

**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](http://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 65/66** – Janeiro a Dezembro de 2016

**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.”



Ato de posse de Vítor Caldeira como Presidente do Tribunal de Contas



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>Alguns aspetos sobre tutela jurisdicional efetiva na União Europeia ...</i>	21
Carlos C. Proença	
<i>Estudo comparado sobre a certificação de contas públicas por Tribunais de Contas e Instituições congêneres.....</i>	71
Eleonora Almeida, Conceição Ventura, Conceição Lopes e Luis Queimado	

#### DOCUMENTOS

Vítor Caldeira - discurso de posse como Presidente do Tribunal de Contas).....	121
Guilherme d'Oliveira Martins - Dez anos de Presidência no Tribunal de Contas 2005-2015 .....	125
Fórum das ISC Jurisdicionais – apresentação do Tribunal de Contas Português por Helena Ferreira Lopes.....	173
XXIII Conferência de Auditoria Interna – <i>Os desafios da Auditoria-Regulamentos-Metodologias e Impactos- Sessão de encerramento apresentada por Vítor Caldeira, Presidente do Tribunal de Contas de Portugal</i> .....	193
Plano Trienal do Tribunal de Contas 2017-2019 – Sinopse.....	205
Síntese do relatório anual do Ministério Público junto do Tribunal de Contas (Ano Judicial 2016).....	229

## **CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA**

ÍNDICE DE TEMAS .....	239
PLENÁRIO GERAL .....	267
1ª SECÇÃO CONTROLO PRÉVIO E CONCOMITANTE .....	271
2ª SECÇÃO CONTROLO SUCESSIVO .....	307
3ª SECÇÃO RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS .....	317
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES .....	341
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA .....	349

## **HISTÓRIA E CULTURA**

Os Primórdios da Casa dos Contos .....	359
Maria José Ferro Tavares	

## **NOTÍCIAS**

Relações externas do Tribunal de Contas Português — Janeiro a Dezembro de 2016 .....	377
---	-----

## 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<sup>(1)</sup>.

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-

---

<sup>(1)</sup> Mais informação institucional sobre o Tribunal de Contas e a sua atividade pode ser obtida através do seu *website*: [www.tcontas.pt](http://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***



## **Regulamento da *Revista do Tribunal de Contas*<sup>1</sup>**

### **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.

---

<sup>1</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 20/08—GP, de 6 de Maio.

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.



---

**DOCTRINA**



**ALGUNS ASPETOS SOBRE TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA  
NA UNIÃO EUROPEIA**

*Carlos C. Proença*



## **Resumo**

Correspondendo a uma ordem jurídica autónoma face aos ordenamentos dos Estados membros, o direito da União Europeia aspira a satisfazer os cânones de uma proteção jurisdicional efetiva, tão cara a uma União que se autoproclama como uma União de Direito. Nessa medida, importa descortinar o que se deve entender por esse conceito, bem como assinalar em que medida o mesmo corresponde a uma realidade ou, inversamente, a um ideal não alcançado no quadro do contencioso europeu na sua aceção mais lata, o qual, além do tradicional contencioso comunitário, também convoca o reenvio prejudicial e ainda a atuação dos órgãos jurisdicionais nacionais enquanto tribunais comuns do sistema jurídico da União.

**Palavras-chave:** Tratado de Lisboa; legalidade europeia, direitos fundamentais, contencioso europeu, tribunais da União Europeia.



## **Sumário:**

**1.** Introdução; **2.** A consolidação da dimensão proclamatória inerente ao sistema de proteção jurisdicional de direitos fundamentais da União Europeia; **2.1.** A consagração do direito dos particulares à proteção jurisdicional efetiva nos domínios do direito da União; **2.2.** Noção de tutela jurisdicional efetiva no direito da União Europeia; **2.3.** A consolidação do respeito pelos direitos fundamentais na União Europeia desdobrada entre a vinculatividade da Carta dos Direitos Fundamentais e a adesão à Convenção Europeia dos Direitos Humanos; **3.** O renovado quadro jurídico do tradicional contencioso europeu e algumas alterações reivindicadas mas ainda não atendidas; **3.1.** O conceito de contencioso da União Europeia; **3.2.** Principais alterações introduzidas aos instrumentos do tradicional contencioso europeu bem como ao reenvio prejudicial e algumas modificações esperadas; **3.2.1.** O quadro renovado da(s) ação(ões) por incumprimento e proposta de melhoramento; **3.2.2.** O quadro renovado do recurso de anulação e alterações em perspectiva; **3.2.3.** O quadro renovado da ação por omissão e modificações sugeridas; **3.2.4.** O quadro renovado da exceção de ilegalidade e sugestão de aperfeiçoamento; **3.3.** As alterações ao reenvio prejudicial e proposta de melhoramento; **4.** Os tribunais nacionais enquanto órgãos jurisdicionais comuns da ordem jurídica europeia; **4.1.** No decretamento de providências cautelares fundadas no direito da União; **4.2.** Na observância do princípio da interpretação do direito nacional em conformidade com o direito da União Europeia; **4.3.** Na apreciação de ações de responsabilidade contra os Estados membros por violação do direito da União; **5.** Conclusão.



## 1. Introdução

Uma tutela efetiva dos direitos subjetivos e dos interesses legítimos conferidos aos particulares pela ordem jurídica da União Europeia (doravante UE) reivindica, simultaneamente, uma componente *proclamatória*, de consagração e positivação dos mesmos, e uma dimensão *garantística*<sup>2</sup>, na qual avulta o controlo do seu respeito. Na primeira, que intervém a montante, realçam-se as pretensões de natureza subjetiva, subdivididas entre direitos e interesses (*maxime* fundamentais), que devem ser asseguradas pelos poderes públicos, principalmente pelos poderes legislativo e executivo, bem assim pelas atuações dos demais entes jurídicos, inclusive de direito privado; na segunda, que atua a jusante, destaca-se a fiscalização do cumprimento de tais pretensões, a cargo dos órgãos inseridos no poder judicial, ou seja, dos órgãos jurisdicionais. Assim se exige numa UE que se afirma como *União de direito*, isto é, que se revê no princípio do Estado de direito, comum aos seus Estados membros e aos países europeus que pretendam aderir à União, devendo a salvaguarda dos direitos subjetivos e dos interesses legítimos consagrados ser acompanhada de mecanismos processuais que possibilitem aos particulares fazerem-se valer dos mesmos em juízo.

O renovado quadro jurídico-institucional europeu, trazido a lume com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, ocorrida a 1 de dezembro de 2009, trouxe importantes contributos à temática da proteção jurisdicional efetiva na UE, destacando-se, antes de mais, a consagração expressa, nos Tratados, do *direito à tutela jurisdicional efetiva*. Ainda na vertente proclamatória, releva o reconhecimento de força jurídica vinculativa à *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia* (adiante CDFUE) e a consagração de uma base jurídica que autoriza a adesão da UE à *Convenção Europeia dos Direitos Humanos* (a seguir CEDH).

Na dimensão garantística avultam, entre outros aspetos, a possibilidade de os Estados membros serem condenados em sanções pecuniárias no quadro da mesma ação pelo incumprimento da obrigação de comunicação das medidas de transposição de diretivas adotadas de acordo com um processo legislativo, bem como a reformulação do quarto parágrafo do artigo 263.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), ampliando a eventualidade de as pessoas singulares ou coletivas interpirem

---

<sup>2</sup> Ainda que numa ótica constitucional interna, vide Luigi FERRAJOLI, Sobre los derechos fundamentales, in AA. VV, Teoría de neoconstitucionalismo - Ensayos escogidos, Madrid, 2007, pág. 72.

recursos de anulação contra os chamados atos regulamentares. O Provedor de Justiça Europeu permanece, contudo, desprovido de legitimidade processual para instaurar, em representação dos cidadãos da União, recursos de anulação contra atos legislativos emanados das instituições europeias.

Ademais e ainda na componente garantística das pretensões de natureza subjetiva decorrentes do direito da UE, importa ter presente que os tribunais comuns deste ordenamento são os órgãos jurisdicionais dos Estados membros, o que requer que os sistemas jurídicos nacionais se encontrem estruturados de forma a permitir tal missão. Nessa tarefa, os referidos órgãos apreciam, designadamente, ações de indemnização emergentes de responsabilidade civil extracontratual por violações do direito da União, bem como processos de medidas provisórias de natureza cautelar fundadas neste.

## **2. A consolidação da dimensão proclamatória inerente ao sistema de proteção jurisdicional de direitos fundamentais da União Europeia**

### **2.1. A consagração do direito dos particulares à proteção jurisdicional efetiva nos domínios do direito da União**

Até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as referências ao direito dos particulares à tutela jurisdicional efetiva nos domínios do ordenamento jurídico europeu constavam da jurisprudência dos chamados tribunais organicamente da União e, mais recentemente, do artigo 47.º da CDFUE.

Na jurisprudência do Tribunal de Justiça (adiante TJ), a primeira menção à ideia remonta à década de 60 do século passado e ao caso *Salgoil*<sup>3</sup>, tendo aquele órgão relacionado tutela jurisdicional efetiva e efeito direto do ordenamento comunitário, ao afirmar que os tribunais nacionais devem salvaguardar os direitos que os Tratados reconhecem aos particulares e que possam ser afetados por violações de disposições constantes daqueles, mediante uma tutela jurisdicional *direta* e *imediate*. Mais recente-

---

<sup>3</sup> Acórdão de 19 de dezembro de 1968, proc. 13/68, Col. 1968, págs. 905 e segs. (em especial pág. 910).

mente, no pleito *Unión de Pequeños Agricultores vs. Conselho*<sup>4</sup>, encontramos uma das principais referências jurisprudenciais diretas à tutela jurisdicional efetiva, onde se enfatizou que esta traduz, simultaneamente, um *direito fundamental* da ordem jurídica europeia e um *princípio geral de direito da União* resultante das tradições constitucionais comuns aos Estados membros. Outras alusões expressas, ainda que sumárias, vislumbram-se nos acórdãos *Johnston*<sup>5</sup> e *Kofisa Italia*<sup>6</sup>, nos quais a tutela jurisdicional efetiva foi enquadrada concomitantemente nas tradições constitucionais comuns e na CEDH. Referências indiretas encontram-se nos casos *Pecastaing*<sup>7</sup> e *Baustahlgewebe vs. Comissão*<sup>8</sup>, que, alusivos à temática da proteção dos direitos fundamentais através do método pretoriano, referiram-se, respetivamente, às noções de *processo equitativo* e de *prazo razoável* enquanto direitos previstos no artigo 6.º da CEDH e a que a UE deve respeitar<sup>9</sup>.

Ao nível do direito primário e prossequindo a linha das referências implícitas ao direito dos particulares a uma proteção jurisdicional efetiva, destaca-se o artigo 47.º da CDFUE, que consagra determinados direitos e princípios, bem como algumas garantias processuais, a que subjaz o direito à tutela jurisdicional efetiva nos domínios da ordem jurídica da União, designadamente os direitos de ação e de defesa, o direito a um processo justo e equitativo, o princípio do juiz legal ou do juiz natural, bem assim as garantias de independência e de imparcialidade dos órgãos jurisdicionais<sup>10</sup>.

