiência.

No que respeita à prova, assume-se a necessidade do princípio da eficiência constituir, também, neste âmbito, um referente, como no processo civil e no processo penal, limitando-se o número de testemunhas, quer no requerimento, quer na contestação, (*«não podendo ser indicadas mais de 10 testemunhas – artigo 90º n.º 3 e 92º n.º 2*). Tudo isto, naturalmente, sem prejuízo do juiz, atento o interesse da verdade, puder realizar diligências que entenda para isso serem úteis, ordenando a comparência de quaisquer pessoas e a reprodução de quaisquer declarações legalmente admissíveis [(artigo 93º-A n.º 1 alínea c)].

No que respeita à sentença é também utilizado o modelo de sentença semelhante ao que é atualmente assumido nas duas ordens jurídicas referidas [processo civil e penal] nomeadamente a concretização de um modelo sentencial único, estruturado em relatório, fundamentação e dispositivo. Sublinha-se nesta matéria a unicidade da sentença como «documento» onde está refletido todo o íter decisório do conflito.

Assumindo a exigência de diferenciação e simplificação que podem ocorrer na casuística, permite-se que em casos de manifesta simplicidade se possa logo ditar a sentença e a mesma seja sucintamente fundamentada.

As garantias jurisdicionais no processo são, igualmente, acentuadas na fase de recurso. Assim, alargou-se o âmbito do recurso a decisões interlocutórias que tenham como efeito a não realização do julgamento quanto a todo ou parte do pedido ou relativamente a algum dos demandados (artigo 96º n.º 3). Por outro lado, levando em consideração as exigências jurídicas que decorrem das questões apreciadas em sede de impugnação das decisões judiciais, estabeleceu-se a obrigatoriedade da intervenção de advogado nesta fase (artigo 97º n.º 6).

Ainda na fase de recurso, nomeadamente no âmbito dos recursos extraordinários, restringe-se a sua admissibilidade à existência de decisões que tenham sido proferidas em plenário (artigo 101º n.º 1).

V. As alterações introduzidas na LOPTC, por via da Lei n.º 20/2015, de 9 de março, consubstanciam, um passo significativo no caminho que vem sendo traçado de autonomização normativa e dogmática do regime da responsabilidade financeira. Por via disso, podem contribuir para uma maior agilização e eficácia nos domínios da transparência, do controlo e consequente responsabilização de quem gere, administra ou arrecada receitas ou ativos públicos.

**A TRANSPOSIÇÃO DA NOVA DIRETIVA 2014/24/EU
RELATIVA AOS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS,
SERVIÇOS E OBRAS BASEADOS EM CONTRATOS PÚBLICOS:
CONCORRÊNCIA E INOVAÇÃO**

Luís Valadares Tavares^{1 2}

¹ Professor Catedrático Emérito de Sistemas e Gestão do IST, Presidente do OPET - Observatório de Prospectiva da Engenharia e da Tecnologia, Edifício do IST Tagus Park, Oeiras e Presidente da APMEP – Associação Portuguesa dos Mercados Públicos, Edifício do IST Tagus Park, Oeiras

² O autor é também orientador científico da empresa Vortal. As opiniões expressas neste artigo tiveram em conta contributos e sugestões de dirigentes e especialistas, designadamente Guilherme D'Oliveira Martins (Tribunal Contas), Jaime Quesado (ESPAP), Fernando Silva (IMPIC), e bem assim de Sérvulo Correia, Rui Pena, Rui Medeiros, Gonçalo Tavares e David Coelho (APMEP) mas, como é óbvio, o autor é o único responsável pelo conteúdo deste trabalho não vinculando de forma alguma entidades ou personalidades mencionadas ou nas quais o autor desempenha funções.

1.A Europa 2020 e a Nova Diretiva dos Processos de Aquisição baseados em Contratos Públicos

As Novas Diretivas 2014/23/EU [1], 2014/24/EU [2] e 2014/25/EU [3] do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Fevereiro resultaram de um processo de análise e auscultação iniciado pela Comissão Europeia em 2010 o qual permitiu colher mais de 600 propostas apresentadas por especialistas e entidades de todos os Estados membro [4] tendo a Comissão apresentado a sua proposta de Diretivas em Dezembro de 2011 [5] [6] [7]. Importa notar que, ao contrário do que acontecera em relação às Diretivas anteriores, estes trabalhos desenvolveram-se com a preocupação de alinhar os mercados públicos com as orientações constantes do documento também aprovado em 2010 pela Comissão Europeia: A Europa 2020 [8]. Compreende-se, assim, que estas Diretivas incluem nos seus Considerandos (em número de 138 em vez dos 51 contidos na Diretiva 2004/18/EC) não só os justificativos do seu articulado jurídico mas também os princípios das políticas públicas que permitirão integrar os mercados públicos nas estratégias de desenvolvimento inteligente, sustentável e inclusivo, propostas em [8] pelo que estas Diretivas ganham importância acrescida sobre as políticas públicas que deverão ser prosseguidas pelos Estados-membros em relação a tais importantes mercados. Na verdade este objetivo é expresso de forma bem clara no Considerando 2:

“A contratação pública desempenha um papel fundamental na Estratégia Europa 2020, estabelecida na Comunicação da Comissão, de 3 de março de 2010, intitulada “Europa 2020, uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” (a seguir designada “Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”), como um dos instrumentos de mercado a utilizar para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, assegurando simultaneamente a utilização mais eficiente dos fundos públicos. Para o efeito, as regras de contratação pública, adotadas nos termos da Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu do Conselho e da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, deverão ser revistas e modernizadas a fim de aumentar a eficiência da despesa pública, em particular facilitando a participação das pequenas e médias empresas (PME) na contratação pública, e de permitir que os adquirentes utilizem melhor os contratos públicos para apoiar objetivos sociais comuns. É igualmente necessário esclarecer noções e conceitos básicos para garantir a segurança jurídica e incorporar alguns aspetos da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia neste domínio.”

Em suma, as orientações constantes destas Diretivas visam [9]:

- a) Melhorar a eficiência destes mercados alargando a participação dos operadores económicos-em especial das PME - de modo a aumentar o valor recebido pelas entidades adjudicantes em troca da despesa executada;
- b) Capacitar tais entidades a utilizar a contratação pública como instrumento estratégico visando a prossecução dos objetivos societais expressos na Europa 2020.

O primeiro objetivo implica melhorar muito a acessibilidade dos mercados públicos a fim de aumentar o número de operadores económicos participando em cada procedimento de formação de contrato público, independentemente do seu tipo (convite, concurso, etc.) e o segundo objetivo implica a flexibilização e a diversificação de tais procedimentos de modo a integrar as preocupações de sustentabilidade, de inovação e de coesão social e ambiental que são desenvolvidas pela Estratégia UE2020 [8] , a qual aliás , surge na sequência da conhecida Estratégia de Lisboa [10].

Compreende-se, pois, que estas Diretivas, embora incorporando, tal como nas edições anteriores, a jurisprudência do Tribunal Europeu, não apresentem mudanças disruptivas no plano jurídico, mas sim nos instrumentos documentais, comunicacionais, tecnológicos, procedimentais e de avaliação dando maiores graus de liberdade a cada Estado membro para concretizar o processo de transposição e aproximando a contratação pública das melhores práticas do setor privado.

Ora, incrementar a participação nos mercados públicos implica aumentar a concorrência, designadamente no que respeita às PME e prosseguir as linhas de rumo da Europa 2020 exigirá incluir na contratação pública as dimensões ambientais e de inovação evitando a crítica desta contratação privilegiar soluções de rotina e do “preço mais baixo”, pelo que importa promover a inclusão de múltiplas dimensões na avaliação das propostas o que exige a adoção de modelos de avaliação multicritério.

Estes novos desafios implicam evoluções importantes em três dimensões cruciais para a contratação pública e que se analisam neste artigo:

- a) Quais os procedimentos disponíveis para a formação dos contratos públicos?
- b) Quais os modelos que podem ser utilizados para avaliação das propostas?
- c) Quais os níveis de concorrência atingíveis?

pelo que se examinarão, nas secções seguintes, as importantes alterações contidas pelas novas Diretivas sobre estas três questões e os seus impactos, comentando ainda, no final deste artigo, o atual estado relativo ao processo de transposição por Portugal destas Diretivas.

2. Os procedimentos de formação dos contratos públicos

A tradição do pensamento administrativo português [11] expressa pela sucessão de diplomas relativos à contratação pública que foram sendo aprovados ao longo do século passado—designadamente Decretos-Leis 211/79; 227/85; 215/87; 24/92; 405/93; 55/95 e 197/99 - baseia os procedimentos em duas figuras bem conhecidas: o ajuste direto e o concurso, público ou limitado tal como, aliás, é exposto por Marcello Caetano no seu Manual de Direito Administrativo, desde a sua primeira edição de 1947 [12].

Ora já as Diretivas da EU aprovadas em 2004 [13] buscam a flexibilização e a diversificação dos procedimentos pelo que introduzem novos procedimentos, designadamente o concurso de conceção, o diálogo concorrencial, o sistema de aquisição dinâmica, o procedimento de negociação e os sistemas de qualificação (apenas para os setores especiais) passando-se ainda a poder adotar, em casos específicos, leilões eletrónicos. Estas inovações surgem associadas à aposta, embora opcional, na contratação eletrónica, preconizando-se a digitalização dos processos com o fim de universalizar e facilitar a acessibilidade aos mercados públicos e de reduzir as cargas burocráticas e postais.

O Código dos Contratos Públicos (CCP) [14], transcreve estes procedimentos respeitando as suas características e o seu âmbito salvo o Acordo Quadro em que o Artigo 263º-2 restringe o seu âmbito sem fundamento defensável, na opinião do autor [15].

Portugal foi pioneiro na adoção da contratação pública eletrónica pelo que se poderia imaginar que, também por tal condição, iria potenciar ao máximo os novos procedimentos, mas, infelizmente, aconteceu o contrário. Na verdade, a análise dos sete anos de vigência do quadro legal atual permite concluir que a tradição prevaleceu sobre esta oportunidade, sendo raros ou nulos os exemplos de utilização dos novos procedimentos, para além do reduzidíssimo número de aplicações dos leilões eletrónicos.

As novas Diretivas prosseguem esta estratégia de diversificação e flexibilização alargando-se o leque dos procedimentos, técnicas e instrumentos disponíveis que passam a incluir²⁶:

- Concurso Aberto (CA); Artº 27
- Concurso Limitado (CL); Artº28
- Procedimento concorrencial com negociação (PCN); Artº29
- Diálogo concorrencial (DC); Artº30
- Parceria para a Inovação (PI); Artº31
- Negociação sem publicação prévia de anúncio (NSA); Artº32
- Acordo-Quadro (AQ); Artº33
- Sistemas de Aquisição Dinâmico (SAD); Artº34
- Leilões eletrónico (LE); Artº35
- Catálogo eletrónico (CE); Artº 36
- Concursos de Concepção; Artº78 a 82
- Iniciativas conjuntas de aquisição ocasionais Artº38

Convém observar que esta dinâmica evolutiva acompanha as tendências que têm ocorrido no setor privado e que resultam das vertiginosas mudanças que continuam a ocorrer em todos os mercados, aumentando a diversificação e a complexidade dos produtos, serviços e soluções construtivas pelo que é fácil esclarecer a dúvida frequentemente colocada pela nossa comunidade jurídica: Se ao longo de mais de um século os procedimentos tradicionais foram suficientes, porquê alterar agora também esta tradição, lançando mão de procedimentos sobre os quais é escassa ou nula a jurisprudência disponível? Com efeito, a resposta é clara: Porque nas décadas passadas os mercados não estavam globalizados, os objetos a contratar eram bem mais simples e menos diversificados atendendo ao reduzido nível de desenvolvimento tecnológico e era escasso o ritmo da inovação, sendo curioso referir que os casos mais complexos eram precisamente as obras e, para estes, desenvolveu-se todo um corpo de Direito Administrativo vasto e pormenorizado regendo a contratação e a execução das empreitadas públicas.

²⁶ Respeita-se aqui as designações adotadas na versão portuguesa das Diretivas as quais diferem, em alguns casos, das terminologias tradicionalmente usadas em Portugal. Por exemplo, Concurso Aberto em vez de Concurso Público e Concurso Limitado em vez de Concurso Limitado por Prévia Qualificação.

Mas, no mundo moderno será mais complexa uma empreitada do que o desenvolvimento de um sistema de informação para a gestão de um hospital ou será mais simples um contrato de aquisição de novas tecnologias energéticas do que aquele que visa uma obra de remodelação?

Em suma, o leque de procedimentos utilizáveis deve ampliar-se porque também a demanda e os mercados públicos são bem diferentes daqueles que desafiavam o Estado do século passado.

3. O modelo de avaliação de propostas

A opção de desenvolver a contratação pública como instrumento das políticas da UE 2020 implica a capacidade de aplicar sistemas de avaliação das propostas que considerem a multiplicidade de dimensões relevantes, desde a proteção ambiental e a coesão social às questões de qualidade e de custo ao longo do ciclo de vida do objeto a contratar pelo que as novas Diretivas preconizam como regra geral a utilização do critério da proposta economicamente mais vantajosa ou na conhecida terminologia anglo-saxónica “*MEAT-Most economicly advantageous tender*”.

Neste âmbito, o atual CCP é particularmente avançado e completo pois baseia o sistema de avaliação nos conceitos da Teoria da Decisão já presentes na versão preliminar elaborada em 2002 os quais permitem a formulação rigorosa da avaliação pretendida em função dos atributos sujeitos á concorrência [16].

Na verdade, a Teoria da Decisão permite elaborar uma representação rigorosa do problema da avaliação de um conjunto finito de alternativas (neste âmbito, de propostas) a qual se designa por modelo, e o qual deve incluir:

- a) A definição dos atributos sujeitos à concorrência e que são utilizados para a avaliação das propostas;
- b) A especificação do descritor que permite caracterizar cada atributo;
- c) A função valor que representa a valorização pelo decisor da cada configuração possível para cada descritor (pontuação por atributo, segundo a terminologia do CCP)
- d) A ponderação a atribuir à função valor de cada descritor;
- e) A função valor global (pontuação global) expressa pela soma ponderada das referidas funções valor, a qual descreve o critério da proposta economicamente mais vantajosa.

devendo a ordenação das propostas obedecer à série decrescente dos valores obtidos para a função valor global. Evita-se assim o erro batizado por [17] como “o mais frequente erro da avaliação multicritério” o qual consiste na ponderação direta dos descritores e não sobre as correspondentes funções valor.

Como é evidente, este modelo de avaliação multicritério é um instrumento excelente para garantir o respeito pelos princípios da equidade e da racionalidade da escolha da proposta mais vantajosa já que é dada plena informação aos concorrentes sobre o modelo de avaliação antes de apresentarem a proposta e bem assim porque estrutura e disciplina o processo de avaliação das propostas pelo júri o qual deve resultar do modelo estabelecido.

Ora, na verdade, os princípios da equidade e da racionalidade são essenciais a qualquer ato de adjudicação, independentemente do valor contrato ou do procedimento adotado já que resultam não só do quadro legal comunitário mas também da própria Constituição da República Portuguesa [18] e da legislação nacional a respeitar pelos dirigentes públicos bastando citar os artigos seguintes :

Artigo 266-2º da Constituição : *“Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.”* [18]

Lei Quadro 2/2004 de 15 Janeiro sobre dirigentes Públicos – Artigo 3º - : *“É missão do pessoal dirigente garantir (...) optimização dos recursos humanos, financeiros e materiais...”* [19]

A aplicação destes princípios à adjudicação de contratos públicos é expressa de forma particularmente feliz pelo Acórdão do Tribunal de Contas “[20] cujo relator é o Juiz Conselheiro João Figueiredo :

Tribunal de Contas , Acórdão 1/24/12 , João Figueiredo (Relator) - *“Os princípios fundamentais da contratação pública e da atuação administrativa – designadamente os da IGUALDADE , da CONCORRÊNCIA, da IMPARCIALIDADE, da TRANSPARÊNCIA, de PUBLICIDADE e da BOA FÉ”* [20]

Infelizmente, o atual Código dos Contratos Públicos não exige a aplicação do modelo de avaliação para o vasto domínio de aplicação do procedimento por ajuste direto, mesmo quando este se fundamente em critérios materiais já que é claro o Artigo 115-2 :

“2. - Quando for convidada a apresentar proposta mais de uma entidade, o convite deve também indicar:

- a. Se as propostas apresentadas serão objeto de negociação e, em caso afirmativo:
 - i. Quais os aspectos da execução do contrato a celebrar que a entidade adjudicante não está disposta a negociar;*
 - ii. Se a negociação decorrerá, parcial ou totalmente, por via electrónica e os respetivos termos;**
- b. O critério de adjudicação e os eventuais factores e subfactores que o densificam, não sendo, porém, necessário um modelo de avaliação das propostas”.*

Ou seja, dispõe-se de excelente instrumento para garantir os princípios de equidade e da racionalidade da escolha da proposta mais vantajosa mas não se potencia este instrumento em cerca de 50% do valor contratado nos nossos mercados públicos, tal como se verificará na secção seguinte, muito embora os referidos princípios sejam exigidos pelas normas constitucionais e legais já citadas, independentemente do valor do contrato e do procedimento adotado.

4. A concorrência e a contratação eletrónica

O conceito de mercado implica o da concorrência, só assim se atingindo as condições de *optimalidade inerentes à fundamentação científica da Económica de Mercado as quais são bem conhecidas desde as importantes obras de Adam Smith [21] e de Edgeworth [22] , que, aliás, o autor já recordou na Revista do Tribunal de Contas [23].*

Ou seja, só com a aplicação do princípio da concorrência será possível obter o melhor ponto de equilíbrio entre a oferta e a procura o qual, no caso dos mercados públicos, corresponderá à melhor solução para a relação entre o valor obtido pela entidade adjudicante medido segundo o critério MEAT e os recursos que depende para obter tal valor [23].

Não surpreende, pois, que o Tratado [24] e as citadas Diretivas da EU atribuam a maior importância a este princípio porquanto é objetivo da EU estabelecer uma economia de mercado atravessando todo o espaço comunitário, o qual também inclui os mercados públicos [25].

Importa, pois, conceptualizar e quantificar objetivamente o grau de aplicação do princípio da concorrência ou, mais abreviadamente, o nível de concorrência inerente a cada procedimento de formação de contratos públicos a fim de poder melhorar o próprio funcionamento dos mercados públicos.

Ora, este nível, N, e de acordo com os fundamentos já citados [21], deve definir-se pelo número de operadores económicos que podem efetivamente participar no procedimento em análise através da apresentação da proposta. Este número depende da conjugação de dois tipos de condicionantes:

- a) As condições de habilitação, e ou, de qualificação e, bem assim todas as exigências estabelecidas pelo Caderno de Encargos.

Na verdade, a entidade adjudicante pode abrir ou estreitar o número de operadores económicos, D, que poderão participar através das decisões que tome sobre estas matérias. São, aliás, conhecidos processos da jurisprudência, quer nacional, quer comunitária, em que foram produzidas sentenças desfavoráveis à entidade adjudicante com o fundamento de se haver reduzido excessivamente D através, por exemplo, de especificações do Caderno de Encargos que só possam ser satisfeitas por muito reduzido número de operadores económicos.

- b) As condições de difusão do procedimento em análise as quais se traduzem pela probabilidade de acesso, P, de cada operador económico, à correspondente oportunidade.

Em suma, o nível de concorrência será então definido pelo número de operadores económicos que poderão efetivamente apresentar proposta:

$$N = D \times P$$

pelo que a análise do nível de concorrência de cada procedimento implica a análise destes dois fatores.

Os meios de comunicação têm vindo a aumentar P graças às novas tecnologias, devendo referir-se o importante avanço resultante da via eletrónica para o Diário da República e o suplemento do Jornal Oficial da UE - TED (Tenders Electronic Daily <http://ted.europa.eu>), mas o maior ganho conseguido recentemente deve-se à contratação eletrónica já que pode difundir pela internet não só os anúncios mas também as peças dos procedimentos e seus esclarecimentos, compreendendo-se assim a prioridade atribuída a esta universalização por parte das novas Diretivas.

Tradicionalmente, considera-se o Ajuste Direto associado a menores níveis de concorrência mas as plataformas eletrónicas disponibilizando extensas

listas de operadores económicos reunindo as condições desejáveis para apresentação de propostas e permitindo o envio do convite a todos eles através de um simples clique sem incorrer nos pesados custos marginais da via do papel (fotocópias, portes postais, etc.) permite construir soluções por convite ganhando elevado nível de concorrência desde que se adote a contratação eletrónica.

Alguns dos maiores sucessos europeus de contratação eletrónica, desde a Irlanda, ao Reino Unido ou à Itália baseiam-se em sistemas deste tipo.

Este processo pode incluir as etapas seguintes:

- a) Uma manifestação de interesse pela entidade adjudicante em contratar algum tipo de obra, bem ou serviço;
- b) Esta manifestação é difundida pela plataforma, em especial junto dos operadores económicos nela registados e que ofereçam tal tipo de obra, bem ou serviço convidando-as a contactar com a entidade adjudicante através da plataforma a fim de a informar da sua disponibilidade e capacidade de responder ao pretendido;
- c) A entidade adjudicante, face às informações recebidas convida os operadores económicos adequados a apresentarem uma proposta nos termos do procedimento por ajuste direto. Esta seleção deverá basear-se num modelo de avaliação da capacidade de cada operador económico podendo-se recorrer a um modelo do tipo designado no CCP como “modelo complexo” de qualificação em que se fixa o número máximo de operadores económicos a seleccionar.

Ou seja, precede-se o procedimento por ajuste direto de um processo de “sourcing” eletrónico que contribui para melhorar a acessibilidade e a concorrência do procedimento sem exigir quaisquer custos administrativos ou burocráticos já que a transmissão da informação pelas plataformas é imediata e fácil.

Como é evidente, o caso oposto é o da concorrência nula o qual corresponde ao convite dirigido a um só operador económico fazendo excluir tal contratação do próprio conceito de mercado público pelo que sempre foi uma opção limitada a valores muito reduzidos, por motivos óbvios.

Na verdade, importa notar que a preocupação com a concorrência e a escolha acertada dos operadores económicos no procedimento por ajuste direto é bem antiga no pensamento do Direito Administrativo português tal como, é claramente patente no Manual de Direito Administrativo [12] de Marcello Caetano:

“Sempre que possível, o ajuste direto deve ser precedido de consulta feita a três entidades, pelo menos, destinada a esclarecer a Administração sobre preços e condições do mercado sem tolher a sua liberdade de escolha (Dec. Nº48234, art. 1º, nº 3). A consulta é obrigatória sempre que o valor do contrato exceda a cifra fixada por lei (presentemente 2500\$²⁷). Para efeitos de consulta formam-se listas permanentes nas repartições ou serviços que mais frequentemente contratam obras e fornecimentos, e nas quais estão inscritas empresas reputadas idóneas”

ganhando notável modernidade a referência à análise de reputação das empresas a convidar.

Infelizmente, e como contraexemplo surge o CCP que permite o convite a uma só entidade até aos limites de valor que se julgam dos mais elevados de toda a UE, atingindo agora os 75.000 euros para bens e serviços e 150.000 euros para empreitadas, mas tendo mesmo atingido, relativamente às entidades adjudicantes no nº2 do artigo 2º do CCP, o limite comunitário para a aquisição de bens e serviços bem como o valor de 1000 000 euros (!) para a contratação de obras públicas, antes da alteração exigido pelo Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, firmado entre o Estado Português e a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu e tardiamente legislada pelo Governo em Julho de 2012 [26].

Interessa, pois, analisar a expressão em valor contratado do regime resultante do CCP para o que se recorre ao Relatório Anual da Contratação Pública [27] o qual permite estimar em cerca de 54% o valor contratado resultante de ajustes diretos. Segundo os dados fornecidos por plataformas eletrónicas, em 38% dos ajustes diretos só se convidou um operador económico, ou seja, cerca de 19% do valor da contratação pública foi subtraído ao jogo da concorrência, substituindo a saudável concorrência por uma miríade de pequenos monopólios ou oligopólios.

Convém ainda sublinhar que, mesmo nos casos em que o convite é dirigido a mais do que um operador económico, a não exigência de adoção do modelo de avaliação não permite dispor de tão importante garante da equidade e da racionalidade do ato de adjudicação.

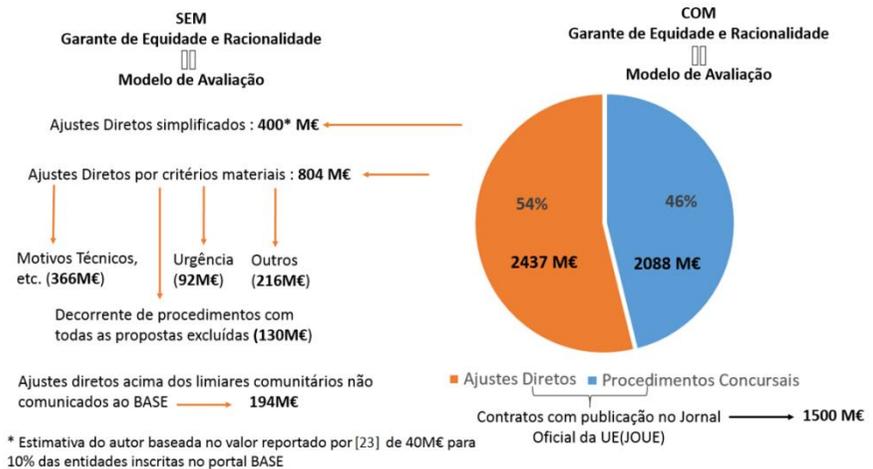
²⁷ Este valor corresponde em 2015 a cerca de 1230 euros.

É particularmente grave para o interesse público não ser mesmo necessário esclarecer qual a ponderação dos fatores ou sub-fatores já que na sociedade moderna existe quase sempre amplo espectro de oferta de obra, bens ou serviços com diversidade de níveis de qualidade, fiabilidade e custo pelo que sem tal informação não se esclarece o mercado sobre os objetivos valorativos da entidade adjudicante.

Observa-se que esta deficiência é extensiva a contratos de elevado valor, muitas vezes superior aos limiares comunitários cuja formação por convite se fundamentou em critérios materiais.

Em síntese, e segundo os dados disponibilizados por [27], é possível apresentar na Figura1 os valores de contratação afetados pelas deficiências do CCP anteriormente referidas.

Figura 1- Análise do Valor da Contratação Pública em 2013 por Tipo de Procedimento



O CCP também não obriga a adoção da contratação eletrónica para os ajustes diretos, e segundo estimativas baseadas nos serviços prestados pelas plataformas eletrónicas, poderá adotar-se como estimativa preliminar que pelo menos cerca de 64 % dos ajustes relativos a bens e serviços continuam trancados sob a opacidade do papel.

Segundo [28] [29] a adoção da contratação eletrónica, ao aumentar N, tem triplicado o número de propostas por procedimento e reduzido o valor de adjudicação em valores próximos de 10 a 20 % pelo que ao não ser adotada

em 62% do valor contratado por ajuste direto o qual corresponde a 54% do total, evitou-se obter uma poupança próxima de 3 a 6% da despesa global para além das deseconomias inerentes às fotocópias, gestão dos processos em papel e envio postal.

Todavia, importa observar que não se trata só de evitar o desperdício na despesa pública mas sim, e, principalmente, de garantir a transparência e combater a corrupção o que implicará inverter a situação através da urgente revisão do CCP de modo a respeitar a regra muitas vezes defendida pelo Juiz Conselheiro e anterior Presidente do Tribunal de Contas: “O ajuste direto deve ser a exceção e não a regra” [30].

Ora, a linha de evolução do pensamento europeu sobre contratação pública sublinha precisamente a concorrência como condição básica para a construção europeia desde as intervenções pioneiras e inovadoras dos seus fundadores, e sendo oportuno recordar:

"Before the creation of the common market, the instinct reaction of enterprises was to try to defend their sales or their profits by means of protective measures which they sought from their governments, with consumers having to bear the brunt. The common market has improved the prospects of expansion for every business, and the only way in which enterprises can now defend their interests is by constantly endeavoring to improve their conditions of production and their cost prices. This stimulates a constant quest for corporate organization, modernization and rationalization for the benefits of all consumers" [31]

Compreende-se, assim, que as novas Diretivas tenham assumido claramente o objetivo da substituição das soluções baseadas no papel e no envio postal pela contratação eletrónica impondo o calendário seguinte:

- a) Anúncios de procedimentos e pleno acesso eletrónico, a qualquer interessado, de toda a documentação relativa a cada procedimento - 18 Abril 2016
- b) Contratação Eletrónica plena incluindo a submissão eletrónica de propostas relativamente a centrais de compras – 18 Abril 2017
- c) Contratação eletrónica plena para restantes entidades adjudicantes – 18 Outubro 2018

Com efeito, a contratação eletrónica é considerada pelas atuais Diretivas como um instrumento essencial à prossecução dos objetivos da UE202 e à abertura dos mercados públicos, promovendo melhor e maior concorrência

e a formação de melhores contratos, quer na ótica dos contratantes, quer na da qualificação dos próprios mercados.

Em linha com a prossecução destes objetivos, são já numerosos os casos de sucesso de aplicação da contratação pública eletrónica na EU e que têm sido apresentados e discutidos nas conferências europeias sobre esta temática [32] [33].

Refira-se ainda que as Diretivas alargam o âmbito procedimental em que é possível aumentar o nível de concorrência através dos processos de negociação permitindo a cada concorrente melhorar a sua proposta, uma vez apresentada, com o fim de a tornar ainda mais competitiva, designando o autor este tipo de concorrência por concorrência dinâmica em alternativa ao caso anterior, designado por concorrência estática, o que, como é óbvio, também contribuirá para o aumento da concorrência dos mercados públicos.

Por último, convém esclarecer que o nível de aplicação do princípio de concorrência é bem diferente de outro conceito também importante e que é o nível de aplicação do princípio da atribuição de igualdade de oportunidades, M, já que este se pode definir pela fração de operadores económicos que poderão apresentar propostas desde que satisfazendo as condições necessárias de participação, designadamente de habilitação e, eventualmente, de qualificação.

Este nível, M, será igual a 1 para os procedimentos concursais e menor do que 1 para os procedimentos baseados em convite.

Note-se ainda que maior M não implica maior N pois aquele pode ser igual a 1 e N bem reduzido por efeito de D e , ou , de P. Consequentemente , mesmo com $M=1$ o nível N pode ser insuficiente.

Infelizmente, há autores nacionais que confundem estes dois princípios obtendo conclusões erradas ou irrealistas e não contribuindo para a melhoria do quadro legal nacional.

5. Inovação e Desenvolvimento

Atendendo aos objetivos da UE2020 já referidos, a UE entende que a contratação pública deve também contribuir para o desenvolvimento de sistemas complexos envolvendo conceções mais ousadas e a potenciação de tecnologias avançadas, a fim de estimular a capacidade dos operadores económicos contratados mas este desafio implica dispor de meios procedimentais de formação de contratos adaptados a contratos caracterizados por maior diversidade de opções conceptuais ou tecnológicas, maior dificulda-

de de avaliação, reduzida capacidade de especificação tecnológica frequentemente associada a patentes e registros de propriedade dos operadores económicos, maior necessidade de contemplar condições de riscos ou incerteza e ainda de se dever recorrer a montagens financeiras que também não sejam facilmente conhecidas “*a priori*”.

Na verdade, é dada progressiva atenção e importância a políticas de inovação estimuladas pela demanda, tal como é analisado pela OCDE [34] pelo que a contratação pública desempenhará papel central em tais políticas [35][36].

O desafio da inovação associado a tais objetos complexos de contratação é assumido, pela primeira vez, nas Diretivas de 2004 ao introduzir regras comunitárias um procedimento que não pressupõe a capacidade da entidade adjudicante para estabelecer um Caderno de Encargos, devido à “complexidade do objeto” – o Diálogo Concorrencial - muito embora não se esclareça o que se entende por complexidade, o que, obviamente, suscitou diversas interpretações [37]. Tal como seria previsível, a maior ou menor abertura para a adoção do Diálogo Concorrencial variou muito com a cultura administrativa prevalecente em cada Estado membro, desde os nórdicos que o aplicaram com frequência aos latinos que esbarraram com diversas dificuldades tais como a distinção entre o Caderno de Encargos e o documento especificando as necessidades a satisfazer e os resultados a obter com a contratação em causa.

Ora, são cada vez mais numerosos os exemplos em que a entidade adjudicante deve ter a humildade em considerar não ter a capacidade “*ad-initio*” de estabelecer toda a especificação exigida pelo Caderno de Encargos, desde a contratação de soluções que permitam atingir melhorias ambientais tais com o tratamento de águas residuais em que surgem tecnologias alternativas baseadas em patentes inovadoras aos casos de desenvolvimento de infraestruturas para as quais também existe amplo espectro de concepções alternativas (pontes, túneis, metros tradicionais, de superfície, etc.).

Consequentemente, as novas Diretivas prosseguem esta linha de orientação, não só mantendo o Diálogo Concorrencial, mas também introduzindo o Procedimento Concorrencial com Negociação e especificando agora com clareza o seu âmbito de aplicação, para além da introdução de novo procedimento com características bem distintas e destinado exclusivamente à contratação da inovação, a Parceria para a Inovação.

Na verdade, o Artigo 26º-4 da Diretiva UE/24/2014 é bem claro ao esclarecer o âmbito de aplicação do Diálogo Concorrencial e do Procedimento

Concorrencial com Negociação, esclarecendo a noção de complexidade já referida, ao exigir, pelo menos, uma destas condições:

“Os Estados-Membros devem prever a possibilidade de as autoridades adjudicantes utilizarem um procedimento concorrencial com negociação ou um diálogo concorrencial nas seguintes

Situações:

a) No que diz respeito às obras, fornecimentos ou serviços que preencham um ou mais dos seguintes critérios:

i) as necessidades da autoridade adjudicante não podem ser satisfeitas sem a adaptação de soluções facilmente disponíveis;

ii) os produtos ou serviços incluem a conceção ou soluções inovadoras;

iii) o contrato não pode ser adjudicado sem negociações prévias devido a circunstâncias específicas relacionadas com a natureza, a complexidade ou a montagem jurídica e financeira ou devido aos riscos a elas associadas;

iv) as especificações técnicas não podem ser definidas com precisão suficiente pela autoridade adjudicante por referência a uma norma, homologação técnica europeia, especificações técnicas comuns ou referência técnica, na aceção dos pontos 2 a 5 do Anexo VII;”

Mantêm-se ainda as condições de aplicação do procedimento de negociação sem publicação prévia do anúncio.

Por último, refira-se que a Parceria para a Inovação é um novo procedimento orientado para a contratação de objetos que exijam não só inovação mas também um processo de desenvolvimento protagonizado por diversos adjudicatários e baseado em fases sucessivas com avaliação no final de cada fase a fim de ir selecionando os adjudicatários que devem passar à fase seguinte ou, pelo contrário, deixarem de participar na execução do contrato.

Como é evidente, nenhum outro procedimento permitia este faseamento pelo que é mais uma importante inovação destas Diretivas, por certo baseada em experiências pioneiras tais como a da “Contratacion Pública Inovativa” [38] desenvolvida com sucesso desde 2011 em Espanha.

6. Transposição

O processo de transposição das Diretivas está a ser particularmente interessante porquanto se interliga com a concretização das políticas públicas da UE 2020 pelos 28 Estados membros. Esta interdependência é especialmente evidente em relação ao desafio da Economia Digital merecedora de prioridade e atenção acrescidas pela nova Comissão recentemente empossada. Na verdade, o novo presidente Jean-Claude Juncker, desde os seus discursos ao Parlamento Europeu como candidato a presidente e, posteriormente, como novo presidente acentuou esta prioridade [39] surgindo agora a comunicação que estabelece impor linhas programáticas para prosseguir a construção do Mercado Digital [40]. Tais linhas de orientação interagem com as da contratação pública eletrónica a qual pode contribuir decididamente para a promoção dos mercados digitais e dos clusters tecnológicos em TICs (ver 4.3.2 de [40]), podendo citar-se o caso de Portugal em que duas das plataformas eletrónicas licenciadas já contribuem para significativa parcela de I/D no mercado das TICS [41].