Avulta, por isso, a positivação expressa e direta da tutela jurisdicional efetiva enquanto direito fundamental dos particulares, nas matérias que compõem as atribuições da União, que encontramos no segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 19.º do Tratado da União Europeia (a seguir TUE), segundo o qual “*Os Estados membros estabelecem as vias de recurso neces-*

---

<sup>4</sup> Este caso foi objeto do despacho do TPI, de 23 de novembro de 1999, proc. T-173/98, Col. 1999, págs. II-3357 e segs; e do acórdão do TJ, de 25 de julho de 2002, proc. C-50/00 P, Col. 2002, págs. I-6719 e segs.

<sup>5</sup> Acórdão de 15 de maio de 1986, proc. 222/84, Col. 1986, págs. 1663 e segs, n.ºs 18 e 19.

<sup>6</sup> Acórdão de 11 de janeiro de 2001, proc. C-1/99, Col. 2001, págs. I-207 e segs, n.º 46.

<sup>7</sup> Acórdão de 5 de março de 1980, proc. 98/79, Rec. 1980, págs. 691 e segs, n.ºs 21 e 22.

<sup>8</sup> Acórdão de 17 de dezembro de 1998, proc. C-185/95 P, Col. 1998, págs. I-8485 e segs, n.ºs 15, 20 e 26 e segs.

<sup>9</sup> Cfr. Ireneu CABRAL BARRETO, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 4.ª edição, Coimbra, 2010, págs. 142 e 143; Ana Maria GUERRA MARTINS, *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, Coimbra, 2004, pág. 451.

<sup>10</sup> Sobre eles vide Carlos CARRANHO PROENÇA, *Tutela jurisdicional efetiva no direito da União Europeia. Dimensões teóricas e práticas*, Coimbra, 2016, pág. 64 e segs.

*sárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União*”, introduzida pelo Tratado de Lisboa.

Esta nova disposição, que resulta do *princípio da cooperação leal* atualmente previsto no n.º 3 do artigo 4.º do TUE, exorta os Estados membros da UE, enquanto entes soberanos dotados de legisladores democráticos dos quais emanam as leis internas de processo e de tribunais que exercem a função judicial nos respetivos territórios, a garantirem uma salvaguarda jurisdicional plena das pretensões subjetivas conferidas aos particulares pela ordem jurídica da União, bem como da objetiva legalidade europeia desta decorrente, conjunto que forma a ampla legalidade da UE<sup>11</sup>. Na verdade, a proteção dos direitos subjetivos e dos interesses legítimos, bem como da estrita legalidade da União, não pode ser impedida pela inexistência de órgãos jurisdicionais, nem pela falta de leis adjetivas e de instrumentos processuais, que a assegure judicialmente<sup>12</sup>.

O teor literal da disposição em causa parece, contudo, cingir-se a situações jurídicas que oponham os particulares aos Estados membros, bem assim a outros particulares, conquanto reguladas pelo direito europeu. A letra da norma não contempla, pois, situações entre os particulares e a UE, o que se deverá ao facto de o direito da União produzir efeitos jurídicos na esfera dos particulares, em regra, através de atos nacionais de aplicação ou de execução, aliás, em decurso do *princípio da aplicação descentralizada do direito europeu*, bem como do *princípio da subsidiariedade*. Não obstante e sem embargo de consagrações implícitas à tutela jurisdicional efetiva enquanto direito dos particulares face à UE, visíveis por exemplo no quarto parágrafo do artigo 263.º ou nos artigos 267.º e 277.º do TFUE, a vinculação da União a um direito dos particulares à aludida proteção jurisdicional efetiva não deixará de constar do espírito do segundo parágrafo do artigo 19.º do TUE e, nessa medida, do sentido e do alcance desta disposição.

---

<sup>11</sup> Com efeito, a legalidade europeia pode ser entendida em termos estritamente objetivos, onde está em causa a efetiva realização das atribuições da União; ou em termos amplos, que abrange também a salvaguarda de pretensões subjetivas (direitos e interesses) resultantes da ordem jurídica europeia.

<sup>12</sup> Cfr. o comentário ao artigo 19.º do TUE de José Narciso da CUNHA RODRIGUES e António José ROBALO CORDEIRO, pág. 98, in Manuel LOPES PORTO e Gonçalo ANASTÁCIO (coordenação), *Tratado de Lisboa. Anotado e comentado*, Coimbra, 2012.

## 2.2. Noção de tutela jurisdicional efetiva no direito da União Europeia

Semelhantemente ao que ocorre nos sistemas jurídicos nacionais, a tutela jurisdicional efetiva no direito da UE implica uma sucessão lógica e ininterrupta de direitos que, articulando de uma forma dinâmica impulsos processuais e deduções em juízo de pretensões fundadas naquele ordenamento com reações e respostas dos competentes tribunais, visa assegurar e proteger quer a objetiva legalidade europeia quer os direitos subjetivos e interesses legítimos, *maxime* fundamentais, conferidos sobretudo aos particulares<sup>13</sup> pela ordem jurídica da União, através de vias judiciais, isto é, da atividade levada a cabo pelos tribunais<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Mas não só, porquanto uma consequência da partilha democrática de soberania num plano supraestadal e no quadro jurídico-institucional da UE consiste na possibilidade de serem os Estados membros a pugnaem pela salvaguarda de direitos e interesses que lhes são conferidos pela ordem jurídica europeia. Obviamente, tal não ocorre nas relações estabelecidas com os particulares, mas antes nas relações existentes com a UE ou estabelecidas, no seio desta, com outros Estados membros.

<sup>14</sup> Na ordem jurídica portuguesa vide J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição, Coimbra, 2005, págs. 273 e segs. e 496 e segs; José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *A justiça administrativa*, 9.ª edição, Coimbra, 2007, págs. 159 e segs; João CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 9.ª edição, Lisboa, 2007, págs. 317 e 318. Lembremos Manuel de ANDRADE, que definiu o direito de acesso aos tribunais, principal corolário da tutela jurisdicional efetiva, como o “*direito a uma solução jurídica de actos e relações jurídicas controvertidas, a que se deve chegar num prazo razoável e com garantias de imparcialidade e independência possibilitando-se, designadamente, um correcto funcionamento das regras do contraditório, em termos de cada uma das partes poder deduzir as suas razões (de facto e de direito), oferecer as suas provas, controlar as provas do adversário e discreditar sobre o valor e resultado de causas e outras*”. Cfr. *Noções elementares de Processo Civil*, Coimbra, 1979, pág. 364.

Este ensinamento fez escola e foi invocado em vários arestos do Tribunal Constitucional, nomeadamente no acórdão de 22 de agosto de 1988, proferido no proc. 86/88, publicado na II série do Diário da República. Mais recentemente, num outro aresto épico, o mesmo Tribunal referiu que “*O direito de acesso aos tribunais ou à tutela jurisdicional implica a garantia de uma protecção jurisdicional eficaz ou de uma tutela judicial efectiva, cujo âmbito normativo abrange nomeadamente: (a) o direito de acção no sentido do direito subjectivo de levar determinada pretensão ao conhecimento de um órgão jurisdicional; (b) o direito ao processo, traduzido na abertura de um processo após a apresentação daquela pretensão, com o consequente dever de o órgão jurisdicional sobre ela se pronunciar mediante decisão fundamentada; (c) o direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas, no sentido de a decisão haver de ser proferida dentro dos prazos pré-estabelecidos, ou, no caso de estes não estarem fixados na lei, dentro de um lapso temporal proporcional e adequado à complexidade da causa; (d) o direito a um processo justo baseado nos princípios da prioridade e da sumariedade, no caso daqueles direitos cujo exercício pode ser aniquilado pela falta de medidas de defesa expeditas*” (acórdão de 29 de maio de 2008, proc. 1065/07, publicado na II série do Diário da República).

Nessa sucessão destacam-se os direitos (i) de acesso ao próprio direito e aos tribunais da UE *lato sensu*; (ii) de alcançar, nestes órgãos, uma proteção jurisdicional através de um *processo justo e equitativo*, traduzido na ideia de *due process of law* (processo legalmente adequado e previsto, e por isso devido), a qual exige um julgamento justo (*fair trial*) e a obtenção de uma decisão judicial em prazo razoável (e célere); e (iii) à efetividade das decisões daqueles tribunais, tanto num plano *ex ante* mediante do decretamento de medidas provisórias de natureza cautelar, tarefa repartida entre os tribunais da UE *stricto sensu* e os órgãos jurisdicionais nacionais quando apliquem direito da União, como num prisma *ex post* através da respetiva *execução*, função a cargo dos segundos<sup>15</sup>.

### **2.3. A consolidação do respeito pelos direitos fundamentais na União Europeia desdobrada entre a vinculatividade da Carta dos Direitos Fundamentais e a adesão à Convenção Europeia dos Direitos Humanos**

O renovado quadro jurídico-institucional europeu, introduzido pelo Tratado de Lisboa, permitiu o reforço do princípio da tutela jurisdicional efetiva na UE, desde logo ao nível da positivação de direitos, desdobrado entre a atribuição de valor jurídico vinculativo à Carta dos Direitos Fundamentais e a previsão da adesão da UE à CEDH.

Proclamada em dezembro de 2000 e não obstante visasse consolidar o sistema de proteção de direitos fundamentais vigente na UE, é um facto que a Carta dos Direitos Fundamentais foi assinada como “mera” declaração política de direitos<sup>16</sup>. Por outro lado e ainda que desde há muito o Tribunal de Justiça (adiante TJ) e o Tribunal Geral (doravante TG) a tivessem

---

<sup>15</sup> Encarada no contexto europeu, a tutela jurisdicional efetiva suscita questões específicas na medida em que a União, como organização internacional de integração supranacional, situa-se num plano superior ao dos Estados membros. Nessa medida e para além das relações que se estabelecem entre os particulares-administrados e as entidades dotadas de poderes públicos (autoridades nacionais quando aplicam ou executam direito da União e autoridades europeias), também se vislumbram relações entre os referidos Estados e a UE marcadas pela prevalência do poder público desta por força da transferência de soberania a que aqueles operaram. Este aspeto adquire particular importância quando os Estados membros desafiam, ainda que não intencionalmente, essa proeminência, o que se traduz em vários comportamentos, como a não transposição de diretivas comunitárias, a não aplicação de regulamentos europeus ou a adoção de práticas contrárias às liberdades de circulação fora das cláusulas de salvaguarda que as legitimem.

<sup>16</sup> Cfr. Koen LENAERTS, *Fundamental rights to be included in a Community Catalogue*, in *European Law Review*, 1991 (Vol. 16; n.º 5), págs. 367 e segs; *Fundamental rights in the European Union*, in *European Law Review*, 2000 (Vol. 25; n.º 6), pág. 599.

invocado enquanto parâmetro de controlo das funções legiferante, regulamentar e administrativa das instituições, dos órgãos e organismos europeus, bem assim como critério orientador da sua atividade interpretativa, desenvolvendo o n.º 3 do artigo 6.º do TUE<sup>17</sup>, sobressaía a ausência de valor jurídico vinculativo da CDFUE.

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa permitiu retificar essa insuficiência. Com efeito, o n.º 1 do artigo 6.º do TUE atribui à Carta dos Direitos Fundamentais “*o mesmo valor jurídico que os Tratados*”<sup>18</sup>, para a qual remete, permitindo assim à União uma proclamação positiva de direitos fundamentais que os tribunais europeus, encarados na sua aceção lata, devem salvaguardar<sup>19</sup>.

Ainda assim e por prudente opção de princípio, os Estados membros não inseriram a CDFUE no articulado dos Tratados, o que preveniu analogias precipitadas entre estes e as Constituições nacionais, bem como o reacendimento do espectro do federalismo europeu<sup>20</sup>.

Por outro lado, o Reino Unido e a Polónia negociaram um *opting out*<sup>21</sup>, permanecendo por isso à margem da CDFUE com efeitos jurídicos obrigatórios, o que não deixa de refletir o caminho indesejável de na UE se caminhar a duas velocidades num domínio nuclear como o da proteção dos direitos fundamentais.

Não obstante, no atual quadro quer o *Tribunal de Justiça da União Europeia* (TJUE) quer os *órgãos jurisdicionais nacionais* (ressalvados os

---

<sup>17</sup> O TJ fê-lo, entre muitos outros, nos acórdãos *Unibet*, de 13 de março de 2007, proc. C-432/05, Col. 2007, págs. I-2301 e segs; *Kadi e o. vs. Conselho e Comissão*, de 3 de setembro de 2008, procs. apensos C-402/05 P e C-415/05 P, Col. 2008, págs. I-6351 e segs. O TG fê-lo, designadamente, nos arestos proferidos nos casos *Jégo-Quéré vs. Comissão*, de 3 de maio de 2002, proc. T-177/01, Col. 2002, págs. II-2365 e segs; e *Philip Morris e o. vs. Comissão*, de 15 de janeiro de 2003, procs. apensos T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 e T-272/01, Col. 2003, págs. II-1 e segs.

<sup>18</sup> Esta matéria é igualmente objeto de tratamento na Declaração n.º 1 anexa ao Tratado de Lisboa, relativa à CDFUE. Cfr. Carlos CARRANHO PROENÇA, *op. cit.*, págs. 303, 304, 307 e 308.

<sup>19</sup> A CDFUE permitiu a evolução, na União, de um sistema de proteção de direitos fundamentais pretoriano e autorregulador para um modelo de proclamação positiva dos aludidos direitos, onde os tribunais organicamente comunitários [TJ, TG e Tribunal da Função Pública (adiante TFP)] participam enquanto seus aplicadores e não já, como sucedera até à aprovação daquela, enquanto criadores de direitos fundamentais.

<sup>20</sup> Recorde-se que a inclusão da CDFUE no articulado do Tratado que pretendeu instituir uma Constituição para a Europa, assinado em 2004, foi uma das principais razões que contribuiu para o malgrado processo de ratificação deste, o qual culminou com o seu abandono.

<sup>21</sup> Cfr. Protocolo n.º 30 anexo ao TUE, ao TFUE e ao Tratado da Comunidade Europeia da Energia Atómica.

tribunais britânicos, polacos e checos<sup>22</sup>) estão obrigados a aplicar e a fiscalizar o respeito da CDFUE, sobretudo no quadro das atuações dos poderes públicos, mas também dos entes privados desde que sujeito à Carta. Para o Reino Unido, para a Polónia e para a República Checa a CDFUE permanece como uma declaração política de direitos, coartada de eficácia jurídica vinculante.

A Carta consagra, desde a sua aprovação em 2000, vários direitos fundamentais, entre eles o direito à tutela jurisdicional efetiva (n.º 1 do artigo 47.º)<sup>23</sup>, inclusivamente adiantando-se aos Tratados na afirmação de um direito fundamental dos cidadãos europeus e das empresas que atuam no mercado único perante a Administração Pública europeia, o qual se afigura estruturante de uma UE que se proclama como União de direito (*vide* o artigo 2.º do TUE)<sup>24</sup>.

Ainda na dimensão proclamatória dos direitos subjetivos e dos interesses legítimos, *maxime* fundamentais, pelo ordenamento da UE, o Tratado de Maastricht reconhece e garante os direitos previstos na *Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*, vulgarmente designada Convenção Europeia dos Direitos Humanos (doravante CEDH), a qual enforma um denominador comum de direitos fundamentais tutelado pelos 47 países que integram o Conselho da Europa, entre eles os 28 Estados membros da União. Destaca-se, assim, a *cláusula geral de proteção de direitos fundamentais*, constante do n.º 3 do artigo 6.º do TUE e assente na jurisprudência comunitária, onde sobressai a noção de *princípios gerais de direito*<sup>25</sup>.

Nessa medida, também se vislumbra um importante passo na consolidação do sistema europeu de proteção de direitos fundamentais no novo

---

<sup>22</sup> Na verdade, a República Checa viu ser-lhe reconhecido um estatuto especial face à CDFUE, que a aproxima da posição do Reino Unido e da Polónia.

<sup>23</sup> Ana Maria GUERRA MARTINS, *Curso...*, *cit.*, pág. 457, enfoca o princípio da tutela jurisdicional efetiva como *ratio legis* subjacente aos direitos, princípios e garantias presentes no artigo 47.º da CDFUE.

<sup>24</sup> Cfr. Carlos CARRANHO PROENÇA, *op. cit.*, págs. 52 e 53.

<sup>25</sup> Inicialmente, tal cláusula apresentou-se desprovida de coercibilidade relativamente às atuações das instituições europeias (ver o inicial artigo L do TUE), tendo tal *handicap* sido colmatado com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão (ver a redação que este conferiu à alínea d) do então renumerado artigo 46.º, ex-artigo L, do TUE), com repercussões ao nível da tutela jurisdicional efetiva no direito da União, que apenas num segundo momento deixou de se apresentar relativizada.

n.º 2 do artigo 6.º do TUE, onde se prevê a adesão da União à CEDH<sup>26</sup>, tendo esta igualmente sido objeto de uma alteração com vista a consentir a referida admissão<sup>27</sup>. A futura participação da UE na CEDH foi densificada no Protocolo n.º 8, anexo aos Tratados, alusivo ao n.º 2 do artigo 6.º do TUE, que consagra a exigência de o acordo internacional inerente à adesão da União à Convenção prever disposições que garantam as características próprias da UE e do respetivo direito<sup>28</sup>.

A participação da União na CEDH permitirá, antes de mais, a substituição do método *remissivo* constante do n.º 3 do artigo 6.º do TUE.

Tal adesão também possibilitará ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (adiante TEDH) controlar *diretamente* o respeito dos direitos previstos na Convenção pelo ordenamento da UE, em substituição da atual fiscalização indireta assente no *princípio da responsabilidade coletiva dos Estados membros por atuações das instituições europeias contrárias à CEDH* e que opera através dos atos nacionais que aplicam, executam ou transpõem o direito da UE nas e para as ordens jurídicas internas.

A entrada da União na CEDH sujeitará ainda o TJ à fiscalização desenvolvida pelo TEDH, órgão jurisdicional que representa a suprema instância em matéria de direitos fundamentais no espaço europeu.

Destaca-se, enfim, a faculdade de os particulares se dirigirem ao TEDH, nos termos dos artigos 34.º e seguintes da CEDH, através de petição ou queixa individual, de forma a obterem o reconhecimento judicial do direito à reparação razoável por prejuízos sofridos em virtude de comportamentos da UE violadores dos direitos previstos na Convenção e nos seus protocolos adicionais, pressupondo que o direito da UE não permite, senão imperfeitamente, obviar às consequências de tais infrações.

---

<sup>26</sup> Ver também o artigo 17.º do Protocolo Adicional n.º 14 da CEDH, em vigor desde 1 de junho de 2010 e que acrescentou um novo n.º 2 ao artigo 59.º da Convenção, permitindo a participação da UE na mesma.

<sup>27</sup> Algumas vantagens da adesão da UE na CEDH podem ver-se em Carlos CARRANHO PROENÇA, *op. cit.*, págs. 299 e 300.

<sup>28</sup> Alguns problemas relacionam-se com a possível participação da UE nas instâncias de controlo da CEDH (concretamente a existência de um juiz nomeado pela UE no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos por força do artigo 20.º da CEDH e a participação da União no Comité de Ministros do Conselho da Europa); bem assim com a existência de vias processuais que salvaguardem que as ações judiciais movidas por particulares e por Estados terceiros sejam devidamente instauradas contra os Estados membros da UE e/ou contra esta.

### 3. O renovado quadro jurídico do tradicional contencioso europeu e algumas alterações reivindicadas mas ainda não atendidas

#### 3.1. O conceito de contencioso da União Europeia

O contencioso europeu ou contencioso da União<sup>29</sup> (anteriormente contencioso comunitário) exprime o conjunto de princípios e instrumentos jurídicos próprios do sistema de garantia jurisdicional que existe na UE, sendo definido por Maria Luísa DUARTE, como o “*sistema das formas processuais instituídas pelos Tratados com vista a garantir a aplicação jurisdicional do direito da UE*”<sup>30</sup>.

Em causa está, portanto, a tutela jurisdicional da ordem jurídica da UE, a qual pode ter em vista a proteção da objetiva legalidade europeia ou a salvaguarda de pretensões de natureza subjetiva (direitos subjetivos e interesses legítimos) conferidas pelo direito da União, nomeadamente através da repressão (jurídica<sup>31</sup> e/ou material<sup>32</sup>) de situações ilícitas contrárias ao referido ordenamento<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Trata-se de expressões não unívocas, pois ao lado delas coexistem outras que também pretendem traduzir a aplicação jurisdicional do direito da UE, como *Direito Processual Comunitário*, *Direito Judiciário Comunitário*, *Proteção Judicial nas Comunidades Europeias* ou *Justiça Comunitária*. Uma lista de tais expressões e dos respetivos utilizadores pode ver-se em Maria Luísa DUARTE, *Contencioso Comunitário*, Cascais, 2003, págs. 42 e 43.

<sup>30</sup> Cfr. *Contencioso...*, cit., pág. 49.

<sup>31</sup> Através do contencioso de legalidade, *maxime* do recurso de anulação.

<sup>32</sup> Mediante ações de indemnização contra a União e contra os Estados membros por violação do direito da UE; as primeiras a apreciar pelos órgãos jurisdicionais integrantes do TJUE, as segundas da competência dos órgãos jurisdicionais nacionais.

<sup>33</sup> O sistema contencioso da UE apresenta-se híbrido, pendulando entre o modelo administrativo *objetivista* francês de tutela de legalidade e do interesse público, e o seu homólogo *subjetivista* alemão de proteção de direitos dos particulares. Tal aspeto é particularmente visível na figura do recurso de anulação, desenhada a partir do *recours par excès de pouvoir* de raiz gaulesa no que tange aos fundamentos da interposição, mas incrementado pela doutrina da eficácia dos atos em relação a terceiros (*drittwirkung*) de influência germânica, de forma a permitir um alargamento dos sujeitos que podem impugnar determinados tipos de atos. Cfr. Michel FROMONT, *L'influence du droit français et du droit allemand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés Européennes*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1966 (n.º 1), pág. 47; FAUSTO DE QUADROS e Ana Maria GUERRA MARTINS, *Contencioso da União Europeia*, 2.ª edição, Coimbra, 2007, págs. 25, 26 e 135; FAUSTO DE QUADROS, *A nova dimensão do Direito Administrativo. O Direito Administrativo português na perspectiva comunitária*, Coimbra, 1999, págs. 14 e 15; *Direito da União Europeia*, 3.ª edição, Coimbra, 2013, pág. 632. No âmbito do contencioso administrativo português vide José Carlos VIEIRA DE ANDRADE,

Inerentemente, o contencioso da UE inculca a garantia de realização da *justiça* através da função jurisdicional num espaço *transnacional*, o que remonta ao valor da *União de direito*. Nessa medida, o contencioso europeu corresponde a um instrumento de prossecução daquela garantia.