Todavia, o processo de transposição não é simples para muitos Estados , explicando a avaliação menos otimista que a própria Comissão faz após cerca de um ano decorrido desde a publicação das novas Diretivas a 28 Março de 2014: *“Public procurement represents approximately 19% of EU GDP and EU wide e-procurement is expected to save EUR 50 billion annually. The 2014 public procurement reform package foresees a transition to full e-procurement by October 2018. 17 Increased efforts are needed to meet this target given that in many Member States the transition has started at a slow pace.”* [40].

O 3º Congresso Europeu de Contratação Pública Eletrónica teve lugar no Porto a 19 Maio de 2015 sobre a temática da transposição sendo possível referir algumas orientações apresentadas e que, na interpretação do autor, se julgam especialmente relevantes [42] :

A - A metodologia adotada está , em geral , a incluir a realização de 4 etapas de trabalho:

- a) preparação do novo projeto de diploma por grupo restrito;
- b) divulgação e consulta publica do projeto;
- c) preparação de novo projeto
- d) aprovação pelas entidades competentes

e nos casos apresentados o período para consulta publica nunca foi inferior a 3 meses.

B - Alguns Estados já estão particularmente avançados nestes processos, em especial:

- O Reino Unido que já completou o processo estando em vigor nova legislação
- A França que elegeu como prioritárias as alterações relativas à facilitação de acesso das PME's aos mercados públicos e a introdução da Parceria para a Inovação tendo publicado um Decreto específico sobre estas matérias a qual já está em vigor desde Outubro de 2014 [43].

C- Outros Estados como a Espanha, os Países Baixos ou a Finlândia nos quais já se desenvolveram os projetos de novos diplomas encontrando-se em fase de consulta pública. A Itália aprovou no Parlamento um diploma com as orientações pormenorizadas a serem adaptadas pela nova legislação a qual já está em fase avançada de preparação.

D- A leitura dos projetos ou diploma já aprovados permite evidenciar motivações económicas bem claras e prevaletentes, dando-se como exemplos o Reino Unido (promoção de exportações via catálogos eletrónicos), França (apoio às PME's e aos clusters tecnológicos mais avançados e inovadores), Itália (principais sectores empresariais) ou Espanha (melhoria da concorrência empresarial e nova legislação para a contratação de obras públicas).

E - A disseminação de contratação eletrónica também é aposta clara destes novos projetos ou leis, não se duvidando do efeito de alastramento causado pela adoção mais breve pelas centrais de compras.

Em nenhum destes exemplos foi adotada a solução de manter a legislação atual à qual se adicionariam acrescentos relativos às novas Diretivas.

No que respeita a Portugal, a adoção pioneira da contratação pública eletrónica e a estruturação dos modelos de avaliação pelo próprio CCP poderiam supor que este Estado seria também pioneiro na transposição destas Diretivas mas tal não aconteceu. O principal ciclo de debates sobre a transposição foi promovido pela APMEP – Associação Portuguesa dos Mercados Públicos - e OPET - Observatório da Prospectiva da Engenharia e Tecnologia- na sequência do inquérito aberto promovido por estas entidades em 2013 e visando identificar as principais alterações desejadas pelos atores da contratação pública (reguladores, entidades adjudicantes, operadores económicos e fornecedores de serviços tecnológicos de contratação eletrónica). Incluem-se no Anexo 1 as conclusões deste Ciclo o qual contou

com a colaboração de destacados especialistas das diversas disciplinas relevantes para a melhoria do funcionamento dos mercados públicos.

Estas conclusões estão alinhadas com os resultados do inquérito referido de modo a prosseguir os rumos estabelecidos pelas novas Diretivas em especial no que se refere ao aumento da concorrência, à promoção da inovação e à generalização da contratação eletrónica.

A interdisciplinaridade deste ciclo proporcionou a explicitação de interessantes exemplos do contraste surgido entre especialistas de diferentes disciplinas. A título ilustrativo, refira-se a natureza considerada menos interessante ou mesmo de “mera cosmética” por um dos juristas sobre a “Parceria para a Inovação” a qual, pelo contrário, foi considerada por especialistas em Gestão Pública como um dos avanços mais importantes destas Diretivas, posição que está em consonância com o Estado francês o qual já publicou legislação específica e avançada para a transpor mesmo antes da transposição global das Diretivas.

À data da elaboração deste artigo já foi publicada a Lei 96/2015 de 17 de Agosto que *“Regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública e transpõe o artigo 29º da Diretiva 2014/23/EU, o artigo 22º e o anexo IV da Diretiva 2014/24/EU e o artigo 40º e o anexo V da Diretiva 2014/25/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2014, revogando o Decreto-Lei nº 143-A/2008, de 25 de Julho”*. Este diploma é particularmente importante pois permitirá introduzir um quadro regulatório no mercado das plataformas eletrónicas evitando o vazio legal e regulatório que se tem prolongado desde 2008. Este diploma também já contribui para o início do processo da transposição porquanto no seu artigo 62.º-1 estabelece: *“1- No âmbito de cada procedimento de formação de um contrato, a plataforma eletrónica disponibiliza, em área de acesso livre e de forma completa e gratuita, as peças do procedimento, a partir da data de publicação do anúncio”*.

Para além deste diploma conhece-se apenas a assinatura do Despacho [44] constituindo o Grupo de Trabalho com a missão de apresentar ao Governo, até 31 de maio de 2015, relatório preparatório da transposição para a ordem jurídica interna das citadas Diretivas. Este despacho foi publicado no Diário da República a 24 Março de 2015, ou seja mais de um ano após a publicação das Diretivas.

Este despacho prevê o convite à participação de “outras entidades públicas ou privadas com interesse e contributos relevantes na área da contratação pública” (§ 3-a) e de “especialistas em matéria de contratação pública”(§ 5)

mas nem a APMEP - Associação Portuguesa de Mercados Públicos – , nem qualquer dos seus dirigentes foi ouvido.

Segundo se crê, o Grupo apresentou atempadamente o seu relatório mas não foi disponibilizado para consulta pública pelo XIX ou pelo XX Governo de Portugal.

Na generalidade dos Estados da EU, os programas dos Governos dão significativa importância à contratação pública mas os XIX e XX Governos de Portugal foram exceção a esta regra. Pelo contrário, o XXI Governo estabelece oportunas e interessantes objetivos para a contratação pública neles se incluindo “*A generalização da utilização da contratação pública eletrónica em todas as fases dos procedimentos pré-contratuais*” [45]

A transposição das novas Diretivas é também oportunidade valiosa para rever o atual Código de modo a clarificar, simplificar e corrigir algumas das suas disposições.

O autor espera que Portugal cumpra com a data limite estabelecida para a transposição em análise permitindo, assim, melhorar o funcionamento dos seus mercados públicos no pleno respeito pelos princípios da Constituição da República Portuguesa, do Tratado da UE, das Diretivas Comunitárias e da Legislação Nacional relativa à Administração Pública.

Referências

- [1] União Europeia, 2014, a: Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão;
- [2] União Europeia, 2014, b: Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 relativa aos contratos públicos;
- [3] União Europeia, 2014, c: Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/EC;
- [4] Comissão Europeia, 2011, Livro Verde sobre a modernização da política de contratos públicos da UE para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa, COM 15 final, Bruxelas;
- [5] Comissão Europeia, 2011, Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, COM 895 final, Bruxelas;
- [6] Comissão Europeia, 2011, Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos, COM 896 final, Bruxelas;
- [7] Comissão Europeia, 2011, Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adjudicação de contratos de concessão, COM 897 final, Bruxelas;
- [8] Comissão Europeia, 2010, Comunicação da Comissão - Europa 2020 Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, COM 2020 final, Bruxelas;
- [9] Tavares, L.V., Medeiros, R. e Coelho, D., 2014, A Nova Diretiva 2014/24/EU sobre os Processos de aquisição de bens, serviços e obras baseados em contratos públicos”, APMEP/OPET;
- [10] Comissão Europeia, 2002, The Lisbon Strategy: Making things happen”, COM (2002)14, Bruxelas;
- [11] Correia, J.M.S., 2015, O direito administrativo ao longo das últimas décadas, Estudos em Homenagens a Rui Machete, Almedina;
- [12] Caetano, M., 1947, Manual de Direito Administrativo, 2ª ed. Coimbra Editora Limitada;

- [13] União Europeia, 2004, Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de Março de 2004 relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços;
- [14] Decreto-Lei nº18/2008 de 29 de Janeiro, Diário da República, 1.ª série — N.º 20 — 29 de Janeiro de 2008;
- [15] Tavares, L.V., 2009, A Gestão das Aquisições Públicas: Guia de Aplicação do Código dos Contratos Públicos – Decreto-Lei 18/2008 – Empreitadas, Bens e Serviços, OPET;
- [16] Tavares, L.V., Coelho, J.S. e Graça, P.M., 2008, O Modelo e o Software SIAP 2008 para avaliação de propostas e candidaturas e segundo o Código dos Contratos Públicos (DL 18/2008), OPET;
- [17] Keeney, R.L. , 1996, Value-Focused Thinking: A Path to Creative Decision making, Harvard University Press;
- [18] Assembleia da República, 2005, Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional, Almedina , 2ª edição-2015;
- [19] Lei nº2/2004 de 15 de Janeiro, 2004, Diário da República - I Série A - Nº 12 de 15 de Janeiro de 2004;
- [20] Acórdão nº1/24.JAN.2012-1ª S/PL, 2012, Tribunal de Contas;
- [21] Smith, A. , 1776, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Clarendon Press (reimpressão de 1976) ;
- [22] Edgeworth, F.Y., 1881, Mathematical Psychics , Kelley;
- [23] Tavares, L.V., 2012, A melhoria da contratação pública e o memorando de entendimento: O desafio de competitividade, Revista do Tribunal de Contas nº55/56, Jan-Dez 2011;
- [24] União Europeia, 2007, Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007;
- [25] Pena,R. , 2015, Os Desafios da Contratação Pública, Comunicação ao 9º Congresso da Contratação Pública Eletrónica , OPET- APMEP , Lisboa;
- [26] Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12 de Julho, Diário da República, 1.ª série — N.º 134 — 12 de julho de 2012;
- [27] Roriz, C., Ministro, P., 2015, Contratação Pública em Portugal 2013, InCI;

- [28] Tavares, L.V., 2010, Public eTendering in the European Union Trust in eVolution, European Vortal Academy;
- [29] Tavares, L.V., 2011, A strategy to reduce public expenditure based on e-tendering and Procurement Business Intelligence: The case of Portugal, European Vortal Academy;
- [30] Martins, G. O., Sessão de Abertura sobre as Novas Diretivas de Contratação Pública: Inovação e Dinâmicas Concorrenciais, 2014, 8º Congresso Nacional da Contratação Pública Eletrónica, Lisboa;
- [31] Monnet, J., 1954, discurso proferido por J. Monnet relativamente ao 2º relatório geral da Alta Autoridade sobre as atividades da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço;
- [32] Tavares, L.V., 2013, E-Public Procurement in Europe: Public Management, Technologies and Processes of Change, Amazon;
- [33] Tavares, L.V., 2014, New Developments on e-Public Procurement, Amazon;
- [34] OECD, 2011, Demand-Side Innovation Policies, Paris;
- [35] Hommen, L., Rolfstam, M., 2009, Public Procurement and Innovation : Towards a Taxonomy, Journal of Public Procurement 9 (1), 17-56;
- [36] Rolfstam, M., 2013, Public Procurement and Innovation: The role of institutions, Edward Elgar Publishing;
- [37] Arrowsmith, S., Treumer, S., 2012, Competitive Dialogue in EU Procurement, Cambridge University Press;
- [38] Informe 37/11, de 28 de outubro de 2011, Guia sobre Compra Pública Inovadora, Ministério de Ciencia e Innovación Publica;
- [39] Juncker, J.C., 2014, Setting Europe in Motion Main Messages Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, Estrasburgo;
- [40] Comissão Europeia, 2015, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Digital Single Market Strategy for Europe, COM 192 final;
- [41] As Empresas com mais despesa em atividades de I&D em 2012, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, Portugal;

[42] 3rd European Conference on e-Public Procurement (ECP), 2015, The Process of Transposition of the New Directives on Public Procurement, Porto;

[43] Décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics;

[44] Despacho n.º 2969/2015, Diário da República, 2.ª série — N.º 58 — 24 de março de 2015;

[45] Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019, 2015, Presidência do Conselho de Ministros, Portugal;

ANEXO 1

Os 12 Desafios da Transposição da Diretiva 2014/24/UE sobre os processos de aquisição de bens, serviços e obras baseados em contratos públicos (“public procurement”) visando a melhoria dos mercados públicos em Portugal

Ciclo de Seminários APMEP-OPET (18 Set. 2014 – 3 Dez- 2014)

Síntese

- 1- A nova Diretiva baseia-se no novo paradigma de desenvolvimento da contratação pública visando contribuir para a Estratégia UE 2020, e não apenas para garantir os princípios de igualdade de tratamento e livre circulação, compreendendo-se, assim, a extensão dos seus considerandos que devem ser interpretados não apenas como justificativo de artigos da Diretiva mas também como orientações de políticas públicas a serem prosseguidas pelos Estados-Membro.
- 2- Consequentemente, a nova Diretiva incide sobre a formação dos contratos mas também sobre a sua execução (*life cycle costing*, alterações, avaliação de desempenho, etc.) o que lança novos desafios à gestão integrada dos projetos e permitirá valorizar as avaliações de desempenho passadas para efeitos de qualificação futura, ou mesmo para avaliação de propostas no que respeita aos critérios da competência e experiência dos profissionais.
- 3- Flexibilizam-se e diversificam-se os procedimentos de formação dos contratos de modo a poder aumentar o nível de concorrência e a consideração de objetos a contratar com significativas complexidades e exigências de inovação, potenciando ao máximo a contratação eletrónica e incluindo instrumentos que, pela sua natureza, serão particularmente vantajosos também para aquisições de baixo valor tais como os Catálogos Eletrónicos. Recorde-se, aliás que a APMEP, já em 2010 havia proposto este instrumento porquanto será também fator decisivo do aumento das exportações mas tal proposta não foi então aceite por motivos não esclarecidos.

- 4- Ora o referido objetivo de aumentar a concorrência é particularmente relevante para Portugal já que, segundo os dados do Portal Base (2012) cerca de 54% do valor contratado resulta de ajustes diretos dos quais menos de 40% utilizam as plataformas eletrónicas. Analisando os dados obtidos pelas próprias plataformas pode ainda concluir-se que cerca de 38% dos ajustes diretos incluem convite a um único operador económico. Ou seja, mais de 20% do valor da contratação pública é excluída do conceito de mercado público, embora incluindo contratos abrangidos pelas Diretivas, pelo que poderá ser questionada a compatibilidade desta situação com os princípios do próprio Tratado da UE.
- 5- A redução do nível de concorrência também tem resultado de duas outras razões distintas:
 - a) Exclusão de concorrentes por motivos meramente formais já que o atual CCP não permite que tais problemas sejam sanados em prazo determinado tal como acontecia anteriormente e tal como é aceite na generalidade dos Estados-Membro da UE pelo que, por vezes, a proposta vencedora não é a melhor .
 - b) Estabelecimento pelo CCP de condições de habilitação mais exigentes do que as previstas pelas próprias Diretivas citando-se, como exemplo, a inexistência de dívidas ao Fisco ou à Segurança Social enquanto a Diretiva apenas exige tal exclusão se já existir sentença judicial. Na verdade, os quadros legais de outros Estados têm vindo a preferir adotar exigências compensatórias tal como acontece com a legislação publicada em Espanha em Setembro, 2014.
- 6- Aposta-se na digitalização de todo o ciclo da contratação pública desde o anúncio e o pleno acesso aos documentos de procedimento até à execução (com fatura eletrónica, nos termos da Diretiva 2014/55/UE) e à avaliação de desempenho, o que implicará, por certo:
 - a) Reforço do BASE e do Observatório dos Contratos Públicos (OCP) os quais são reconhecidos internacionalmente como instrumentos fundamentais para garantir a transparência no uso dos recursos públicos e a prevenção da corrupção.
 - b) Generalização da contratação pública eletrónica alargando a acessibilidade dos mercados públicos o que aumenta o número de can-

didatos e concorrentes por procedimento e melhora o “value for money” da proposta vencedora. Com efeito, em Portugal, os procedimentos realizados sobre plataformas eletrónicas tiveram 3 a 5 vezes mais participantes e os custos reduziram-se em cerca de 20%.

- c) Esta generalização é particularmente urgente para os procedimentos por ajuste direto a fim de também melhorar a transparência, a concorrência e o “value for money” para uma parcela tão significativa da contratação pública tal como referido em 4.
 - d) Aposta no paradigma “cloud” o qual é especialmente relevante atendendo aos novos desafios de integração entre formação do contrato, contratação e execução, potenciando o suporte eletrónico e evitando as nefastas práticas atuais de transferência alternada da informação entre o papel e o suporte digital as quais são geradoras de custos e erros.
 - e) Aprovação e aplicação do quadro regulatório da contratação pública eletrónica o qual não existe desde 2009 e que é essencial para garantir que todos os “enablers tecnológicos” (plataformas, fornecedores de assinaturas eletrónicas e selos temporais, etc) respeitem as exigências legais em matéria de segurança, de interoperacionalidade, de capacidade e sustentabilidade das empresas, de preservação e confidencialidade dos dados e de boas práticas comerciais na relação com as entidades adjudicantes e com os operadores económicos.
- 7- Em relação a este regime regulatório, observe-se ainda que os operadores económicos só podem utilizar a plataforma escolhida e contratada por cada entidade adjudicante para aceder aos seus procedimentos o que configura uma situação de monopólio da plataforma face a tais operadores económicos pelo que o próprio quadro legal comunitário e nacional exige o estabelecimento de poder regulatório a fim de evitar práticas ilícitas e especulativas.
- 8- Atendendo a que a Diretiva visa prosseguir os objetivos da UE 2020, também são maiores os graus de liberdade relativos à transposição por cada Estado-Membro, designadamente no modo de aplicar as disposições relativas ao “life cycle cost”, aos critérios ambientais, à definição do âmbito dos contratos sociais, às exigências sobre qualificações profissionais ou às regras respeitando as avaliações do desempenho dos adjudicatários, os trabalhos a mais, o controle de risco, etc. Co-

mo é evidente, é natural que cada Estado-Membro proceda a escolhas tendo também em conta o seu potencial empresarial de modo a que os contratos públicos sejam um instrumento de crescimento económico segundo os paradigmas da UE2020 , escolhas já claramente ilustradas pelas opções ambientais de Estados como o Reino Unido ou a França.

- 9- Atribuem-se novas funções às Centrais de Compras cuja missão não visa apenas contribuir para a agregação das compras mas também contribuir para a racionalização da contratação pública. Prevê-se, pois, que promovam a realização de novos procedimentos tais como os Sistemas de Aquisição Dinâmicos ou os Catálogos Eletrónicos e a prestação de novos serviços tais como a formação de competências em contratação pública ou o apoio à contratação para outras entidades, para além da monitorização e da avaliação dos resultados. No âmbito dos procedimentos de agregação e racionalização das compras, surgem desafios urgentes tais como o combate à fragmentação da rede de compradores públicos (mais de 10 mil enquanto em Estados como a Irlanda ou os Países Baixos tal número não ultrapassa os 2 mil) e o da aplicação sistemática de sistemas de avaliação dos objetos adquiridos de modo a poder estimar com fundamento as poupanças geradas, as oportunidades abertas às PME's e às micro empresas e, muito principalmente o desempenho do operador económico contratado de modo a ter em conta tal avaliação nas próximas contratações.
- 10- Observe-se que a maior importância atribuída à contratação inovadora e complexa suscita maior atenção ao planeamento e à gestão dos riscos associados a cada contrato público pelo que se devem prever as necessárias medidas de mitigação das suas probabilidades de ocorrência, de minoração dos seus impactos e de compensação dos seus efeitos negativos. É recomendável prever a possibilidade de adotar regras prudenciais diversificadas em função da natureza dos riscos, evitando-se a consagração de soluções únicas tais como a do preço anormalmente baixo cuja prática ainda foi agravada pela sugestão de percentagens uniformes para realidades muito heterogéneas. Será ainda preferível adotar a potenciação de modelos diversificados de securitização em vez das antigas cauções de modo a permitir racionalizar a obtenção das necessárias garantias.
- 11- Devem ser adotados sistemas de acompanhamento e mediação em apoio à gestão e controle da execução dos contratos, seguindo as melhores práticas recomendadas internacionalmente, designadamente

por Bancos de desenvolvimento, com o objetivo de minimizar as situações de conflito e litigância. Também devem estar previstos sistemas de resolução alternativa de tais conflitos, designadamente de arbitragem, de modo a que, quando surjam, evitem o recurso aos Tribunais Administrativos. Note-se que é urgente a plena transposição da Diretiva sobre recursos 2007/66/CE a qual ainda não foi plenamente transposta para o Direito nacional apesar dos sete anos já decorridos, presumindo-se que a próxima revisão do Código do Processo dos Tribunais Administrativos possa constituir a oportunidade apropriada.

- 12- Todos estes vetores de mudança apontam claramente para maiores exigências quanto às competências de quem dirige, gere e operacionaliza os procedimentos de formação dos contratos públicos, da celebração dos contratos e de acompanhamento e controle da sua execução, pelo que é prioritário o desenvolvimento de programas de formação interdisciplinares orientados para a assunção de tais responsabilidades e a condução dos referidos processos evitando o mero aprofundamento disciplinar e prosseguindo os paradigmas modernos da formação em gestão pública referidos na literatura inglesa por “problem oriented” e “hands-on”. Como é evidente, esta área de formação permitirá gerar mais valias muito significativas pelo que deverá justificar a prioridade do seu financiamento, quer por parte dos seus beneficiários diretos, quer por parte dos apoios comunitários orientados para a melhoria do funcionamento das instituições públicas e dos mercados em Portugal.

Luís Valadares Tavares

DOCUMENTOS

AVALIAÇÃO E RESPONSABILIDADE:
O PAPEL ESPECIAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS¹

Contribuir para uma intervenção informada e refletida
dos cidadãos na vida pública²

¹ Colóquio Internacional TC/IDEFF/FONDAFIP 2015

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

Minhas senhoras e meus senhores,

Compete ao Tribunal de Contas fiscalizar a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas públicas e apreciar a gestão financeira pública, tendo em vista a promoção da verdade, qualidade e a responsabilidade nas finanças públicas.

São condições essenciais ao bom desempenho destas funções e à credibilidade dos juízos que formula e das posições que assume no exercício das várias modalidades de controlo de que dispõe, a observância estrita, e reconhecida pela generalidade dos cidadãos, dos princípios da independência, da integridade e da imparcialidade.

Com diferentes formulações e algumas especificidades dos Tribunais de Contas e instituições congéneres, de diferentes Países, creio que, em termos genéricos, a missão, competências e princípios referidos poderiam ser subscritos pelas demais Instituições Superiores de Controlo.

Como situar, então, a responsabilidade, no âmbito do papel específico dos Tribunais de Contas?

Responsabilidade e Tribunais de Contas

Sobre esta matéria, penso que se deverão ter presentes duas importantes dimensões.

Por um lado, uma dimensão que é, de certo modo, instrumental, do ponto de vista do exercício do controlo, em concreto, pelo Tribunal de Contas.

A ação do Tribunal é desenvolvida no pressuposto de responsabilização dos gestores das entidades sujeitas ao seu controlo.

Neste plano, a responsabilização é efetivada de acordo com mecanismos, instrumentos e procedimentos próprios, de um ponto de vista normativo. As formas de responsabilização podem assumir diferentes contornos e basear-se em modalidades de controlo diferenciadas, realizadas de acordo

com as técnicas próprias da auditoria em questão e adequadas a cada caso. Encontramos aqui a ligação ao exercício da função jurisdicional do Tribunal.

Porém, numa dimensão mais lata, e decorrente da anterior, encontramos a responsabilidade do Tribunal, bem como das entidades e administrações auditadas, perante o exercício da "cidadania financeira pública".

Neste âmbito, sublinho que recai sobre o Tribunal a responsabilidade de manter os cidadãos informados sobre os resultados da sua atividade de fiscalização e controlo.

Com efeito, a publicitação das suas decisões, dos factos apurados, das opiniões expressas e das recomendações feitas é uma regra essencial, que o distingue fundamentalmente de organismos de controlo de outra natureza — privados ou integrados na própria administração pública.

É através da disponibilização desta informação, no jornal oficial, através da comunicação social, no seu website e na sua página no Facebook, que o Tribunal contribui para uma participação informada e refletida dos cidadãos na vida pública.

Esta informação respeita a ações com características diversas no âmbito das funções do Tribunal e das suas diferentes formas de controlo, designadamente a fiscalização prévia, a emissão de um parecer sobre as contas anuais do Estado, expressamente previsto na Constituição, e as auditorias — de conformidade, financeiras, de gestão e de programas.

No que respeita às auditorias, importa sublinhar que a sua realização obedece a regras elaboradas, construídas e testadas, ao longo de vários anos, designadamente as ISSAIs aprovadas no âmbito da INTOSAI, aceites internacionalmente por dezenas de Instituições Superiores de Controlo de todas as partes do mundo.

Não obstante, estas normas, bem como todas as vertentes da organização e atividade das ISCs, são objeto de constante aperfeiçoamento, através dos grupos de trabalho criados no âmbito das organizações internacionais que as ISCs integram, de trocas de experiências, da colaboração entre instituições de diferentes países para finalidades específicas, de revisões de pares, da partilha das melhores práticas, de processos de geminação, etc...

Avaliação e Tribunais de Contas

Relativamente à avaliação e Tribunais de Contas, colocamos uma outra importante questão: onde situar a avaliação? Em especial: onde situar a avaliação no âmbito do papel específico dos Tribunais de Contas?

Deste ponto de vista, pode dizer-se que a avaliação está presente em todos os planos do exercício das suas competências, sendo portanto inseparável, por um lado, do exercício da responsabilização dos responsáveis pela gestão pública, controlada pelo Tribunal de Contas, e, na sua dimensão mais lata, do contributo por que é responsável para o exercício da cidadania financeira pública, importante dimensão do exercício dos próprios direitos democráticos.

Naturalmente, sabemos que a realização de avaliação de programas é instrumental do ponto de vista dos decisores de políticas, devendo ser uma ação independente de quem executa as decisões. Só através da informação obtida por essa via acerca de resultados de atividades realizadas (falamos em avaliação *ex-post*) será possível (re)orientar não só a elaboração de novos programas mas também, em parte (já que, outra parte será sempre sujeita a proposta e escrutínio políticos), as próprias linhas de direção das políticas públicas.

Competindo ao Tribunal assegurar as condições de transparência e *accountability* na gestão de dinheiros públicos, só assim podendo exercer o seu papel especial enquanto órgão de responsabilização, o conhecimento dos resultados dessa gestão constitui informação fundamental à sua ação – mas como deverá adquiri-la?

As questões que referi consubstanciam matérias para as quais tentarei apresentar alguns contributos nos pontos que abordarei seguidamente, e que seria do maior interesse debater de modo alargado após a apresentação das intervenções programadas. Tomarei como referência o caso de Portugal.

Avaliação de políticas públicas e programas em Portugal

A implementação de programas cofinanciados pela União Europeia induziu em Portugal o desenvolvimento e reforço de práticas de avaliação de

políticas públicas.

Neste sentido, é de notar a referência incluída no *Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018*, segundo o qual: "Nos próximos anos a aplicação dos Fundos Europeus em Portugal continuará a ser uma fonte fundamental do financiamento das políticas públicas, para além de continuar a contribuir para os mecanismos de planeamento, execução, monitorização e avaliação das mesmas".

Em síntese, diria que a avaliação de políticas públicas tem conhecido um reforço em Portugal nas últimas décadas; porém, carece ainda de um enquadramento institucional que o sistematize de forma mais efetiva.

Organização da avaliação em Portugal

Em Portugal, a avaliação de políticas públicas tem vindo a ser desenvolvida em paralelismo com o reforço de procedimentos de programação das intervenções (programas) através das quais se concretizam aquelas políticas.

A avaliação de políticas públicas encontra-se regulamentada em Portugal, sendo realizada nos contextos da programação orçamental do país e do acompanhamento e gestão pelos serviços públicos setoriais coordenadores dos respetivos programas, com destaque para as intervenções integradas no quadro que consagra o cofinanciamento pela União Europeia que, como anteriormente referi, têm induzido o reforço das práticas de avaliação.

Avaliação do impacto financeiro das intervenções

De acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental, o Governo apresenta ao Parlamento, de harmonia com as Grandes Opções do Plano, uma Proposta de Lei com o quadro plurianual da programação orçamental, o qual contém, nomeadamente, uma avaliação do modo como, atendendo ao seu impacto direto e a longo prazo sobre as finanças das administrações públicas, as políticas previstas poderão afetar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. Neste caso, trata-se sobretudo de ava-

liação *ex-ante* de impactos financeiros.

É também a Lei de Enquadramento Orçamental que determina que o Governo envie ao Parlamento, até 31 de Março, um relatório da execução dos programas orçamentais do ano anterior, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados; trata-se portanto aqui de avaliação *ex-post*.

Avaliação da Administração Pública

De notar ainda que a lei portuguesa consagra um "sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública (SIADAP)", aplicável ao desempenho dos serviços públicos, dos respetivos dirigentes e demais trabalhadores, sendo que a avaliação de desempenho de cada serviço assenta num Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), sujeito a avaliação permanente e atualizado a partir dos sistemas de informação do serviço.

Avaliação e auditoria/controlo das finanças públicas

Quanto à distinção entre avaliação e auditoria/controlo da gestão pública e dos seus impactos, e independentemente das diferenças conceituais e metodológicas entre as duas modalidades de análise, refira-se que os organismos de controlo interno procedem a avaliações sobre as quais mantêm o Tribunal informado.

No âmbito do Executivo, sujeito ao controlo externo e independente pelo Tribunal de Contas, em termos institucionais, é ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças que compete acompanhar e avaliar a execução de políticas, os instrumentos de planeamento e os resultados dos sistemas de organização e gestão, em articulação com os demais serviços do Ministério das Finanças.

Setorialmente, a avaliação é realizada nos contextos das atividades de gestão e acompanhamento pelos serviços públicos coordenadores dos respetivos programas, com destaque para as intervenções integradas no quadro que consagra o cofinanciamento pela União Europeia que, como

anteriormente referido, têm induzido o reforço das práticas de avaliação em Portugal.

As metodologias são definidas pelos organismos da Administração responsáveis pela realização das avaliações (por exemplo: serviços dos Ministérios, entidades gestoras com missões específicas, coordenadores de programas), que frequentemente contratam entidades avaliadoras e peritos independentes (por exemplo: centros de investigação universitários especializados nas respetivas matérias).

As ações de avaliação das políticas públicas são escrutinadas em diversas instâncias administrativas (os serviços responsáveis, nacionais e, quando intervenientes, da UE), pelo Tribunal de Contas na sua ação de controlo externo e independente e também no contexto do debate político; designadamente em termos de atividade parlamentar.

Relativamente à ação do Tribunal de Contas neste domínio, deverá ter-se em consideração que a realização de avaliações exige o recurso a equipas multidisciplinares, e uma organização complexa na sua conceção e implementação, exigências que nem sempre são compatíveis com a realização de outras ações planificadas e inadiáveis.

Não obstante, gostaria de referir brevemente duas intervenções realizadas pelo Tribunal.

A solicitação do Parlamento, o Tribunal conduziu no passado recente uma auditoria destinada a verificar os montantes despendidos pela administração central e pelos municípios em educação pública (com exceção das Universidades) num determinado ano escolar e calcular o valor médio por estudante.

Para a sua realização o Tribunal desenvolveu uma aplicação que disponibilizou na Internet, através da qual os municípios podiam introduzir a informação pertinente, permitindo assim gerar informação comparativa para utilização pelos cidadãos e pelas escolas.

O objetivo foi dotar os municípios de valores de referência que lhes permitissem estudar formas de gerir os seus recursos de forma mais eficiente.

Também recentemente, foi desenvolvida uma ação sobre a execução das medidas previstas no Memorando de Entendimento sobre as Condiçionalidade de Política Económica, assinado em 2011, em que, dada a extensão do seu âmbito, o Tribunal deu prioridade ao exame das medidas relativas à administração pública, com especial atenção às medidas referentes às despesas com pessoal.

Esta ação destinou-se a avaliar, para um conjunto de medidas selecionadas, o seu conteúdo programático, o momento da sua inserção no programa de ajustamento financeiro, os prazos estabelecidos inicialmente e o seu cumprimento.

Foram examinados, nomeadamente, os impactos das alterações à Lei de Enquadramento Orçamental, o cumprimento dos objetivos de redução de pessoal na administração central, a redução prevista dos custos operacionais das empresas públicas não financeiras e os impactos do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central que para o efeito foi elaborado e posto em prática.

Enfim, o trabalho aqui realizado conduz-nos à relevação de uma outra responsabilidade, qual é a de prosseguir a análise e ponderação sobre a avaliação no contexto da auditoria da gestão pública, tendo em conta os trabalhos já desenvolvidos no interior da própria administração e por outras entidades, designadamente as Universidades, e, no que respeita às Instituições Superiores de Controlo, no âmbito da INTOSAI, através do Grupo de Trabalho para a Avaliação de Programas, a que o Tribunal de Contas de França está há muitos anos ligado.

Estamos, pois, perante uma matéria de grande relevância e impacto nas finanças públicas modernas, incluindo na dimensão da cidadania financeira.

Muito obrigado!

TASK FORCE DA INTOSAI
PARA A AUDITORIA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA*

* Helena Abreu Lopes – Juíza Conselheira do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas Português tem participado nos trabalhos da *Task Force* da INTOSAI para a auditoria da contratação pública, através de uma delegação técnica da 1.ª Secção coordenada pela Juíza Conselheira Helena Abreu Lopes.

Entre 2014 e 2016, esta *Task Force* desenvolve um plano de trabalho com vista a atingir os seguintes resultados:

- Criação e disponibilização de um *website*: <http://en.intosai.portalkso.ru/folder/6969>
- Elaboração de um glossário de auditoria de contratos públicos
- Estudo da experiência internacional e das metodologias de auditoria na área dos contratos públicos
- Desenvolvimento de auditorias na área de contratos públicos:
 - Auditoria paralela sobre o tema “*Análise das modificações de contratos públicos durante a sua execução*”, incluindo a avaliação da legalidade, a justificação e a eficiência de tais mudanças
 - Auditoria temática da contratação pública na indústria de energia elétrica
- Elaboração de um Guia Prático de Auditoria à Contratação Pública.

Os documentos produzidos pelos vários países e pelo grupo estão disponíveis no *website* acima referido.

O Tribunal de Contas de Portugal, juntamente com a instituição de auditoria da Eslovénia, contribuíram para o projeto relativo às modificações dos contratos públicos, tendo produzido uma descrição das

metodologias de auditoria utilizadas no seu trabalho e uma síntese das suas conclusões. Estes elementos, que, no caso português, tiveram em conta trabalhos realizados na 1.ª e 2.ª Secções, constarão de um anexo ao Guia Prático de Auditoria à Contratação Pública.