Por outro lado, FAUSTO DE QUADROS e Ana Maria GUERRA MARTINS estabelecem a pertinente distinção entre uma *aceção restrita* e uma *aceção ampla* de contencioso da UE<sup>34</sup>, à qual aderimos.

Na primeira inserem as vias processuais que têm subjacente um *litígio* cuja resolução passe pela aplicação do direito da UE; neste âmbito situam à margem do contencioso os instrumentos que não pressupõem conflito de interesses, como sucede com o mecanismo das questões prejudiciais previsto no artigo 267.º do TFUE e com o processo consultivo sobre a compatibilidade de projetos de acordos internacionais com os Tratados constante do n.º 11 do artigo 218.º do TFUE, onde, segundo os autores, se trata de situações equiparadas a litígios.

No segundo sentido está em causa o conjunto de processos de natureza jurisdicional que permite resolver *diferendos*, mesmo que não impliquem litígios, que envolvam a jurisdição do TJ; nesta aceção enquadram-se não somente os (dois) processos previstos nos Tratados que não pressupõem conflitos de interesses (de reenvios prejudiciais e de pareceres consultivos), mas também os próprios instrumentos adjetivos internos previstos nos direitos nacionais pelos quais os tribunais dos Estados membros aplicam o direito da UE<sup>35</sup>. Na verdade, um dos princípios gerais de direito

---

*op. cit.*, págs. 12 a 15; Miguel PRATA ROQUE, *O Direito Administrativo Europeu - Um motor da convergência dinâmica dos direitos administrativos nacionais*, in AA. VV, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. II, Coimbra 2010, págs. 952 e 953.

<sup>34</sup> Cfr. *op. cit.*, pág. 18. Os autores também contrapõem um sentido *orgânico* a um sentido *material* de contencioso. No primeiro avulta a competência dos órgãos jurisdicionais integrados no TJUE, bem como os instrumentos processuais que permitem a sua mobilização; no segundo estão em causa todos os órgãos jurisdicionais que aplicam direito da UE, onde encontramos, para além daqueles, os tribunais nacionais quando atuem como juízes comuns da referida ordem jurídica, bem como os inerentes mecanismos adjetivos. No mesmo sentido Maria José RANGEL DE MESQUITA, *Introdução ao Contencioso da União Europeia*, Coimbra, 2013, págs. 11 e 12.

<sup>35</sup> Nesta aceção lata de contencioso europeu insere-se (i) o reenvio prejudicial, no âmbito do qual, apesar de inexistir litígio, é necessário proceder a uma definição ou a um esclarecimento do direito da UE aplicável; igualmente abrange-se (ii) o processo consultivo sobre a compatibilidade de projetos de acordos internacionais com os Tratados, que também exprime uma importante manifestação da função jurisdicional do TJ. Esta aceção ampla de contencioso da União também engloba (iii) os litígios incluídos nas jurisdições dos órgãos jurisdicionais nacionais onde esteja em causa a interpretação e a aplicação do direito da UE, ou seja, os processos onde os tribunais dos Estados membros atuam como juízes comuns de aplicação daquele direito. Assim também FAUSTO DE QUADROS e Ana Maria GUERRA MAR-

da UE estabelece que “qualquer pessoa deve poder beneficiar, nos órgãos jurisdicionais nacionais, de um recurso jurisdicional efetivo contra as decisões nacionais que possam afectar um direito reconhecido pelos tratados”, o qual também implica “que os interessados possam obter da administração, ainda antes de qualquer recurso, o conhecimento dos fundamentos de tais decisões”<sup>36</sup>. Neste âmbito, o princípio da tutela jurisdicional efetiva assume a valência de *ditame interpretativo* na medida em que o sistema jurisdicional da UE, onde também participam os tribunais nacionais, deve ser interpretado de forma a maximizar tal princípio.

Em suma, uma aceção lata de contencioso da União contempla a atividade desenvolvida pelos tribunais dos Estados membros, quando mobilizados a aplicar o direito europeu no âmbito dos processos inseridos nas suas jurisdições; numa aceção estrita releva apenas a atuação dos órgãos inseridos no TJUE, excluindo ainda os instrumentos da competência destes que não subentendam conflitos de interesses<sup>37</sup>.

### 3.2. Principais alterações introduzidas aos instrumentos do tradicional contencioso europeu bem como ao reenvio prejudicial e algumas modificações esperadas

Ainda que atuando sob o *princípio da competência de atribuição* (genericamente previsto no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, do TUE e especificamente consagrado no âmbito da atuação do TJUE no artigo 274.º do TFUE), o que implica limitação competencial, os principais órgãos em que se desdobra a instituição jurisdicional da UE - ou seja, o TJ e o TG, dotados de *competência genérica*<sup>38</sup> - desempenham um papel fundamental no contexto da proteção jurisdicional efetiva na União. Bastará ter presente que as respetivas jurisdições (i) são *permanentes*, em regra (ii) assumem-se *compul-*

---

TINS, *op. cit.*, págs. 23 e 318; FAUSTO DE QUADROS, *Direito da União, cit.*, págs. 370 e 373.

<sup>36</sup> Cfr. acórdãos *Comissão vs. Bélgica*, de 10 de março de 1991, proc. C-249/88, Col. 1991, págs. I-1306 e segs. n.º 25; *Johnston*, já citado, e *Unectef/Heylens*, de 15 de outubro de 1987, proc. 222/86, Col. 1987, págs. 4112 e segs.

<sup>37</sup> Maria Luísa DUARTE, *Contencioso...*, *cit.*, págs. 46 e 47, também parece fazer, ainda que implicitamente, esta distinção; Jónatas MACHADO, *Direito da União Europeia*, Coimbra, 2010, pág. 505, contrapõe três competências do TJUE, que identifica com o TJ: contenciosa, prejudicial e consultiva.

<sup>38</sup> De fora fica o TFP, dotado de *competência específica* para os litígios de natureza laboral entre os funcionários e as instituições ou os órgãos ou organismos europeus onde desempenham funções.

*sórias* (apenas excecionalmente se apresentam compromissórias) e *(iii)* são *exclusivas*, não partilhando as suas prerrogativas com outras jurisdições, nomeadamente as nacionais.

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa introduziu alterações importantes aos instrumentos do contencioso comunitário na sua aceção restrita, bem como ao reenvio prejudicial, que implicaram repercussões ao nível da tutela jurisdicional efetiva na UE. Por outro lado, também propomos várias alterações, algumas há muito formuladas, que a serem atendidas reforçariam a aludida tutela.

### **3.2.1. O quadro renovado da(s) ação(ões) por incumprimento e proposta de melhoramento**

A) No renovado quadro jurídico que enforma a ação por incumprimento destaca-se, desde logo, a ampliação do *parâmetro de controlo* da juridicidade europeia a cujo respeito os Estados membros se encontram vinculados. Se o anterior artigo 226.º do Tratado da Comunidade Europeia (TCE) aludia às obrigações que incumbiam aos Estados “*por força do presente Tratado*”, o artigo 258.º do TFUE menciona obrigações que lhes “*incumbem por força dos Tratados*”.

Assim, no conjunto dos textos de direito primário suscetíveis de violação pelos Estados membros avulta, para além do Tratado de Roma, o Tratado de Maastricht. Na verdade e ressalvadas as disposições alusivas à Política Externa e de Segurança Comum (artigos 23.º a 46.º), relativamente às quais o artigo 24.º do TUE afasta genericamente a competência do TJUE, este Tratado prevê disposições imperativas (designadamente o artigo 2.º alusivo aos *valores democráticos*), que podem ser objeto de menosprezo pelos Estados, o que autorizará a Comissão, nos termos do artigo 258.º, ou os outros Estados membros, como preceituado no artigo 259.º, ambos do TFUE, a despoletar no TJ a ação por incumprimento.

Não deixará, contudo, de merecer um reparo, ainda que corrigível pelo intérprete e aplicador dos Tratados (destacando-se o TJ dado só ele deter competência para as ações por incumprimento), a incoerência resultante do cotejo entre o n.º 1 do artigo 260.º e o primeiro parágrafo do artigo 258.º do TFUE. Com efeito, se este alude ao desrespeito, pelos Estados membros, das obrigações que lhes incumbem por força *dos Tratados*, aquele refere que o TJ pode, no seu acórdão, declarar que os aludidos Estados não cumpriram obrigações a que estão adstritos apenas por força do TFUE.

O n.º 1 do artigo 260.º deve, por isso, ser objeto de uma *interpretação extensiva*, em consonância com a alteração efetuada ao artigo 258.º pelo Tratado de Lisboa e de acordo com um espírito que maximiza a tutela jurisdicional efetiva, no sentido de o TJ também poder declarar que um Estado membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força *dos Tratados*.

Outra questão prende-se com saber se os acórdãos proferidos na chamada segunda ação por incumprimento (ou ação de segundo grau) e onde sejam aplicadas sanções pecuniárias aos Estados acusados do desrespeito das decisões proferidas pelo mesmo órgão jurisdicional no quadro da primeira ação (ou na ação de primeiro grau) são, ou não, título executivo. A tutela jurisdicional efetiva exige, no mínimo, resposta afirmativa<sup>39</sup>. Na verdade, tendo os Estados membros inserido no TFUE o segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 260.º, não se justificaria que o acatamento das condenações que emanam do TJ estivesse dependente da boa vontade daqueles. Aliás, a cobrança coerciva de tais quantias, talvez, nem sequer deva carecer da instauração de ações executivas, eventuais e morosas, podendo operar através de outras formas mais céleres e eficazes, como a compensação nos montantes que o Estado infrator receberia a título de alguns fundos comunitários.

Bastante positiva afigura-se a alteração constante do n.º 3 do artigo 260.º do TFUE, onde se prevê que a Comissão, no quadro da mesma ação por incumprimento instaurada ao abrigo do artigo 258.º do Tratado, indique o montante da sanção pecuniária que considera adequado à infração cometida pelo Estado membro, permitindo ao TJ, caso declare a violação de obrigações decorrentes do direito da União, condená-lo imediatamente no seu pagamento, ainda que decidindo por um montante inferior ao proposto pela Comissão. Desaparece, assim, a tradicional distinção entre ação por incumprimento de primeiro grau (ou primeira ação) e ação por incumprimento de segundo grau (ou segunda ação), com o qual a tutela jurisdicional efetiva da objetiva legalidade europeia obteve um bom incremento<sup>40</sup>.

Note-se, porém, que o âmbito de aplicação daquele cenário afigura-se escasso e apresenta limitações. Desde logo, a referida ação deve ser proposta ao abrigo do artigo 258.º do Tratado de Roma, o que significa que

---

<sup>39</sup> Neste sentido Lauria FELICETTA, *Manuale di Diritto delle Comunità Europee*, 3.ª edição, Milão, 1992, pág. 361; Maria José RANGEL DE MESQUITA, *O Poder Sancionatório da União e das Comunidades Europeias sobre os Estados Membros*, Coimbra, 2006, pág. 236.

<sup>40</sup> Cfr. Luca PRETE e Ben SMULDERS, *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, in *Common Market Law Review*, 2010 (Vol. 47; n.º 1), págs. 9 e segs.

as ações por incumprimento marcadas por fases administrativas especiais (por exemplo, a ação prevista no n.º 2 do artigo 108.º do TFUE, ou seja, no domínio dos auxílios de Estado), ou onde a fase graciosa pode ser preterida (v. g. a ação por incumprimento consagrada no artigo 348.º do TFUE), situam-se fora da sua *facti species*. Além disso, ela apenas pode ter lugar no que tange ao não cumprimento da obrigação de comunicação de medidas nacionais de transposição de diretivas adotadas de acordo com um processo legislativo; incumprimentos da obrigação de comunicação de medidas internas de receção de atos não legislativos, como sejam os atos delegados e os atos de execução, situam-se fora da previsão da norma<sup>41</sup>; igualmente, incumprimentos de outra natureza não relevam.

Por outro lado, também aqui sobressai o poder discricionário da Comissão, a quem assiste a faculdade de, “*se o considerar adequado*”, indicar o valor da sanção a aplicar; por força do *princípio do dispositivo*, o TJ poderá, caso confirme o cometimento da infração, condenar o Estado membro arguido, respeitando o valor proposto pela Comissão, não podendo ultrapassá-lo, diferentemente do que acontece no quadro do n.º 2 do artigo 260.º do TFUE<sup>42</sup>.

**B)** Afigura-se-nos inquestionável que a tutela jurisdicional efetiva reclama uma extensão do âmbito material de aplicação do n.º 3 do artigo 260.º do TFUE, devendo os Estados membros repensar o sistema de instauração de duas ações por incumprimento complementares: uma, ou primeira ação, declarativa de simples apreciação; outra, ou segunda ação, condenatória, habilitando o TJ a condenar os Estados incumpridores de obrigações decorrentes do direito da UE ao pagamento de sanções pecuniárias no quadro da mesma ação por incumprimento. A novidade introduzida pelo Tratado de Lisboa servirá de laboratório a possíveis alargamentos do âmbito material previsto na mencionada disposição.

---

<sup>41</sup> Cfr. Miguel GORJÃO-HENRIQUES, *Direito da União*, 6.ª edição, Coimbra, 2010, págs. 493 e 494.

<sup>42</sup> A importância dada a um incumprimento que pode ser meramente *formal*, bem como a ausência de tratamento semelhante entre esta violação de obrigações decorrentes do direito da UE e um incumprimento *material* traduzido na não transposição de diretivas, merecem a crítica de Maria José RANGEL DE MESQUITA, *O sistema jurisdicional após o Tratado de Lisboa*, in AA. VV., *O Tratado de Lisboa*. Jornadas organizadas pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra, 2012, págs. 79 a 81, que também denuncia a mera *faculdade* de que a Comissão dispõe, no âmbito do n.º 3 do artigo 260.º do TFUE, de indicar o montante da sanção pecuniária (fixa ou compulsória) a aplicar ao Estado alegadamente infrator, diversamente do que sucede no quadro do n.º 2 do mesmo preceito, que impõe àquela instituição o *dever* de proceder a tal indicação e ainda a vinculação do TJ ao montante sancionatório fornecido pela Comissão no âmbito de uma competência que é de *plena jurisdição*.

Por outro lado, a competência do TJ deveria ser incrementada com o poder de conformação da execução dos seus acórdãos declarativos de incumprimentos<sup>43</sup>. Na verdade e no atual quadro, o aludido órgão jurisdicional limita-se a declarar a existência, ou não, da violação de obrigações previstas nos Tratados ou no direito derivado, devendo os Estados incumpridores, como previsto no n.º 1 do artigo 260.º do TFUE, adotar “*as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal*”. Permitindo-se que a Comissão, quando inicia a ação por incumprimento de segundo grau, enuncie prestações de facto que os Estados membros poderiam ter tomado com vista à execução dos acórdãos do TJ, em decorrência da previsão da primeira parte do n.º 2 do artigo 260.º, os Estados deveriam ponderar a atribuição ao TJ de competência para, pelo menos, sugerir medidas que eles pudessem tomar com vista a cessarem as situações de incumprimento judicialmente declaradas. Tal poderia prevenir a instauração de algumas das ações por incumprimento.

### **3.2.2. O quadro renovado do recurso de anulação e alterações em perspetiva**

A) Na via anulatória, com o Tratado de Lisboa, os Estados membros reformularam o quarto parágrafo do ex-artigo 230.º do TCE, suprimindo o requisito tradicionalmente exigido para a admissibilidade dos recursos interpostos pelas pessoas singulares e coletivas, relativo à afetação *individual* por estas pelos chamados “falsos” regulamentos, isto é, atos que embora adotados sob a forma regulamentar, materialmente consubstanciam decisões, dada a ausência, ainda que parcial, de alcance geral<sup>44</sup>.

Assim, neste instrumento do tradicional contencioso europeu, o principal aspeto com repercussões ao nível da tutela jurisdicional efetiva na UE prende-se com a reformulação do quarto parágrafo do artigo 263.º do TFUE, que apresenta uma redação renovada pelo Tratado de Lisboa e de

---

<sup>43</sup> Tivemos oportunidade de fazer esta sugestão na nossa dissertação de doutoramento. Cfr. Carlos CARRANHO PROENÇA, *op. cit.*, pág. 426. Ver também Maria José RANGEL DE MESQUITA, *O Poder..., cit.*, págs. 181 e 210.

<sup>44</sup> Os Estados aproveitaram o Tratado de Lisboa para colmatar a “*séria lacuna no sistema de vias de recurso estabelecido no Tratado*”, crítica formulada pelo Advogado-geral F. G. JACOBS nas conclusões apresentadas a 21 de Março de 2002, no caso *Unión de Pequeños Agricultores vs. Conselho*, proc. C-50/00 P, Col. 2002, pág. I-6682, onde a questão material controvertida se centrou, precisamente, nas limitações dos particulares na interposição de recursos de anulação contra regulamentos comunitários.

acordo com a qual “*Qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor, nas condições previstas nos primeiro e segundo parágrafos, recursos contra os actos de que seja destinatária ou que lhe digam directa e individualmente respeito, bem como contra actos regulamentares que lhe digam directamente respeito e não necessitem de medidas de execução*”.

Vislumbram-se duas alterações relativamente à disposição anterior: em primeiro, a expressão “*decisões*” foi substituída pelo termo “*atos*”, o que amplia o objeto do recurso de anulação, pois abandonou-se a configuração tradicional de acordo com a qual os atos que afetavam direta e individualmente os recorrentes ordinários, não sendo estes os respetivos destinatários<sup>45</sup>, surgiam, formal ou materialmente, sob a forma de decisão. Em segundo, a exigência de os recorrentes não privilegiados, que em regra são particulares, serem direta e individualmente afetados pelos atos impugnados, ressalvados aqueles de que sejam destinatários, mantendo-se para a generalidade dos atos suscetíveis da via anulatória, conheceu, embora parcialmente, uma significativa remodelação no que concerne aos agora designados “*atos regulamentares*”.

O artigo 263.º, n.º 4, *in fine*, do TFUE, regula a impugnação dos *atos regulamentares* que digam diretamente respeito aos recorrentes e não careçam de medidas de execução. Tal disposição, porém, não fornece ao intérprete o respetivo conceito. É precisamente em relação à recorribilidade desta “nova” tipologia de atos que se vislumbram as principais modificações ao aludido preceito, importando saber o que se deve entender por atos regulamentares.

Um importante setor doutrinário defende que a norma visa todos os regulamentos, o que prossegue melhor o princípio da tutela jurisdicional efetiva<sup>46</sup>. Parece-nos, contudo, que o sentido da renovada disposição é distinto.

Com efeito e diferentemente do primeiro parágrafo do artigo 288.º, assinala-se que o quarto parágrafo do artigo 263.º igualmente do TFUE refere *atos regulamentares* e não *regulamentos*, o que justifica a questão de saber se aqueles são, ou não, todos os regulamentos na aceção do artigo

---

<sup>45</sup> Tanto os referidos “falsos regulamentos” (ou seja, “verdadeiras decisões” embora adotadas sob a forma regulamentar) como as decisões dirigidas a outra pessoa.

<sup>46</sup> Cfr. Jónatas MACHADO, *op. cit.*, pág. 538; Stephan BALTHASAR, *Locus Standi Rules for Challenges to Regulatory Acts by Private Applicants: the New Article 263(4) TFEU*, in *European Law Review*, 2010 (Vol. 35; n.º 4), págs. 546 e 547; e Koen LENAERTS e Nathan CAMBIEN, *Regions and the European Court: Giving Shape to the Regional Dimension of the Member States*, in *European Law Review*, 2010 (Vol. 35; n.º 5), págs. 616 e 617.

288.º, pressupondo que os mesmos dizem diretamente respeito aos recorrentes e não carecem de medidas de execução.

Na esteira de Maria Luísa DUARTE<sup>47</sup>, diremos que os artigos 289.º e seguintes do TFUE distinguem, na nova tipologia de atos jurídicos europeus, os *atos legislativos* dos *atos não legislativos* (vide artigo 290.º, n.º 1), podendo estes ser atos *delegados* (artigo 290.º, n.ºs 2 e 3) ou atos de *execução* (vide artigo 291.º, n.ºs 2 a 4); todavia, tais normas não referem os *atos regulamentares*<sup>48</sup>. De outra banda, da comparação entre o primeiro parágrafo e o quarto parágrafo do artigo 263.º do mesmo Tratado advém a contraposição entre os *atos legislativos*, a que a primeira norma alude, e os *atos regulamentares*, mencionados na segunda disposição<sup>49</sup>. Destarte e assumindo que o ato regulamentar não necessita de medidas de execução, afigurar-se-nos que o último segmento do quarto parágrafo do artigo 263.º do TFUE não abrange todos os regulamentos, estando excluídos os *atos legislativos*<sup>50</sup>, ou seja, os regulamentos que emanam da “*atividade legislativa de base*”<sup>51</sup> da UE. A impugnação destes continua a ter lugar nos termos constantes da parte intermédia do quarto parágrafo do artigo 263.º, devendo o recorrente demonstrar, nos mesmos moldes que já decorriam do quadro jurídico anterior ao Tratado de Lisboa, que o ato lhe diz *direta e individu-*

---

<sup>47</sup> Cfr. A União Europeia e o sistema europeu de protecção dos direitos fundamentais - A chancela do Tratado de Lisboa, in Estudos sobre o Tratado de Lisboa, Coimbra, 2010, pág. 108, nota de rodapé 32. No mesmo sentido Jean-Luc SAURON, *Comprendre le Traité de Lisbonne*, Paris, 2008, pág. 90.