Os principais elementos evidenciados foram os seguintes:

Auditorias realizadas pelo TCP	Modificações de contratos públicos no período de 2008-2016	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de auditorias • Critérios • Métodos
Objetivos das auditorias	Auditorias específicas	<ul style="list-style-type: none"> • Comparar as estimativas do valor contratual e dos trabalhos acrescidos com as condições de mercado e com os custos de trabalhos adicionais em obras semelhantes • Verificar se os trabalhos desenvolvidos e os materiais aplicados foram conformes com as condições contratadas • Verificar a conformidade dos trabalhos adicionais e respetivos pagamentos com os critérios legais e regulamentares aplicáveis, em termos de necessidade e justificação desses trabalhos e de respeito pelos limites fixados • Avaliar se deveriam ter sido desenvolvidos novos procedimentos concorrenciais para a contrata-

		<p>ção desses trabalhos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analisar os procedimentos de controlo interno, o papel da fiscalização e a responsabilização por erros de projeto
	Estudos horizontais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analisar informação global sobre a incidência e montante dos adicionais a contratos, sobre o tipo de trabalhos objeto de modificação e sobre os organismos públicos envolvidos ▪ Identificar o tipo de modificações operadas e as suas principais causas • Comparar a evolução dos trabalhos adicionais ao longo do tempo e em função da modificação dos regimes legais aplicáveis • Identificar boas e más práticas • Acompanhar a implementação de recomendações anteriores
Conclusões		<ul style="list-style-type: none"> • O número e montante de trabalhos adicionais tem decrescido • Cerca de 50% dos contratos são objeto de modificações • A maior parte das modificações ocorreu nas áreas da construção rodoviária e da remodelação

	<p>de escolas</p> <ul style="list-style-type: none"> • 57% das modificações decorre de projetos deficientes • 11% das modificações resulta de acontecimentos imprevisíveis • 32% das modificações tem origem em alterações na vontade das entidades adjudicantes • Há uma tendência recente para a supressão de trabalhos, sobretudo ligada a deficiente especificação dos trabalhos e a constrangimentos orçamentais • Os limites quantitativos definidos na lei são em geral respeitados • No entanto, uma parte significativa dos trabalhos não poderia ter sido realizada como trabalhos adicionais por não resultar de circunstâncias imprevistas • A principal causa para as modificações contratuais é a utilização de informação e projetos insuficientes, desatualizados e deficientes • Em vários casos, foi postergada a utilização de procedimentos concorrenciais devidos • A supressão de trabalhos redundou quase sempre em contencioso contratual • Foram identificadas situações em que o valor contratual foi inconsistente com as condições de mercado e o custo dos adicionais foi desproporcionado • Em vários casos, foram adotadas soluções construtivas ambiciosas e excessivamente dispendiosas • Foram identificadas situações em que o trabalho desenvolvido e os materiais aplicados não observaram as condições contratadas
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Houve insuficiente ou deficiente atuação por parte da fiscalização • Os organismos públicos são ineficazes na responsabilização por erros de projeto ou de identificação de erros e omissões dos mesmos
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Foi alterada legislação sobre modificações contratuais e sobre responsabilização • Não foi introduzido o seguro obrigatório de projeto • Não foi limitada a ação dos tribunais arbitrais em caso de ilegalidade dos trabalhos adicionais • As medidas dos organismos para assegurar melhores projetos e para pôr mais cuidado na elaboração das peças procedimentais têm um efeito ainda limitado • A implementação de mecanismos de controlo na fase de realização e de conclusão dos trabalhos não é generalizada • Continuam a verificar-se situações de incumprimento em muitos organismos

As conclusões do trabalho desenvolvido na instituição de auditoria da Eslovénia são similares:

- Há uma deficiente preparação dos projetos das obras públicas
- Os custos adicionais atingiram 10% do valor contratual e os custos totais foram excessivos relativamente a obras similares
- Os organismos públicos não controlaram suficientemente a execução contratual

IMPACTO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DO AUDITOR NA SUA VIDA PRIVADA³

Mónica Morgado Ferreira
Luís Redondo Martins

³ Adaptado do workshop “Impact of the auditor’s public role in his private life” apresentado na Second Young EUROSAI Conference (YES 2.0), que decorreu entre 9 e 12 de novembro de 2015, em Israel, cuja apresentação pode ser consultada em <https://prezi.com/udszvyabrlt4/impact-of-the-auditors-public-role-in-his-private-life/>

RESUMO

Na Second Young EUROSAI Conference (YES 2.0) os autores, em representação do Tribunal de Contas de Portugal, foram responsáveis pelo workshop “O impacto das funções públicas do auditor na sua vida privada”, apresentando uma estratégia para minimizar as restrições que as funções de auditor poderão implicar na sua esfera privada. Como? Assegurando que os resultados da ISC resultam dos mais elevados padrões de qualidade técnica, garantindo uma adequada perceção do trabalho da ISC por parte da opinião pública e implementando o “Roteiro Ético”, uma ferramenta capaz de ajudar os auditores a adotar o melhor comportamento ético.

A estratégia que apresentaram coloca em equação a qualidade e os resultados da ISC, a perceção pública dos mesmos e o grau de restrição na esfera privada do auditor. Ao promover ações de recrutamento adequadas (baseadas na competência e integridade), ao trabalhar de acordo com um quadro normativo claro e objetivo, ao adotar um elevado nível de transparência e ao assegurar padrões de qualidade nos seus relatórios, a ISC estará a promover o reconhecimento e respeito dos vários stakeholders e do público em geral. Para assegurar um determinado nível de imagem pública, as ISC não terão tanta necessidade de recorrer a medidas que limitem as escolhas pessoais do auditor, uma vez que o seu modo de funcionamento e os resultados que apresentam cumprem melhor esse desiderato.

O workshop beneficiou de algumas opiniões discrepantes resultantes de diferenças culturais, dos diferentes graus de maturidade das ISC e da experiência de cada um dos jovens auditores. Concluiu-se que a) existem formas de reforçar a perceção pública acerca da qualidade técnica da auditoria e da integridade do auditor e que adotar essa estratégia permite proteger a sua vida privada e reduzir as restrições a um nível mínimo; b) as ISC podem tornar clara a forma de atuação em situações padrão e devem ajudar a excluir alguns dilemas éticos ou a minimizá-los; e c) um “Roteiro Ético” pode minimizar o potencial de conflito entre o trabalho da auditoria e a vida privada do auditor, sendo recomendável a sua implementação nas ISC.

Palavras-chave: Auditor; Roteiro Ético; Instituição Superior de Controlo (ISC); EUROSAI

Tema e plano de trabalhos

A sessão foi organizada em três partes com objetivos bem definidos: debater o impacto do trabalho do auditor na sua vida privada; identificar e avaliar os fatores que atuam sobre a percepção pública; e apresentar um modelo de “Roteiro Ético”.

A primeira parte teve como propósito avaliar em que medida e de que forma a vida privada de um auditor se deve conformar com as obrigações específicas do seu trabalho e refletir sobre a necessidade de estabelecer um compromisso entre a realização e expressão pessoal do auditor enquanto indivíduo e o cumprimento dos seus deveres profissionais, de forma a garantir a sua total conformidade com os objetivos da ISC.

Na segunda parte apresentou-se uma estratégia que, a ser seguida pelas ISC, deve permitir uma adequada percepção pública da real qualidade técnica do seu trabalho e da independência dos seus auditores, sacrificando o menos possível a sua vida pessoal. Uma vez que a atual realidade tecnológica e mediática permite um rápido acesso à informação e facilmente se geram movimentos que podem condicionar a opinião pública, as ISC devem estar capacitadas para garantir que a mensagem que chega aos cidadãos corresponde à realidade.

Na última parte defendeu-se a adoção de um “Roteiro Ético” capaz de auxiliar o auditor a tomar as melhores decisões quando confrontado com situações dilemáticas de natureza ética, envolvendo aspetos da vida privada que podem, em determinadas circunstâncias, afetar a eficácia do seu trabalho de auditor e afetar a imagem pública da instituição.

Recorreu-se a um exercício prático em cada uma das partes, procurando avaliar a aceitação dos temas abordados, recolher contributos ou simular a aplicação da estratégia e modelo proposto a contextos reais.

1. As funções de auditor e a sua vida privada

Prendia-se demonstrar a forma como a atividade de auditor pode interferir com as suas escolhas na vida privada, a sua liberdade e comportamento social, confrontando algumas restrições que asseguram a competência, integridade e independência do trabalho da ISC com o direito de

realização pessoal, de liberdade de expressão, de comportamento e de intervenção na sociedade.

As questões de partida pretendiam gerar uma reflexão sobre a interferência e as restrições que são colocadas ao nível da esfera privada de um auditor e que são decorrentes da natureza específica do seu trabalho⁴:

Um auditor tem de ser apenas “meio cidadão”?; Que exposição social e política pode ter?; A nível privado, pode expressar livremente as suas ideias, comportar-se como deseja ou aquilo que diz ou faz e a forma como se apresenta deve estar de acordo com os interesses da ISC?; Trata-se de um dilema real ou existem formas de assegurar a natureza técnica da auditoria e ser menos restritivo com a vida pessoal do auditor? Qual o papel da ISC nestas matérias?

Os participantes foram então convidados a pronunciar-se, recorrendo aos casos seguintes e de acordo com o conjunto de questões que constam do **Anexo 1**.

- i) Participação na campanha eleitoral de um partido político;
- ii) Publicação de um artigo de opinião sobre uma entidade recentemente auditada por si;
- iii) Solicitação de licença de longa duração para cuidas dos filhos;
- iv) Participação em movimentos de defesa de minorias;
- v) Condução de uma auditoria numa fase em que a sua família atravessa graves problemas financeiros;
- vi) Denúncia pública, no âmbito da sua filiação sindical, da falta de condições de trabalho da ISC, alegando que tais faltas afetam a eficiência e a eficácia do seu trabalho.

Concluiu-se que existiam não só posições diferentes perante os casos, como práticas de regulação bastante diferenciadas entre as ISC.

⁴ Não foram objeto de análise os impactos na vida privada que sejam comuns a outras profissões nem cenários que traduzam alguma forma de infração da lei.

2. Reduzir ao mínimo as restrições à vida privada do auditor

As limitações à vida privada resultam da necessidade de garantir que o trabalho gerado pela ISC respeita princípios éticos da maior relevância, como a competência, a integridade e a independência. A **Figura 01** apresenta a percepção pública do trabalho da ISC como o elemento crítico para permitir cumprir os interesses das partes (ISC, Auditor e *Stakeholders*) e estabelecer um ponto de equilíbrio.

Figura 01 – A percepção pública do trabalho da ISC como fator chave



A procura de uma adequada percepção pública da ISC implica que exista, previamente, uma efetiva integridade e independência técnica dos auditores e uma maximização da qualidade técnica da auditoria, ou seja que a cultura interna seja coerente com a imagem pública que a ISC deseja transmitir (**Figura 02**).

Figura 02 – A percepção pública sustentada numa qualidade e integridade efetivas



O estabelecimento de regras que implicam limitações à vida privada do auditor e que visam demonstrar uma aparência de cumprimento de valores éticos não valem por si, devendo ser precedidos por uma efetiva adoção desses valores, de modo a não ser transmitida aos cidadãos uma realidade ficcional mas sim dar visibilidade a uma prática de competência, de integridade e de independência.

Se essa prática existir, estiver sustentada num quadro normativo objetivo e coerente e for apreendida pelos cidadãos, defenderá a ISC e os auditores de interpretações abusivas, permitindo uma efetiva coincidência entre o que parece ser e o que é.

Por outro lado, se a ISC não assumir uma preocupação máxima em recrutar pessoas competentes e íntegras, as garantias de sucesso são menores (**Figura 03**).

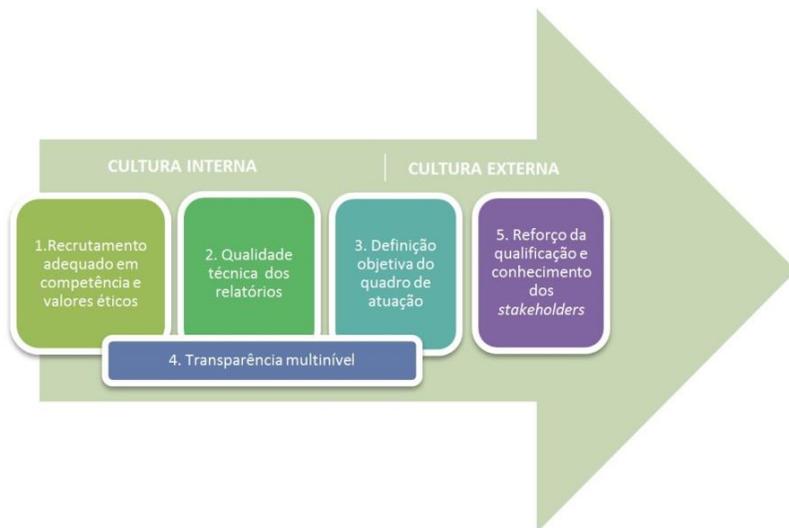
Figura 03 – Área adequada de recrutamento



Se as pessoas recrutadas forem competentes e íntegras e se encontrarem uma cultura e organização internas que promova esses valores, existe uma maior probabilidade do trabalho produzido pela ISC ser competente e íntegro e de ser essa mesma a percepção pública.

A **Figura 04** reúne um conjunto de fatores que podem contribuir para reforçar a percepção pública da qualidade técnica da auditoria e da independência dos auditores. Para além dos referidos anteriormente, inclui a importância de adotar uma política de transparência generalizada, não permitindo que a falta de conhecimento público de regras, métodos, técnicas e modo de funcionamento possa ser geradora de dúvidas ou utilizada para pôr em causa o produto gerado pela ISC.

Figura 04 – Fatores com impacto na percepção pública da ISC



A ISC deverá, ainda, ter um papel no reforço do conhecimento da mesma por parte dos *stakeholders*, seja através de ações de informação, sensibilização e formação, seja pelo aumento da presença no espaço mediático, seja tendo um papel ativo no percurso formativo dos jovens.

Depois de identificados os fatores críticos para o reforço da percepção pública é possível atuar sobre os mesmos que passam a ser instrumentos. Essa foi a proposta para o segundo exercício, que consta do **Anexo 2**.

Os fatores chave apontados pelos grupos de trabalho foram: um recrutamento adequado, a natureza técnica dos relatórios e o reforço dos conhecimentos dos *stakeholders* (classificados como “muito importantes”). Foram ainda tidos em consideração mais dois fatores: a definição objetiva das linhas de atuação e a transparência multinível.

Ao classificar os fatores que poderiam tornar o trabalho das ISC melhor compreendido e reconhecido pelos *stakeholders* e pelo público em geral, os participantes consideraram como mais importante a inclusão da nota metodológica nos relatórios de auditoria, a apresentação pública dos resultados e o investimento em fórmulas para divulgar o trabalho da ISC e

melhorar os conhecimentos sobre a mesma (formação e sensibilização). A disponibilização do Código de Ética e dos critérios de recrutamento e seleção, da avaliação do desempenho e das políticas de remuneração foram também consideradas importantes.

2.1. Sistematização de fatores com impacto na percepção pública da ISC

De seguida, com o objetivo de construir uma matriz de fatores que influenciam a imagem pública da ISC e de mostrar a relevância de atuar sobre eles para minimizar o grau de restrições colocadas à vida privada do auditor, que normalmente se justificam com a necessidade de garantir o cumprimento dos princípios éticos e/ou dar essa aparência, foram considerados os seguintes pressupostos:

- a) A necessidade de proteger a credibilidade e a imagem de independência da ISC implica um determinado nível de impacto na vida privada do auditor, ou seja, o impacto intrínseco não eliminável;
- b) O impacto intrínseco não eliminável depende das características da ISC e da cultura em que se insere, pelo que pode variar de ISC para ISC;
- c) Ao impacto intrínseco não eliminável atribui-se o valor 1;
- d) Podem identificar-se um conjunto de variáveis pertinentes para o reforço da percepção pública do nível de desempenho técnico e ético da ISC;
- e) As variáveis pertinentes, neste caso, correspondem aos fatores anteriormente identificados: a tecnicidade dos relatórios e restantes produtos da ISC; a definição objetiva do quadro de atuação quer ao nível da organização interna quer no serviço externo; a transparência na tomada de decisão, nas regras de atuação e na demonstração da adequação das técnicas e metodologias utilizadas; o recurso a mecanismos adequados de recrutamento; e a qualificação e grau de conhecimento do trabalho da ISC pelos *stakeholders*;

- f) O nível de desempenho das ISC nas variáveis pertinentes pode classificar-se com os valores 1, 2 e 3 (fraco, médio e elevado, respetivamente);
- g) Os valores aquém de 3 (elevado) nas variáveis pertinentes podem representar um acréscimo de igual montante no impacto na vida do auditor, utilizado para garantir que este cumpre e é visto como cumprindo os requisitos éticos da ISC.

O quadro seguinte (**Figura 05**) apresenta algumas das combinações possíveis entre os valores das variáveis pertinentes e o seu impacto na vida privada do auditor:

Figura 05 – Matriz de fatores com impacto na perceção pública da ISC

ISC	Tecnicidade dos relatórios	Definição objetiva do quadro de atuação	Transparência multinível	Recrutamento adequado	Qualificação e conhecimento dos <i>stakeholders</i>	Impacto na vida privada do auditor*
A	3	3	3	3	3	1
B	3	3	3	3	2	2
C	3	3	3	2	2	3
D	3	3	2	2	2	4
E	3	2	2	2	2	5
F	2	2	2	2	2	6
G	2	2	2	2	1	7
H	2	2	2	1	1	8
I	2	2	1	1	1	9
J	2	1	1	1	1	10
K	1	1	1	1	1	11

* Soma do Impacto intrínseco não eliminável (=1) com o impacto passível de eliminação por efeito de melhoria das variáveis (de 0 a 10).

Com esta sistematização procura demonstrar-se que o impacto e as restrições na vida privada do auditor devem conduzir-se para um nível mínimo, aquele que já não possa ser suprimido sem pôr em causa, numa avaliação racional e tecnicamente sustentada, a credibilidade e prestígio da ISC.

Esse nível mínimo deve prosseguir-se atuando eficazmente sobre o conjunto de variáveis que revelem pertinência na opinião que a generalidade dos cidadãos, mas mais especificamente dos principais *stakeholders*, vão construindo da ISC, dos seus auditores e do seu trabalho.

Neste caso, conclui-se que quanto mais elevada for a qualidade técnica do trabalho da ISC, mais objetivo e regulado for o seu quadro de atuação, mais adequado for o processo de recrutamento e afetação às várias funções e maior a transparência adotada, menor será a necessidade de impor restrições à vida privada do auditor pois, por um lado, a qualidade do seu desempenho profissional já se encontra validada previamente por um contexto e um percurso que dá garantias e, por outro, as opções de natureza individual e privada deixam de ser tão passíveis de toldar a apreciação pública do trabalho da ISC.

No limite, se qualquer outro técnico habilitado, utilizando os mesmos dados e informação e recorrendo às mesmas técnicas e metodologias, puder chegar às mesmas conclusões, poder-se-á concluir que a ISC reúne condições para aproximar o impacto na vida privada do auditor ao seu nível mínimo.

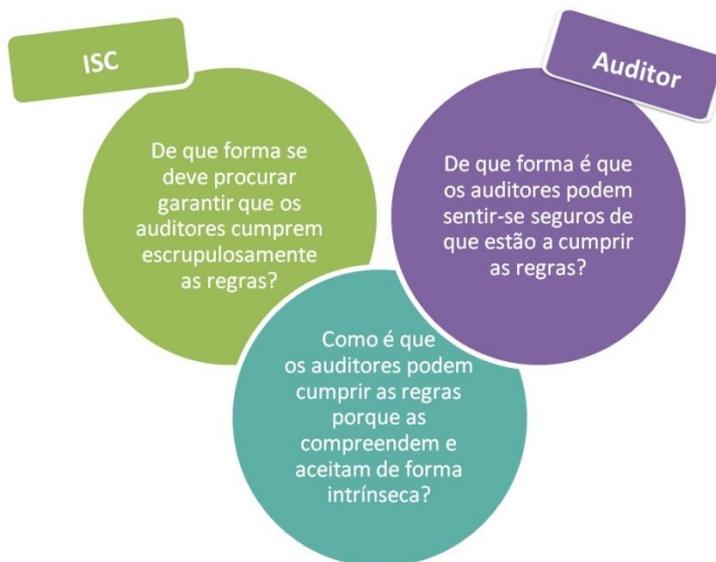
2.2. Como implementar a estratégia

Para implementar a estratégia defendida no ponto anterior, definem-se previamente as restrições máximas aceitáveis, que neste caso se consideram como sendo o impacto intrínseco não eliminável. Este traduz o grau de restrições à vida privada do auditor aceites como necessárias para que a ISC possa prosseguir os seus fins com eficácia, de forma íntegra e independente, devendo ser apurado tendo em conta as especificidades de cada instituição e o contexto cultural e ético da sociedade em que se insere.

Para que possa ser bem-sucedida e estável, a estratégia deverá tornar interdependentes os interesses da ISC e do seu auditor (**Figura 06**): a

primeira pretende garantir o respeito pelas regras estabelecidas e o segundo pretende assegurar-se que a sua prática profissional está conforme com o quadro normativo que regula a sua atuação.

Figura 06 – Interdependência entre os objetivos da ISC e do auditor



A implementação das restrições máximas aceitáveis poderá ser conseguida recorrendo a regras impostas pela ISC ao auditor, promovendo a adesão consciente dos auditores a regras que conhecem e que consideram ser do seu interesse seguir ou através de uma solução que combine as duas opções anteriores.

Qualquer que seja a fórmula utilizada, existe um conjunto de aspetos críticos cuja não adoção ou perceção pela generalidade da organização pode pôr em causa qualquer estratégia, pois deles depende a perceção de coerência entre aquilo que se diz e aquilo que se pratica:

- a) Assegurar uma cultura da liderança pelo exemplo;

- b) Assegurar que as restrições são progressivas em função da responsabilidade assumida na ISC;
- c) Adotar uma infraestrutura ética efetiva na organização.

3. Modelo de “Roteiro Ético”

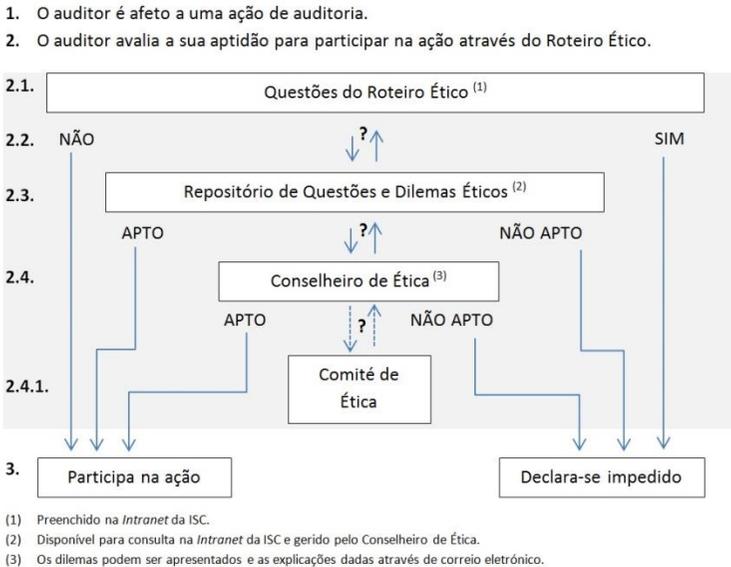
Considerados estes aspetos, prosseguiu-se com a apresentação do modelo de Roteiro Ético, que serve de suporte à decisão consciente do auditor que enfrente uma questão com implicações éticas⁵. Este roteiro (**Figura 07**) combina um questionário sequencial (para autoavaliar a aptidão ou inaptidão do auditor para realizar a auditoria) com um “Repositório de Dilemas Éticos” (usado para resolver questões para as quais já existe um padrão de atuação), um “Conselheiro de Ética”⁶ (para questões mais complexas) e, como última instância, um “Comité de Ética”⁷.

⁵ O auditor irá percorrer o Roteiro Ético, aqui considerado como um caminho de consciencialização da sua aptidão ou inaptidão ética para efetuar determinada ação de auditoria, e que deve ser compatível com as várias legislações nacionais e incorporar as características culturais específicas de cada país.

⁶ O Conselheiro de Ética poderá também propor e organizar formações no campo da Ética, fundamentadas na tipologia e afluência de questões éticas que lhe sejam colocadas, bem como promover encontros e fóruns de discussão entre auditores com o intuito de partilhar experiências, preocupações e, sobretudo, aprenderem uns com os outros.

⁷ Constituído por membros de referência da ISC no campo da ética e chamados a pronunciarem-se no caso do Conselheiro de Ética necessitar de alguma clarificação.

Figura 07 – Esquematização do modelo de Roteiro Ético



O modelo de Roteiro Ético foi apresentado em pormenor a partir deste esquema, de forma a perceber-se a sua aplicação na prática a partir do momento em que um auditor é alocado a uma ação de auditoria, nos termos expostos no **Anexo 3**.

No sentido de simular a aplicação prática do Roteiro Ético foi atribuído um estudo de caso a cada grupo, nos moldes que constam do **Anexo 4**. Perante uma proposta de auditoria específica (“Auditoria de desempenho à entidade nacional emissora e gestora de dívida pública”), foram distribuídos pelos grupos de trabalho questões com elevadas implicações éticas, para que pudessem utilizar o percurso indicado pelo “Roteiro Ético”⁸ e concluir se, face à questão colocada, o auditor estaria, do ponto de vista ético, apto ou não apto para fazer parte da equipa que levaria a cabo a referida ação de auditoria.

⁸ Responder conscientemente às questões do Roteiro, esclarecer dúvidas no “Repositório de Questões e Dilemas Éticos” e questionar o “Conselheiro de Ética”, que na dúvida poderá ainda recorrer ao “Comité de Ética”.

Na generalidade, os grupos debateram as questões intensivamente e compreenderam o seu mecanismo de implementação, ou seja, o “Roteiro Ético” ajudou-os a ultrapassar adequadamente o dilema específico que enfrentavam. Para além disso, foi possível conhecer, embora de forma necessariamente superficial, abordagens diferentes entre as ISC.

ANEXO 1

1.º EXERCÍCIO: DEBATER O IMPACTO DO TRABALHO DO AUDITOR NA SUA VIDA PRIVADA

1. Que condicionalismos se colocam à vida privada do auditor devido à natureza do seu trabalho?
2. Que exposição e intervenção pública pode o auditor ter?
2. Que tipo de mecanismos e regras foram implementados pela ISC para regular o comportamento ético dos auditores?
3. Que medidas ou práticas entende poderem reforçar a imagem ética da ISC e dos seus auditores e que efeitos gerariam nas liberdades individuais, consagradas em muitos casos nos textos constitucionais?
4. As restrições com impacto na vida privada do auditor devem ou não ser conduzidas ao seu nível mínimo, desde que se garanta a eficácia do trabalho do auditor e a credibilidade da ISC?

ANEXO 2

2.º EXERCÍCIO: IDENTIFICAR E AVALIAR OS FATORES QUE ATUAM SOBRE A PERCEÇÃO PÚBLICA

1. Classifique os seguintes fatores quanto à sua relevância na percepção pública da qualidade técnica da auditoria e da independência da ISC (**1 – irrelevante; 2 – pouco relevante; 3 – relevante; 4 – muito relevante; 5 - Indispensável**), sugerindo outras que considere relevantes:

Recrutamento Adequado (baseado na competência e nos valores éticos)

Qualidade técnica dos relatórios (o seu conteúdo é sólido, seja em termos metodológicos, de meios de prova ou de conclusões)

Definição objetiva do quadro de atuação (existem normas claras e públicas acerca das competências, do funcionamento interno, do recrutamento, do relacionamento com os auditados, de apresentação de resultados)

Transparência multinível (o público em geral é informado dos objetivos da auditoria, dos vários envolvidos na execução e aprovação, dos resultados obtidos e das consequências, recorrendo a todos os meios de informação pertinentes)

Reforço da qualificação e conhecimentos dos *stakeholders* (ações de informação, sensibilização e formação destinados a um público alargado; aumento da intervenção no espaço mediático; presença no percurso formativo dos jovens)

Outro

2. Assuma que o trabalho produzido pela ISC é tecnicamente robusto e que a cultura interna está fortemente cimentada em valores éticos. Ainda assim, o risco do seu trabalho ser visto e percebido como incompetente ou ser

associado a uma captura por interesses pode resultar de uma falha na comunicação da mensagem ou no seu entendimento pelos *stakeholders*.

Nesse cenário, avalie a pertinência das propostas seguintes (**1 – irrelevante; 2 – pouco relevante; 3 – relevante; 4 – muito relevante; 5 - Indispensável**), sugerindo outras que considere relevantes:

- A. Divulgar uma nota metodológica, em formato padronizado, junto de cada relatório de auditoria, onde constem os objetivos, as metodologias e técnicas utilizadas e as exclusões de âmbito;
- B. Divulgar, em formato padronizado, o *curriculum* sintético de todos os elementos envolvidos na elaboração e aprovação do relatório de auditoria (nomeadamente dos dirigentes e auditores), incluindo a informação do número de anos em que são responsáveis por auditar a entidade em questão.
- C. Criar espaços de sensibilização, formação, divulgação da ação e dos trabalhos da ISC, através de formas convencionais (conferências, seminários, colóquios, representação em eventos, espaços informativos nos média) e novas formas de comunicação (redes sociais, *podcasts*)
- D. Apresentação pública dos resultados de cada ação de auditoria, num modelo de comunicação com objetividade e clareza e posterior fornecimento de um documento escrito aos meios de comunicação interessados;
- E. Divulgação, no sítio da internet da ISC, do Código de Ética e de outros documentos relacionados com requisitos éticos, onde estejam claramente identificados os valores e princípios éticos defendidos pela ISC, as obrigações e impedimentos a que os seus auditores estão sujeitos, bem como as regras sancionatórias aplicáveis aos comportamentos inadequados, sendo esta informação também disponibilizada à entidade auditada no início de cada ação;
- F. Divulgação, no sítio da internet da ISC, dos critérios de recrutamento e seleção dos seus auditores e dirigentes, da avaliação de desempenho e das políticas remuneratórias.
- Outro _____

ANEXO 3

Nota explicativa da forma de aplicação prática do “Roteiro Ético”

1. O auditor é afeto a uma determinada ação de auditoria.
2. O auditor avalia a sua aptidão para participar na ação através do Roteiro Ético.

2.1. Responde sequencialmente às seguintes questões, continuando para a seguinte apenas se a resposta for negativa:

A – Tem algum condicionamento ou limitação de natureza ideológica, cultural ou profissional que possa afetar a qualidade técnica, a imparcialidade e a independência exigíveis?

B – A sua relevância profissional e académica, exterior à ISC, o seu património ou rendimentos, o seu reconhecimento, público ou junto de pessoas ou grupos que lhe servem de referência, depende, em alguma medida, da forma como pode influenciar e condicionar os resultados da ação de auditoria?

C – Existem pessoas cujo bem-estar não lhe é indiferente, dentro ou fora da organização a auditar, que podem, por alguma via, sair penalizadas ou beneficiadas pelos resultados da mesma?

D – Considera provável que a perceção pública que os auditados e a generalidade dos destinatários têm de si tenha um efeito negativo na apreciação da sua integridade e da qualidade dos resultados obtidos na ação de auditoria?

2.2. Se todas as respostas foram negativas, o auditor deve considerar-se apto, do ponto de vista ético, para realizar a auditoria. Se obteve uma resposta positiva em alguma das perguntas deve considerar-se impedido, por razões éticas, de efetuar a auditoria.

2.3. Se, em alguma questão, permanece com dúvidas face à sua situação específica, deve recorrer ao Repositório de Questões e Dilemas Éticos (específico de cada ISC e disponível na sua *Intranet*) com casos tipo, uns no sentido da aptidão e outros da inaptidão para a realização

da auditoria. Se conseguir, desta forma, esclarecer as suas dúvidas deve passar à questão seguinte e agir de acordo com o previsto no n.º anterior.

2.4. Quando o Roteiro Ético e o Repositório de Questões e Dilemas Éticos não for suficiente para guiar e esclarecer o auditor perante uma situação específica, este deve recorrer ao Conselheiro de Ética da ISC (com funções de orientação e aconselhamento) que analisará o caso, orientará uma solução e, quando pertinente, utilizará o caso específico para alimentar o Repositório de Questões e Dilemas Éticos, cuidando de o tornar despersonalizado e utilizável de forma universal.

2.4.1. Em situações mais complexas ou quando o Conselheiro Ético sinta necessidade de uma análise colegial, poderá recorrer ao Comité de Ética da ISC, constituído por pessoas consideradas referências éticas dentro da ISC, cabendo-lhe a ele (Conselheiro) informar o auditor das conclusões.

3.º EXERCÍCIO – SIMULAR A APLICAÇÃO DO ROTEIRO ÉTICO

Auditoria de desempenho à entidade nacional emissora e gestora da dívida pública.

Conselheiro Ético: _____

Questão Equipa 1: O auditor não dispõe de conhecimentos técnicos adequados na área de emissão e gestão da dívida pública.

Questão Equipa 2: O auditor aplicou há cerca de um ano 90% das suas economias na dívida pública emitida pela entidade auditada.

Questão Equipa 3: O auditor foi colega de turma do atual diretor da entidade auditada, mantendo estes uma relação de amizade que é do conhecimento público desde então.

Questão Equipa 4: O auditor considera que a venda de dívida pública aos organismos do Estado prejudica o país, tendo publicado um artigo numa revista técnica sobre o assunto, que tem gerado alguma controvérsia na opinião pública.

Questão Equipa 5: O auditor escreve uma coluna de opinião sobre macroeconomia num jornal com grande visibilidade, abordando muitas vezes a questão da emissão e gestão da dívida pública.

Questão Equipa 6: A entidade auditada usa um modelo de emprego precário para cerca de 30% dos seus trabalhadores, que são naturalmente os primeiros a ser dispensados num contexto de reestruturação. O auditor vulgarmente tem manifestado aos colegas a sua oposição a estes modelos de contratação precária uma vez que estes geram efeitos negativos no trabalho realizado e na satisfação dos trabalhadores.

Questão Equipa 7: Já faz dois meses desde que o auditor foi apresentado ao atual diretor da entidade auditada durante uma reunião de amigos *gays*. No entanto, ele pretende manter a sua orientação sexual estritamente no domínio privado.

Questões do Roteiro Ético (Sim / Não):

A – Tem algum condicionamento ou limitação de natureza ideológica, cultural ou profissional que possa afetar a qualidade técnica,

a imparcialidade e a independência exigíveis?

B – A sua relevância profissional e académica, exterior à ISC, o seu património ou rendimentos, o seu reconhecimento, público ou junto de pessoas ou grupos que lhe servem de referência, depende, em alguma medida, da forma como pode influenciar e condicionar os resultados da ação de auditoria?

C – Existem pessoas cujo bem-estar não lhe é indiferente, dentro ou fora da entidade a auditar, que podem, por alguma via, sair penalizadas ou beneficiadas pelos resultados da mesma?

D – Considera provável que a perceção pública que os auditados ou a generalidade dos destinatários têm de si tenha um efeito negativo na apreciação da sua integridade e da qualidade dos resultados obtidos na ação de auditoria?

Repositório de Dilemas Éticos (Apto / Não apto)

Conselheiro de Ética (Apto / Não apto)

Decisão (participa na ação / declara-se impedido) _____

1. Quando um auditor considerar que não dispõe dos conhecimentos técnicos necessários para contribuir cabalmente para o sucesso de uma determinada ação de auditoria, deverá informar disso mesmo a chefia. Só poderá participar nesse ação de auditoria se não estiver disponível outro técnico melhor preparado e depois de lhe ser disponibilizada formação e informação adequada sobre o tema.
2. Quando for expectável que os resultados de uma ação de auditoria venham a ter um impacto relevante nos rendimentos e património do auditor, este fica eticamente inibido de participar na ação em causa.
3. Não poderá participar numa auditoria o auditor que possua uma relação de amizade ou inimizade com algum responsável da entidade auditada. Relações de vizinhança, de trabalho ou qualquer outro tipo de contactos, só se tornam relevantes se vierem acrescentadas de um sentimento de amizade ou inimizade que, dada a sua natureza, pode afetar a imparcialidade do auditor ou pelo menos a perceção pública da mesma.