<sup>48</sup> Assim também Albertina ALBORS-LLORENS, *Remedies against the EU Institutions after Lisbon: An Era of Opportunity*, in *The Cambridge Law Journal*, 2012 (Vol. 71; n.º 3), pág. 520.

<sup>49</sup> Embora formulado no contexto da classificação dos atos jurídicos europeus que seria introduzida pelo Tratado que pretendeu estabelecer uma Constituição para a Europa, de 2004, e que contrapunha atos legislativos a atos não legislativos, onde sobressaía a “lei europeia” que substituiria o “regulamento comunitário”, que ocuparia a categoria dos atos normativos de natureza não legislativa, bem assim a “lei-quadro europeia”, modificando a “diretiva comunitária”, vide Koen LENAERTS e Marlies DESOMER, *Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal Instruments and Procedures*, in *European Law Journal*, 2005 (Vol. 11; n.º 6), págs. 744 e segs.

<sup>50</sup> Neste sentido Jean Paul JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6.ª edição, Paris, 2010, pág. 650; Floris de WITTE, *The European Judiciary after Lisbon*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008 (Vol. 15; n.º 1), págs. 46 e 47; Francisco PAES MARQUES, *O acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa: remendos a um fato fora de moda*, in *Cadernos O Direito*, n.º 5, 2010, págs. 101 e 102. Com a mesma orientação vide o despacho do TG, caso *Inuit Tapiriit Kanatami e o. vs. Parlamento Europeu e Conselho*, de 6 de setembro de 2011, proc. T-18/10, Col. 2011, págs. II-5599 e segs, n.º 56; bem como o acórdão do TG, caso *Microban vs. Comissão*, de 25 de outubro de 2011, proc. T-262/10, Col. 2011, págs. II-7697 e segs, n.º 21.

<sup>51</sup> Cfr. F. G. JACOBS nas conclusões apresentadas no caso *Unión de Pequeños Agricultores vs. Conselho*, pág. I-6710.

*almente* respeito. Portanto, das diferentes modalidades de regulamentos europeus com que as pessoas singulares ou coletivas se podem deparar, estarão em causa os *regulamentos de execução* e os *regulamentos delegados*, os quais assumem natureza administrativa<sup>52</sup> e são aprovados pela Comissão. Uma área propícia à adoção destes atos é a alusiva à proteção da concorrência, cuja base jurídica consta dos artigos 101.º e 102.º do TFUE<sup>53</sup>.

Não obstante e por contraposição aos atos legislativos, permanece a exigência de os ora chamados atos regulamentares dizerem *diretamente* respeito às pessoas singulares ou coletivas que os queiram impugnar, tendo desaparecido a necessidade da sua afetação de forma *individual*<sup>54</sup>, o que amplia as situações jurídicas de os recorrentes não privilegiados serem visados por eles, em reforço do princípio da tutela jurisdicional efetiva no direito da UE, *maxime* das pretensões de natureza subjetiva que este confere aos particulares.

**B)** Por outro lado e sem prejuízo do alargamento, verificado com o Tratado de Lisboa, do leque de recorrentes institucionais, ainda que dotados de uma legitimidade ativa mitigada (isto é, cujos recursos destinam-se necessariamente à salvaguarda das respetivas prerrogativas competenciais), verificada em relação ao *Comité das Regiões* (vide o terceiro parágrafo do artigo 263.º do TFUE), não menos verdade é que o *Provedor de Justiça Europeu* continua desprovido de legitimidade processual para interpor, em representação dos cidadãos europeus, recursos de anulação pelo menos contra atos legislativos. Os Estados membros deveriam conferir tal competência ao referido órgão<sup>55</sup>, uma vez que em alguns sistemas nacionais o provedor de justiça pode despoletar o processo sucessivo, abstrato e concentrado de controlo da constitucionalidade de normas (nomeadamente em Portugal vide o artigo 281.º, n.º 1, e n.º 2, alínea d), da Constituição), em relação ao qual o recurso de anulação previsto no Tratado de Roma apresenta semelhanças, nomeadamente a de controlo do respeito pelo *princípio da hierarquia dos atos normativos europeus*, designadamente a conformidade dos regulamentos, das diretivas e decisões (ou em geral do direito derivado) face aos Tratados (ou ao direito primário em geral).

De outra banda, os Estados membros também deveriam ponderar o alargamento da legitimidade para a interposição do recurso de anulação a

---

<sup>52</sup> Cfr. Ricardo ALONSO GARCÍA, *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Pamplona, 2007, pág. 159; Albertina ALBORS-LLORENS, *op. cit.*, pág. 521.

<sup>53</sup> Cfr. Carlos CARRANHO PROENÇA, *op. cit.*, pág. 471.

<sup>54</sup> Cfr. Maria José RANGEL DE MESQUITA, *O sistema...*, *cit.*, pág. 82.

<sup>55</sup> Igualmente na nossa tese de doutoramento defendemos esta alteração. Cfr. Carlos CARRANHO PROENÇA, *op. cit.*, págs. 44, 77 e 473.

associações representativas de determinados interesses públicos, no quadro de situações jurídicas onde esteja em causa a salvaguarda dos *interesses coletivos difusos*, ou seja, de posições que não atingem um nível suficiente de concretização subjetiva e por isso reclamam uma tutela pública e coletiva, o que remonta ao instrumento da *ação popular* existente em alguns sistemas jurídicos nacionais<sup>56</sup>. A proteção do ambiente e a tutela dos consumidores inserem-se nos domínios que reclamam essa ampliação, a qual permitiria reforçar o estatuto de cidadania europeia que se divide entre os artigos 9.º a 11.º do TUE e os artigos 20.º a 25.º do TFUE. Inclusivamente, não nos chocaria a consagração dessa prerrogativa no elenco dos direitos de cidadania europeia.

Por outro lado ainda e com vista à execução dos acórdãos anulatórios, prevista no artigo 266.º do TFUE, o TJ e o TG poderiam ser investidos nas faculdades *(i)* de aplicar sanções pecuniárias compulsórias às instituições e aos órgãos europeu<sup>57</sup>, bem como *(ii)* de conformar a execução dos seus acórdãos anulatórios, sugerindo àqueles entes a adoção de determinadas prestações de facto. Tais alterações permitiriam alcançar a aludida execução de uma forma mais célere e eficaz.

### **3.2.3. O quadro renovado da ação por omissão e modificações sugeridas**

A) Na ação por omissão, o Tratado de Lisboa alargou o parâmetro de controlo da legalidade das abstenções de agir das instituições, dos órgãos e organismos da UE aos Tratados, uma vez que até à entrada em vigor daquele apenas relevava o TCE. De outra banda, muito embora o artigo 265.º do TFUE refira apenas a “*violação dos Tratados*”, em causa está também o respeito pelo direito derivado.

Na legitimidade passiva, o renovado primeiro parágrafo do aludido preceito acrescentou, às quatro instituições que mereciam individualização, o Conselho Europeu, bem como outras instituições (*v. g.* o Tribunal de Contas), os órgãos e organismos da UE que se abstenham de se pronunciar, onde também se vislumbra uma *ratio legis* de tutela jurisdicional efetiva.

---

<sup>56</sup> Cfr. Jónatas MACHADO, *op. cit.*, pág. 529; Carlos CARRANHO PROENÇA, *op. cit.*, pág. 475.

<sup>57</sup> Tanto mais que o TJ já o faz em relação aos Estados membros quando estes não executaram devidamente os acórdãos declarativos de incumprimento de obrigações resultantes do direito da União.

Imprescindível afigura-se que a entidade demandada seja titular da competência para a prática do ato pretendido.

Na legitimidade ativa, o Tratado de Lisboa suprimiu a diferença, introduzida pelo Tratado de Maastricht e embora restrita ao BCE, entre demandantes privilegiados e demandantes que gozam de legitimidade mitigada, em função da desnecessidade de demonstração de interesse em agir com vista à salvaguarda das respetivas prerrogativas, dessa forma alargando o âmbito da legitimidade do BCE, o que também se traduziu num reforço da tutela jurisdicional efetiva da estrita legalidade europeia.

**B)** Na execução dos acórdãos que declarem a violação dos Tratados por omissão pelas instituições e pelos órgãos ou organismos da União, destaca-se a permanente impossibilidade de o tribunal (i) ordenar aos autores da omissão medidas concretas que devam ser tomadas, (ii) substituir-se-lhes nessa tarefa, (iii) dirigir-lhes injunções ou (iv) aplicar-lhes sanções pecuniárias compulsórias<sup>58</sup>, o que fragiliza a ação por omissão, uma vez que a entidade demandada poderá adotar um comportamento absolutamente insignificante e alegar que, com ele, cumpriu a decisão judicial.

Pelo que já tivemos oportunidade de sugerir que os órgãos integrantes do TJUE poderiam estar dotados de mais prerrogativas, assim se permitindo salvaguardar melhor a tutela jurisdicional efetiva do direito da União. Nomeadamente, tratando-se de atos administrativos cuja prática e conteúdo sejam vinculados, os referidos tribunais deveriam poder determinar que os seus acórdãos produzem os efeitos do ato devido e ilegalmente omitido. Igualmente, não causaria admiração se tais órgãos jurisdicionais fossem investidos no poder de aplicar sanções pecuniárias compulsórias às instituições e aos órgãos europeus, uma vez que o podem fazer em relação aos Estados membros. De igual modo, a ideia de “prazo razoável” na execução do acórdão peca por ser vaga e indeterminada, podendo ser concretizado em número de dias. Por outro lado ainda, tanto o TG como o TJ deveriam poder emitir “*guidelines*” ou mesmo injunções acompanhadas de prazo de execução do acórdão; e até, perante a extrema inércia da entidade autora de omissão já declarada, determinar a transferência de competência para a referida execução para outra instituição ou outro órgão<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Efetivamente, o acórdão preferido nesta sede, fruto de as jurisdições inseridas no TJUE serem *limitadas* e não *plenas*, não poderá condenar as instituições ou os órgãos ou organismos da UE à prática dos atos devidos e ilegalmente omitidos; muito menos poderá tal decisão determinar as medidas que compete àqueles tomar. Na verdade, o efeito de tal decisão, em princípio e quase sempre, será meramente declarativo da omissão. Cfr. Jónatas MACHADO, *op. cit.*, págs. 562 e 571.

<sup>59</sup> Cfr. Carlos CARRANHO PROENÇA, *op. cit.*, págs. 520 e 521.

### 3.2.4. O quadro renovado da exceção de ilegalidade e sugestão de aperfeiçoamento

A) A exceção de ilegalidade permite, sobretudo após o esgotamento do prazo de interposição do recurso de anulação<sup>60</sup>, aos sujeitos que sejam parte nos instrumentos adjetivos inscritos na competência dos órgãos jurisdicionais integrados no TJUE - em especial aos particulares, mas também aos Estados membros e às próprias instituições da União - uma forma de salvaguarda de pretensões subjetivas reconhecidas pelo ordenamento europeu afetadas pela aplicação de *atos de alcance geral* da União que se afigurem ilegais pelas razões que justificariam a propositura do referido recurso.

Através da aludida exceção, inspirada nos princípios gerais de *due process of law*, nomeadamente no princípio segundo o qual é legítimo a qualquer pessoa defender-se contra um ato normativo ilegal que serviu de base a uma decisão que lhe foi dirigida<sup>61</sup>, confere-se às partes de um processo que decorre no TJ ou no TG (ou nos tribunais especializados, leia-se no TFP) a possibilidade de solicitar, a *título incidental*, a inaplicabilidade daquele tipo de atos, em razão da sua ilegalidade e cuja aplicação foi despoletada como critério material de resolução do conflito *sub judice*<sup>62</sup>.

O Tratado de Lisboa clarificou que a exceção de ilegalidade permite uma reação judicial contra *atos de alcance geral* e não apenas, como até à entrada daquele Tratado, contra regulamentos europeus, vislumbrando-se assim um reforço do princípio da tutela jurisdicional efetiva. Necessário é que tais atos sejam da autoria das instituições, dos órgãos ou organismos da União e, não obstante alegadamente ilegais, tenham merecido aplicação em casos concretos.

A tutela jurisdicional efetiva reclama, igualmente, que a exceção de ilegalidade seja suscitada pelos excipientes ordinários, onde se destacam os particulares (*maxime* cidadãos e empresas), mas também pelos excipientes

---

<sup>60</sup> Existe um lapso manifesto na redação do artigo 277.º do TFUE quando remete para o “prazo previsto no quinto parágrafo do artigo 263.º”, uma vez que o limite temporal de interposição do recurso de anulação encontra-se previsto no sexto parágrafo desta disposição. A remissão deve-se considerar feita para este parágrafo e não para aquele.

<sup>61</sup> Assim Jónatas MACHADO, *op. cit.*, pág. 557.

<sup>62</sup> Cfr. Jónatas MACHADO, *op. cit.*, pág. 559. Ver também acórdãos *Simmenthal vs. Comissão*, de 6 de março de 1979, proc. 92/78, Col. 1979, págs. 407 e segs, n.º 39; e *Twd Textilwerke Deggendorf*, de 9 de março de 1994, proc. C-188/92, Col. 1992, pp. I-846 e segs, n.º 23.

privilegiados, categoria que abrange os Estados membros, mas também as próprias instituições, bem como os órgãos e organismos da UE<sup>63</sup>.

Nessa medida, apresentando-se destituída de autonomia<sup>64</sup> e revestindo a natureza de incidente processual, a exceção de ilegalidade é conjugável com os outros instrumentos do contencioso da UE *stricto sensu* nos quais os excipientes (ordinários ou privilegiados) sejam partes, concretamente com as ações por incumprimento, com a ação de indemnização e com a ação por omissão, bem assim com o recurso de anulação<sup>65</sup>, com o qual, aliás, a exceção apresenta uma relação privilegiada, não apenas pela coincidência de fundamentos, como pelo aspeto de não se encontrar sujeita às exigências de prazo que condicionam aquele recurso, aspetos enfatizados no artigo 277.º do TFUE<sup>66</sup>.

Excluída fica a articulação da exceção de ilegalidade com o reenvio prejudicial, o qual, aliás e em rigor, não integra sequer o tradicional contencioso da UE dada a ausência de litígio no respetivo âmbito, além do que é despoletado pelos órgãos jurisdicionais nacionais, que são os tribunais do reenvio.

**B)** Por outro lado, a dualidade de juízos de (des)valor a que os atos de alcance geral estão sujeitos (declaração de nulidade no contexto do recurso anulatório; inaplicabilidade ao caso concreto no quadro da exceção de ilegalidade) poderia ser evitada. Com efeito, não vislumbramos o alcance de um mesmo ato de caráter geral, inclusivamente com base no mesmo fundamento, poder ser invalidado com força obrigatória geral e normal-

---

<sup>63</sup> Esta questão, porém, está longe de ser pacífica, pois um setor doutrinário propala que os recorrentes privilegiados, não se deparando com limitações na sua legitimidade para interpor recursos de anulação, não devem poder lançar mão da exceção de ilegalidade precisamente por terem tido a oportunidade de impugnar os atos de alcance geral através da via anulatória. Nessa medida, os próprios particulares que tenham podido interpor recurso de anulação contra regulamentos, nos termos do quarto parágrafo do artigo 263.º do TFUE, não deverão poder suscitar a exceção de ilegalidade. Cfr. Jónatas MACHADO, *op. cit.*, págs. 559 e 560; Carlos CARRANHO PROENÇA, *op. cit.*, págs. 592 e segs.

<sup>64</sup> Cfr. FAUSTO DE QUADROS e Ana Maria GUERRA MARTINS, *op. cit.*, pág. 213; Jónatas MACHADO, *op. cit.*, pág. 558; Miguel GORJÃO-HENRIQUES, *op. cit.*, pág. 465. Segundo a jurisprudência constante do TJ, a possibilidade facultada pelo artigo 277.º do TFUE “*de invocar a inaplicabilidade de um regulamento não constitui uma via de recurso autónoma e só pode ser exercida no âmbito de um processo tramitado perante o próprio Tribunal de Justiça com base noutra disposição do Tratado*”. Ver o acórdão *Wöhrmann e o. vs. Comissão*, de 14 de dezembro de 1962, procs. apensos 31/62 e 33/62, Col. 1962-1964, págs. 196 e segs.

<sup>65</sup> Sobre esta articulação ver Carlos CARRANHO PROENÇA, *op. cit.*, págs. 497 a 500.

<sup>66</sup> Cfr. Miguel GORJÃO-HENRIQUES, *op. cit.*, pág. 466; Albertina ALBORS-LLORENS, *op. cit.*, pág. 511.

mente até com efeitos retroativos<sup>67</sup>, ou alternativamente ser declarado meramente inaplicável a uma determinada situação concreta e real de vida sem colocar em causa a sua validade e sem se afetar a respetiva vigência nos ordenamentos europeu e nacionais.

Esta duplicidade de soluções seria atenuada através da possibilidade de, após um determinado número de julgamentos de inaplicabilidade do mesmo ato de alcance geral em sucessivos casos concretos decididos pelo TJ, atribuir-se a este mesmo órgão (não já ao TG; muito menos ao TFP<sup>68</sup>) a faculdade de invalidar o ato com efeitos *erga omnes* e consequente expurgação do mesmo dos referidos ordenamentos jurídicos, semelhantemente ao que sucede em alguns Estados membros no âmbito da fiscalização abstrata da constitucionalidade de normas, especificamente em Portugal no processo de declaração de inconstitucionalidade com base no controlo concreto previsto no n.º 3 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa<sup>69</sup>.

### 3.3. As alterações ao reenvio prejudicial e proposta de melhoramento

A) O instrumento das questões prejudiciais é a via processual que mais tem proporcionado e favorecido o *ativismo judiciário* do TJ<sup>70</sup>, enquanto mecanismo de cooperação institucional direta entre este e os juízes

---

<sup>67</sup> Sem prejuízo de, como consta do segundo parágrafo do artigo 264.º do TFUE, os órgãos integrantes do TJUE podem ressaltar alguns efeitos produzidos pelo ato de alcance geral (v. g. determinando que ficam salvaguardados os casos decididos com base no regulamento invalidado e já transitados em julgado ou, inclusivamente, estabelecendo que a sua decisão apenas produz efeitos prospetivos).

<sup>68</sup> Tratando-se de decisões Sem prejuízo de, como consta do segundo parágrafo do artigo 264.º do TFUE, os órgãos integrantes do TJUE podem ressaltar alguns efeitos produzidos pelo ato de alcance geral (v. g. determinando que ficam salvaguardados os casos decididos com base no regulamento invalidado e já transitados em julgado ou, inclusivamente, estabelecendo que a sua decisão apenas produz efeitos prospetivos).destes dois órgãos, poder-se-ia conceber um recurso obrigatório para o TJ a interpor pelo advogado-geral, o qual teria de intervir junto do TFP especificamente para este efeito, uma vez que o aludido órgão jurisdicional não conta com a participação daquele advogado.

<sup>69</sup> Tivemos oportunidade de propor esta solução na nossa tese de doutoramento. Cfr. Carlos CARRANHO PROENÇA, *op. cit.*, págs. 512 e 513.

<sup>70</sup> A relevância dos processos de questões prejudiciais surge bem ilustrada no novo Regulamento de Processo do TJ, aprovado em 2012, com os reenvios prejudiciais a ocuparem o Título III, que se desdobra em quatro capítulos (artigos 93.º a 118.º). No primeiro considerando explicativo da elaboração do novo Regulamento de Processo enfatiza-se precisamente o aspeto de os reenvios ocuparem, em termos quantitativos, a primeira categoria de processos submetidos ao TJ.

nacionais. Vulgarmente designado de reenvio prejudicial, o mesmo não se trata de um processo de partes devido à ausência de litígio<sup>71</sup>, razão pela qual se situa fora do tradicional contencioso da UE. Na verdade, além de traduzir a via processual que, quantitativamente, mais mobiliza o TJ, os principais impulsos favorecedores da integração europeia de origem jurisprudencial (*v. g.* primado e efeito direito do direito da União; imperativo da proteção dos direitos fundamentais pelo ordenamento europeu enquanto princípios gerais de direito) decorreram de processos de questões prejudiciais, quer dizer, de respostas dadas pelo TJ a dúvidas relacionadas com a interpretação e a aplicação do direito da União apresentadas pelos juízes nacionais<sup>72</sup>.

Ele permite prosseguir, entre outros, os desígnios da *uniformidade interpretativa* e da *correta aplicação* do direito europeu no território dos Estados membros, os quais são pressupostos da tutela jurisdicional efetiva na UE. Tal é alcançado através de uma interação dialética entre o TJ (o único com competência para os processos de reenvio prejudicial) e os tribunais dos Estados membros sempre que estes, atuando como órgãos jurisdicionais comuns direito da UE, imprescindível à sua aplicação descentralizada, se deparem com dúvidas relativamente à *interpretação* ou *validade* deste, sem embargo de o objeto das questões prejudiciais de validade não se poder estender ao direito primário.

Uma das principais alterações trazidas a lume com o Tratado de Lisboa consistiu na eliminação dos processos especiais de reenvio, desdobrados entre o Tratado de Roma (ex-artigo 68.º do TCE, relativo a questões prejudiciais sobre as matérias contantes do seu Título IV, ou seja, vistos, asilo, imigração e outras políticas atinentes à livre circulação de pessoas) e o Tratado de Maastricht (n.ºs 1 a 4 do ex-artigo 35.º do TUE, alusivo a questões prejudiciais sobre o respetivo Título VI, ou seja, cooperação policial e judiciária em matéria penal), com o conseqüente alastramento do reenvio prejudicial geral, previsto no ex-artigo 234.º do TCE e atual artigo 267.º do TFUE, a todos os domínios da integração europeia, sem prejuízo da exclusão da Política Externa e de Segurança Comum, que, em rigor, é um domínio que não releva em sede de integração, mas sim de cooperação ao nível intergovernamental. Importa realçar, contudo, que o reenvio previsto no ex-artigo 35.º do TUE, para os atos previstos no n.º 2 do ex-artigo

---

<sup>71</sup> Com efeito, ele não é uma ação judicial nem um recurso; internamente, no processo judicial onde seja despoletado, o reenvio assume a natureza de *incidente da instância*, determinado a suspensão do processo principal até o TJ esclarecer o juiz do reenvio ou juiz *a quo*, ou seja, o tribunal nacional que apresentou a(s) questão(ões) prejudicial(is).