SÍNTESE DO RELATÓRIO ANUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ANO JUDICIAL DE 2014/2015*¹

¹ O Relatório Anual do Ministério Público junto do Tribunal de Contas respeita ao período do ano judicial de 1 de setembro de 2014 a 31 de agosto de 2015, em cumprimento da Ordem de Serviço n.º 8/2014, de 13 de novembro, PGR- Procuradora-Geral da República.

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), **república** **em anexo à Lei n.º 20/2015, de 9 de março**, 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 1ª Secção, encarregada da fiscalização prévia e, em certos casos, da fiscalização concomitante; a 2ª Secção, encarregada da fiscalização concomitante e sucessiva de verificação, controlo e auditoria; e a 3ª 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).

2. 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, nos mesmos termos do que ocorre na fiscalização sucessiva, o Ministério Público emite parecer prévio à aprovação do Relatório de Auditoria e é notificado de todos os relatórios finais aprovados.

3. Na 2.ª Secção (Fiscalização Sucessiva)

A partir da entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o Ministério Público passou a poder comparecer e emitir Parecer nos processos de Auditoria da 2.ª Secção (igualmente nos processos de auditoria da 1.ª Secção), o que por norma acontece antes da aprovação do respetivo Relatório.

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.º 54.º, n.º 4 e 57.º, n.º1, da LOPTC).

- 4.** A par dos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 57.º, 58.º e 89.º, são enviados ao Ministério Público, por despacho do juiz da 2.ª Secção responsável pela respetiva área, os relatórios das ações dos órgãos de controlo interno (OCI), para efeito de efetivação de responsabilidades financeiras.

Questão importante e problemática prende-se com a relevação da responsabilidade nos processos inspetivos dos órgãos de controlo interno, que não está expressamente consagrada na lei, o que poderá criar evidentes desigualdades relativamente aos infratores que foram alvo das ações de controlo levadas a cabo pelo Tribunal de Contas.

A solução de tal questão poderá passar pela adoção de providência normativa com vista a colocar em pé de igualdade os indiciados responsáveis nos relatórios dos processos inspetivos e nos processos de auditoria do Tribunal de Contas. Exigência que decorre do próprio modelo de efetivação de responsabilidade financeira vigente no nosso ordenamento jurídico (vide artigos 12.º, 13.º, 57.º e 89.º da LOPTC).

5. O Ministério Público está vinculado à base factual constante dos relatórios que lhe são remetidos, mas não está vinculado à qualificação jurídica dos factos neles constantes. Pode desenvolver diligências complementares de prova (artigos 29.º, n.º 6 e 89.º, n.º 1 da LOPTC), não se incluindo nestas as diligências para suprimento de nulidades processuais, tais como falta de contraditório pessoal e/ou institucional na fase do processo de auditoria/inspetivo (artigos 12.º, n.º 2, alínea b) e 13.º, n.ºs 1 e 2 da LOPTC*¹⁾.

¹⁾«Artigo 12.º

Colaboração dos órgãos de controlo interno

1 — (...)

2 — O dever de colaboração com o Tribunal referido no número anterior compreende:

a) (...)

b) O envio dos relatórios das suas ações, por decisão do ministro ou do órgão competente para os apreciar, sempre que contenham matéria de interesse para a ação do Tribunal, concretizando as situações geradoras de eventuais responsabilidades com indicação documentada dos factos, do período a que respeitam, da identificação completa dos responsáveis, das normas violadas, dos montantes envolvidos e do exercício do contraditório institucional e pessoal, nos termos previstos no artigo 13.º;

(...))»

«Artigo 13.º

Princípio do contraditório

1 — Nos casos sujeitos à sua apreciação, o Tribunal de Contas ouve os responsáveis individuais e os serviços, organismos e demais entidades interessadas e sujeitas aos seus poderes de jurisdição e controlo financeiro.

2 — É assegurado aos responsáveis, previamente à instauração dos processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre

6. 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.

Assim, compete ao Ministério Público:

- Requerer os julgamentos, com base nos relatórios 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.
7. 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.

os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos.

(...»

B- Representação do Ministério Público junto do Tribunal de Contas

- 8.** Durante o ano judicial de 2014/2015, a representação do Ministério Público junto do Tribunal de Contas (sede) foi assegurada por **dois** procuradores-gerais adjuntos (o terceiro procurador-geral adjunto entrou em funções em 1/09/2015).

- 9.** 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** assistente técnica (cessou funções em 31/11/2015).O Núcleo de Apoio ao Ministério Público assegura o apoio técnico, administrativo e de tramitação processual, 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.

C- Atividade do Ministério Público

- 10.** No ano judicial 2014/2015, o Ministério Público emitiu **64** pareceres em projetos de relatório, **19** dos quais em sede de fiscalização concomitante (1ª Secção) e **45** em sede de fiscalização sucessiva (2ª Secção). Esteve presente em **50** sessões das respetivas Secções.

- 11.** A totalidade dos Relatórios do Tribunal de Contas remetidos ao Ministério Público durante o ano judicial, reparte-se da forma seguinte: **17** da 1ª Secção, **41** da 2ª Secção e **1** Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Assembleia da República. Acrescem, transitados do ano anterior, **3** Relatórios da 1ª Secção, **16** da 2ª Secção.

12. Do total de Relatórios, foram notificados, com evidência de infrações financeiras, **12** da 1ª Secção, **6** da 2ª Secção e **28** de Órgãos de Controlo Interno. A estes acrescem, transitados do ano anterior, **3** Relatórios da 1ª Secção, **11** da 2ª Secção, **12** de Órgãos de Controlo Interno.

13. O Ministério Público proferiu **24** despachos de arquivamento em processos nos quais eram evidenciadas infrações financeiras e tais arquivamentos tiveram como fundamentos:
 - A falta de pressupostos da responsabilidade financeira, designadamente o elemento subjetivo das infrações;
 - A falta de pressupostos processuais: existência de nulidades insuportáveis por não efetivação ou efetivação deficiente do contraditório;
 - A Insuficiência de elementos de facto ou de prova.

14. Foram, ainda, proferidos **12** despachos finais de extinção do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória por pagamento voluntário de multa.

15. Transitaram para o ano judicial 2015/2016, **14** Relatórios de Órgãos de Controlo Interno e **13** Relatórios de Auditoria do Tribunal.

16. Do total de relatórios, foram participados ao MP sem evidência de infrações: **5** da 1ª Secção, **35** da 2ª Secção, **27** de OCI e **1** Parecer do TC sobre a Conta da Assembleia da República.

17. Foram ainda objeto de encaminhamento **24** outras notificações (denúncias/ queixas).

18. Durante o ano judicial 2014/2015 foram distribuídos, na 1ª instância, **14** processos de julgamento de responsabilidade financeira. Nos recursos com origem em processos da 1ª Secção o Ministério Público emitiu **23** pareceres e para o Plenário da 3ª Secção interpôs **5** recursos e emitiu parecer em **18**.

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA¹²

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 2015 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	
Sentença nº 019/2015 - 3ª S/SS	241
ABSOLVIÇÃO DA INFRAÇÃO	
Acórdão nº 002/2015 - 3ª S/PL	242
ACESSO AOS FUNDOS COMUNITÁRIOS	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
ACORDO EXTRAJUDICIAL	
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 002/2015 - 1ª S/SS	226
ACUMULAÇÃO DA APOSENTAÇÃO COM O EXERCÍCIO DE FUNÇÕES POLÍTICAS	
Relatório de Auditoria nº 012/2015 - FS/SRM	271
ACUMULAÇÃO DA APOSENTAÇÃO EM EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PÚBLICAS	
Relatório de Auditoria nº 012/2015 - FS/SRM	271
ACUMULAÇÃO DE VENCIMENTOS COM PENSÕES DE REFORMA	
Relatório de Auditoria nº 012/2015 - FS/SRM	271
ADENDA	
Acórdão nº 007/2015 - 1ª S/PL	210
ADJUDICAÇÃO	
Acórdão nº 007/2015 - 1ª S/PL	210
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/PL	221
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 002/2015 - 1ª S/SS	226
Relatório de Auditoria nº 014/2015 - FP/SRM	271
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - PG	185
ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA	
Acórdão nº 024/2015 - 3ª S/PL	248
ADMINISTRAÇÃO LOCAL DIRETA	
Decisão nº 004-FP/2015 - SRM	266

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	
Decisão nº 001-FP/2015 - SRM	263
AFETAÇÃO DE VERBAS	
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
AJUDAS DE CUSTO	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
Sentença nº 010/2015 - 3ª S/SS	238
AJUSTE DIRETO	
Acórdão nº 001/2015 - 1ª S/PL	202
Acórdão nº 012/2015 - 1ª S/PL	213
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/PL	219
Decisão nº 001/2015 - SRA	257
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 002/2015 - 1ª S/SS	226
Relatório de Auditoria nº 023/2015 - 2ª S/SS	233
Sentença nº 001/2015 - 3ª S/SS	237
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE	
Acórdão nº 001/2015 - 1ª S/SS	189
Acórdão nº 007/2015 - 1ª S/PL	210
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/SS	195
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/SS	199
Acórdão nº 020/2015 - 1ª S/SS	201
Decisão nº 004/2015 - SRA	258
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE NA ESCOLHA DO PROCEDIMENTO	
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/PL	219
ALVARÁ	
Decisão nº 001-FP/2015 - SRM	263
Decisão nº 004-FP/2015 - SRM	266
ANO 2011	
Sentença nº 019/2015 - 3ª S/SS	241
ANULABILIDADE	
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/SS	199
APOSENTADO	
Acórdão nº 029/2015 - 3ª S/PL	251
APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS	

Relatório de Auditoria nº 014/2015 - FP/SRM	271
AQUISIÇÃO DE AÇÕES	
Acórdão nº 016/2015 - 1ª S/SS	197
AQUISIÇÃO DE BENS	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS	
Decisão nº 004/2015 - SRA	258
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
ARTIGO 127º DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	
Sentença nº 017/2015 - 3ª S/SS	240
ARTIGO 52º, Nº 3 DA CRP	
Acórdão nº 026/2015 - 3ª S/PL	249
ARTIGO 66º, Nº 1, ALÍNEAS C) E D) DA LOPTC	
Acórdão nº 013/2015 - 3ª S/PL	246
ASSISTÊNCIA TÉCNICA	
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/PL	219
ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS	
Acórdão nº 003/2015 - 1ª S/PL	205
Acórdão nº 007/2015 - 1ª S/PL	210
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/PL	219
ASSUNÇÃO DE DESPESAS	
Sentença nº 019/2015 - 3ª S/SS	241
ATIVIDADE COMERCIAL	
Acórdão nº 016/2015 - 1ª S/SS	197
ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL	
Acórdão nº 013/2015 - 1ª S/PL	214
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/PL	217
Acórdão nº 016/2015 - 1ª S/SS	197
Relatório de Auditoria nº 002/2015 - FS/SRA	259
ATRASO NO CUMPRIMENTO	
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS	
Acórdão nº 005/2015 - 1ª S/SS	190

Acórdão nº 013/2015 - 1ª S/PL	214
Acórdão nº 016/2015 - 1ª S/SS	197
AUDITORIA AMBIENTAL	
Relatório de Auditoria nº 028/2015 - 2ª S/SS	234
AUDITORIA DE SISTEMAS	
Relatório de Auditoria nº 015/2015 - 2ª S/SS	232
Relatório de Auditoria nº 024/2015 - 2ª S/PL	233
AUDITORIA FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
Relatório de Auditoria nº 015/2015 - 2ª S/SS	232
Relatório de Auditoria nº 022/2015 - 2ª S/SS	232
Relatório de Auditoria nº 023/2015 - 2ª S/SS	233
Relatório de Auditoria nº 024/2015 - 2ª S/PL	233
AUDITORIA OPERACIONAL	
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
AUDITORIA ORIENTADA	
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº	
002/2015 - 1ª S/SS	226
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº	
005/2015 - 1ª S/SS	227
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº	
013/2015 - 1ª S/SS	227
Relatório de Auditoria nº 001/2015 - 1ª S/SS	226
Relatório de Auditoria nº 002/2015 - FS/SRA	259
Relatório de Auditoria nº 005/2015 - FS/SRA	259
Relatório de Auditoria nº 012/2015 - FS/SRM	271
Relatório de Auditoria nº 014/2015 - FP/SRM	271
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
AUTARQUIA LOCAL	
Acórdão nº 005/2015 - 1ª S/SS	190
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/SS	193
AUTONOMIA LOCAL	
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/PL	217
AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS	
Acórdão nº 005/2015 - 1ª S/SS	190
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/PL	217
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/SS	193

Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/SS	199
Acórdão nº 020/2015 - 1ª S/SS	201
AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO	
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 013/2015 - 1ª S/SS	227
AUTORIZAÇÃO PRÉVIA	
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 002/2015 - 1ª S/SS	226
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS	
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/PL	221
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
AVALIAÇÃO PRÉVIA	
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
BALANÇO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 022/2015 - 2ª S/SS	232
BENEFÍCIO FISCAL	
Relatório de Auditoria nº 024/2015 - 2ª S/PL	233
BENEFÍCIO SOCIAL	
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/SS	195
BOA FÉ	
Acórdão nº 003/2015 - 1ª S/PL	205
CABIMENTO ORÇAMENTAL	
Acórdão nº 007/2015 - 1ª S/PL	210
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/PL	219
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 002/2015 - 1ª S/SS	226
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 005/2015 - 1ª S/SS	227
CADERNO DE ENCARGOS	
Relatório de Auditoria nº 014/2015 - FP/SRM	271
CAPACIDADE TÉCNICA E FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 014/2015 - FP/SRM	271
CASA DE FUNÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 023/2015 - 2ª S/SS	233

CAUÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 005/2015 - FS/SRA	259
CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA	
Acórdão nº 007/2015 - 1ª S/PL	210
Relatório de Auditoria nº 001/2015 - 1ª S/SS	226
CLASSIFICAÇÃO DE IMÓVEIS	
Relatório de Auditoria nº 022/2015 - 2ª S/SS	232
CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 015/2015 - 2ª S/SS	232
COBRANÇA DE IMPOSTOS	
Relatório de Auditoria nº 015/2015 - 2ª S/SS	232
COIMA	
Relatório de Auditoria nº 022/2015 - 2ª S/SS	232
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 005/2015 - FS/SRA	259
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAR AS SUBVENÇÕES PARLAMENTARES	
Acórdão nº 013/2015 - 3ª S/PL	246
CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO	
Acórdão nº 001/2015 - 1ª S/SS	189
Decisão nº 001/2015 - SRA	257
Decisão nº 004-FP/2015 - SRM	266
Sentença nº 001/2015 - 3ª S/SS	237
CONCURSO PÚBLICO	
Acórdão nº 001/2015 - 1ª S/SS	189
Decisão nº 001/2015 - SRA	257
Decisão nº 001-FP/2015 - SRM	263
CONDENAÇÃO	
Acórdão nº 024/2015 - 3ª S/PL	248
CONSCIÊNCIA DA ILICITUDE	
Sentença nº 019/2015 - 3ª S/SS	241
CONSIGNAÇÃO DA RECEITA	
Acórdão nº 003/2015 - 1ª S/PL	205
CONSOLIDAÇÃO	

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - PG	185
CONSULTORIA	
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - PG	185
CONTABILIDADE	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
CONTABILIDADE E GESTÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 022/2015 - 2ª S/SS	232
CONTABILIDADE PATRIMONIAL	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
CONTABILIZAÇÃO DA RECEITA	
Relatório de Auditoria nº 015/2015 - 2ª S/SS	232
Relatório de Auditoria nº 024/2015 - 2ª S/PL	233
CONTRACÇÃO DE EMPRÉSTIMOS POR PARTE DOS MUNÍCIPIOS	
Acórdão nº 004/2015 - 3ª S/PL	243
CONTRAORDENAÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 022/2015 - 2ª S/SS	232
CONTRATAÇÃO IN HOUSE	
Acórdão nº 009/2015 - 1ª S/SS	191
CONTRATAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS	
Sentença nº 001/2015 - 3ª S/SS	237
CONTRATAÇÃO PÚBLICA	
Acórdão nº 004/2015 - 1ª S/PL	207
Acórdão nº 012/2015 - 1ª S/PL	213
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/PL	221
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 002/2015 - 1ª S/SS	226
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 005/2015 - 1ª S/SS	227
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
Relatório de Auditoria nº 023/2015 - 2ª S/SS	233
CONTRATO ADICIONAL	
Acórdão nº 002/2015 - 3ª S/PL	242

CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 001/2015 - 1ª S/SS	189
Relatório de Auditoria nº 028/2015 - 2ª S/SS	234
CONTRATO DE ASSOCIAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
CONTRATO DE AUTONOMIA ESCOLAR	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
CONTRATO DE COMPRA E VENDA	
Decisão nº 004/2015 - SRA	258
CONTRATO DE CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 005/2015 - FS/SRA	259
CONTRATO DE EMPREITADA	
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/SS	199
Decisão nº 004-FP/2015 - SRM	266
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO	
Acórdão nº 002/2015 - 1ª S/PL	204
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/SS	193
Acórdão nº 020/2015 - 1ª S/SS	201
CONTRATO DE FORMAÇÃO EM POSTO DE TRABALHO	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
CONTRATO DE FRETAMENTO	
Acórdão nº 012/2015 - 1ª S/PL	213
CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA	
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/PL	217
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 003/2015 - 1ª S/PL	205
Acórdão nº 007/2015 - 1ª S/PL	210
Acórdão nº 009/2015 - 1ª S/SS	191
Acórdão nº 012/2015 - 3ª S/PL	245
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/PL	219
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/SS	195
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/PL	221
CONTRATO PROGRAMA	
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/SS	193
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/SS	199
Relatório de Auditoria nº 002/2015 - FS/SRA	259

CONTRATOS	
Sentença nº 019/2015 - 3ª S/SS	241
CONTRATOS PROGRAMA	
Acórdão nº 019/2015 - 1ª S/PL	222
CONTROLO ANÁLOGO	
Acórdão nº 009/2015 - 1ª S/SS	191
CONTROLO DA RECEITA CESSANTE	
Relatório de Auditoria nº 024/2015 - 2ª S/PL	233
CONTROLO DE GESTÃO	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
CONTROLO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 024/2015 - 2ª S/PL	233
CONTROLO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 015/2015 - 2ª S/SS	232
Relatório de Auditoria nº 024/2015 - 2ª S/PL	233
COOPERATIVA	
Acórdão nº 005/2015 - 1ª S/SS	190
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO	
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/PL	221
CRITÉRIO DE APRECIACÃO	
Relatório de Auditoria nº 028/2015 - 2ª S/SS	234
CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	
Decisão nº 004/2015 - SRA	258
CRITÉRIOS DE DESEMPATE	
Decisão nº 004-FP/2015 - SRM	266
CULPA	
Acórdão nº 024/2015 - 3ª S/PL	248
Acórdão nº 027/2015 - 3ª S/PL	249
Acórdão nº 032/2015 - 3ª S/PL	252
Sentença nº 019/2015 - 3ª S/SS	241
CULPA DO AGENTE	
Acórdão nº 001/2015 - 3ª S/PL	241
CÚMULO DAS MULTAS APLICÁVEIS	
Acórdão nº 004/2015 - 3ª S/PL	243

CURSO TÉCNICO SUPERIOR PROFISSIONAL	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
CURSO VOCACIONAL	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
DA (IN)APLICABILIDADE DO C. P. CIVIL À 1ª SECÇÃO	
Acórdão nº 006/2015 - 1ª S/PL	209
DA (IN)VERIFICAÇÃO DO CASO JULGADO NO CASO EM APREÇO	
Acórdão nº 006/2015 - 1ª S/PL	209
DECISÃO	
Acórdão nº 027/2015 - 3ª S/PL	249
DEFESA	
Acórdão nº 024/2015 - 3ª S/PL	248
DELIBERAÇÃO	
Acórdão nº 005/2015 - 1ª S/SS	190
DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO	
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/SS	193
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/SS	199
DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO ESTRUTURAL	
Acórdão nº 020/2015 - 1ª S/SS	201
DESLOCAÇÃO EM SERVIÇO	
Sentença nº 010/2015 - 3ª S/SS	238
DESPACHO	
Acórdão nº 028/2015 - 3ª S/PL	250
DESPESA FISCAL	
Relatório de Auditoria nº 024/2015 - 2ª S/PL	233
DESPESA ILEGAL	
Sentença nº 010/2015 - 3ª S/SS	238
DESPESA PÚBLICA	
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
Relatório de Auditoria nº 015/2015 - 2ª S/SS	232
DESPESAS DE TRANSPORTE	
Sentença nº 010/2015 - 3ª S/SS	238

DEVER DAS EMPRESAS LOCAIS DE ALIENAR AS PARTICIPAÇÕES POR ELAS DETIDAS EM SOCIEDADES COMERCIAIS	
Acórdão n° 009/2015 - 1ª S/PL	212
DEVER DE REMETER DOCUMENTOS E DE PRESTAR INFORMAÇÕES	
Acórdão n° 013/2015 - 3ª S/PL	246
DIFUSÃO DA INFORMAÇÃO	
Relatório de Auditoria n° 009/2015 - 2ª S/PL	231
DIREITO À AÇÃO POPULAR	
Acórdão n° 026/2015 - 3ª S/PL	249
DIREITO DE SUPERFÍCIE	
Acórdão n° 014/2015 - 1ª S/SS	193
Acórdão n° 017/2015 - 1ª S/SS	199
DISPENSA DA MULTA	
Sentença n° 011/2015 - 3ª S/SS	239
DISSOLUÇÃO	
Acórdão n° 014/2015 - 1ª S/PL	217
Relatório de Auditoria n° 002/2015 - FS/SRA	259
DISSOLUÇÃO DE EMPRESAS LOCAIS	
Acórdão n° 019/2015 - 1ª S/PL	222
DISSOLUÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMPRESA LOCAL	
Acórdão n° 009/2015 - 1ª S/PL	212
DÍVIDA FUNDADA	
Acórdão n° 004/2015 - 3ª S/PL	243
DÍVIDAS	
Relatório de Auditoria n° 022/2015 - 2ª S/SS	232
DO INSTITUTO CASO JULGADO E SUA (IN)ADMISSIBILIDADE EM PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	
Acórdão n° 006/2015 - 1ª S/PL	209
DOCUMENTOS	
Relatório de Auditoria n° 001/2015 - 1ª S/SS	226
DOLO EVENTUAL	
Acórdão n° 012/2015 - 3ª S/PL	245

DOMÍNIO PÚBLICO MUNICIPAL	
Decisão nº 004/2015 - SRA	258
ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA	
Acórdão nº 004/2015 - 1ª S/PL	207
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
EFEITO DEVOLUTIVO DO RECURSO	
Acórdão nº 028/2015 - 3ª S/PL	250
EFICÁCIA DO CONTRATO	
Acórdão nº 007/2015 - 1ª S/PL	210
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão nº 004/2015 - 1ª S/PL	207
Relatório de Auditoria nº 014/2015 - FP/SRM	271
EMPRESA LOCAL EM FASE DE LIQUIDAÇÃO	
Acórdão nº 009/2015 - 1ª S/PL	212
ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
Acórdão nº 002/2015 - 1ª S/PL	204
ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	
Acórdão nº 002/2015 - 1ª S/PL	204
Acórdão nº 020/2015 - 1ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 002/2015 - FS/SRA	259
ENERGIA ELÉTRICA	
Relatório de Auditoria nº 005/2015 - FS/SRA	259
ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL	
Relatório de Auditoria nº 023/2015 - 2ª S/SS	233
ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - PG	185
ENSINO PARTICULAR E COOPERATIVO	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
ENSINO PROFISSIONAL	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
ENSINO PÚBLICO	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
ENSINO SECUNDÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233

ENTIDADE ADJUDICANTE	
Acórdão nº 001/2015 - 1ª S/SS	189
ENTIDADE AUDITADA	
Relatório de Auditoria nº 012/2015 - FS/SRM	271
ENTIDADE PROCESSADORA DOS VENCIMENTOS	
Relatório de Auditoria nº 012/2015 - FS/SRM	271
ENTIDADE REGULADORA	
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/SS	195
ENTIDADES PROCESSADORAS DAS PENSÕES	
Relatório de Auditoria nº 012/2015 - FS/SRM	271
EQUIPAMENTO INFORMÁTICO	
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/PL	219
ERÁRIO PÚBLICO	
Sentença nº 010/2015 - 3ª S/SS	238
ERRO	
Relatório de Auditoria nº 001/2015 - 1ª S/SS	226
ERRO SOBRE A ILICITUDE	
Sentença nº 001/2015 - 3ª S/SS	237
ESTUDO COMPARADOR PÚBLICO	
Acórdão nº 004/2015 - 1ª S/PL	207
EXCLUSIVIDADE	
Acórdão nº 001/2015 - 1ª S/SS	189
EXECUÇÃO DE CONTRATO SEM SUBMISSÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	
Acórdão nº 004/2015 - 3ª S/PL	243
EXECUÇÃO DO CONTRATO	
Acórdão nº 007/2015 - 1ª S/PL	210
Acórdão nº 009/2015 - 1ª S/SS	191
EXECUÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 005/2015 - FS/SRA	259
EXTINÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 002/2015 - FS/SRA	259
FACTO ILÍCITO	
Acórdão nº 001/2015 - 3ª S/PL	241

FALTA DE ASSINATURA	
Acórdão nº 028/2015 - 3ª S/PL	250
FALTA DE ATRIBUIÇÕES	
Acórdão nº 032/2015 - 3ª S/PL	252
FINANCIAMENTO	
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/PL	217
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	
Acórdão nº 002/2015 - 1ª S/PL	204
FREGUESIA	
Acórdão nº 005/2015 - 1ª S/SS	190
FUNÇÃO PÚBLICA	
Acórdão nº 029/2015 - 3ª S/PL	251
FUNCIONÁRIO MUNICIPAL	
Acórdão nº 012/2015 - 3ª S/PL	245
FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº	
002/2015 - 1ª S/SS	226
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
Relatório de Auditoria nº 028/2015 - 2ª S/SS	234
FUNDO DE APOIO MUNICIPAL	
Acórdão nº 020/2015 - 1ª S/SS	201
FUSÃO DE EMPRESAS	
Acórdão nº 013/2015 - 1ª S/PL	214
GABINETE	
Relatório de Auditoria nº 023/2015 - 2ª S/SS	233
GESTÃO DE RECEITAS	
Relatório de Auditoria nº 015/2015 - 2ª S/SS	232
GESTÃO FINANCEIRA	
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/SS	199
GESTÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
GESTOR AUTÁRQUICO	
Acórdão nº 029/2015 - 3ª S/PL	251

GRUPOS PARLAMENTARES	
Acórdão nº 013/2015 - 3ª S/PL	246
HABILITAÇÃO	
Decisão nº 001-FP/2015 - SRM	263
HABILITAÇÃO LEGAL	
Acórdão nº 005/2015 - 1ª S/SS	190
HOMOLOGAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 022/2015 - 2ª S/SS	232
IMPUGNAÇÃO	
Acórdão nº 027/2015 - 3ª S/PL	249
INACESSIBILIDADE À DOCUMENTAÇÃO	
Acórdão nº 019/2015 - 3ª S/PL	247
INCONSTITUCIONALIDADE	
Acórdão nº 002/2015 - 3ª S/PL	242
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/PL	217
INDEFERIMENTO DA RECLAMAÇÃO	
Acórdão nº 028/2015 - 3ª S/PL	250
INFRAÇÃO FINANCEIRA	
Acórdão nº 019/2015 - 3ª S/PL	247
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 005/2015 - 1ª S/SS	227
Relatório de Auditoria nº 001/2015 - 1ª S/SS	226
Sentença nº 019/2015 - 3ª S/SS	241
INFRAÇÃO FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA	
Acórdão nº 032/2015 - 3ª S/PL	252
INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	
Acórdão nº 032/2015 - 3ª S/PL	252
Sentença nº 011/2015 - 3ª S/SS	239
INSCRIÇÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 015/2015 - 2ª S/SS	232
INSTALAÇÃO DE ELIMINAÇÃO DE RESÍDUOS	
Relatório de Auditoria nº 028/2015 - 2ª S/SS	234
INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 022/2015 - 2ª S/SS	232

INSTITUTO PÚBLICO	
Acórdão nº 032/2015 - 3ª S/PL	252
INTERESSE PÚBLICO	
Acórdão nº 004/2015 - 1ª S/PL	207
Acórdão nº 005/2015 - 1ª S/SS	190
Acórdão nº 007/2015 - 1ª S/PL	210
Acórdão nº 013/2015 - 1ª S/PL	214
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/SS	193
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/SS	199
INVENTÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
Relatório de Auditoria nº 022/2015 - 2ª S/SS	232
Relatório de Auditoria nº 024/2015 - 2ª S/PL	233
IRC	
Relatório de Auditoria nº 015/2015 - 2ª S/SS	232
ISENÇÃO DE VISTO	
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/PL	219
JURO DE MORA	
Relatório de Auditoria nº 005/2015 - FS/SRA	259
JUSTA INDEMNIZAÇÃO	
Decisão nº 004/2015 - SRA	258
JUSTO PREÇO	
Decisão nº 004/2015 - SRA	258
LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO (LCPA)	
Acórdão nº 003/2015 - 1ª S/PL	205
LEI N.º 50/2012 (RJAEL)	
Acórdão nº 009/2015 - 1ª S/PL	212
LICENCIAMENTO AMBIENTAL	
Relatório de Auditoria nº 028/2015 - 2ª S/SS	234
LIMITE DE EMPRÉSTIMOS	
Acórdão nº 002/2015 - 1ª S/PL	204
LIMITE DE ENDIVIDAMENTO	
Acórdão nº 002/2015 - 1ª S/PL	204
LIQUIDAÇÃO	

Relatório de Auditoria nº 002/2015 - FS/SRA	259
MANUAL DE PROCEDIMENTOS	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
Relatório de Auditoria nº 015/2015 - 2ª S/SS	232
Relatório de Auditoria nº 028/2015 - 2ª S/SS	234
MEDIÇÃO DE IMPACTOS	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
MEDIDA DA MULTA	
Acórdão nº 032/2015 - 3ª S/PL	252
MÉRITO DO ACÓRDÃO	
Acórdão nº 027/2015 - 3ª S/PL	249
MINUTA	
Acórdão nº 004/2015 - 1ª S/PL	207
NATUREZA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	
Acórdão nº 006/2015 - 1ª S/PL	209
NATUREZA JURÍDICA	
Acórdão nº 013/2015 - 3ª S/PL	246
NEGLIGÊNCIA	
Acórdão nº 024/2015 - 3ª S/PL	248
NORMA FINANCEIRA	
Acórdão nº 001/2015 - 1ª S/SS	189
Acórdão nº 007/2015 - 1ª S/PL	210
Acórdão nº 013/2015 - 1ª S/PL	214
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/PL	217
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/SS	193
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/PL	219
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/SS	195
Acórdão nº 016/2015 - 1ª S/SS	197
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/SS	199
Acórdão nº 019/2015 - 1ª S/PL	222
Acórdão nº 020/2015 - 1ª S/SS	201
NULIDADE	
Acórdão nº 003/2015 - 1ª S/PL	205
Acórdão nº 005/2015 - 1ª S/SS	190
Acórdão nº 007/2015 - 1ª S/PL	210

Acórdão nº 013/2015 - 1ª S/PL	214
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/PL	217
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/SS	193
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/SS	195
Acórdão nº 016/2015 - 1ª S/SS	197
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/SS	199
Acórdão nº 019/2015 - 1ª S/PL	222
Acórdão nº 020/2015 - 1ª S/SS	201
NULIDADE DA ADJUDICAÇÃO	
Decisão nº 001/2015 - SRA	257
NULIDADE DO ACÓRDÃO	
Acórdão nº 028/2015 - 3ª S/PL	250
NULIDADE DO CONTRATO	
Acórdão nº 009/2015 - 1ª S/PL	212
Decisão nº 001/2015 - SRA	257
NULIDADE POR ERRO	
Acórdão nº 027/2015 - 3ª S/PL	249
OMISSÃO	
Relatório de Auditoria nº 001/2015 - 1ª S/SS	226
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
OPÇÃO GESTIONÁRIA	
Acórdão nº 012/2015 - 3ª S/PL	245
ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 023/2015 - 2ª S/SS	233
PAGAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
Relatório de Auditoria nº 022/2015 - 2ª S/SS	232
PAGAMENTO DE ALMOÇOS DE NATAL	
Acórdão nº 032/2015 - 3ª S/PL	252
PAGAMENTO DE QUANTIA DE CONDENAÇÃO	
Acórdão nº 028/2015 - 3ª S/PL	250
PAGAMENTO INDEVIDO	
Acórdão nº 032/2015 - 3ª S/PL	252
Relatório de Auditoria nº 001/2015 - 1ª S/SS	226
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	
Acórdão nº 004/2015 - 1ª S/PL	207
PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO	
Relatório de Auditoria nº 028/2015 - 2ª S/SS	234
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	
Acórdão nº 013/2015 - 1ª S/PL	214
Relatório de Auditoria nº 002/2015 - FS/SRA	259
PATROCÍNIO FORENSE	
Acórdão nº 024/2015 - 3ª S/PL	248
PESSOAL	
Relatório de Auditoria nº 023/2015 - 2ª S/SS	233
PLANO DE AÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
PODER DISCRICIONÁRIO	
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/SS	193
PODERES INDELEGÁVEIS NO JÚRI DO PROCEDIMENTO	
Decisão nº 004-FP/2015 - SRM	266
PRAZO	
Acórdão nº 009/2015 - 1ª S/SS	191
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
Relatório de Auditoria nº 028/2015 - 2ª S/SS	234
PRAZO LEGAL	
Acórdão nº 010/2015 - 3ª S/PL	244
PRESTAÇÃO DE CONTAS	
Acórdão nº 010/2015 - 3ª S/PL	244
PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO	
Acórdão nº 019/2015 - 3ª S/PL	247
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 019/2015 - 1ª S/PL	222
Decisão nº 001-FP/2015 - SRM	263
PRÉVIA QUALIFICAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA	
Acórdão nº 009/2015 - 1ª S/SS	191

Acórdão nº 012/2015 - 1ª S/PL	213
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/PL	221
Relatório de Auditoria nº 001/2015 - 1ª S/SS	226
PRINCÍPIO DA IGUALDADE	
Acórdão nº 012/2015 - 1ª S/PL	213
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/PL	221
PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE	
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/SS	193
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/SS	199
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/PL	217
Acórdão nº 027/2015 - 3ª S/PL	249
PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE	
Acórdão nº 003/2015 - 1ª S/PL	205
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	
Acórdão nº 012/2015 - 1ª S/PL	213
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/PL	221
Relatório de Auditoria nº 001/2015 - 1ª S/SS	226
PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
Relatório de Auditoria nº 022/2015 - 2ª S/SS	232
PRINCÍPIOS CONCURSAIS	
Decisão nº 001-FP/2015 - SRM	263
Decisão nº 004-FP/2015 - SRM	266
PRIVATIZAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
PROCEDIMENTO CONCURSAL	
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 002/2015 - 1ª S/SS	226
PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL	
Acórdão nº 007/2015 - 1ª S/PL	210
PROGRESSÃO REMUNERATÓRIA	
Acórdão nº 012/2015 - 3ª S/PL	245
PROJETO BASE COMUM	
Decisão nº 001/2015 - SRA	257

PRORROGAÇÃO DO PRAZO	
Acórdão nº 010/2015 - 3ª S/PL	244
Relatório de Auditoria nº 014/2015 - FP/SRM	271
PRORROGAÇÃO DOS PRAZOS DE PAGAMENTO DE EMPRESTIMOS	
Acórdão nº 004/2015 - 3ª S/PL	243
PUBLICAÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
PUBLICIDADE DE CONCURSO	
Acórdão nº 004/2015 - 1ª S/PL	207
Relatório de Auditoria nº 023/2015 - 2ª S/SS	233
PUBLICITAÇÃO E EFICÁCIA DO CONTRATO CELEBRADO NA SEQUÊNCIA DO AJUSTE DIRETO	
Sentença nº 017/2015 - 3ª S/SS	240
QUADRO NORMATIVO	
Relatório de Auditoria nº 012/2015 - FS/SRM	271
QUALIDADE	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
REAPRECIÇÃO DO PROCESSO	
Acórdão nº 002/2015 - 1ª S/PL	204
RECEITA	
Relatório de Auditoria nº 015/2015 - 2ª S/SS	232
RECEITA PRÓPRIA	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
RECEITA PÚBLICA	
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
Relatório de Auditoria nº 015/2015 - 2ª S/SS	232
Relatório de Auditoria nº 024/2015 - 2ª S/PL	233
RECLAMAÇÃO	
Acórdão nº 027/2015 - 3ª S/PL	249
RECLASSIFICAÇÃO CONTABILÍSTICA	
Acórdão nº 019/2015 - 1ª S/PL	222
RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS	
Relatório de Auditoria nº 022/2015 - 2ª S/SS	232

RECURSO ORDINÁRIO	
Acórdão nº 002/2015 - 1ª S/PL	204
RECUSA DE VISTO	
Acórdão nº 001/2015 - 1ª S/SS	189
Acórdão nº 004/2015 - 1ª S/PL	207
Acórdão nº 005/2015 - 1ª S/SS	190
Acórdão nº 009/2015 - 1ª S/PL	212
Acórdão nº 009/2015 - 1ª S/SS	191
Acórdão nº 012/2015 - 1ª S/PL	213
Acórdão nº 013/2015 - 1ª S/PL	214
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/PL	217
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/SS	193
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/SS	195
Acórdão nº 016/2015 - 1ª S/SS	197
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/SS	199
Acórdão nº 019/2015 - 1ª S/PL	222
Acórdão nº 020/2015 - 1ª S/SS	201
Decisão nº 001/2015 - SRA	257
Decisão nº 004/2015 - SRA	258
REDE ESCOLAR	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
REDUÇÃO DA RESPONSABILIDADE	
Acórdão nº 032/2015 - 3ª S/PL	252
REDUÇÃO DE TRABALHADORES	
Relatório de Auditoria nº 002/2015 - FS/SRA	259
REEMBOLSO	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
REEQUILÍBRIO FINANCEIRO	
Acórdão nº 020/2015 - 1ª S/SS	201
REFORMA DO ACÓRDÃO	
Acórdão nº 028/2015 - 3ª S/PL	250
REGIME DE CUMULAÇÃO DE FUNÇÕES POLÍTICAS	
Relatório de Auditoria nº 012/2015 - FS/SRM	271
REGIME DE CUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS	
Relatório de Auditoria nº 012/2015 - FS/SRM	271
REGIME DE EXCEÇÃO	

Relatório de Auditoria nº 012/2015 - FS/SRM	271
REGIME FINANCEIRO	
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/PL	217
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/SS	193
REGIME FISCAL	
Relatório de Auditoria nº 024/2015 - 2ª S/PL	233
REGISTO CONTABILÍSTICO	
Acórdão nº 003/2015 - 1ª S/PL	205
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
REGULAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
REGULARIZAÇÃO DE SITUAÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
RELATÓRIO	
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA	
Relatório de Auditoria nº 001/2015 - 1ª S/SS	226
RENOVAÇÃO DO CONTRATO	
Acórdão nº 003/2015 - 1ª S/PL	205
REPRIVATIZAÇÃO	
Acórdão nº 009/2015 - 1ª S/SS	191
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
REQUISITOS LEGAIS	
Acórdão nº 012/2015 - 1ª S/PL	213
REQUISITOS MÍNIMOS DE AFERIÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICA	
Decisão nº 001-FP/2015 - SRM	263
RESÍDUO SÓLIDO URBANO	
Relatório de Auditoria nº 028/2015 - 2ª S/SS	234
RESPONSABILIDADE DO AUTORIZADOR DA DESPESA	
Sentença nº 017/2015 - 3ª S/SS	240
RESPONSABILIDADE DO AUTORIZADOR DO PAGAMENTO	
Sentença nº 017/2015 - 3ª S/SS	240
RESPONSABILIDADE DO EMITENTE DOS MEIOS DE PAGAMENTO	

Sentença nº 017/2015 - 3ª S/SS	240
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
Acórdão nº 001/2015 - 3ª S/PL	241
Relatório de Auditoria nº 012/2015 - FS/SRM	271
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA	
Acórdão nº 004/2015 - 3ª S/PL	243
Acórdão nº 028/2015 - 3ª S/PL	250
Relatório de Auditoria nº 001/2015 - 1ª S/SS	226
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	
Acórdão nº 002/2015 - 3ª S/PL	242
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 013/2015 - 1ª S/SS	227
Sentença nº 001/2015 - 3ª S/SS	237
RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA	
Acórdão nº 013/2015 - 3ª S/PL	246
RETROATIVIDADE	
Acórdão nº 007/2015 - 1ª S/PL	210
RETROATIVIDADE DO CONTRATO	
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/PL	219
REVISÃO	
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
SANEAMENTO FINANCEIRO	
Acórdão nº 014/2015 - 1ª S/SS	193
Acórdão nº 020/2015 - 1ª S/SS	201
SEGURO DE SAÚDE	
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/SS	195
SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL	
Acórdão nº 001/2015 - 1ª S/SS	189
SETOR EMPRESARIAL	
Relatório de Auditoria nº 002/2015 - FS/SRA	259
SETOR EMPRESARIAL AUTÁRQUICO	
Acórdão nº 002/2015 - 1ª S/PL	204
Acórdão nº 004/2015 - 1ª S/PL	207
SETOR EMPRESARIAL PÚBLICO	
Relatório de Auditoria nº 014/2015 - FP/SRM	271

SIADAP	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
SISTEMA DE AVALIAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
Relatório de Auditoria nº 012/2015 - FS/SRM	271
Relatório de Auditoria nº 023/2015 - 2ª S/SS	233
SISTEMA DE INFORMAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 024/2015 - 2ª S/PL	233
SISTEMA DE INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
Relatório de Auditoria nº 015/2015 - 2ª S/SS	232
SISTEMA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS	233
SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA	
Acórdão nº 013/2015 - 1ª S/PL	214
Acórdão nº 019/2015 - 1ª S/PL	222
SUBEMPREGADA DE OBRAS PÚBLICAS	
Relatório de Auditoria nº 014/2015 - FP/SRM	271
SUBSÍDIOS	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
SUBSÍDIOS À EXPLORAÇÃO	
Acórdão nº 019/2015 - 1ª S/PL	222
SUPLEMENTO DE DISPONIBILIDADE PERMANENTE	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO	
Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/SS	195
SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA	
Acórdão nº 019/2015 - 1ª S/PL	222
TAXA DE GESTÃO DE RESÍDUOS	
Relatório de Auditoria nº 028/2015 - 2ª S/SS	234
TRABALHO EXTRAORDINÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231

TRABALHOS A MAIS	
Acórdão nº 001/2015 - 1ª S/PL	202
TRABALHOS ADICIONAIS E LEGALIDADE DA MODIFICAÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL	
Acórdão nº 001/2015 - 1ª S/PL	202
TRANSITADO EM JULGADO	
Acórdão nº 028/2015 - 3ª S/PL	250
TRANSPARÊNCIA	
Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL	231
Relatório de Auditoria nº 023/2015 - 2ª S/SS	233
VALOR DE AQUISIÇÃO	
Decisão nº 004/2015 - SRA	258
VALOR DO CONTRATO	
Acórdão nº 007/2015 - 1ª S/PL	210
Relatório de Auditoria nº 001/2015 - 1ª S/SS	226
VEÍCULO	
Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS	231
VIDEOCONFERÊNCIA	
Acórdão nº 028/2015 - 3ª S/PL	250
VISTO COM RECOMENDAÇÕES	
Acórdão nº 003/2015 - 1ª S/PL	205
Acórdão nº 017/2015 - 1ª S/PL	221

PLENÁRIO GERAL

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - PG

15.12.2015

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado - Ano Económico de 2014

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

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL / CONSOLIDAÇÃO / CONTA DA SEGU-
RANÇA SOCIAL / ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

1ª SECÇÃO

CONTROLO PRÉVIO E CONCOMITANTE

Sumário:

1. A Parte II do Código dos Contratos Públicos (CCP) não é aplicável à formação dos contratos que devam ser celebrados com uma entidade, que seja ela própria uma entidade adjudicante, em virtude de esta beneficiar de um direito exclusivo de prestar o serviço a adquirir, desde que a atribuição desse direito exclusivo seja compatível com as normas e os princípios constitucionais e comunitários aplicáveis [cfr. art.º 5.º, n.º 4, al. a) do Código dos Contratos Públicos (CCP)].
2. Os serviços que constituem objeto do contrato para aquisição de serviços de cobrança postal das contribuições devidas à Segurança Social não se integram nem se relacionam com o serviço postal universal de que a entidade adjudicante é beneficiária exclusiva, pelo que, não se encontram verificados os pressupostos da al. a) do n.º 4 do art.º 5.º do CCP.
3. Atento o seu valor, o contrato em apreço deveria obedecer ao disposto na Parte II do CCP, nomeadamente ao previsto na al. b) do n.º 1 do art.º 20.º, ou seja, à realização de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação.
4. A realização de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação poderia ter conduzido à obtenção de resultados financeiros diferentes, melhores para os interesses públicos.
5. A desconformidade dos contratos com as leis em vigor que implique ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro constitui fundamento da recusa do 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).
6. As normas que exigem a realização de procedimentos concorrenciais são normas de natureza financeira, pelo que, a desconformidade dos contratos com as mesmas constituem igualmente fundamento da recusa do visto, nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / CONCUR-
SO PÚBLICO / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / ENTI-
DADE ADJUDICANTE / EXCLUSIVIDADE / NORMA FINANCEIRA /
RECUSA DE VISTO / SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Acórdão n.º 005/2015 - 1.ª S/SS

Processo n.º 86/2015

1.ª Secção em Subsecção – 10/02/2015

Sumário:

1. As atribuições e competências das autarquias locais são reguladas pela Constituição e por lei da Assembleia da República (artigos 164.º, 165.º e 235.º e seguintes da Constituição da República Portuguesa).
2. A habilitação legal e o regime para a participação local em cooperativas consta hoje da Lei n.º 50/2012.
3. Uma vez que aquela lei não o prevê, as freguesias não se encontram habilitadas a constituir nem a participar em empresas ou outras entidades, podendo apenas fazê-lo em casos previstos em lei expressa.
4. Salvo a participação em associações de freguesias, nada se prevê na Lei n.º 75/2013 quanto à possibilidade de as freguesias constituírem ou participarem noutras entidades. O que se prevê são actividades de delegação, cooperação ou apoio em entidades terceiras com vista à sua colaboração na realização das atribuições destas autarquias. Seria, aliás, incongruente, no contexto legal actual, que a lei previsse ou permitisse a possibilidade de participação das freguesias em entidades privadas ou cooperativas sem as sujeitar às mesmas exigências que são estabelecidas para os municípios na Lei n.º 50/2012, em especial a necessidade de demonstração da respectiva viabilidade e sustentabilidade e a proibição do seu financiamento pela entidade pública.

5. A possibilidade de as freguesias participarem em régie cooperativas, prevista no Decreto-Lei n.º 31/84, não deve considerar-se como norma habilitadora para esse efeito. Um Decreto-Lei do Governo sem autorização legislativa adequada não poderia dispor sobre a matéria. A única leitura constitucionalmente conforme do artigo 3.º, n.º 2, alínea c), desse Decreto-Lei é a de que ele operará se e na medida em que a lei das autarquias locais venha a prever ou permitir a participação das freguesias em cooperativas, o que hoje não sucede.
6. Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013 e do artigo 59.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, são nulas as deliberações dos órgãos autárquicos que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei, o que acarreta a nulidade dos actos ou contratos outorgados na sua sequência.
7. A nulidade é fundamento da recusa de visto, nos termos do estabelecido na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / AUTARQUIA LOCAL / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / COOPERATIVA / DELIBERAÇÃO / FREGUESIA / HABILITAÇÃO LEGAL / INTERESSE PÚBLICO / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Acórdão n.º 009/2015 - 1ª S/SS

Processos n.ºs 1085 a 1094 e 1185/2015

1ª Secção em Subsecção – 30/06/2015

Sumário:

1. O n.º 2 do art.º 5.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) estabelece que a parte II do Código não é aplicável à formação dos contratos a celebrar por entidades adjudicantes com uma outra entidade (entidade adjudicatária) desde que a entidade adjudicante exerça so-

bre a atividade desta um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços e esta entidade desenvolva o essencial da sua atividade em benefício da entidade adjudicante que exerce sobre ela o controlo análogo.

2. A efetiva possibilidade da entidade adjudicatária vir a ser detida por capitais privados, resultantes do processo de reprivatização em curso, implica que o pressuposto do controlo análogo deixou de existir.
3. As adjudicações com um longo período temporal de execução, designadamente de 5, 7 e 10 anos, violam o disposto no art.º 440.º do CCP que estabelece que o prazo de vigência dos contratos não pode ser superior a três anos, incluindo quaisquer prorrogações expressas ou tácitas.
4. No concreto contexto de reprivatização, os contratos de prestação de serviços em apreço não podiam ser objeto de adjudicação direta. A sua formação deveria ter sido objeto de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação, com publicitações internacionais.
5. Ocorreu pois violação do disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 20.º, do princípio da concorrência, consagrado no n.º 4 do art.º 1.º e do art.º 433.º, todos do CCP.
6. A ausência de procedimento concursal, a violação do princípio da concorrência e a fixação de um prazo com violação de lei, constituem fundamento para recusa do 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).

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATAÇÃO IN HOUSE / CONTROLO ANÁLOGO / EXECUÇÃO DO CONTRATO / PRAZO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / REPRIVATIZAÇÃO / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Sumário:

1. Os municípios podem, na medida e forma que considerem adequadas, construir infraestruturas e equipamentos desportivos para promover a atividade desportiva da respetiva população, ou conceder apoios com essa finalidade, a entidades e organismos legalmente existentes.
2. A esfera da livre decisão autárquica na determinação dos meios adequados para apoiar atividades desportivas não afasta o controlo do exercício do poder discricionário, na medida em que o mesmo seja limitado pela lei ou vinculado pelos princípios gerais de direito administrativo.
3. A decisão de contrair um empréstimo para conceder apoio a um clube desportivo participante em competições desportivas de natureza profissional por parte do presidente da câmara, que é simultaneamente presidente da mesa da assembleia geral desse clube, viola o princípio da imparcialidade que deve imperar em toda a atividade administrativa.
4. A constituição do direito de superfície sobre um estádio a favor do município implica que o gozo - uso e fruição – do mesmo deveria caber ao município e não ao clube desportivo, sob pena da declaração negocial formulada estar em desacordo com a vontade real das partes, o que constitui uma simulação do negócio jurídico efetuado.
5. Nos termos do n.º 2 do art.º 240.º do Código Civil, o negócio simulado é nulo.
6. Destinando-se o empréstimo em apreço a conceder um apoio financeiro, mediante a realização de obras, por parte do município ao clube desportivo, deve ser considerado como transferência de capital, e consequentemente, como custo ou perda, e não como investimento.
7. Qualquer participação financeira destinada a financiar despesas com transferências de capital de outras entidades não pode ser feita com base em verbas obtidas com recurso a empréstimos municipais, por

a legislação financeira e, concretamente, o art.º 51.º, n.º 1 do RFA-LEI não o permitir.

8. A não celebração de contrato-programa de desenvolvimento desportivo entre o município e o clube desportivo viola o disposto nos arts. 46.º, n.º 3, e 47.º, n.º 1 da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro, que estabelece que os apoios ou participações financeiras concedidas pelo Estado, pelas Regiões Autónomas e pelas autarquias locais, na área do desporto, devem ser tituladas por contratos-programa de desenvolvimento desportivo.
9. As deliberações de qualquer órgão autárquico que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei são nulas, de acordo com o disposto no art.º 4.º, n.º 2 do RFALEI, e do art.º 50.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.
10. As ilegalidades mencionadas constituem fundamento da recusa do visto, nos termos do disposto nas als. a) e b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

AUTARQUIA LOCAL / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CONTRATO PROGRAMA / DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO / DIREITO DE SUPERFÍCIE / INTERESSE PÚBLICO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PODER DISCRICIONÁRIO / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / RECUSA DE VISTO / REGIME FINANCEIRO / SANEAMENTO FINANCEIRO

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Sumário:

1. A ANACOM é uma entidade reguladora, sendo uma pessoa coletiva de direito público com a natureza de entidade administrativa independente e o estatuto de instituto público de regime especial, dotada de autonomia administrativa, financeira e de gestão, bem como de património próprio.
2. As entidades reguladoras são dotadas de um elevado grau de independência, a qual é estabelecida em nome e a favor da realização da sua missão. Essa independência implica poderes próprios de gestão e regulamentação que assegurem um exercício independente da atividade de regulação, de forma a impedir dependências ou interferências concretas que condicionem essa atividade. No entanto, a independência das entidades reguladoras não implica um total afastamento do regime jurídico aplicável aos serviços públicos nem uma absoluta soberania das entidades reguladoras na definição das regras a que se subordinam.
3. O Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, disciplina a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório que acresçam à remuneração principal dos titulares de órgãos de administração ou gestão e de todos os trabalhadores das entidades abrangidas por esse diploma, independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego. Este diploma contém normas imperativas absolutas que limitam e se sobrepõem à negociação coletiva.
4. O Decreto-Lei n.º 14/2003, aplica-se a qualquer fundo ou serviço autónomo, que não tenha natureza ou forma de empresa, fundação ou associação pública e que disponha de autonomia administrativa e financeira, tenha ou não tenha receitas próprias, mesmo que a legislação orgânica afaste a aplicação do regime próprio desses fundos.
5. A aplicação do Decreto-Lei n.º 14/2003 à entidade reguladora em apreço configura um limite legal à sua autonomia regulamentar e de contratação coletiva para definição dos benefícios sociais que podem ser atribuídos aos trabalhadores, nos termos do seu Estatuto.

6. À luz dos conceitos definidos na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, posteriormente substituída pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, os seguros de saúde não têm natureza retributiva, sendo um benefício suplementar ao sistema remuneratório, cuja atribuição está proibida pelo n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 14/2003.
7. A contratação e a consequente despesa configuram ainda o financiamento público de um sistema particular de proteção social ou de cuidados de saúde, violando assim também o disposto no art.º 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro.
8. O contrato de prestação de serviços de seguro de saúde em apreço foi celebrado contra disposição legal de carácter imperativo, pelo que, nos termos do art.º 3.º, n.º 3, al. a), dos Estatutos da ANACOM e dos artigos 285.º, n.º 2 do Código dos Contratos Públicos (CCP) e 294.º do Código Civil, está ferido de nulidade.
9. Por criar uma obrigação pecuniária não prevista na lei, e por ela ser mesmo expressamente proibida, o contrato é também nulo por aplicação do disposto no art.º 284.º, n.º 2, do CCP e no art.º 161.º, n.º 2, al. k) do Código do Procedimento Administrativo.
10. A nulidade constitui fundamento da recusa de 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).
11. A violação do disposto no art.º 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro, constitui motivo para a recusa do visto, nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.
12. A desconformidade do contrato com a lei aplicável implica também a alteração do resultado financeiro, o que constitui fundamento de recusa de visto nos termos previstos no art.º 44.º, n.º 3, al. c) da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
BENEFÍCIO SOCIAL / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS /
ENTIDADE REGULADORA / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE /
RECUSA DE VISTO / SEGURO DE SAÚDE / SUPLEMENTO REMU-
NERATÓRIO

Sumário:

1.
 - a) As empresas locais têm como objeto exclusivo a exploração de atividades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, sendo proibida a constituição de empresas locais que visem a prossecução de atividades de natureza exclusivamente administrativa ou com intuito exclusivamente mercantil [vd. art.º 20.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de 31.08. [Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL)].
 - b) A proibição abrange, ainda, a aquisição de participações pelas entidades públicas participantes que lhes confirmam uma influência dominante e cujo objeto social não se integre nas atribuições dos respetivos municípios [vd. art.º 20.º, n.º 2 e 4 do RJAEL].
 - c) As deliberações [da câmara municipal e da assembleia municipal] autorizadoras da aquisição de ações representativas da totalidade do capital de uma empresa que desenvolve atividades com intuito meramente mercantil são nulas, nulidade que se transmite ao contrato.
2.
 - a) A não demonstração de que o município, ao adquirir as participações em causa, assegurou a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, viola o preceituado no art.º 23.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, de 12.09..
 - b) As deliberações tomadas pela câmara municipal e pela assembleia municipal em violação do disposto no art.º 23.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, de 12.09., porque geradoras de despesas não permitidas por lei, são nulas.
3.
 - a) A deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confirmam uma influência dominante obriga à realização de estudos técnicos prévios que demonstrem a viabilidade e sustentabilidade económico-financeira das unida-

des empresariais em causa [vd. art.º 32.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08.].

- b) A ausência de tais estudos induz a nulidade das correspondentes deliberações, a qual se transmite ao contrato.
- 4. A assunção de obrigações contratuais sem a prévia comprovação da existência de fundos disponíveis, emissão do correspondente compromisso e o registo dos compromissos plurianuais, viola as normas contidas nos art.ºs 3.º e 5.º, da Lei n.º 8/2012, de 21.02., e 7.º, 12.º e 13.º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06., normas de natureza financeira.
- 5. A admissão de eventual e futura alteração substancial ao preço contratual sem pronúncia prévia dos órgãos autárquicos deliberativos competentes viola o disposto nos art.ºs 25.º, n.º 2, al. b), e 33.º, n.º 1, al. m), da Lei n.º 75/2013, de 12.09., e 22.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de 31.08., o que, atento o teor do art.º 280.º do Código Civil [dispõe que é nulo o negócio jurídico cujo objeto seja contrário à lei], induz, ainda, a nulidade do contrato.
- 6. Nos termos do art.º 44.º, n.º 3, da LOPTC, constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos com as leis em vigor que implique nulidade e violação direta de normas financeiras.

AQUISIÇÃO DE AÇÕES / ATIVIDADE COMERCIAL / ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Sumário:

1. O interesse público e a garantia da confiança na administração, que orienta a atividade administrativa, não podem ser postos em causa por via da violação do princípio da imparcialidade.
2. A participação do presidente da câmara, simultaneamente presidente da assembleia geral de um clube desportivo, no procedimento concursal que sustentou o contrato de empreitada, que direta e exclusivamente beneficia o referido clube, viola o princípio da imparcialidade, pondo em causa a isenção administrativa e a confiança nessa isenção.
3. A inobservância do princípio da imparcialidade consubstancia a anulabilidade dos atos praticados, nos termos do disposto nos arts. 69.º e 76.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).
4. A ilegalidade cometida é suscetível de alterar o resultado financeiro do concurso, constituindo fundamento de recusa do visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. c) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
5. De acordo com os arts. 1524.º, 1525.º e 1532.º do Código Civil, no direito de superfície, o gozo da coisa transfere-se do proprietário para o superficiário, com a construção da obra e sua manutenção, podendo esta abranger a totalidade ou parte do terreno.
6. Tendo sido constituído um direito de superfície sobre um estádio de futebol a favor de um município, é a este que deve caber o uso e fruição do mesmo.
7. A constituição do direito de superfície a favor do município, para sustentar, formalmente, o apoio em espécie a uma entidade privada, unicamente com vista a que essa entidade – Clube de Futebol – possa disputar jogos profissionais na Liga Profissional de Futebol, assegurar a sua transmissão televisiva com a consequente recolha de receitas daí derivadas, sem quaisquer custos para tal entidade, consubstancia uma declaração negocial formulada em desacordo com a vontade real das partes.

8. Nos termos do n.º 2 do art.º 240.º do Código Civil, o negócio simulado é nulo.
9. Os apoios ou participações financeiras concedidas pelas autarquias locais, na área do desporto, são tituladas por contratos-programa de desenvolvimento desportivo.
10. A exigência do contrato-programa não execiona o município do cumprimento das obrigações legais e dos princípios consagrados nas leis gerais que regulam a sua atividade, em especial a vinculação ao princípio da solidariedade recíproca, da equidade intergeracional e da justa repartição dos recursos públicos [cfr. arts. 8.º e 9.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFLAEI), e art.º 10.º-E da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)].
11. O contrato-programa de desenvolvimento desportivo em apreço ao formalizar o financiamento de uma obra cujo beneficiário é o clube desportivo, em vez de se sustentar apenas no interesse público, viola os princípios fundamentais que enformam a gestão financeira pública, bem como as finalidades que resultam da Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto.
12. As deliberações de qualquer órgão autárquico que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei são nulas, nos termos do art.º 4.º, n.º 2 do RFLAEI, e do art.º 50.º, n.º 2, al. c) d Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais)
13. A desconformidade dos atos e contratos em vigor que implique nulidade ou violação direta de normas financeiras constitui fundamento da recusa do visto, nos termos das als. a) e b) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ANULABILIDADE / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATO DE EMPREITADA / CONTRATO PROGRAMA / DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO / DIREITO DE SUPERFÍCIE / GESTÃO FINANCEIRA / INTERESSE PÚBLICO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Sumário:

1. A Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, (RFALEI), que revogou a anterior lei das finanças locais, introduziu alterações significativas nos critérios para aplicação de mecanismos de saneamento e recuperação financeira das autarquias locais, nos indicadores e conceitos utilizados, nas exigências e conteúdo dos planos a aprovar e na tipologia dos contratos a celebrar. A figura do reequilíbrio financeiro e do empréstimo para esse efeito deixou de ser contemplada no novo regime.
2. A alteração significativa de um empréstimo para reequilíbrio financeiro ainda não executado, quanto ao seu valor, prazo, remuneração, plano de amortização e listagem das dívidas que visa satisfazer, afeta a respetiva substância e coloca-nos perante um novo contrato.
3. A um contrato para reequilíbrio financeiro celebrado antes da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013 que, no entanto, vem a sofrer modificações significativas nos aspetos referidos já depois da entrada em vigor do novo regime jurídico, dois anos após a outorga e antes de lhe ser dada qualquer execução, não pode ser aplicado o disposto no artigo 86.º da referida lei (que permitiria a aplicação do regime legal anterior).
4. O contrato não é conforme com o novo regime jurídico, porque este já não contempla a figura do contrato para reequilíbrio financeiro e também porque a situação financeira atual da autarquia aponta antes para a aplicação do mecanismo do saneamento financeiro. Esse contrato de empréstimo viola o estabelecido nos artigos 51.º, n.º 1, e 58.º, n.º 1, do RFALEI, normas estas de natureza financeira.
5. Nos termos do estabelecido no artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI e no artigo 59.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, são nulas as deliberações dos órgãos do município que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei. É essa a situação das deliberações que decidiram recorrer a um mecanismo creditício, com encargos públicos, que a lei não prevê nem admite.

6. Nos termos do disposto nos artigos 283.º, n.º 1, e 284.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, e no artigo 161.º, n.º 2, alínea k), do Código do Procedimento Administrativo, o contrato em apreciação está também ferido de nulidade.
7. Acresce que a desconformidade do contrato com a lei aplicável implica a alteração do resultado financeiro, já que, a não ser celebrado como se impunha, não ocorreria a reconfiguração da dívida municipal nem a despesa pública envolvida.
8. Ocorrem, pois, fundamentos para a recusa de visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alíneas a), b) e c) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO /
DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO ESTRUTURAL / ENDIVIDAMENTO
MUNICIPAL / FUNDO DE APOIO MUNICIPAL / NORMA FINAN-
CEIRA / NULIDADE / RECUSA DE VISTO / REEQUILÍBRIO FINAN-
CEIRO / SANEAMENTO FINANCEIRO

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Acórdão n.º 001/2015 - 1ª S/PL
Recurso Ordinário n.º 16/2014
Processo n.º 150/2013
Plenário da 1ª Secção – 13/01/2015
Sumário:

1.
 - a) No âmbito do Decreto-Lei n.º 59/99, de 02.03. [vd. art.º 26.º], aplicável à empreitada objeto do contrato original em apreço, a realização de trabalhos a mais numa empreitada só encontram suporte legal se, cumulativamente, se revelarem necessários à execução da mesma obra, **resultem de uma circunstância imprevista** e não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o do-

no da obra, ou, embora separáveis, se mostrem estritamente necessários à conclusão da obra.

- b) A invocada “*circunstância imprevista*” traduz-se em factos ou ocorrências relacionadas com a execução da obra e não previsíveis para um agente normalmente diligente antes do lançamento do concurso.
3. «*In casu*», é patente a ausência de representação (por parte das entidades envolvidas no procedimento) da necessidade de realização de obras adicionais em tempo prévio ao decurso da execução da empreitada, é manifesto que tais obras não decorrem de alguma injunção de cariz normativo, mostrava-se claro que as mesmas se verificavam como indispensáveis à execução integral da referida empreitada, e, por ultimo, admite-se que as sobreditas obras não podem ser, técnica e economicamente, autonomizadas do objeto do contrato, pois, de contrário, tal importaria inconvenientes graves para a entidade adjudicante.

Neste contexto, os trabalhos adicionais em presença, suporte da comparticipação financeira titulada pelo contrato-programa de desenvolvimento desportivo ora submetido a fiscalização prévia, preencham a aceção técnico-jurídica de “trabalhos a mais”.

4. A adjudicação direta de tais trabalhos, porque adequadamente estribada nos art.^{os} 26.º e 136.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 02.03., mostra-se admissível.
5. Concede-se, pois, provimento ao recurso.

AJUSTE DIRETO / TRABALHOS A MAIS / TRABALHOS ADICIONAIS E LEGALIDADE DA MODIFICAÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Sumário:

1. Em matéria de fiscalização prévia, é possível ao juiz de recurso proceder à reapreciação da matéria de facto, ampliando-a, quando estejam em causa elementos novos trazidos ao processo que sejam relevantes para a questão a decidir. No entanto, essa ampliação não pode comportar um conteúdo tão amplo que envolva uma nova reapreciação das questões em discussão, nomeadamente que não seja indispensável ou relevante, e que, sobretudo, permita concluir que se está, ainda, dentro do mesmo objeto do recurso em apreciação.
2. A ampliação de factos suscitada pelo Ministério Público, útil à decisão e à questão a decidir (âmbito do endividamento líquido do Município), ainda que não constitua uma nova questão, deve ser objeto de conhecimento e, por isso, passível de ser adquirida por esta decisão.
3. Sem prejuízo dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, o endividamento autárquico deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência.
4. Os artigos 36.º, 37.º, n.º 1 e 39.º, n.ºs 1 e 2 da LFL, aplicáveis ao caso concreto, atenta a data da efetivação do contrato de empréstimo em apreço, estabelecem uma dimensão normativa que impõe um dever de máxima contenção no endividamento das autarquias.
5. Tendo em consideração as normas citadas, designadamente o art.º 36.º, n.º 2, al. b) da LFL, para efeitos de cálculo do limite de endividamento líquido e do limite de empréstimos contraídos, o conceito de endividamento líquido total do município inclui o endividamento líquido e os empréstimos das entidades que integram o setor empresarial local, proporcional à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no regime jurídico do setor empresarial local.
6. Não se encontrando verificada a condição da existência de desequilíbrio financeiro da empresa participada indirectamente pelo município, via empresa municipal, o contrato de empréstimo contraído

pela mesma não pode ser levado em consideração para efeitos do cálculo do endividamento do município à data da contratação do empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito celebrado pelo município.

7. Não existindo obstáculo legal e de natureza financeira que constitua fundamento de recusa de visto prévio ao contrato de empréstimo outorgado pelo município, não existe motivo para recusar o visto prévio ao referido contrato.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / LIMITE DE EMPRÉSTIMOS / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / REAPRECIAÇÃO DO PROCESSO / RECURSO ORDINÁRIO / SETOR EMPRESARIAL AUTÁRQUICO

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão n.º 003/2015 - 1.ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 13/2014

Processo n.º 1297/2013

Plenário da 1.ª Secção – 27/01/2015

Sumário:

1. O regime introduzido pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), e pela correspondente regulamentação, não pode ser desaplicado com o argumento de que as entidades se encontram vinculadas a realizar as suas atribuições, legais e/ou contratuais. Ao invés, e como resulta de toda a legislação aplicável, é a prossecução das obrigações legais das entidades públicas que deve considerar-se limitada pelos requisitos financeiros para a assunção das correspondentes despesas.
2. Do estabelecido no n.º 3 do artigo 4.º e no n.º 5 do artigo 8.º da LCPA, introduzidos pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro, conclui-se que, quando existam receitas consignadas previstas, os seus valores podem acrescer ao montante dos fundos disponíveis

mas apenas para efeitos de assunção de compromissos que por elas devam ser suportados e no que se refere à concreta despesa que se visa realizar. Ou seja, esse aumento do montante dos fundos disponíveis não beneficia quaisquer outros possíveis compromissos de despesa, mas apenas os compromissos a que essas receitas se destinam e no respectivo limite.

3. Assim, os registos e controlo previstos nos artigos 3.º e 5.º da LCPA e 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012 devem assegurar que o valor dos compromissos assumidos por conta de receitas consignadas não excede o montante previsto das correspondentes receitas e que, caso o valor dos compromissos assumidos seja inferior às receitas consignadas previstas, o valor remanescente não é considerado como fundo disponível nem é utilizado para outro tipo de compromissos.
4. Deste regime decorre que o registo dos fundos disponíveis correspondentes a receitas consignadas e dos compromissos de despesa a elas referentes deve ser independente do registo dos fundos disponíveis comuns. Só a existência de registos separados e não comunicáveis assegura o controlo dos requisitos acima referidos. Decorre também que para o registo e controlo dos fundos disponíveis e compromissos relativos a receitas consignadas é indiferente qual seja o saldo dos fundos disponíveis comuns. O que interessa é que aquele encargo esteja coberto por fundos oriundos das receitas que a ele se destinam.
5. O incumprimento do estabelecido nos artigos 5.º da LCPA e 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012 gera a nulidade do compromisso, do contrato ou da obrigação subjacente. O n.º 4 do artigo 5.º da LCPA, na redacção dada pela Lei n.º 20/2012, de 14 de Maio, prevê que a nulidade em causa possa ser sanada por decisão judicial quando, ponderados os interesses públicos e privados em presença, a nulidade do contrato ou da obrigação se revele desproporcionada ou contrária à boa-fé. No caso, por razões de proporcionalidade, considera-se ser de sanar a nulidade apontada.

ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / BOA FÉ / CONSIGNAÇÃO DA RECEITA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO (LCPA) / NULIDADE / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / REGISTO CONTABILÍSTICO / RENOVAÇÃO DO CONTRATO / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Acórdão n.º 004/2015 - 1.ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 15/2013

Processos n.ºs 119, 120, 121, 122 e 123/2013

Plenário da 1.ª Secção – 03/02/2015

Sumário:

1. A definição de parceria público-privada, como contrato ou união de contratos, por via dos quais entidades privadas se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado, permite o enquadramento tanto das parcerias de tipo institucional como de tipo contratual.
2. Considerando que a parceria criada é uma parceria público-privada institucional (PPPI), que o procedimento de seleção do parceiro privado foi lançado por uma entidade empresarial local e que àquela data vigorava o Regime Jurídico do Setor Empresarial Local (RJSEL), aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, é aplicável à constituição da parceria, em cujo quadro se inserem as minutas sujeitas a fiscalização prévia, o disposto no Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril.
3. Face ao disposto no n.º 5 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, o lançamento da parceria é feito segundo o procedimento adjudicatório aplicável, nos termos da legislação relativa à contratação pública, ou seja, ao disposto no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, em especial, o que se dispõe em matéria de princípios ordenadores da contratação pública, face ao disposto nos seus artigos. 1.º e 4.º.
4. A constituição de uma parceria público-privada que constitui uma solução alternativa às tradicionais e sedimentadas soluções da contratação pública deve ser feita mediante adequada comparação entre as soluções possíveis, optando-se por aquela que à luz de critérios

de economia, eficácia e eficiência, seja melhor para os interesses públicos.

5. A inexistência de estudos comparativos de avaliação económica e financeira, entre a solução adotada e outras soluções tradicionalmente adotadas na contratação pública, viola o disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 27 de julho, e o n.º 2 do art.º 19.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.
6. Estando em causa a realização de uma empreitada de obra pública, face à lei então aplicável (o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março), a natureza das entidades e o valor contratual, era exigível para a formação do respetivo contrato a sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE).
7. A falta de publicitação do anúncio de abertura do procedimento para seleção do parceiro privado no JOUE viola o disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 52.º do Decreto-Lei n.º 59/99 e os princípios da transparência, da publicidade, da igualdade e da concorrência, consagrados no n.º 1 do art.º 8.º, no n.º 1 do art.º 9.º e no art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 197/99.
8. Não tendo sido contestados em sede de recurso, considera-se violado o princípio da equidade intergeracional e insuficiente e contrária à lei a partilha de riscos estabelecida entre o parceiro público e os parceiros privados, nos termos referidos no acórdão recorrido.
9. As ilegalidades evidenciadas constituem fundamento de recusa de visto nos termos das als. b) e c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

CONTRATAÇÃO PÚBLICA / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA
/ EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / ESTUDO COMPARADOR
PÚBLICO / INTERESSE PÚBLICO / MINUTA / PARCERIA PÚBLICO-
PRIVADA / PUBLICIDADE DE CONCURSO / RECUSA DE VISTO /
SETOR EMPRESARIAL AUTÁRQUICO

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Acórdão nº 006/2015 - 1ª S/PL
Recurso Ordinário nº 22/2014
Processo nº 1442/2014
Plenário da 1ª Secção – 24/02/2015

Sumário:

1. O processo de fiscalização prévia reveste-se de natureza materialmente jurisdicional, sendo-lhe subsidiariamente aplicável o Código de Processo Civil, embora por aplicação analógica da norma contida na al. a) do art.º 80.º, da *L.O.P.T.C.*;
2. Os fundamentos do instituto “*caso julgado*” têm aplicação no âmbito do processo de fiscalização prévia, embora considerando as especificidades deste último;
3. A não reunião de todos os requisitos [vd. art.º 581.º, do Código de Processo Civil] enformadores do conceito jurídico-processual de “*repetição de causa*” importa a não verificação da exceção do caso julgado;
4. Porque a decisão atinente à procedência da exceção do caso julgado obsta, na prática, à concessão de visto, a mesma deverá ser tomada em subsecção da 1ª Secção [vd. art.º 77.º, n.º 2, al. a), da *L.O.P.T.C.*].

DA (IN)APLICABILIDADE DO C.P. CIVIL À 1ª SECÇÃO / DA (IN)VERIFICAÇÃO DO CASO JULGADO NO CASO EM APREÇO / DO INSTITUTO CASO JULGADO E SUA (IN)ADMISSIBILIDADE EM PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / NATUREZA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Sumário:

1. Nos termos do art.º 312.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), só podem constituir fundamento para a modificação do objeto do contrato: (i) alterações anormais e imprevisíveis das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar; (ii) razões de interesse público decorrentes de necessidades novas; (iii) razões de interesse público decorrentes de uma nova ponderação das circunstâncias existentes.
2. A adenda contratual em apreço alterou o valor máximo a pagar pelo contrato inicial, situação que não revela uma alteração das circunstâncias decorrente de um acontecimento imprevisto, mas antes erros de estimativa e insuficiências de planeamento e de controlo sobre a execução do contrato.
3. A adenda desrespeitou o regime da modificação objetiva dos contratos, sendo ilegal por titular a prestação de serviços sem prévio procedimento pré-contratual e prévia adjudicação, em violação da parte II do Código dos Contratos Públicos (CCP), com ausência absoluta de formalidades essenciais, a qual é geradora de nulidade, nos termos do art.º 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA).
4. Não sendo legalmente possível, a adenda ilegal alterou o resultado financeiro do contrato inicial, cujo *plafond* de encargos foi excedido.
5. A realização de procedimentos pré-contratuais e as regras de adjudicação e autorização de contratos constituem normas de direito financeiro, que protegem o interesse financeiro público, acautelam a adequada utilização da despesa pública e são instrumento da realização do disposto nos arts. 42.º, n.º 6 e 47.º, n.º 2 da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), cuja não observância implica a violação de normas financeiras.
6. De acordo com o disposto no art.º 287.º, n.º 1 do CCP, a plena eficácia dos contratos e das suas modificações formais, depende da

emissão de atos de aprovação, de visto ou de outros atos integrativos de eficácia exigidos por lei.

7. Não tendo havido oportuna decisão de contratar e de adjudicar os novos serviços que suportassem as alterações contratuais e não tendo sido demonstradas exigências imperiosas de direito público, em termos de dispensar as exigências legais de prévia decisão e prévia autorização da assunção dos compromissos conducentes às despesas, a retroatividade da alteração contratual carece de justificação e fundamentação legal.
8. Nenhum compromisso gerador de despesa pública pode ser assumido sem prévia verificação do cabimento orçamental e da existência de disponibilidades [cfr. arts. 42.º, n.º 6, al. b) e 45.º da LEO, 13.º e 22.º do Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho, 5.º, n.º 3 da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), e 7.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho].
9. O desrespeito das normas relativas ao prévio registo de cabimento e compromisso constitui violação de normas financeiras.
10. As ilegalidades mencionadas constituem fundamento para a recusa do visto nos termos das als. a), b) e c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

ADENDA / ADJUDICAÇÃO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / EFICÁCIA DO CONTRATO / EXECUÇÃO DO CONTRATO / INTERESSE PÚBLICO / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / RETROATIVIDADE / VALOR DO CONTRATO

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Acórdão n.º 009/2015 - 1.ª S/PL
Recurso Ordinário n.º 31/2014
Processo n.º 1233/2014-UAT II
Plenário da 1.ª Secção – 17/03/2015

Sumário:

1. Os liquidatários não podem alienar gratuitamente parte do património social da empresa local em liquidação, que é um ativo da empresa, de que não podem dispor – vide n.º 3 e n.º 2, alínea c) do artigo 152.º do CSC;
2. Tal alienação, a verificar-se, para além de frustrar, genericamente, o escopo da liquidação, atentaria contra interesses de terceiros, designadamente dos credores da empresa que, com a liquidação, pretendem ver os seus créditos satisfeitos;
3. A tutela dos interesses de terceiros é de natureza e ordem pública;
4. A deliberação subjacente ao contrato de cessão gratuita de parte do património social de uma empresa local em liquidação é, por força do artigo 152.º do CSC e do próprio escopo da liquidação, nula, nos termos da última parte da alínea d) do n.º 1 do artigo 56.º do CSC;
5. E sendo nula a deliberação de alienação daquela participação social é também nulo o negócio jurídico subsequente àquela deliberação, nos termos do artigo 280.º, n.º 1, do Código Civil, por o objeto do negócio jurídico ser “contrário à lei”, no exatos termos em que o é a deliberação;
6. Os n.ºs 3 e 4 do artigo 68.º do RJAEL devem ser interpretados restritivamente, por forma a excluir da sua previsão a obrigatoriedade de alienação das participações detidas por empresas locais, em fase de liquidação;
7. Nestas circunstâncias, impõe-se a recusa do visto com fundamento na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

DEVER DAS EMPRESAS LOCAIS DE ALIENAR AS PARTICIPAÇÕES POR ELAS DETIDAS EM SOCIEDADES COMERCIAIS / DISSOLUÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMPRESA LOCAL / EMPRESA LO-

CAL EM FASE DE LIQUIDAÇÃO / LEI N.º 50/2012 (RJAEL) / NULI-
DADE DO CONTRATO / RECUSA DE VISTO

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão n.º 012/2015 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 02/2015-SRATC

Processo n.º 55/2014

Plenário da 1ª Secção – 14/04/2015

Sumário:

1. A transparência, a igualdade e a concorrência são os três grandes princípios que moldam o regime geral da contratação pública em todas as suas dimensões. Só um processo contratual vinculado a uma dimensão concorrencial efetiva, de modo a salvaguardar o princípio da igualdade e da transparência, pode concretizar o interesse público subjacente à contratação pública.
2. O ajuste direto é uma modalidade excecional de procedimento concursal assente em requisitos legais taxativos que limitam, perante qualquer entidade adjudicante, a escolha daquele procedimento.
3. Nos contratos de aquisição de serviços, o ajuste direto pode adotar-se quando se trate de novos serviços que consistam na repetição de serviços similares objeto de contrato anteriormente celebrado pela mesma entidade adjudicante, desde que (i) esses serviços estejam em conformidade com um projeto de base comum; (ii) o contrato tenha sido celebrado, há menos de três anos, na sequência de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação; (iii) o anúncio do concurso tenha sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia; e (iv) a possibilidade de adoção do ajuste direto tenha sido indicada no anúncio ou no programa do concurso [cfr. art.º 27.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)].
4. O conceito de «projecto de base» é a razão fundante da possibilidade de determinadas obras ou serviços serem objeto de admissibilidade de repetição de determinado contrato, através de um processo de negociação por ajuste direto.

5. A entidade pública contratante tem que prever a concretização de um «projeto», no sentido de plano global que se visa atingir com o lançamento do primeiro procedimento e que poderá, para ser atingido, ter de ser, eventualmente, complementado com outras prestações (ou obras) do mesmo género. Será ainda necessário que esse projeto comum seja identificado como tal, de modo a que a concorrência permita desde logo perceberem totalmente uma possível admissibilidade de um novo procedimento.
6. Não se verificando os requisitos legais que sustentam a escolha do procedimento por ajuste direto escolhido pela adjudicatária, nomeadamente que os serviços a prestar estejam em conformidade com um projeto base comum ao anterior procedimento de contratação, deve o recurso ser julgado improcedente, mantendo-se a recusa de visto ao contrato.

AJUSTE DIRETO / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE FRETAMENTO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / RECUSA DE VISTO / REQUISITOS LEGAIS

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão n.º 013/2015 - 1.ª S/PL
Recurso Ordinário n.º 07/2014
Processo n.º 1175/2013
Plenário da 1.ª Secção – 26/05/2015

Sumário:

1. Nos termos da Lei n.º 50/2012 (RJAEL), a aquisição de participações sociais por um município implica que se demonstre que a empresa prossegue fins de relevante interesse público local e que a sua aquisição se fundamenta na melhor prossecução desse interesse público. Essa fundamentação exige a demonstração de uma vantagem comparativa da aquisição das participações em relação a outras opções. A relevância das infraestruturas de que uma empresa é propri-

etária para o desenvolvimento económico e social do concelho não é suficiente para comprovar que a aquisição da empresa é a única ou a melhor maneira de assegurar o interesse público de exploração dessas infraestruturas. O objectivo de manutenção de uma empresa local e dos respectivos trabalhadores também não é suficiente para justificar o interesse público da aquisição.

2. A deliberação de aquisição deve ser precedida de estudos técnicos que demonstrem a sua conveniência económica, financeira e social face à situação anterior ou à gestão directa da actividade. No caso, não foram feitos estudos prévios e o conteúdo do estudo feito *a posteriori* não é suficiente para o efeito.
3. A deliberação sobre a fusão de empresas locais deve também ser precedida de estudos técnicos que demonstrem a racionalidade económica e a viabilidade económica e financeira da nova estrutura empresarial. Em termos de viabilidade económica e financeira, os estudos devem demonstrar que a unidade empresarial não incorreria em nenhuma das causas de dissolução previstas nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL.
4. De acordo com o Sistema de Normalização Contabilística, as rendas provenientes de locações de propriedades de investimento não podem ser contabilizadas como rendimentos provenientes da prestação de serviços. O seu montante não é considerado para efeitos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL. Se, subtraído esse valor, a futura entidade empresarial não atinge o índice de viabilidade subjacente ao disposto nessa norma legal, então a sua viabilidade económica e financeira não está demonstrada.
5. A racionalidade económica da fusão também não foi demonstrada, por falta de estudos comparativos entre as diversas soluções possíveis.
6. De acordo com o disposto na parte final do n.º 1 e no n.º 7 do artigo 32.º, no artigo 53.º, n.º 2, e no artigo 64.º, n.º 2, do RJAEL, as deliberações de aquisição de participações sociais, os actos conexos à constituição de empresas locais, bem como as deliberações relativas à fusão de empresas locais, são nulas sempre que não sejam precedidas dos estudos técnicos exigidos ou quando esses estudos não demonstrem, em termos credíveis, a justificação, viabilidade, sustentabilidade ou racionalidade económico-financeira das empresas a que se referem.

7. Acresce que, nos termos do estabelecido no artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das finanças locais) e no artigo 95.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro (Lei das atribuições e competências das autarquias locais), aplicáveis à data das deliberações em apreciação, são igualmente nulas as deliberações dos órgãos do município que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.
8. Os preceitos violados constituem normas financeiras, por inquestionavelmente protegerem interesses de natureza financeira.
9. A nulidade e a violação de normas financeiras são fundamento da recusa de visto, nos termos do estabelecido nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / FUSÃO DE EMPRESAS / INTERESSE PÚBLICO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PARTICIPAÇÃO SOCIAL / RECUSA DE VISTO / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu
Lopes

Sumário:

1. O Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL), por via da sua dimensão racionalizadora, veio restringir a margem de atuação das autarquias locais, nomeadamente impondo várias condicionantes à existência das empresas locais.
2. Os arts. 62.º e 70.º do RJAEL condicionam, desde o momento da entrada em vigor do regime, a atividade das empresas locais em função da sua viabilidade ou inviabilidade económico-financeira. De tais normas decorre um juízo de imperatividade à dissolução das empresas locais que forem económica e racionalmente inviáveis, seja por via da sua internalização, da sua transformação ou mesmo da sua extinção, *strito sensu*.
3. À data da entrada em vigor do RJAEL, a empresa em apreciação não tinha condições económico-financeiras para subsistir legalmente e, por isso, deveria ter sido objeto de deliberação de dissolução (cfr. als. a) e b) do n.º 1 do art.º 62.º e art.º 70.º, n.º 3 do RJAEL).
4. A alteração das condições financeiras, em momento posterior ao triénio fixado na lei como determinante da verificação da saúde financeira da empresa, não sana a situação objetivamente «patológica» que existia e que era requisito legal para a sua dissolução.
5. As restrições legais, de natureza racionalizadora, constantes nos arts. 62.º, n.º 1 e 70.º do RJAEL não anulam ou restringem arbitrariamente o núcleo essencial da autonomia local estabelecido no art.º 235.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), pelo que não se sustenta qualquer juízo de inconstitucionalidade na interpretação dada à decisão *sub judice* que possa afetar a sua validade.
6. O município, enquanto entidade participante da empresa local que devia estar em processo de dissolução, ao continuar a financiar a empresa está a ferir o princípio da legalidade a que alude o art.º 4.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, constatando-se, por isso, a violação direta de normas financeiras.

7. O art.º 36.º, no 1 do RJAEL, proíbe a concessão pelas entidades públicas participantes às empresas locais de «quaisquer formas de subsídios ao investimento».
8. As cessões da posição contratual da empresa local ao município, por via da assunção formal dos direitos e deveres decorrentes do contrato de leasing outorgado com empresas financeiras, consubstanciam um subsídio ao investimento vedado por lei, estando, dessa forma, o município a efetuar uma despesa que não corresponde a uma atividade da sua responsabilidade, assumindo, por decorrência, uma despesa não permitida por lei.
9. As deliberações de qualquer órgão autárquico que determinem ou autorizem a realização de despesa não permitidas por lei são nulas, nos termos dos arts. 4.º, n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e 59.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.
10. O princípio da proibição da duplicação de tarefas entre as empresas locais e as entidades participantes dispõe que as atividades a cargo das empresas locais não podem ser prosseguidas pelas entidades públicas participantes na pendência da respetiva externalização e na sua exata medida.
11. Continuando as funções e a atividade objeto do contrato de cessão a ser desenvolvidas pela empresa e não pelo município, não se constata uma duplicação ou sobreposição de tarefas entre as duas instituições.
12. O regime jurídico das autarquias locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), não estabelece, de forma explícita, a exigência de autorização da assembleia municipal para que o município se vincule directamente através de um contrato de locação financeira.
13. Já o regime financeiro, estabelecido na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEM), comporta condicionantes específicas que vinculam os órgãos autárquicos, designadamente a autorização pela assembleia municipal do quadro plurianual onde se evidenciam os limites da despesa que envolvem as responsabilidades decorrentes dos contratos de locação financeira outorgados pelo município.
14. Não se encontrando demonstrado que a assembleia municipal tivesse autorizado o quadro plurianual onde se evidenciam, de forma clara e concreta, a autorização para os contratos de cessão de exploração, com as consequentes despesas assumidas pelo município, decidiu-se manter a recusa de visto aos contratos efetuados.

ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / AUTONOMIA LOCAL / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / DISSOLUÇÃO / FINANCIAMENTO / INCONSTITUCIONALIDADE / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / RECUSA DE VISTO / REGIME FINANCEIRO

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão nº 015/2015 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário nº 05/2015

Processos nº 2306/2014

Plenário da 1ª Secção – 28/05/2015

Sumário:

1.
 - a) Os conceitos de manutenção e assistência técnica no domínio informático não se confundem, mantendo individualidade e autonomia;
 - b) Estando em apreciação um contrato cujo objeto é informado pela aquisição de serviços de manutenção e não de mera assistência técnica, o mesmo não comunga da isenção prevista na al. c) do n.º 1, do art.º 47.º, da L.O.P.T.C., encontrando-se, consequentemente, sujeito a fiscalização prévia.
2.
 - a) O ajuste direto, procedimento configurador de exceção ao regime-regra (o concurso público), é exercitável apenas com base em pressupostos normativos que limitam, taxativamente, o recurso ao mesmo [vd. o disposto nos art.ºs 24.º e 27.º, do Código dos Contratos Públicos].
 - b) Não se encontrando demonstrada a necessidade de a execução do contrato ser acompanhada de especiais medidas de segurança,

pressuposto previsto na al. f), do n.º 1, do art.º 24.º, do C.C.P., carece de base legal o apelo ao ajuste direto enquanto procedimento tendente à formação do contrato sob fiscalização.

3. Caso a opção procedimental seguida se sustente na necessidade de a execução do contrato ser acompanhada de especiais medidas de segurança, resta dispensada a exigência de parecer prévio à aquisição de serviços no domínio das tecnologias de informação e comunicação [vd. art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 107/2012, de 10.05], considerando-se, ainda, inverificada a nulidade a que alude o art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 107/2012, de 10.05.
4. O convite a uma só entidade não adequadamente fundamentado [vd. art.º 112.º, do C.C.P.], porque veiculador de restrições à concorrência, consubstancia uma prática suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento da recusa do visto, ao abrigo do disposto na al. c), do n.º 4, do art.º 44.º, da L.O.P.T.C..
5. A execução material e/ou financeira (ainda que não integral) de contratos sujeitos a fiscalização prévia com valor superior a €950.000,00 e ocorrida antes do visto ou declaração de conformidade, para além de violar o disposto no art.º 45.º, n.ºs 4 e 5, da L.O.P.T.C., gera também responsabilidade financeira sancionatória, conforme al. h), do n.º 1, do art.º 65.º, daquele diploma legal.
6.
 - a) A inexistência de cabimentação da despesa e de compromisso válido ao tempo da assunção da despesa, para além de constituir violação de norma financeira [normas constantes do art.º 5.º, n.º 3, da L.C.P.A., art.º 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, art.ºs 42.º e 45.º, da L.E.O., e 13.º e 22.º, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07], gera, ainda, a nulidade do contrato e da obrigação que lhe subjaz.

Nulidade que, a título excecional, é passível de sanção judicial, uma vez verificados os pressupostos contidos no n.º 4, do art.º 5º, ainda da Lei n.º 8/2014, de 21.02..
 - b) Sanada judicialmente a nulidade em causa, a violação da norma financeira que lhe corresponde deixará de fundar a recusa de visto, prevista no art.º 44.º, n.º 3, al. b), da L.O.P.T.C..
7. Embora o recurso ao ajuste direto enforme uma via procedimental que, em tese, não assegura o cumprimento dos princípios da concor-

rência, da igualdade e da transparência, tal opção logrará legitimação se, em concreto, se revelar seguro que a mesma não é suscetível de alterar (agravando ...) o resultado financeiro do contrato.

AJUSTE DIRETO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE NA ESCOLHA DO PROCEDIMENTO / ASSISTÊNCIA TÉCNICA / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / EQUIPAMENTO INFORMÁTICO / ISENÇÃO DE VISTO / NORMA FINANCEIRA / RETROATIVIDADE DO CONTRATO

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Acórdão n.º 017/2015 - 1.ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 04/2015

Processo n.º 2160/2014

Plenário da 1.ª Secção – 09/06/2015

Sumário:

1. A transparência, a igualdade e a concorrência são os três grandes princípios que moldam o regime geral da contratação pública em todas as suas dimensões. Só um processo contratual vinculado a uma dimensão concorrencial efetiva, de modo a salvaguardar o princípio da igualdade e da transparência, pode concretizar o interesse público subjacente à contratação pública.
2. A decisão de contratar num procedimento de contratação pública deve ser efetuada, nos termos do art.º 74.º Código dos Contratos Públicos (CCP), através de um dos dois critérios possíveis de adjudicação: o do preço mais baixo ou o da proposta economicamente mais vantajosa.
3. A utilização do critério da proposta economicamente mais vantajosa e o modelo de avaliação adotado não permitiu diferenciar/graduar as propostas para a classificação das mesmas relativamente ao fator preço e, nesse sentido, condicionou o funcionamento da concorrência.

4. Sendo o modelo adotado no procedimento incompatível com o objetivo legal do critério de adjudicação, tal como definido no art.º 74.º, n.º 1, al. a) do CCP, qual seja o de escolher a proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, encontra-se violado o art.º 4.º, n.º 1 do CCP.
5. A exigência imposta ao adjudicatário de disponibilizar as instalações na área do concelho necessárias ao funcionamento normal dos trabalhos da prestação de serviços não colide com o princípio da concorrência estabelecido no art.º 1.º, n.º 4 do CCP, uma vez que não comporta uma afetação ao funcionamento daquele princípio, nomeadamente em termos de condições de acesso ou adjudicação.
6. Não obstante a ilegalidade ocorrida, o modelo de avaliação estabelecido permitiu o funcionamento de alguma forma a concorrência, não tendo nenhuma das empresas apresentado propostas de preço inferior ao limiar considerado como anormalmente baixo, motivo pelo qual se decide conceder o visto ao contrato.

ADJUDICAÇÃO / AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONTRATACÃO PÚBLICA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão nº 019/2015 - 1ª S/PL
Recurso Ordinário nº 06/2015
Processo nº 215/2015
Plenário da 1ª Secção – 17/12/2015

Sumário:

1. Porque legalmente previstas, são admissíveis alterações à política contabilística seguida no domínio empresarial e, bem assim, a retrospetividade dos seus efeitos [vd. Norma Contabilística e de Relatório Financeiro n.º 4].

2. Os contratos-programa apresentam-se como contratos interadministrativos [vd. art.º 338.º, do CCP], sendo instrumentos suplementares de definição das orientações estratégicas aprovadas pelos executivos camarários.

Perfilam-se, ainda, como veículos contratuais instituidores de uma relação jurídica estável e duradoura entre as partes contratantes, o que os distingue da normal contratação pública de serviços, necessariamente episódica ou circunstancial, logo incompatível com a sua (dos serviços) prestação continuada.

Distinção que deverá refletir-se na escrituração ou registo de natureza contabilística [vd., o determinado no Código de Contas e a NCRF22].

3. A colaboração a estabelecer entre entes autárquicos e empresas locais que não se desenvolva no quadro de uma relação com carácter comercial não se subsume ao conceito de prestação de serviços [vd. noção constante do SNC], mas, isso sim, ao conceito de subsídio à exploração.
4. Ao abrigo do art.º 36.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08., é viável a celebração de contratos de aquisição de serviços entre as empresas locais e as entidades públicas participantes, mas a remunerar a preços de mercado.

Embora sem definição legal, preço de mercado será o encontrado em condições de concorrência, o que, por sua vez, pressupõe o confronto, ainda no mercado, entre a procura impulsionada pelos consumidores e a oferta provinda dos produtores [vd. critério diferenciador previsto no Sistema de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95)].

5. Ao abrigo do art.º 6.º, n.ºs 1 a 3, da Lei n.º 50/2012, de 31.08., é vedada às entidades públicas participantes a prossecução de atividades já sob encargo das empresas locais, na pendência da respectiva externalização e na sua exata medida.
6. A formulação de algum juízo em sede decisória a propósito do cumprimento ou não dos critérios previstos no art.º 62.º, n.º 1, do RJAEL, implica, necessariamente, e por parte do Tribunal de Contas, a análise prévia dos elementos materiais e contabilísticos aferidores da [in]sustentabilidade económico-financeira de empresa lo-

cal. Tarefa que encontra suporte na Constituição da República Portuguesa [vd. art.º 203.º], na LOPTC e, até, em normaçaõ comunitária.

As correspondentes decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, em sede de fiscalizaçaõ prévia, porque de natureza jurisdiccional, impõem-se, obrigatoriamente, a todas as entidades (públicas e privadas) e prevalecem, em idêntica matéria, sobre outras decisões providas de diferentes autoridades administrativas [vd., a propósito, o art.º 205.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa].

7.

a) A verificaçaõ dos pressupostos identificados nas alíneas a) e b), do n.º 1, do art.º 62.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08. (RJAEL), para além de evidenciar que uma determinada empresa local exhibe manifesta insustentabilidade económico-financeira, impele, também e obrigatoriamente, à correspondente dissoluçaõ, ou, alternativamente, à ponderaçã da sua transformaçaõ, integraçaõ ou fusãõ e/ou internalizaçaõ da atividade desenvolvida por tal ente empresarial [vd. art.ºs 63.º a 65.º, do RJAEL].

b) Declarada pelo Tribunal de Contas [mediante decisãõ judicial] a inviabilidade económico-financeira de uma empresa local, impende sobre a DGAL, IGF e entidade pública participante o cumprimento, na parte correspondente, e de modo vinculado e obrigatório, das normas contidas nos art.ºs 61.º a 67.º e 70.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08., implementando os procedimentos aí previstos.

8. A indevida qualificaçaõ jurídica e jurídico-contabilística dos serviços prestados por entidade empresarial local viola o Sistema de Normalizaçaõ Contabilística, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 118/2009, e as Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro n.ºs 20 e 22, aprovadas pelo Despacho n.º 588/2009, do SEA, e divulgadas pelo Aviso n.º 15655/2009.

9. A outorga do contrato-programa com entidade empresarial local que, económica e financeiramente, reúne os pressupostos legitimadores da respetiva dissoluçaõ [vd. art.º 62.º, n.º 1, do RJAEL] viola o disposto no art.º 283.º, n.º 1, do CCP. E tal violaçaõ gera a nulidade de tal contrato.

10. As deliberações autárquicas viabilizadoras de despesa vedada por lei sãõ nulas [vd. art.º 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 03.09., e art.º

59.º, n.º 2, al. c), da Lei n.º 75/2013, **normas que se revestem de natureza financeira**]. E tal nulidade transmite-se ao contrato a financiar pelas quantias configuradoras da citada despesa.

11. A nulidade e a violação direta de norma financeira constituem fundamento de recusa do visto, nos termos previstos nas alíneas a) e b), do n.º 3, do art.º 44.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas [abreviadamente, LOPTC].

CONTRATOS PROGRAMA / DISSOLUÇÃO DE EMPRESAS LOCAIS / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / RECLASSIFICAÇÃO CONTABILÍSTICA / RECUSA DE VISTO / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA / SUBSÍDIOS À EXPLORAÇÃO / SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Relatório de Auditoria nº 001/2015 - 1ª S/SS

Processo nº: 7/2011-AUDIT

27.01.2015

ASSUNTO: Ação de Fiscalização Concomitante ao Município de Lamego, no âmbito da Empreitada de “Construção do Centro Escolar de Lamego”.

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

AUDITORIA ORIENTADA / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / DOCUMENTOS / ERRO / INFRAÇÃO FINANCEIRA / OMISSÃO / PAGAMENTO INDEVIDO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / VALOR DO CONTRATO

Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 002/2015 - 1ª S/SS

Processo nº: 12/2013-ARF

10.02.2015

ASSUNTO: Auditoria à Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares do Ministério da Educação e Ciência para o Apuramento de Responsabilidades Financeiras Identificadas no Exercício da Fiscalização Prévia Incidente sobre o Processo de Visto n.º 83/2013.

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

ACORDO EXTRAJUDICIAL / ADJUDICAÇÃO / AJUSTE DIRETO / AUDITORIA ORIENTADA / AUTORIZAÇÃO PRÉVIA / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / PROCEDIMENTO CONCURSAL

**Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº
005/2015 - 1ª S/SS**

Processo nº: 6/2013-ARF

17.03.2015

ASSUNTO: Processos de Fiscalização Prévia nºs 1522/2012 e 1566/2012 - Direção-Geral de Alimentação e Veterinária.

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

AUDITORIA ORIENTADA / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / INFRAÇÃO FINANCEIRA

**Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº
013/2015 - 1ª S/SS**

Processo nº: 11/2014-ARF

20.10.2015

ASSUNTO: Auditoria à Direção-Geral da Administração da Justiça para o Apuramento de Responsabilidade Financeira Sancionatória Identificada no Exercício da Fiscalização Prévia Incidente sobre o Processo de Visto n.º 1832/2013.

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

AUDITORIA ORIENTADA / AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

2ª SECÇÃO

CONTROLO SUCESSIVO

Relatório de Auditoria nº 006/2015 - 2ª S/SS

Processo nº: 19/2014-AUDIT

12.03.2015

ASSUNTO: Auditoria ao Tribunal Constitucional - Ano 2013.

Conselheiro Relator: José Manuel Macedo Ferreira Dias

AJUDAS DE CUSTO / AQUISIÇÃO DE BENS / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / AUDITORIA FINANCEIRA / CONTABILIDADE / CONTABILIDADE PATRIMONIAL / CONTROLO DE GESTÃO / DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / INVENTÁRIO / MANUAL DE PROCEDIMENTOS / PAGAMENTO / PAGAMENTO INDEVIDO / PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA / RECEITA PRÓPRIA / REEMBOLSO / REGISTO CONTABILÍSTICO / REGULARIZAÇÃO DE SITUAÇÕES / SIADAP / SISTEMA DE AVALIAÇÃO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA / SUBSÍDIOS / SUPLEMENTO DE DISPONIBILIDADE PERMANENTE / TRABALHO EXTRAORDINÁRIO / VEÍCULO

Relatório de Auditoria nº 009/2015 - 2ª S/PL

Processo nº: 16/2013-AUDIT

7.05.2015

ASSUNTO: Auditoria aos Processos de (Re) privatização do Setor Elétrico.

Conselheiro Relator: José Manuel Monteiro da Silva

AFETAÇÃO DE VERBAS / ATRASO NO CUMPRIMENTO / AUDITORIA OPERACIONAL / AVALIAÇÃO PRÉVIA / COMPENSAÇÃO FINANCEIRA / CONSULTORIA / CONTABILIDADE / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / DESPESA PÚBLICA / DIFUSÃO DA INFORMAÇÃO / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / MANUAL DE PROCEDIMENTOS / OMISSÃO / PRAZO / PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / PRIVATIZAÇÃO / PUBLICAÇÕES / RECEITA PÚBLICA / REGULAMENTO / RELATÓRIO / REPRIVATIZAÇÃO / REVISÃO / TRANSPARÊNCIA

Relatório de Auditoria nº 015/2015 - 2ª S/SS

Processo nº: 17/2014-AUDIT

25.06.2015

ASSUNTO: Auditoria ao “Controlo da Receita do IRC (IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DAS PESSOAS COLETIVAS)

Conselheiro Relator: José de Castro Mira Mendes

AUDITORIA DE SISTEMAS / AUDITORIA FINANCEIRA / CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTAL / COBRANÇA DE IMPOSTOS / CONTABILIZAÇÃO DA RECEITA / CONTROLO ORÇAMENTAL / DESPESA PÚBLICA / GESTÃO DE RECEITAS / INSCRIÇÃO ORÇAMENTAL / IRC / MANUAL DE PROCEDIMENTOS / RECEITA / RECEITA PÚBLICA / SISTEMA DE INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA

Relatório de Auditoria nº 022/2015 - 2ª S/SS

Processo nº: 5/2014-AUDIT

9.07.2015

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao INAC, I.P. – Instituto Nacional de Aviação Civil – Gerência de 2012

Conselheiro Relator: António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

AUDITORIA FINANCEIRA / BALANÇO FINANCEIRO / CLASSIFICAÇÃO DE IMÓVEIS / COIMA / CONTABILIDADE E GESTÃO FINANCEIRA / CONTRAORDENAÇÕES / DÍVIDAS / HOMOLOGAÇÃO / INSTITUIÇÃO FINANCEIRA / INVENTÁRIO / PAGAMENTO / PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA / RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS

Relatório de Auditoria nº 023/2015 - 2ª S/SS

Processo nº: 2/2015-AUDIT

17.09.2015

ASSUNTO: Auditoria à Presidência da República - ano 2014.

Conselheiro Relator: João Manuel Macedo Ferreira Dias

AJUSTE DIRETO / AUDITORIA FINANCEIRA / CASA DE FUNÇÃO /
CONTRATAÇÃO PÚBLICA / ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL
/ GABINETE / ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO / PESSOAL /
PUBLICIDADE DE CONCURSO / SISTEMA DE CONTROLO INTER-
NO / TRANSPARÊNCIA

Relatório de Auditoria nº 024/2015 - 2ª S/PL

Processo nº: 28/2014-AUDIT

15.10.2015

ASSUNTO: Auditoria ao Controlo da Receita Cessante por Benefícios Fiscais”.

Conselheiro Relator: José de Castro Mira Medes

AUDITORIA DE SISTEMAS / AUDITORIA FINANCEIRA / BENEFÍ-
CIO FISCAL / CONTABILIZAÇÃO DA RECEITA / CONTROLO DA
RECEITA CESSANTE / CONTROLO FINANCEIRO / CONTROLO
ORÇAMENTAL / DESPESA FISCAL / INVENTÁRIO / RECEITA PÚ-
BLICA / REGIME FISCAL / SISTEMA DE INFORMAÇÃO

Relatório de Auditoria nº 026/2015 - 2ª S/SS

Processo nº: 23/2012-AUDIT

26.11.2015

ASSUNTO: Auditoria ao “Acompanhamento dos Mecanismos de Assis-
tência Financeira a Portugal – Sector da Educação”.

Conselheiro Relator: José Luís Pinto de Almeida

ACESSO AOS FUNDOS COMUNITÁRIOS / AUDITORIA ORIENTADA / AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS / CONTRATO DE ASSOCIAÇÃO / CONTRATO DE AUTONOMIA ESCOLAR / CONTRATO DE FORMAÇÃO EM POSTO DE TRABALHO / CURSO TÉCNICO SUPERIOR PROFISSIONAL / CURSO VOCACIONAL / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / ENSINO PARTICULAR E COOPERATIVO / ENSINO PROFISSIONAL / ENSINO PÚBLICO / ENSINO SECUNDÁRIO / FINANCIAMENTO / GESTÃO ORÇAMENTAL / MEDIÇÃO DE IMPACTOS / PLANO DE AÇÃO / QUALIDADE / REDE ESCOLAR / SISTEMA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA

Relatório de Auditoria nº 028/2015 - 2ª S/SS

Processo nº: 1/2015-AUDIT

03.12.2015

ASSUNTO: Auditoria ao Licenciamento e Operação de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos.

Conselheiro Relator: António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

AUDITORIA AMBIENTAL / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CRITÉRIO DE APRECIACÃO / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / INSTALAÇÃO DE ELIMINAÇÃO DE RESÍDUOS / LICENCIAMENTO AMBIENTAL / MANUAL DE PROCEDIMENTOS / PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO / PRAZO / RESÍDUO SÓLIDO URBANO / TAXA DE GESTÃO DE RESÍDUOS

3ª SECÇÃO

RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

Sentença nº 001/2015 - 3ª S/SS

Processo nº: 03 - JRF/2014

3ª Secção: 19/01/2015

Sumário:

1. Não existe óbice legal à contratação pública de serviços jurídicos com convite apenas um prestador em quem se deposite confiança técnica e profissional, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 27º do CCP, relativamente a processos ou procedimentos pendentes, bem como a processos ou a procedimentos a instaurar em que esteja em causa a tutela urgente do interesse público, e não seja possível, em prazo útil, proceder à avaliação técnica do seu prestador através de parâmetros objetivos;
2. Já no que se reporta à aquisição de serviços para prestação de serviços de consultadoria, patrocínio judiciário, emissão de pareceres e estudos em atos, procedimentos ou processos jurisdicionais a ocorrer, no futuro, e em que seja possível proceder à avaliação técnica do seu prestador através de parâmetros objetivos e suficientemente concretizados, o procedimento a adotar não poderá ser o ajuste direto, com fundamento na alínea b) do nº 1 do artigo 27º do CCP;
3. Na situação vertida no ponto 2., que é também a dos autos, e tendo em conta o valor envolvido, o procedimento a adotar deveria ser o concurso limitado por prévia qualificação (artigos 20º, nº 1, alínea b), e 162º e seguintes, do CCP);
4. Tendo os Demandados, agentes da ação, incorrido em erro não censurável sobre a ilicitude dos factos, impõe-se a sua absolvição (artigo 17º, nº 1, do CP).

AJUSTE DIRETO / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / CONTRATAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS / ERRO SOBRE A ILICITUDE / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sumário:

1. São ilegais as despesas autorizadas pela Diretora Geral de Reinserção Social com deslocações da diretora de serviços de recursos humanos de Coimbra para Lisboa e daqui para Coimbra, quando tal diretora tinha aceite o cargo e ficado a trabalhar em Lisboa, nos serviços centrais, passando o seu domicílio necessário a ser obrigatoriamente na capital.
2. Embora um «dirigente superior» possa não conhecer ao pormenor todas as soluções, normas e interpretações jurídicas, tem pelo menos o dever de dominar as mais triviais e financeiramente mais relevantes, sem necessidade de se escudar num “parecer” meramente formal, superficial e desfocado da questão fundamental que se colocava – a do domicílio necessário em Lisboa.
3. Se a referida Diretora Geral não conhecia, e até achava que não tinha de conhecer, normas tão elementares e de aplicação tão corrente e frequente, em qualquer serviço da Administração Pública, como as relativas a ajudas de custo e subsídios de transporte, e sendo tais normas integrantes do seu core business de dirigente superior (art.º 7.º, n.º 1, do Estatuto do Pessoal Dirigente), com competência para autorizar despesas públicas e respetivos pagamentos, tais inscícia e distanciação do essencial do seu múnus constituem uma falha ou déficit na sua capacitação para o lugar.
4. Exercer um cargo de dirigente, com competência para autorizar despesas e pagamentos com dinheiro dos contribuintes, sem para tanto se estar devidamente preparado, revela temeridade e constitui só por si uma violação dos deveres de cuidado e de diligência, geradora de perigo para a gestão e para o erário públicos.

Conselheiro Relator: João Francisco Aveiro Pereira

AJUDAS DE CUSTO / DESLOCAÇÃO EM SERVIÇO / DESPESA ILEGAL / DESPESAS DE TRANSPORTE / ERÁRIO PÚBLICO

Sumário:

Justifica-se a dispensa da multa quando se prove que o Demandado cometeu a infração financeira sancionatória continuada por que vem acusado – infração p.p. no artigo 65º, nºs 1, alínea b), 2ª parte, e 2 e 4, da LOPTC, por violação do nº 7 do artigo 27º do CCP – no seguinte contexto, a saber: (i) os despachos do Demandado foram antecedidos de notas de encomenda, propostas e despachos onde continuadamente houve uma concordância expressa sobre a escolha do procedimento por ajuste direto; (ii) tal questão nunca se mostrou controvertida; (iii) as referidas notas de encomenda, propostas e despachos foram elaborados ou proferidos por Técnicas Superiores, Subdiretora-Geral e Chefe de Divisão; (iv) os procedimentos foram despachados pelo Demandado num período de grande sobrecarga de trabalho; (v) o valor do contrato excedia em pouco o limiar comunitário permitido para o ajuste direto; (vi) no âmbito da auditoria em causa não foi detetada mais nenhuma situação em que se não tivesse atentado no valor contratual para a efeitos de adoção do procedimento por ajuste direto, nos termos da Lei; (vii) não há notícia de que o Demandado tivesse sido objeto de qualquer recomendação de natureza financeira (viii) o Demandado é considerado pelos seus colaboradores um profissional competente, diligente e cuidadoso.

DISPENSA DA MULTA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sumário:

1. A celebração de quaisquer contratos celebrados na sequência de ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal da internet, nos termos do nº 1 do artigo 127º do CCP;
2. A publicitação é condição de eficácia do respetivo contrato, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos (nº 2 do referido artigo 127º);
3. Ao autorizador da despesa não pode ser imputada a infração prevista no artigo 65º, nº 1, alíneas b) e l), da LOPTC, por violação do disposto no artigo 127º do CCP; e isto porque o ilícito financeiro substanciado na falta de publicitação daqueles contratos no portal da Internet se situa num momento posterior àquela fase do processo de realização da despesa;
4. Ao invés, é agente daquela infração o proponente da autorização do pagamento e, naturalmente, o próprio autorizador do pagamento;
5. Podendo e devendo o emitente do meio de pagamento certificar-se de que contrato foi publicitado no portal da Internet, pode, também, aquele responsável financeiro ser agente da infração;
6. Justifica-se a dispensa do pagamento de multa quando a ilicitude do facto e da culpa forem diminutas, não houver dano a reparar (a publicitação ocorreu pouco tempo depois dos pagamentos), e se aos Demandados não se conhecerem registos de outras infrações financeiras.

ARTIGO 127º DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / PUBLICITAÇÃO E EFICÁCIA DO CONTRATO CELEBRADO NA SEQUÊNCIA DO AJUSTE DIRETO / RESPONSABILIDADE DO AUTORIZADOR DA DESPESA / RESPONSABILIDADE DO AUTORIZADOR DO PAGAMENTO / RESPONSABILIDADE DO EMITENTE DOS MEIOS DE PAGAMENTO

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sentença nº 019/2015 - 3ª S/SS

Processo nº: 04 - JRF/2015

3ª Secção: 14/10/2015

Sumário:

O Tribunal de Contas julgou ilegal a assunção da despesa relativa aos contratos outorgados em dezembro de 2011, pelo demandado considerando-se comprovadas as infrações financeiras previstas no art.º 65º - nº 1 – b) da Lei nº 98/97, de 26 de agosto.

O demandado, por ter atuado sem consciência de ilicitude que não merece censura o que justifica a sua absolvição nos termos do disposto no art.º 17º - nº 1 do C. Penal.

ABSOLVIÇÃO / ANO 2011 / ASSUNÇÃO DE DESPESAS / CONSCIÊNCIA DA ILICITUDE / CONTRATOS / CULPA / INFRAÇÃO FINANCEIRA

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Acórdão nº 001/2015 - 3ª S/PL

Processo nº: 01- JC/2011

3ª Secção: 26/01/2015

Sumário:

1. Provada a materialidade da conduta dos demandados, mas não constando do elenco qualquer facto referente à culpa, não se mostram apurados factos, ocorrências da vida real, que demonstrem terem os demandados agido livre, consciente e voluntariamente, para, pelo menos, poderem ser punidos por negligência.
2. A liberdade e a consciência do autor dos factos ilícitos são pressupostos indispensáveis de qualquer conduta voluntária e, por isso, têm de integrar o libelo, para que o demandado se possa defender.

3. A responsabilidade financeira não é objetiva, depende da culpa do agente e esta não se presume – art.º 61.º, n.º 5, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

CULPA DO AGENTE / FACTO ILÍCITO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Conselheiro Relator: João Francisco Aveiro Pereira

Acórdão n.º 002/2015 - 3ª S/PL

Processo n.º: 04-ROM 1S/2014

3ª Secção: 28/01/2015

Sumário:

A Recorrente não tinha o domínio da situação e os inerentes poderes e competências para que fosse formalizado, atempadamente, o contrato adicional em análise nestes autos.

Deve, assim, ser absolvida da infração que lhe foi imputada, mas, da responsabilidade de terceiros, sendo ilegal e inconstitucional a transferência da responsabilidade sancionatória de terceiros face ao carácter e à natureza eminentemente pessoal e subjetiva da mesma (art.º 30º- n.º 3 da C.R.P.).

ABSOLVIÇÃO DA INFRAÇÃO / CONTRATO ADICIONAL / INCONSTITUCIONALIDADE / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Sumário:

1. Ao cúmulo das multas não é aplicável o cúmulo jurídico previsto no artigo 77º do Código Penal;
2. Os pedidos de contratação de empréstimos bancários Têm que ser submetidos à autorização ou aprovação das respetivas assembleias municipais (nºs 6 e 7 do artigo 38º da LFL/2007);
3. Os pedidos de prorrogação dos prazos de amortização dos empréstimos, na medida em que impliquem modificações aos contratos originários, têm, também, que ser submetidos à autorização ou aprovação das respetivas assembleias municipais (nºs 6 e 7 do artigo 38º da LFL/2007);
4. Aos pedidos de prorrogação dos prazos de amortização dos empréstimos, atenta a sua natureza bilateral, não é aplicável a imposição consubstanciada na obrigatoriedade de tais pedidos terem que ser acompanhados “de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito”(nº 6 do artigo 38º da LFL/2007);
5. Incorre na infração prevista na alínea b) do nº 6 do artigo 38º da LOPTC, quem, em violação do nº 6 do artigo 38º da LFL/2007, assumir e autorizar despesa pública;
6. Incorre na infração prevista na alínea h) do nº 6 do artigo 38º da LOPTC, quem, em violação do disposto na 1ª parte da alínea a) do nº 1 do artigo 46º da LOPTC, executar contrato que não tenha sido submetido a fiscalização prévia quando a tal estava sujeito;
7. A efetivação de pagamentos ilegais no montante de €145.829, 23 no quadro de um grau de ilicitude e de culpa próximos do mediano, não permite ao julgador fazer uso dos institutos da relevação da responsabilidade ou da dispensa de pena.

CONTRACÇÃO DE EMPRÉSTIMOS POR PARTE DOS MUNÍCIPIOS / CÚMULO DAS MULTAS APLICÁVEIS / DÍVIDA FUNDADA / EXECUÇÃO DE CONTRATO SEM SUBMISSÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉ-

VIA / PRORROGAÇÃO DOS PRAZOS DE PAGAMENTO DE EMPRÉSTIMOS / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão nº 010/2015 - 3ª S/PL

Processo nº: 20-ROM-2S/2014

3ª Secção – 18/02/2015

Sumário:

1. Há que ter sempre presente que o responsável legal pela prestação de contas ao Tribunal tem o dever de as apresentar dentro do prazo legal ou de, até ao termo deste prazo, justificar a impossibilidade de o fazer.
2. Ainda que se provassem os obstáculos invocados à apresentação tempestiva das contas, faltaria sempre uma justificação para o facto de o responsável não ter diligenciado o necessário, em tempo útil, a fim de ultrapassar esses alegados escolhos e, também, para a circunstância de nada ter dito antes ao Tribunal, designadamente pedindo uma prorrogação de prazo.

PRAZO LEGAL / PRESTAÇÃO DE CONTAS / PRORROGAÇÃO DO PRAZO

Conselheiro Relator: João Francisco Aveiro Pereira

Sumário:

1. Os Demandados conheciam as leis e os regulamentos que enquadravam as recomendações anteriores do Tribunal relativas ao posicionamento remuneratório dos funcionários municipais e à celebração dos contratos de prestação de serviços, tendo representado, como possível, a ilicitude dos seus atos e conformado com a possível a ilicitude decorrente das suas autorizações e despachos, pelo que agiram com dolo eventual, nos termos do disposto no art.º 14º, nº 3 do C. Penal, o que determina a revogação da sentença da 1ª instância nesta matéria no que respeita à aplicação do instituto da dispensa de pena previsto no art.º 74º-nº 1 do C. Penal, por a sua culpa não ser diminuta.
2. Não se apuraram factos suscetíveis de poderem integrar uma infração financeira originada pela falta alegada de controlo de verbas em clube desportivo e estatuída no art.º 65º-nº 1-d) da L.O.P.T.C., nem relativamente à progressão remuneratória por opção gestionária.
3. O Tribunal considerou não ser censurável a atuação dos Demandados na aprovação da proposta de contratação de prestação de serviços.

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / DOLO EVENTUAL /
FUNCIONÁRIO MUNICIPAL / OPÇÃO GESTIONÁRIA / PROGRES-
SÃO REMUNERATÓRIA

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Sumário:

1. Os Grupos Parlamentares são também órgãos das assembleias legislativas, gozando de liberdade de organização e funcionamento, o que os transforma numa estrutura autónoma, face a cada um dos deputados que os integram;
2. Mas mesmo que se entenda que os Grupos Parlamentares são apenas órgãos dos respetivos partidos políticos – e salvo disposição legal e válida em contrário – o certo é que, enquanto entidades beneficiárias de dinheiros públicos - as denominadas subvenções parlamentares - estão sujeitas ao controlo financeiro e jurisdicional do TC (vide artigos 2.º, n.º 3, 5.º, n.º 1, al. e 65.º, n.º 1, alínea i), da LOPTC).
3. O Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 801/2014, declarou inconstitucional, com força obrigatória geral, as normas constantes do n.º 8 do artigo 5.º da Lei 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, e do n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, por violação dos artigos 166.º, n.º 2, e 168.º, n.º 4, com referência ao artigo 164.º, alínea c) da Constituição da República Portuguesa;
4. Com a declaração de inconstitucionalidade das referidas normas, que atribuíam ao Tribunal Constitucional competência para fiscalizar as subvenções auferidas pelos Grupos Parlamentares, ficou isento de dúvida que a fiscalização daquelas subvenções cabe ao Tribunal de Contas (vide artigos 2.º, n.º 3, 5.º, n.º 1, al. e) e 65.º, n.º 1, alínea i), da LOPTC);
5. O dever jurídico de diligenciar pela remessa de documentos ou prestar informações ao Tribunal de Contas relativos à utilização de subvenções parlamentares, não cabe, em princípio, ao deputado, enquanto membro de um GP, como é o caso do Recorrente, que nem sequer era dirigente máximo daquele órgão;
6. Sendo o Recorrente membro de um Grupo Parlamentar, sem qualquer cargo de direção, e não estando provado que tivesse na sua

posse ou tivesse acesso aos documentos e elementos solicitados, o que, de resto, comunicou ao Tribunal de Contas, não se pode dar como verificada qualquer das situações previstas no artigo 66º, nº 1, alíneas c) e d) da LOPTC.

ARTIGO 66º, Nº 1, ALÍNEAS C) E D) DA LOPTC / COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAR AS SUBVENÇÕES PARLAMENTARES / DEVER DE REMETER DOCUMENTOS E DE PRESTAR INFORMAÇÕES / GRUPOS PARLAMENTARES / NATUREZA JURÍDICA / RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão nº 019/2015 - 3ª S/PL

Processo de Multa nº: 21/2013 – M - SRM

Processo nº: 9-ROM-SRM/2014

3ª Secção: 22-04-2015

Sumário:

1. O Demandado foi condenado em primeira instância pela prática de uma infração prevista no artigo 66º nº 1 al. c) da LOPTC-falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados; não existem indícios de que o recorrente não prestou as informações solicitadas, uma vez que, explicou as circunstâncias que o impossibilitavam de prestar informações ao Tribunal, pois não tinha cesso aos documentos, pelo que foi absolvido.
2. Contrariamente ao decidido na 1ª instância, não foi feita prova de que o Recorrente tenha tido acesso aos documentos em causa nos autos, estando, assim, impossibilitada de prestar as informações solicitadas pelo Tribunal.
3. Não se provando a culpa do Recorrente, vai o mesmo absolvido e revogando-se a decisão recorrida.

INACESSIBILIDADE À DOCUMENTAÇÃO / INFRAÇÃO FINANCEIRA / PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Antunes

Acórdão n.º 024/2015 - 3.ª S/PL

Processo Autónomo de Multa n.º: 2/2014 – 1.ª S

Recurso Ordinário n.º: 18 – ROM – 1.ª S/2014

3.ª Secção: 27-05-2015

Sumário:

1. Não se pode condenar o demandado que não prestou contas temporariamente quando não houver factos provados que fundamentem um tal comportamento culposo (*nulla poena sine culpa*).
2. Sendo o processo de multa do art.º 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), um processo jurisdicional, em momento algum foi o demandado previamente informado, com indicação de factos concretos, de que o atraso lhe era imputado a título de negligência.
3. A culpa é matéria de facto, que tem de ser alegada, para poder ser contraditada, e não pode ser pura e simplesmente deduzida ou ficcionada a partir da conduta objetiva.
4. Não tendo sido dada ao demandado a oportunidade de apresentar a sua defesa devidamente assistido por advogado, como era seu direito, nem se lhe tendo nomeado officiosamente um defensor, o Tribunal violou o disposto no art.º 92.º, n.º 5, da LOPTC, que impõe o patrocínio judiciário obrigatório.
5. Atenta a essencialidade do patrocínio forense para a administração da justiça, nos termos do art.º 208.º da Constituição da República Portuguesa, a sua falta ou denegação constitui uma inconstitucionalidade por violação do art.º 32.º, n.ºs 3 e 5.

ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA / CONDENAÇÃO / CULPA / DEFESA / NEGLIGÊNCIA / PATROCÍNIO FORENSE

Conselheiro Relator: João Francisco Aveiro Pereira

Acórdão nº 026/2015 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº: 17-RO-SRM/2014

Processo nº: 2/2014-JRF

3ª Secção:08/07/2015

Sumário:

1. O legislador não previu a ação popular financeira, sendo certo que o direito de ação popular só existe “nos casos e termos previstos na lei” (nº 3 do artigo 52º da CRP), ou seja, nos casos tipicamente previstos na lei infraconstitucional;
2. Vigora, aqui, o princípio da tipicidade legal da ação popular.

ARTIGO 52º, Nº 3 DA CRP / DIREITO À AÇÃO POPULAR

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão nº 027/2015 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº: 15-SRM/2014

Processo nº: 05-JRF/2013

3ª Secção – 08/07/2015

Sumário:

1. O Tribunal de Contas julgou que não houve violação do princípio da igualdade das Partes uma vez que os Magistrados do Ministério Público não estão vinculados a defender teses de outros magistrados, pelo que, ao longo do processo, eles podem tomar posições diferentes.
2. O Tribunal julgou improcedente a nulidade, por erro, relativamente ao peticionado aditamento, à matéria de facto, dos artigos 18º, 20º e 210 da contestação, pois, tratou-se de uma discordância dos Recorrentes em relação ao decidido, o que releva de uma inadmissível impugnação do mérito do Acórdão e não de uma reclamação de nulidades.

3. O Tribunal julgou improcedente a arguida nulidade prevista no artigo 379º n.º 1 do C. Penal, pois, o facto provado na 1ª Instância fora alegado pelo M. Público.
4. A ausência de culpa defendida pelos recorrentes não foi julgada procedente pois, ficou evidenciada e provada nos autos e confirmada pelo Acórdão reclamado.

CULPA / DECISÃO / IMPUGNAÇÃO / MÉRITO DO ACÓRDÃO / NULIDADE POR ERRO / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / RECLAMAÇÃO

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Acórdão n.º 028/2015 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário n.º: 09-RO-JRF/2014

Processo n.º: 20-JRF/2013

3ª Secção: 08-07-2015

Sumário:

1. O Tribunal indeferiu a invocada nulidade do Acórdão por alegada falta de assinatura de um dos membros do Coletivo, visto que ocorreu um lapso ao não se mencionar a participação da Juíza Conselheira por videoconferência, mas, que foi corrigido por despacho transitado em julgado (art.º 615º - n.º 1 – a) e n.º 2 do CPC).
2. O Recorrente veio, ainda, requerer a reforma do Acórdão uma vez que já havia pago a quantia, de 6.047,75E.
3. O Tribunal concluiu que ela não corresponde ao pagamento da quantia da condenação, antes, permitiu o efeito meramente devolutivo do recurso (n.º 5 do art.º 97º da L.O.P.T.C.), pelo que o pagamento da quantia em causa nos autos a título de responsabilidade financeira reintegratória não tinha ocorrido, pelo que se decidiu desatender a reclamação do recorrente.

DESPACHO / EFEITO DEVOLUTIVO DO RECURSO / FALTA DE ASSINATURA / INDEFERIMENTO DA RECLAMAÇÃO / NULIDADE DO ACÓRDÃO / PAGAMENTO DE QUANTIA DE CONDENAÇÃO / REFORMA DO ACÓRDÃO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / TRANSITADO EM JULGADO / VIDEOCONFERÊNCIA

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Acórdão n.º 029/2015 - 3.ª S/PL

Recurso n.º: 4-RO-JRF/2015

Processo n.º: 5-JRF/2014

3.ª Secção: 08/07/2015

Sumário:

1. Os aposentados não podem exercer funções públicas ou prestar trabalho remunerado, ainda que à tarefa ou por avença, salvo quando a lei o permita ou a tutela governamental o autorize.
2. A circunstância de se interpor uma sociedade por quotas unipessoal do aposentado, a contratar por este com a entidade recrutadora, não impede a aplicação dos art.º 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação, sobre incompatibilidades e cumulação de remunerações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 179/2005, de 2 de Novembro.
3. Qualquer gestor autárquico ou administrador público medianamente zeloso tem obrigação de conhecer as normas de contratação de servidores públicos, nomeadamente os aposentados, bem como as regras legais de assunção, autorização e pagamento de despesas públicas.
4. Assim, apesar de se provar a convicção dos demandados na legalidade do contrato de aquisição de prestação de serviços, celebrado entre a Câmara Municipal e a sociedade unipessoal, mas a prestar pela única sócia e gerente desta e ex-funcionária aposentada daquela edilidade, tal convicção é-lhes censurável.

Conselheiro Relator: João Francisco Aveiro Pereira

Acórdão nº 032/2015 - 3ª S/PL

Recurso nº: 5 RO-JRF/2015

Processo nº: 4 JRF/2014

3ª Secção: 26-10-2015

Sumário:

1. As atribuições são os interesses públicos cuja realização cabe à pessoa coletiva com vista à prossecução dos seus específicos fins;
2. Para a prossecução e desempenho dessas atribuições, a lei dota os órgãos da pessoa coletiva de competência, ou seja, de um conjunto de poderes funcionais para o desempenho das atribuições da pessoa coletiva em que estão integrados;
3. A oferta de refeições aos colaboradores de um instituto público, mesmo que por ocasião de épocas festivas, não cabe nem nas atribuições do Instituto nem na competência dos seus órgãos;
4. Mesmo que se entendesse que tais ofertas podiam caber, ainda que de forma indireta, na boa gestão de recursos humanos e, por esta via, nas atribuições do Instituto, na medida em que podiam potenciar a criação de condições favoráveis aos objetivos por aqueles prosseguidos, sempre o meio utilizado seria inadequado à prossecução dos seus fins específicos;
5. Na verdade, não se afigura concebível que para atingir tais fins, como o espírito de coesão, se tenha que despender dinheiros públicos em almoços de Natal, dinheiros que, obviamente são de todos os contribuintes;
6. E isto quando mais não seja porque esse objetivo podia ser facilmente atingido através da realização de um almoço de Natal pago por todos os intervenientes, por um preço acessível a todos quantos

neles quisessem participar;

7. Ao atuar da forma acima descrita, o Presidente do Conselho Diretivo incorreu na infração prevista e punida no artigo 65º, nº 1, alínea b), 2ª parte, e nº 2, da LOPTC, por violação do disposto nos artigos 22º, nºs 1 e 2, do DL 155/92, de 28 de Julho (RAFE), 42º, nº 6, da Lei nº 91/2001, de 20 de agosto (LEO);
8. Justifica-se a aplicação do mínimo da multa aplicável, bem como a redução da responsabilidade financeira reintegratória (artigo 59º, nº 4 da LOPTC, na redação da Lei 48/2006, de 29/08), se, para além de se ter dado como provado que o Demandado incorreu em erro, embora censurável, sobre a ilicitude do fato, ainda se deu como provado o seguinte (i) o Demandado, engenheiro civil, era Presidente do Conselho Diretivo do Instituto desde maio de 2007; (ii) os almoços de Natal ocorreram em 2008 e 2009; (iii) os convívios de Natal pagos aos funcionários, a expensas do próprio Instituto, constituíam uma prática arreigada do Instituto; (iv) os almoços de Natal de 2008 e 2009 foram contratados no âmbito de procedimentos concursais, com publicidade no sítio da Internet, e constavam dos Planos de Atividades; (v) e ainda o facto de o Demandado nunca ter sido sancionado ou seque acusado em qualquer processo no Tribunal de Contas.

CULPA / FALTA DE ATRIBUIÇÕES / INFRAÇÃO FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / INSTITUTO PÚBLICO / MEDIDA DA MULTA / PAGAMENTO DE ALMOÇOS DE NATAL / PAGAMENTO INDEVIDO / REDUÇÃO DA RESPONSABILIDADE

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Sumário:

1. Para que se possa recorrer ao ajuste direto, à luz do art.º 27.º, n.º 1, do CCP, torna-se necessário, além do mais, que os serviços a adquirir “estejam em conformidade com um projecto base comum”.
2. Não estamos perante “um projecto base comum” no caso de prestação do serviço público de transporte marítimo de passageiros e viaturas, visando satisfação de necessidades públicas, com recurso a idêntica solução (fretamento de navios a tempo) e em que são comuns, no contrato inicial e no novo contrato, os pressupostos, fundamentos e forma de execução do serviço.
3. Nessas circunstâncias tudo aponta, antes, no sentido da renovação do contrato inicialmente celebrado.
4. Não tendo o novo contrato sido celebrado com fundamento num “projecto base comum” ao anterior procedimento de adjudicação, não poderia o mesmo ter sido celebrado mediante recurso ao ajuste direto.
5. Devendo ter sido escolhido o concurso público, ou o concurso limitado por prévia qualificação, a falta de concurso torna nula a adjudicação e o contrato a que deu origem, constituindo fundamento de recusa do visto.
6. A adoção ilegal do ajuste direto, com preterição de procedimento pré-contratual mais aberto à concorrência, como o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação, é também suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, em virtude da restrição do leque de propostas eventualmente mais favoráveis ao interesse público, ao dispor da entidade adjudicante, o que constitui fundamento de recusa do visto.

NULIDADE DO CONTRATO / PROJETO BASE COMUM / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Decisão nº 004/2015 - SRA

Processo nº 047/2015

Sessão ordinária – 13/11/2015

Sumário:

1. Estando em causa a aquisição de bens imóveis, que se destinam a ser integrados no domínio público municipal, o valor de avaliação terá de corresponder, necessariamente, à “justa indemnização” ou “justo preço”.
2. Este “justo preço” ou “justa indemnização” é apurado mediante aplicação, por analogia, dos critérios fixados no Código das Expropriações, designadamente, no que ao caso importa, os previstos nos art.os 23.º n.º 1, 28.º e 31.º deste Código.
3. O valor de aquisição não poderá ser superior ao valor da avaliação, quando nesta forem respeitados os critérios fixados no Código das Expropriações, sob pena de se contrariar o critério legal do “justo preço”.
4. Não tendo sido adotados na avaliação os critérios previstos no Código das Expropriações, tal ilegalidade mostra-se suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento de recusa do visto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS / CONTRATO DE COMPRA E VENDA / CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO / DOMÍNIO PÚBLICO MUNICIPAL / JUSTA INDEMNIZAÇÃO / JUSTO PREÇO / RECUSA DE VISTO / VALOR DE AQUISIÇÃO

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Relatório de Auditoria nº 002/2015 - FS/SRA

Processo nº: 14/209FS2

05.04.2015

ASSUNTO: Auditoria ao Sector Empresarial do Município da Madalena – Aplicação da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto prorrogação do contrato de prestação de serviços de exploração da Estação de Tratamento de Resíduos Sólidos (ETRS).

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / AUDITORIA ORIENTADA / CONTRATO PROGRAMA / DISSOLUÇÃO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / EXTINÇÃO / LIQUIDAÇÃO / PARTICIPAÇÃO SOCIAL / REDUÇÃO DE TRABALHADORES / SETOR EMPRESARIAL

Relatório de Auditoria nº 005/2015 - FS/SRA

Processo nº: 15/214FS4

29.10.2015

ASSUNTO: Auditoria à execução financeira do contrato de concessão de exploração de recursos geotérmicos celebrado entre a Região Autónoma dos Açores e a EDA Renováveis, S.A.

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

AUDITORIA ORIENTADA / CAUÇÃO / COMPENSAÇÃO FINANCEIRA / CONTRATO DE CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO / ENERGIA ELÉTRICA / EXECUÇÃO FINANCEIRA / JURO DE MORA

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

Sumário:

1. A opção pelo concurso público, regido pelos art.^{os} 130.º a 148.º do CCP, tem implicações diretas na otimização do princípio da concorrência, uma vez que é um procedimento aberto e a ele podem concorrer, salvo disposição especial em contrário, quaisquer operadores económicos, desde que não se encontrem em situação de impedimento e estejam legalmente habilitados a executar o contrato (cfr. os art.^{os} 53.º, 55.º e 81.º, também do CCP) – enquanto no concurso limitado por prévia qualificação o acesso ao procedimento é limitado às entidades que preencham determinados requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira.
2. Em consequência, no âmbito do concurso público não existe, atualmente, fase de qualificação dos concorrentes, ficando excluída a possibilidade de lhes ser solicitada a demonstração de requisitos mínimos de capacidade para efeitos de acesso ao procedimento, que o Código reservou para o concurso limitado por prévia qualificação, comportando este procedimento, por definição, uma fase em que se avaliam a capacidade técnica e a capacidade financeira dos candidatos, sendo apenas convidados a apresentar propostas aqueles que foram selecionados nessa fase, ou seja, aqueles que preencherem os requisitos fixados e exigidos [vd. os art.^{os} 164.º, n.º 1, als. h) e j), e n.^{os} 2 e 4, e 165.º, n.^{os} 1, 2 e 3].
3. No concurso público, então, as propostas são analisadas unicamente com base nos seus elementos objetivos relacionados com a execução das prestações contratuais, estando vedado à entidade adjudicante escolher o cocontratante em razão dos aspetos subjetivos que respeitem à qualificação técnica e/ou financeira dos concorrentes, e bastando-se, por isso, com a capacidade técnica presumida pelas habilitações legalmente exigidas para a execução das prestações contratuais, mormente, no caso das aquisições de serviços, com a demonstração, por parte do concorrente escolhido, da posse de tais habilitações.

4. Quanto aos documentos de habilitação, referidos no n.º 6 do art.º 81.º do CCP, resulta claro da al. f) do n.º 1 do art.º 132.º, bem como do art.º 77.º, n.ºs 1 e 2, al. a), também do CCP, que, estando em causa um concurso público tendente à formação de um contrato de aquisição de serviços, só o adjudicatário está obrigado à sua entrega, na sequência da notificação do ato de escolha, não podendo a entidade adjudicante solicitar a apresentação destes documentos aos concorrentes, ou seja, fazer depender o acesso ao concurso dessa apresentação.
5. Nos procedimentos de formação de contratos de empreitada – tal qual como nos dirigidos à celebração de um contrato de aquisição de serviços que abrange a realização de trabalhos para cuja execução se considerava necessária a posse de alvará de construção – o legislador basta-se com a exigência da posse de “uma única subcategoria em classe que cubra o valor global da obra, a qual deve respeitar ao tipo de trabalhos mais expressivo, sem prejuízo da exigência de outras subcategorias relativas aos restantes trabalhos a executar e nas classes correspondentes”, ou, em alternativa, com a exigência de “habilitação de empreiteiro geral ou de construtor geral, desde que adequada à obra em causa e em classe que cubra o seu valor global”, como se extrai do art.º 31.º, n.ºs 1 e 2, do citado DL n.º 12/2004, de 9 de janeiro, ressaltando-se aqui que a menção feita naquelas normas ao “valor global da obra” há de reconduzir-se imperiosamente ao valor total dos trabalhos necessários à execução da mesma, que, na fase de formação do contrato, não pode senão corresponder ao preço pelo qual os concorrentes se dispõem a contratar e que fazem constar das respetiva propostas, e não à classe adequada ao preço base do concurso que, como resulta do art.º 47.º, n.º 1, do CCP, corresponde ao preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela totalidade das prestações que integram o objeto do contrato.
6. Pese embora o quanto ficou dito, no procedimento de formação do contrato em apreço foram exigidos documentos aos concorrentes que colidem com a solução legal traçada nos invocados normativos, nomeadamente que, entre outros, instruísem as respetivas propostas com documentos comprovativos:
 - ✓ Da posse de alvará de construção com autorização na 10.ª subcategoria da 4.ª categoria, em classe adequada ao preços base do procedimento, e

- ✓ Da experiência profissional dos membros da equipa técnica a afetar à prestação de serviços, que se consubstanciam na formulação de requisitos mínimos de acesso ao concurso público diretamente relacionados com a capacidade técnica dos concorrentes, especificando-se a composição e as competências mínimas, envolvendo a apresentação, relativamente a cada um desses elementos, do curriculum e das declarações de antigos empregadores ou, sendo o caso, do concorrente, comprovativas do cumprimento do tempo mínimo exigido de exercício profissional na(s) área(s) que lhe(s) seria(m) afeta(s) e de certificação técnica válida, e da existência de um vínculo contratual ou declaração de compromisso entre o concorrente e os respetivos técnicos, válida para o período de vigência da presente prestação de serviços.
7. À luz dos fundamentos de recusa de visto, enunciados nas als. a), b) e c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º LOPTC, as ilegalidades decorrentes da violação das normas ínsitas, por um lado, aos art.ºs 81.º, n.º 6, e 132.º, n.º 1, al. f), do CCP, e, por outro, aos art.os 130.º a 148.º, concatenados com os art.ºs 164.º, n.º 1, als. h) e j), e 165.º, n.º 1, al. b), do mesmo Código, e que puseram também em causa princípios estruturantes da atividade administrativa e da contratação pública, com saliência para os princípios da legalidade, da igualdade, da proporcionalidade e da concorrência, acolhidos nos art.ºs art.º 266.º, n.ºs 1 e 2, da CRP, 3.º e 5.º do CPA, e 1.º, n.º 4, do CCP, são passíveis de constituir motivo de recusa de visto no quadro da previsão da citada al. c), por se mostrarem, pelo menos em abstrato, suscetíveis de provocar a alteração do resultado financeiro do contrato, a configurar-se a hipótese de terem sido afastados do procedimento outros potenciais interessados em contratar que pudessem apresentar propostas com condições porventura mais vantajosas para a SRE do que a empresa adjudicatária.
8. A inobservância das normas supra identificadas determina a anulabilidade do ato final de adjudicação, nos termos do artigo 135.º do CPA, a qual se transmite ao contrato formalizado, nos termos consignados no artigo 283.º, n.º 2, do CCP, sendo ainda tais ilegalidades suscetíveis de ter alterado o resultado financeiro do procedimento desencadeado, constituindo, por isso, fundamento para a recusa do visto ao aludido contrato, por força do estatuído na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
9. Contudo, embora se reconheça que as exigências feitas terão projetado a apreciação das propostas para domínios de exercício de uma

discricionarieidade que a lei não admite, refletindo-se em abstrato na delimitação do universo dos potenciais destinatários do procedimento, não poderá, ainda assim, deixar de ser tido na devida conta, por um lado, que a SRE ainda não foi objeto de qualquer recomendação incidente sobre as questões de legalidade aqui apontadas e, por outro lado, que não se pode dar por adquirida a alteração do resultado financeiro do contrato, uma vez que das cinco propostas apresentadas a concurso (das quais apenas duas foram admitidas), a proposta sobre a qual recaiu a adjudicação era a que apresentava o mais baixo preço, sendo por isso aquela que comportava maiores vantagens financeiras para o contraente público.

10. Razões que levaram o Tribunal de Contas a recorrer à faculdade consagrada no n.º 4 do artigo 44.º da mesma Lei, concedendo o visto e recomendando à entidade fiscalizada que, futuramente, evite a sua prática.

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL / ALVARÁ / CONCURSO PÚBLICO / HABILITAÇÃO / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / PRINCÍPIOS CONCURSAIS / REQUISITOS MÍNIMOS DE AFERIÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICA

Conselheira Relatora: Laura Maria de Jesus Tavares da Silva

Decisão n.º 004-FP/2015 - SRM

Processo n.º 134/2015

Sessão ordinária – 11/12/2015

Sumário:

1. Os programas dos concursos devem identificar expressamente a autorização (ou autorizações) constante(s) do alvará de construção tida(s) por necessária(s) à execução dos trabalhos abrangidos pela empreitada, na medida em que a posse dessa informação constitui um aspeto determinante da formação da vontade de contratar dos destinatários do procedimento adjudicatório.

O que não sucedeu no correlativo processo, omissão que pôs em causa o disposto no art.º 164.º, n.º 1, al. f), conjugado com o art.º 81.º, n.º 2, do CCP, assim como o art.º 31.º, n.ºs 1, 2 e 3, do DL n.º 12/2004, de 9 de janeiro.

Na prática, a CMCL, a par de outros donos de obras públicas, encontrava-se compelida, por força dos citados n.ºs 1 e 3 do art.º 31.º do DL n.º 12/2004, a garantir que as empreitadas que lançasse seriam executadas por detentores de alvará ou título de registo contendo as habilitações correspondentes à natureza e ao valor dos trabalhos a realizar, ou seja, na parte que respeita às autorizações do alvará, a identificar a “única subcategoria em classe que cubra o valor global da obra, a qual deve respeitar ao tipo de trabalhos mais expressivo”, podendo exigir outras subcategorias nas classes correspondentes ao valor dos restantes trabalhos a executar.

O que é o mesmo que dizer que a entidade adjudicante não pode deixar à consideração de cada concorrente as habilitações que o respetivo alvará deverá conter para poder aferir da sua capacidade para realizar uma obra pois isso equivaleria a subverter o sistema legal implementado para esse efeito e que se deixou acima destacado.

Tem-se assim por relevante que a CMCL, enquanto entidade adjudicante, tinha a obrigação de especificar e publicitar, no programa do concurso limitado por prévia qualificação, a subcategoria, em classe que cobrisse o valor global da proposta, que os potenciais concorrentes deveriam possuir para poderem ser admitidos ao procedimento, para além das classes de outras subcategorias correspondentes ao valor dos restantes trabalhos a executar, conforme subjaz aos art.ºs 164.º, n.º 1, al. f), 81.º, n.º 2, do CCP, e 31.º, n.ºs 1 e 3, do DL n.º 12/2004.

2. Não configurando o procedimento de formação do contrato um concurso urgente não podem ser utilizados critérios de desempate que não se reconduzam estritamente aos aspetos da proposta que sejam submetidos à concorrência, conforme decorre do art.º 160.º, n.º 1, do CCP.

O programa do procedimento, conquanto, definiu o critério de adjudicação como o do mais baixo preço, e como primeiro critério de desempate, o da proposta que apresentasse o preço unitário mais baixo num dos artigos do mapa de quantidades e, como segundo, “(...) a ordem cronológica de receção das propostas, beneficiando a que for apresentada primeiramente”, quando no quadro normativo

traçado pelo CCP só o regime jurídico que disciplina o concurso público urgente contempla um critério de desempate para as propostas, o qual, com efeito, faz recair a adjudicação sobre a que tiver sido entregue mais cedo, como se retira do art.º 160.º, n.º 2.

E o recurso à referida modalidade procedimental depende da verificação cumulativa dos pressupostos enunciados no art.º 155.º, entre os quais se conta precisamente a urgência na celebração de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de uso corrente para a entidade adjudicante e de valor inferior aos limiares aí indicados, isto sem desmerecer o facto de que o critério de desempate ligado ao momento de entrega das propostas revestir um carácter inegavelmente pragmático e objetivo, o que faria com que, numa abordagem mais imediatista, a sua adoção no âmbito do presente procedimento como critério determinante da adjudicação pudesse, à semelhança do que ocorre no domínio do concurso público urgente, ser encarada como um garante dos princípios da igualdade, da transparência e da concorrência, tidos como estruturantes da contratação pública e legalmente consagrados no art.º 1.º, n.º 4, do CCP.

Porém, no caso dos procedimentos que visem a celebração de contratos abrangidos pela disciplina das Diretivas Comunitárias, mormente empreitadas e aquisição de serviços e concessões de obras públicas e de serviços públicos, os critérios de adjudicação têm necessariamente de reportar-se a atributos (aspetos ou elementos) das propostas. Ou seja, o processo adjudicatório há de assentar nos atributos (ou, de forma mais abrangente, no conteúdo) da proposta devendo o momento de apresentação desta no domínio específico do concurso público relevar apenas para efeitos da sua admissibilidade formal.

Entendimento que, pese embora o Tribunal de Contas tenha vindo a assumir na sua jurisprudência na perspetiva do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, não se vê, contudo, razão para o mesmo não ser igualmente válido para as situações em que o critério de adjudicação seja o do preço mais baixo e o valor total das propostas seja decomponível.

3. Conforme vem sendo vincado pela jurisprudência do Tribunal de Contas, assim como pela doutrina administrativa mais representativa, a CMCL, na qualidade de entidade com competência para a decisão de contratar, não poderia, através da deliberação tomada a 26

de fevereiro de 2015, delegar no júri do procedimento as competências para decidir sobre erros e omissões detetados no caderno de encargos, bem como para decidir sobre a prorrogação dos prazos para a apresentação das propostas.

Com efeito, as competências de que agora se cuidam devem reves-tir-se de especiais cautelas na medida em que, por via delas, podem ser introduzidas alterações às peças do procedimento dadas a conhecer aos interessados, sendo reveladoras de uma modificação da vontade inicialmente externalizada pela entidade com competências próprias para a decisão de contratar num momento em que o júri ainda não se encontrava sequer em exercício de funções, o que só se verifica, de acordo com o n.º do art.º 68.º do CCP, no dia útil subsequente ao do envio do anúncio para publicação ou do convite.

Daí que o n.º 5 do art.º 61.º do CCP expressamente indique que a competência para pronúncia sobre os erros e omissões identificados pelos interessados caiba à entidade com competência para a decisão de contratar, e que o n.º 4 do art.º 64.º do mesmo Código faça idêntica exigência em matéria de prorrogação dos prazos para a apresentação de propostas.

4. No caso *sub judice* não emanaram quaisquer consequências jurídicas do segundo dos critérios de desempate estipulados, que se substanciou na ordem cronológica da apresentação a concurso das propostas com benefício da que fosse apresentada primeiramente, mormente por não ter havido lugar à aplicação prática desse critério, nem tão pouco se verificou a necessidade de o júri exercer as competências delegadas em matéria de erros e omissões do caderno de encargos ou de prorrogação de prazos de apresentação de propostas.
5. Já a não inserção no programa do concurso da referência à subcategoria, em classe que cobrisse o valor global da proposta, que os interessados deveriam possuir para poderem ser admitidos, e às demais classes de outras subcategorias correspondentes ao valor dos restantes trabalhos a executar, é suscetível de ter alterado o resultado financeiro do contrato na decorrência de uma eventual redução do universo de potenciais concorrentes porquanto a posse dessa informação constituía um aspeto determinante da formação da vontade de contratar dos destinatários do procedimento adjudicatório e, por inerência, da diminuição do número de propostas recebidas, limitando, previsivelmente, a escolha da Administração de outras pro-

postas com condições porventura mais vantajosas do que a da empresa adjudicatária.

6. Não poderá, contudo, deixar de ser tido na devida conta, por um lado, que a única recomendação formulada por este Tribunal ao Município de Câmara de Lobos para correção da irregularidade incidente sobre a questão de legalidade aqui apontada sucedeu em momento posterior ao do lançamento do presente procedimento, sendo então a primeira vez que os autores dessa falta foram censurados.
7. Por outro lado, não se pode dar por adquirida a alteração do resultado financeiro do contrato uma vez que a proposta sobre a qual recaiu a adjudicação era a que apresentava efetivamente o mais baixo preço sendo, por isso, a que comportava maiores vantagens financeiras para o contraente público de entre as duas propostas que foram qualificadas.
8. Termos em que se conclui que, não obstante estejamos perante uma ilegalidade decorrente da inobservância das normas ínsitas aos art.^{os} 164.º, n.º 1, al. f), e 81.º, n.º 2, do CCP, e 31.º, n.ºs 1 e 3 do DL n.º 12/2004, tal constitui fundamento para a recusa do visto ao abrigo da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o que permite que o Tribunal de Contas recorra à faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da mesma Lei, de conceder o visto e recomendar que, futuramente, o Serviço evite a prática censurada.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL DIRETA / ALVARÁ / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / CONTRATO DE EMPREITADA / CRITÉRIOS DE DESEMPATE / PODERES INDELEGÁVEIS NO JÚRI DO PROCEDIMENTO / PRINCÍPIOS CONCURSAIS

Conselheira Relatora: Laura Maria de Jesus Tavares da Silva

Relatório de Auditoria nº 012/2015 - FS/SRM

Processo nº: 4/2013-AUDIT/FS

04.06.2015

ASSUNTO: Auditoria à acumulação de vencimentos com pensões de reforma – 2011.

Conselheira Relatora: Laura Tavares da Silva

ACUMULAÇÃO DA APOSENTAÇÃO COM O EXERCÍCIO DE FUNÇÕES POLÍTICAS / ACUMULAÇÃO DA APOSENTAÇÃO EM EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PÚBLICAS / AUDITORIA ORIENTADA / ACUMULAÇÃO DE VENCIMENTOS COM PENSÕES DE REFORMA / ENTIDADE AUDITADA / ENTIDADE PROCESSADORAS DOS VENCIMENTOS / ENTIDADE PROCESSADORAS DAS PENSÕES / QUADRO NORMATIVO / REGIME DE CUMULAÇÃO DE FUNÇÕES POLÍTICAS / REGIME DE CUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS / REGIME DE EXCEÇÃO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Relatório de Auditoria nº 014/2015 - FP/SRM

Processo nº: 4/2014-AUDIT/FP

10.09.2015

ASSUNTO: Auditoria de fiscalização prévia ao contrato da empreitada da obra de execução do edifício para instalação de sistema de tratamento por micro-ondas de resíduos no Hospital Dr. Nélio Mendonça”.

Conselheira Relatora: Laura Tavares da Silva

ADJUDICAÇÃO / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS / AUDITORIA ORIENTADA / CADERNO DE ENCARGOS / CAPACIDADE TÉCNICA E FINANCEIRA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PRORROGAÇÃO DO PRAZO / SETOR EMPRESARIAL PÚBLICO / SUBEMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS

NOTÍCIAS

RELAÇÕES EXTERNAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

JANEIRO/DEZEMBRO 2015

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 - TCE, 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 TCE realizou, de janeiro a dezembro de 2015, 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.

Em 2015 foram ainda realizados estudos e análises em colaboração com o TCE, destinados ao capítulo do Relatório Anual desta Instituição, dedicado aos resultados obtidos com a execução do orçamento da União Europeia. Em 3 de junho foi promovido pelo TCE uma workshop em Lisboa sobre este exercício de cooperação.

1.2. Reuniões do grupo de trabalho EUROSTAT sobre as “European Public Sector Accounting Standards” (EPSAS)

O Tribunal de Contas português participou no Luxemburgo, nos dias 17 e 18 de março e em Malta dias 15 e 16 de setembro, em reuniões do grupo de trabalho do EUROSTAT sobre as EPSAS.

1.3. Reunião dos Agentes de Ligação do Comité de Contacto dos Presidentes das Instituições Superiores de Controlo (ISC) da União Europeia

Representantes do Tribunal de Contas participaram nos dias 18 e 19 de março, em Liubliana, na reunião dos Agentes de Ligação das Instituições Superiores de Controlo (ISC) da União Europeia.

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 Riga.

1.4. Reunião do Grupo de Trabalho sobre Fundos Estruturais VI

A reunião do grupo de trabalho sobre Fundos Estruturais VI, realizada em Potsdam nos dias 25 e 26 de março, contou com a participação do Tribunal de Contas para a qual preparou o relatório sobre “Tipos de erros detetados nos procedimentos de contratação pública em contratos relativos a projetos cofinanciados pelos fundos estruturais”.

1.5. Seminário no âmbito dos trabalhos das Networks do Comité de Contacto “Auditorias à Política Orçamental” e “Auditorias à Estratégia Europa 2020”

No âmbito do reforço da cooperação e intercâmbio de experiências em matéria de auditoria na área da implementação de Estratégia Europa 2020 e da política orçamental, o Tribunal de Contas organizou, em Lisboa, nos dias 4 e 5 de junho, o Seminário conjunto dos Grupos de Trabalho das Network do Comité de Contacto “Auditorias à Política Orçamental” e da Network “Auditorias à Estratégia Europa 2020”, sendo esta a última presidência do Tribunal de Contas de Portugal.

O seminário teve como principal objetivo a preparação das ISC para a realização de auditorias cooperativas em 2016.

1.6. 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 realizada em Riga, nos dias 18 e 19 de junho.

Constavam da ordem de trabalhos a análise das seguintes questões:

- Fundos Europeus para o investimento estratégico;
- Análise das atividades do Comité de Contacto e dos seus parceiros profissionais Task Force sobre a supervisão bancária, Network sobre “Auditorias à Política Orçamental” e “Auditorias à Estratégia Europa 2020”.

Foram apresentados e aprovados os seguintes relatórios e projetos de resolução:

- Proposta de criação de uma rede de peritos destinada ao reforço da cooperação entre ISC, relativamente à avaliação independente nos relatórios apresentados aos parlamentos nacionais;
- Proposta de criação de um Grupo de Trabalho para o reforço da cooperação entre as ISC e para a prevenção e luta contra irregularidades e fraudes, tendo em vista a proteção das receitas da União Europeia;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre as atividades no domínio do IVA;
- Análise pelo Grupo de Trabalho sobre Fundos Estruturais relativamente aos contratos públicos, no âmbito dos programas nacionais de auditoria dos Fundos Estruturais e proposta de auditoria paralela;
- Relatório e resoluções da Task Force sobre Normas de Contabilidade do Setor Público nos Estados-Membros (EPSAS).

1.7. Reunião Preparatória da Auditoria Paralela no âmbito da Networks sobre “Auditorias à Política Orçamental”

O Tribunal de Contas português participou em Helsínquia, no dia 28 de outubro, na reunião da Network de Política Orçamental, que tinha como objetivo a definição do tema da auditoria paralela no âmbito da sustentabilidade das finanças públicas.

1.8. Reunião Preparatória da Auditoria Paralela no âmbito da Network sobre “Auditorias à Estratégia Europa 2020”

O Tribunal de Contas português participou, como observador por parte da Presidência da Network Europa 2020, em Budapeste, no dia 3 de novembro, na reunião de lançamento da auditoria cooperativa a realizar entre as ISC da Hungria, da Bulgária e da Roménia sobre “As boas práticas dos sistemas de informação de seguimento aos empregos obtido pelos recém-licenciados”, inserindo-se esta auditoria no âmbito da Network “Auditorias à Estratégia Europa 2020”.

1.9. Reunião do Grupo de Trabalho sobre Fundos Estruturais VII

Nos dias 18 e 19 de novembro, representantes do Tribunal de Contas português participaram, no Luxemburgo, 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.

1.10. Sessão do Tribunal de Contas Europeu (TCE) para apresentação às autoridades portuguesas do Relatório anual relativo ao exercício de 2014

O relatório anual do TCE, relativo ao exercício de 2014, foi apresentado aos responsáveis da Administração Pública portuguesa, pelo Presidente do Tribunal de Contas Europeu, em 16 de novembro.

2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para além das ações desenvolvidas no âmbito da União Europeia, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas português, em 2015, desenvolveu no âmbito das relações internacionais, as seguintes ações:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

No âmbito das relações bilaterais de cooperação foram recebidas no Tribunal de Contas de Portugal delegações de:

2.1.1 Seminário de Alto Nível sobre Fiscalização Legislativa do Ciclo Orçamental e Controlo Externo das Contas Públicas nos PALOP e em Timor-Leste.

Realizou-se na Cidade da Praia, de 9 a 13 de março, com a participação do Tribunal de Contas de Portugal, o Seminário de Alto Nível sobre Fiscalização Legislativa do Ciclo Orçamental e Controlo Externo das Contas Públicas nos PALOP e em Timor-Leste, com o objetivo de promover parcerias e troca de experiências sobre capacidades de fiscalização e de controlo externo das despesas e contas públicas.

O Tribunal de Contas contribuiu para o Seminário com a apresentação do tema “O Papel do Tribunal de Contas para uma Fiscalização Parlamentar Eficaz do Orçamento – O Parecer sobre a Conta Geral do Estado”.

2.1.2 Auditoria da Região Administrativa Especial de Macau.

O Comissariado da Auditoria da Região Administrativa Especial de Macau, chefiada pelo seu Comissário, visitou o Tribunal de Contas, Sede e Secção Regional dos Açores, de 12 a 19 de Março, para melhor conhecimento do funcionamento do Tribunal de Contas.

2.1.3 Tribunal de Contas da União, Brasil

O Presidente do Tribunal de Contas da União, Brasil, visitou o Tribunal de Contas português, de 9 a 11 de abril, no âmbito da assinatura de um memorando de entendimento entre as duas Instituições.

2.1.4 Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Brasil e do Instituto Rui Barbosa

O Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e também do Instituto Rui Barbosa, visitou o Tribunal de Contas, de 14 a 15 de abril, no âmbito da apresentação de um Seminário sobre Controlo e Desenvolvimento, a realizar em Lisboa.

2.1.5 Visita do Conselho de Contas de Galiza

Visitou o Tribunal de Contas de Portugal, em 20 de abril, uma delegação do Conselho de Contas de Galiza, no âmbito da reestruturação da sua Lei Orgânica.

2.1.6 Cooperação com o Tribunal de Contas de Cabo Verde

No decurso do ano de 2015, foram realizadas em Lisboa reuniões com a presença dos Presidentes dos Tribunais de Contas de Portugal e de Cabo Verde, no âmbito do acompanhamento das ações de formação e cooperação entre estas Instituições.

2.1.7 Visita do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - Brasil

Visitou o Tribunal de Contas português, dia 21 de maio, o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, com o objetivo de reforçar a cooperação bilateral.

2.1.8 Seminário Sobre a Reforma do Tribunal de Contas

Realizou-se em São Tomé e Príncipe, nos dias 8 a 10 de junho, com a participação do Tribunal de Contas português, o Seminário

rio sobre a Reforma do Tribunal de Contas, tendo sido debatido como tema principal “A Reforma do Tribunal de Contas, em particular, da sua função Jurisdicional” onde foi apresentado o documento “A Jurisdição Financeira nos Estados de Direito”.

2.1.9 “Revisão de Pares” ao Tribunal de Contas de Espanha

O Tribunal de Contas de Portugal e o Tribunal de Contas Europeu realizaram uma “Revisão de Pares” ao Tribunal de Contas de Espanha a convite desta Instituição. Os trabalhos concluíram-se, em junho, com a apresentação do Relatório final ao Presidente e Conselheiros do Tribunal de Contas de Espanha.

2.1.10 Seminário internacional Comemorativo do Centenário – Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Brasil

Realizou-se em Salvador, de 19 a 21 de agosto, o Seminário Comemorativo do Centenário do Tribunal de Contas do Estado da Bahia sobre o tema “O Desempenho das Entidades de Fiscalização no Mundo Contemporâneo” onde o Tribunal de Contas português foi mediador do Painel 2 – “Governança Pública”.

2.2.11 Visita de uma delegação do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe

Visitou o Tribunal de Contas de Portugal, de 10 a 11 de setembro, uma delegação do Tribunal de Contas de São Tomé Príncipe, chefiada pelo seu Presidente, no âmbito do acompanhamento das ações de formação e cooperação entre estas Instituições.

2.2.12 Seminário sobre a Transparência e Prestação de Contas nas Finanças Públicas dos Países Lusófonos.

Realizou-se em São Tomé e Príncipe, de 2 a 5 de novembro, com a participação do Tribunal de Contas português, o “Seminário sobre a Transparência e Prestação de Contas nas Finanças Públicas dos Países Lusófonos”.

Este Seminário teve por intuito reunir representantes das Organizações da Sociedade Civil, dos Parlamentos, das Instituições Superiores de Controlo e dos Ministérios das Finanças dos PALOP, Timor-Leste, Brasil e Portugal, para discutirem em profundidade, de forma comparada e com base na troca de experiências, a importância do envolvimento adequado do público no processo orçamental, incluindo na fiscalização legislativa orçamental e a auditoria anual das Instituições Superiores de Controlo às Contas Públicas (quer seja no âmbito do julgamento das contas de gerência ou do Parecer da Conta Geral do Estado).

2.1.13 Fórum das ISC com funções Jurisdicionais

Organizado pelo Tribunal de Contas Francês, realizou-se em Paris, no dia 13 de novembro, o Fórum das ISC com funções Jurisdicionais.

Os Trabalhos, com a participação do Tribunal de Contas português, desenvolveram-se em 3 mesas-redondas:

- 1.^a Mesa-redonda – A posição das ISC no contexto do Estado e as suas relações com os poderes constitucionais;
- 2.^a Mesa-redonda – A importância e o âmbito da missão jurisdicional da ISC;
- 3.^a Mesa-redonda – O Ministério Público.

Nas intervenções do Tribunal Contas português, foram sublinhadas a autonomia da função de auditoria e da função jurisdicional, o princípio de quem audita não julga, o conteúdo da função jurisdicional Tribunal e o papel do Ministério Público no Tribunal de Contas de Portugal. No final dos trabalhos foi aprovada a Declaração de Paris.

2.1.14 Visita de uma delegação da Federação Argentina da Magistratura e Função Judicial

Visitou o Tribunal de Contas de Portugal, dia 9 de novembro, uma delegação da Federação Argentina da Magistratura e Função Judicial, com o objetivo de se inteirarem do modo de funcionamento do Tribunal de Contas.

2.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1 No âmbito da EUROSAI

7.ª Reunião da Equipa 1 do Plano Estratégico (EUROSAI Goal Team 1 on Capacity Building)

Organizado pelo Tribunal de Contas da Hungria, realizou-se em Budapeste, nos dias 19 e 20 de fevereiro, a 7.ª reunião da Equipa 1 do Plano Estratégico da EUROSAI (EUROSAI Goal Team 1 on Capacity Building), com a participação do Tribunal de Contas português, tendo como objetivo efetuar o ponto de situação sobre os trabalhos desenvolvidos.

43.ª Reunião do Conselho Diretivo da EUROSAI

Realizou-se em Helsínquia, no dia 10 de março, a 43.ª Reunião do Conselho Diretivo da EUROSAI, tendo o Tribunal de Contas estado presente.

Da ordem de trabalhos salienta-se a apresentação por parte da Secretaria-Geral do relatório de atividades 2014-2015, tendo também sido discutidos os resultados do IX Congresso da EUROSAI que decorreu em Haia. Procedeu-se à apresentação dos relatórios de progresso das Equipas de Objetivos e de Projeto e dos grupos de Trabalho e das Equipas.

6.ª Reunião da Task Force on Audit & Ethics

O Tribunal de Contas português participou na 6.ª Reunião da Task Force on Audit & Ethics, realizada em Roma nos dias 20 e 21 de abril, organizado pelo Tribunal de Contas da Itália com o objetivo de avaliar o desenvolvimento dos trabalhos da equipa.

10.^a Reunião do Grupo de Trabalho sobre Tecnologias de Informação

O Tribunal de Contas português participou em Varsóvia, nos dias 1 e 2 de julho, na 10.^a Reunião do Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre as tecnologias de informação (EUROSAI IT Working Group), tendo tido como objetivo a atividade desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho no âmbito do novo Plano de Ação 2015-2017.

9.^a Reunião EUROSAI GT4

Organizado pelo Tribunal de Contas da Holanda, realizou-se em Haia, nos dias 24 e 25 de setembro, a 9.^a reunião do EUROSAI GT4, na qual participou o Tribunal de Contas português. A reunião teve como objetivo principal a discussão e decisão sobre o processo de avaliação da Governança e modus operandi da EUROSAI.

Reunião do Grupo de Trabalho de Tecnologias de Informação, Subgrupo E-Government

Decorreu em Lisboa, nos dias 1 e 2 de Outubro, a Reunião do Grupo de Trabalho de Tecnologias de Informação, Subgrupo E-Government. Esta reunião teve como objetivo o acompanhamento e a evolução de ferramentas informáticas comuns.

13.^a EUROSAI WGEA – Annual Meeting and Training Seminar on Auditing Environmental Impacts of Agriculture

Organizado pelo Tribunal de Contas de Malta, realizou-se em St. Julians, de 5 a 8 de outubro, a 13.^a reunião anual do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental e o Seminário sobre Auditoria aos Impactos Ambientais da Agricultura. No seminário observou-se o declínio da biodiversidade na Europa associada aos ecossistemas agrícolas e pastagens, tendo-se estudado as diversas diretivas existentes sobre matéria ambiental.

Relativamente à 13.^a Reunião do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental foram focados os aspetos essenciais de enquadramento das auditorias relativas a desenvolvimento sustentável nomeada-

mente na implicação direta de uma utilização racional dos recursos disponíveis e os meios financeiros e não financeiros envolvidos.

5.ª Reunião EUROSAI GT2

Organizado pelo Tribunal de Contas da Alemanha, realizou-se em Potsdam, nos dias 8 e 9 de outubro, a reunião do EUROSAI GT2 “Professional Standards”, na qual participou o Tribunal de Contas português com uma apresentação sobre a Task Force on Audit & Ethics e sobre a Revisão da ISSAI 30.

Reunião EUROSAI GT3

O Grupo de Trabalho da EUROSAI GT3, presidido pela ISC da República Checa, reuniu-se em Lisboa, nos dias 22 e 23 de outubro, tendo o Tribunal de Contas sido anfitrião. Esta reunião teve como objetivo principal fazer o acompanhamento e ponto de situação das atividades constantes do respetivo Plano Operacional.

8.ª Reunião da Equipa 1 do Plano Estratégico

Organizado pelo Tribunal de Contas Húngaro, realizou-se em Budapeste, no dia 29 de outubro, a reunião da Equipa 1 do Plano Estratégico da EUROSAI, na qual participou o Tribunal de Contas português. O objetivo principal da reunião foi proceder á avaliação da execução do Plano Operacional a preparar contributos para o próximo Plano Estratégico da EUROSAI.

Second Young EUROSAI Conference (YES 2.0)

Organizado pelo Tribunal de Contas de Israel, realizou-se em Jerusalém, de 9 a 12 de novembro, o Second Young EUROSAI Conference (YES 2.0), que contou com a participação do Tribunal de Contas português.

Na Conferência debateu-se como tema principal “A Instituição Superior de Controlo e o Indivíduo (SAI & I) com o objetivo de refletir sobre a ”Era do Indivíduo”, a realidade das novas tecnologias de informação e os avanços sociais e a realização da missão das Insti-

tuições Superiores de Controlo, tendo decorrido debate sobre os seguintes temas:

- Efeito público das ISC – como estas podem fazer a diferença e melhorar a vida dos indivíduos;
- Efeito profissional – impacto do trabalho realizado pelas ISC nas entidades auditadas e a interação do auditor com o auditado;
- Efeito pessoal – os auditores como indivíduos que trabalham num ambiente organizacional único.

Portugal fez-se representar por dois jovens auditores que coordenaram uma “sessão de trabalho”, relacionada com o comportamento ético e subordinada ao tema: “O impacto do papel público do auditor na sua vida privada”.

VIII Conferência EUROSAI - OLACEFS

Decorreu em Quito, de 24 a 26 de junho, a VIII Conferência EUROSAI-OLACEFS, na qual participou o Tribunal de Contas português tendo coordenado os trabalhos na Conferência sobre o tema Transparency, Audit & Ethics.

V Conferência EUROSAI - ARABOSAI

Realizou-se em Doha, no Qatar, entre os dias 7 e 9 de dezembro, a V Conferência EUROSAI-ARABOSAI, que contou com a participação do Tribunal de Contas.

De destacar que o Tema principal da Conferência “o papel das Instituições Superiores de Controlo na fiscalização dos planos de resgate do governo”, tema este que foi desdobrado nos seguintes em dois subtemas:

- O papel das ISCs na monitorização da implementação de planos de resgate;
- O futuro papel das ISCs na avaliação de riscos de crises financeiras.

2.2.2 No âmbito da INTOSAI

Reunião da ISSAI 30

Organizado pelo Tribunal de Contas da Polónia decorreu em Varsóvia, nos dias 17 e 18 de fevereiro, a reunião da INTOSAI – ISSAI 30, com a participação do Tribunal de Contas português, tendo como objetivo proceder á revisão desta ISSAI.

Reunião da ISSAI 30

Decorreu em Varsóvia, nos dias 11 e 12 de junho organizado pelo Tribunal de Contas da Polónia, a reunião da INTOSAI – ISSAI 30, para continuação dos trabalhos de revisão desta ISSAI, na qual participou o Tribunal de Contas português.

2.ª Reunião da Equipa do Grupo de Trabalho sobre Contratação Pública

Uma delegação do Tribunal de Contas deslocou-se a Moscovo, nos dias 24 e 25 de junho, para participar na 2.ª reunião da Equipa do Grupo de Trabalho da INTOSAI sobre Contratação Pública, organizada pelo Tribunal de Contas da Rússia.

De acordo com a ordem de trabalhos foram debatidas nesta reunião duas propostas de projetos-piloto de auditoria à contratação pública “Análise de boas práticas em auditoria prévia” de iniciativa russa (com base na experiência portuguesa) e “Auditoria paralela a modificações de contratos públicos durante a sua execução” de iniciativa portuguesa.

Foi aceite por unanimidade a estrutura do website relativa aos trabalhos da Task Force bem com da sua utilização para troca de informações e de documentos entre os participantes tendo também sido analisada a versão preliminar de um Glossário da INTOSAI sobre termos de contratos públicos e de auditoria a contratos públicos. Está ainda a ser revisto e melhorado o projeto de estrutura das Guidelines do Grupo de trabalho Task Force sobre auditoria à contratação pública.

Reunião do Grupo de Trabalho sobre “Dívida Pública”

O Tribunal de Contas português participou na Reunião Anual da Dívida Pública da INTOSAI, organizada pelo Tribunal de Contas da Zâmbia, em Livingstone, nos dias 22 a 24 de julho tendo sido discutidos os seguintes temas:

- a) A apresentação de um dirigente do Banco da Zâmbia, sobre a dívida deste país;
- b) Apresentações da IDI, sobre o programa de desenvolvimento de capacidades em matéria de auditoria de operações de concessão e contratação de empréstimos públicos, e da AFROSAI-E e da GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) sobre o tema dívida pública e da sua auditoria na perspetiva destas instituições;
- c) Apresentações sobre auditorias realizadas por ISC pertencentes ao Grupo, designadamente as da Áustria, do Chile, da China, da Finlândia, da Índia, de Portugal e da Zâmbia sobre o tema Public debt auditing: recent challenges and results.

Reunião da ISSAI 30

Organizado pelo Tribunal de Contas da Polónia, decorreu em Varsóvia, de 9 a 11 de setembro, a reunião da INTOSAI sobre a revisão da ISSAI 30, na qual participou o Tribunal de Contas português.

IDI (Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI)

Decorreu em Oslo no dia 18 de setembro, no âmbito do IDI - INTOSAI a reunião IDI Capacity Development Programme on SAI Fighting Corruption – Stakeholder Meeting, na qual participou o Tribunal de Contas português, tendo apresentado os trabalhos desenvolvidos pela Task Force da EUROSAI sobre “Auditoria & Ética” com vista a serem obtidas sinergias entre os vários atores neste domínio.

Reunião do Comité de Doadores

O Tribunal de Contas português participou em Brasília, de 5 a 7 de outubro, na 8.ª Reunião do Comité de Doadores da INTOSAI, que debateu os resultados e a evolução do Comité bem como a estratégia futura a seguir.

Subcomité de Auditoria de Conformidade

Foi dada colaboração no projeto de ISSAI 4000, a qual virá a contemplar as especificidades dos Tribunais de Contas.

2.2.3 No âmbito da OISC / CPLP

IV Seminário da OISC/CPLP

Realizou-se em Maputo, nos dias 15 e 16 de junho, com a participação do Tribunal de Contas português, o IV Seminário da OISC/CPLP com o tema “A Aplicação do SAI-PMF pelas ISC: Conceitos, Benefícios e Desafios”, cujo objetivo foi propiciar uma ampla discussão pela comunidade lusófona sobre a ferramenta SAI-PMF desenvolvida no âmbito da INTOSAI e que será submetida a aprovação no INCOSAI 2016.

Reunião da Equipa Técnica de Acompanhamento da Execução do Plano Estratégico (PET) 2011-2016

Realizou-se em Lisboa, nos dias 15 e 16 de outubro, a Reunião da Equipa Técnica de Acompanhamento da Execução do Plano Estratégico (PET) 2011-2016, da OISC/CPLP. Nesta reunião fez-se a avaliação do Plano Operacional de 2014 e uma avaliação da execução do PET, programou-se o calendário para preparação do próximo Plano Estratégico e preparou-se a reunião do Conselho Diretivo da Organização das Instituições Superiores de Controlo da CPLP.

Reunião do Conselho Diretivo

Realizou-se em Lisboa, no dia 19 de outubro, a Reunião do Conselho Diretivo da Organização das Instituições Superiores de Controlo da CPLP (Angola, Brasil e Portugal) a qual analisou e aprovou os documentos preparados pela Equipa Técnica.

2.2.4 No âmbito da OLACEFS

XXV Assembleia Geral da OLACEFS

Realizou-se em Querétaro, no México, de 23 a 27 de novembro, a “XXV 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 português, na sua qualidade de membro colaborador (de acordo com os novos Estatutos, “membro aderente”). Esta Assembleia Geral discutiu os seguintes temas:

Tema I - Participação Cidadã e Instituições Superiores de Controlo: Impactos no Controlo e na Produção de mais e melhor Valor Público;

Tema II - Importância do Uso de Bases de Dados e da Segurança da Informação para o Fortalecimento das Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC e para o Exercício Eficiente do Controlo.

2.2.5 No âmbito de outras organizações internacionais

Reunião anual dos representantes dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres dos Países da NATO

Realizou-se em Bruxelas, no dia 12 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.

Colóquio Internacional “Que futuro para a cidadania Financeira Pública?”

Realizou-se em Lisboa, no dia 26 de junho, numa organização conjunta da Fundação Internacional de Finanças Publicas (FONDA-FIP), do Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal (IDEFF), do Tribunal de Contas de Portugal e do Tribunal de Contas Francês o colóquio Internacional “Que futuro para a cidadania financeira Pública?”, tendo sido observado temas como:

- O cidadão e a tomada de decisões financeiras públicas;
- O investimento no contexto da dívida pública;
- Avaliação e responsabilidades: o papel especial dos Tribunais de Contas.

OCDE – Seminário sobre a Integridade nos Cargos de Administração Pública

Decorreu em Paris, no dia 2 de outubro, organizado pela OCDE, o Seminário sobre a Integridade nos Cargos de Administração Pública, na qual participou o Tribunal de Contas português. A reunião teve como objetivo fundamental a discussão do projeto de atualização do documento “1998 Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service”.

3. O TRIBUNAL DE CONTAS COMO AUDITOR DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O Tribunal viu renovado, em 2015, o mandato como Auditor da Organização “ESO - Organização Europeia para a Observação Astronómica do Hemisfério Sul”.