<sup>72</sup> Cfr. Carlos CARRANHO PROENÇA, *op. cit.*, pág. 526.

34.º igualmente do TUE e aprovados pelas instituições antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, apenas foi suprimido a 1 de dezembro de 2014, ou seja, após 5 anos desde o início da vigência do Tratado de Lisboa, por força do artigo 10.º do Protocolo n.º 36, anexo ao TUE, ao TFUE e ao TCEEA, relativo às Disposições Transitórias.

Também se destaca a introdução de processos de reenvio com tramitação abreviada<sup>73</sup>, porquanto nas inerentes ações judiciais que decorrem nos tribunais nacionais se discute um dos mais elementares direitos fundamentais: a liberdade. Razão pela qual o novo quarto parágrafo do artigo 267.º do TFUE estabelece que, caso as questões prejudiciais sejam suscitadas “*em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional relativamente a uma pessoa que se encontre detida, o Tribunal pronunciar-se-á com a maior brevidade possível*”. Trata-se de uma exigência configurada para processos de reenvio suscitados no âmbito de ações de natureza criminal, uma vez que é nestas que se vislumbra a existência de pessoas privadas da liberdade<sup>74</sup>.

**B)** Não obstante as inovações apontadas, a tutela jurisdicional efetiva do direito da União exige uma inversão da jurisprudência *Foto-frost*<sup>75</sup>, onde o TJ estabeleceu o monopólio da sua jurisdição para declarar a invalidade de disposições europeias. A competência daquele órgão para invalidar normas constantes de atos europeus de direito derivado caracteriza-se, portanto, pela *exclusividade*, visível nas questões prejudiciais de validade. Assim, os órgãos jurisdicionais nacionais, os únicos competentes para despoletar o reenvio, apenas podem desaplicar os atos nacionais contrários ao direito da União, não dispondo de idêntica faculdade relativamente às disposições europeias nem de competência para declarar a invalidade dos atos das instituições, dos órgãos ou organismos da União, devendo, por isso, submeter ao TJ as inerentes questões.

Assentando o relacionamento entre os tribunais nacionais e o TJ no respeito mútuo estabelecido num plano *horizontal*, e não em verticalização nem em hierarquia, o verdadeiro e pleno estatuto reconhecido aos primei-

---

<sup>73</sup> Esta disposição carece de conjugação com os artigos 23.º-A do Estatuto do TJUE e 107.º a 114.º do novo Regulamento de Processo do TJ, que preveem um reenvio prejudicial *urgente* para os domínios do Título V da Parte III do TFUE, ou seja, no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça; o mesmo preceito do Estatuto e os artigos 105.º e 106.º do aludido regulamento preveem, por sua vez, um processo prejudicial com uma tramitação *acelerada*, este já de âmbito geral.

<sup>74</sup> Cfr. Ilaria OTTAVIANO, *Profili evolutivi del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: verso una disciplina procedurale uniforme nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009 (n.º 2), pág. 466.

<sup>75</sup> Acórdão de 22 de outubro de 1987, proc. 314/85, Col. 1987, págs. 4225 e segs.

ros de *tribunais comuns da ordem jurídica da UE* exige uma alteração daquele entendimento jurisprudencial, o que passa pelo reconhecimento a estes da prerrogativa para declararem a invalidade de disposições europeias, ainda que mediante a observância de alguns requisitos.

Tendo em vista a proteção da unidade e da aplicação uniforme do direito da União, bem assim a segurança jurídica e o primado das decisões do TJ sobre matéria de invalidade de disposições europeias, o reconhecimento de tal faculdade aos órgãos jurisdicionais nacionais poderia ser mitigado (i) através da eficácia restrita de tais decisões, isto é, de efeitos limitados ao caso concreto; (ii) mediante a prerrogativa de as instâncias superiores, num cenário de recurso ordinário nos termos do direito interno, confirmarem ou infirmarem o sentido da decisão proferida pelas instâncias inferiores; (iii) com a obrigatoriedade, decorrente do terceiro parágrafo do artigo 267.º do TFUE, para os órgãos jurisdicionais nacionais que se ocupassem do processo em última instância de colocar a questão prejudicial ao TJ; (iv) eventualmente, prevendo-se um reenvio obrigatório a submeter pelo órgão jurisdicional estadual que desaplicasse o ato europeu; e, enfim, (v) com uma reserva da força obrigatória geral para os juízos de invalidade formulados pelo TJ<sup>76</sup>.

Justificar-se-á que o TJ tenha a última palavra em matéria de invalidade de atos da União, bem como que as suas decisões sobre essa matéria, enquanto órgão especializado, prevaleçam sobre as decisões dos órgãos jurisdicionais nacionais; não parece ter muita razão de ser que só aquele disponha de competência sobre invalidade da normatividade europeia<sup>77</sup>, principalmente quando o mesmo admite que os tribunais dos Estados membros podem concluir pela sua validade.

#### **4. Os tribunais nacionais enquanto órgãos jurisdicionais comuns da ordem jurídica europeia**

As jurisdições da UE caracterizam-se, já o dissemos, pela *exclusividade* e pela *obrigatoriedade* e são compostas por dois tipos distintos de tribunais, a cujo conjunto podemos designar *tribunais da UE em sentido*

---

<sup>76</sup> Cfr. Miguel GORJÃO-HENRIQUES, *op. cit.*, págs. 513 e 514.

<sup>77</sup> Contra FAUSTO DE QUADROS, *Direito da União...*, *cit.*, pág. 599.

*amplo*<sup>78</sup>. Numa ação de responsabilidade civil aquiliana instaurada contra a então Comunidade Económica Europeia, o TJ referiu-se ao *sistema geral de proteção jurisdicional a que os particulares têm acesso no quadro dos Tratados*<sup>79</sup>, do qual fazem parte os órgãos em que o TJUE se reparte, bem como os órgãos jurisdicionais nacionais quando atuem como tribunais comuns de aplicação do direito europeu<sup>80</sup>.

No primeiro tipo encontramos os designados de tribunais da UE *propriamente ditos* ou *stricto sensu*. Integrando o TJUE, eles desdobram-se entre TJ, TG e tribunais especializados (nestes inserindo-se apenas o TFP), como decorre da primeira parte do n.º 1 do artigo 19.º do TUE, e formam os *tribunais da UE em sentido orgânico*<sup>81</sup>.

Na segunda espécie vislumbram-se os órgãos jurisdicionais dos Estados membros quando mobilizados a aplicar o direito da União nas respetivas ordens jurídicas internas, quer dizer, quando dirimem litígios cujo critério material de resolução é constituído por normas e princípios do ordenamento jurídico europeu. Com efeito, os tribunais nacionais foram investidos, pelo sistema de proteção jurisdicional instituído nos Tratados Comunitários, na função de *tribunais comuns de aplicação do direito comunitário* ou *juízes comunitários de direito comum*; hoje, dir-se-á *tribunais comuns da UE*. Aos tribunais nacionais compete, em especial, controlar o respeito, pelas administrações públicas internas quando atuem como extensão da administração da União, dos direitos subjetivos e interesses legítimos (*maxime* fundamentais) que a ordem jurídica europeia reconhece aos particulares<sup>82</sup>. E isto independentemente do modelo de organização judiciária pelo qual cada Estado membro optou no quadro das suas atribuições soberanas, uma vez que o direito da UE reconhece o *princípio da autonomia processual* dos Estados.

A competência dos órgãos jurisdicionais nacionais para aplicarem, nos respetivos territórios, o direito europeu a litígios gerados com os

---

<sup>78</sup> Cfr. Miguel GORJÃO-HENRIQUES, *op. cit.*, pág. 223.

<sup>79</sup> Cfr. acórdão *Amilum vs. Conselho e Comissão*, de 5 de dezembro de 1979, procs. apensos 116 e 124/77, Rec. 1979, págs. 3497 e segs, n.º 14.

<sup>80</sup> Cfr. Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, 2.ª edição, Paris, 1998, pág. 331; Jean Paul JACQUÉ, *op. cit.*, pág. 378. É eloquente a metáfora empregue por este quando se refere aos órgãos jurisdicionais integrados no TJUE como sendo não mais do que “*la partie émergée de l’iceberg*” em que assenta o sistema de proteção jurisdicional da ordem jurídica da UE. Ver ainda FAUSTO DE QUADROS, *Direito da União...*, *cit.*, pág. 370.

<sup>81</sup> Cfr. Maria José RANGEL DE MESQUITA, *Introdução...*, *cit.*, pág. 11.

<sup>82</sup> Cfr. FAUSTO DE QUADROS, *A nova dimensão...*, *cit.*, pág. 28; *Direito da União...*, *cit.*, pág. 688; Koen LENAERTS, Dirk ARTS e Ignace MASELIS, *Procedural Law of the European Union*, 2.ª edição, Londres, 2009, pág. 3.

organismos públicos<sup>83</sup> ou entre os próprios particulares está prevista desde a assinatura dos Tratados Comunitários<sup>84</sup>, uma vez que o objetivo de criação de um mercado comum, traçado nestes textos, visava diretamente os referidos tribunais. Remonta, porém, ao acórdão *Simmenthal*<sup>85</sup> um importante esclarecimento relativamente ao papel dos tribunais nacionais para atuarem, paralelamente às suas funções de órgãos jurisdicionais internos, na qualidade de juízes comunitários e, nessa medida, como guardiões da ordem jurídica europeia. Reconhecendo aos juízes nacionais o poder de ignorar e desaplicar as disposições legais internas, incluindo as constitucionais, contrárias ao direito comunitário, o TJ erigiu os tribunais internos em órgãos jurisdicionais comuns deste ordenamento, devendo aplicar aquele direito em todas as instâncias jurisdicionais (num plano vertical e horizontal) que os sistemas nacionais contemplem e sem que as suas decisões sejam recorríveis para o TJ, pois este não se afigura como instância de apelo nem de revisão das decisões daqueles.

Tal jurisprudência foi confirmada no acórdão *Factortame*<sup>86</sup>, também do TJ. No aresto *Tetra Pak*<sup>87</sup> o TG referiu-se aos órgãos jurisdicionais nacionais como juízes comuns de direito comunitário.

Assistimos assim a uma *transição paradigmática* na atuação dos órgãos jurisdicionais nacionais: rotinados na aplicação das normas internas, os mesmos passaram a aplicar também as disposições europeias, inclusivamente desaplicando as primeiras que se apresentem contrárias às segundas.

Esta foi a solução encontrada num sistema jurisdicional caracterizado por amplas restrições no acesso dos particulares aos órgãos integrados no TJUE<sup>88</sup> e pela opção dos Estados membros, enquanto “donos dos Tratados”, de não criarem no quadro institucional das Comunidades

---

<sup>83</sup> Os conflitos gerados em torno da execução do direito da União pelas administrações públicas nacionais decorrem de os atos de aplicação do mencionado direito relativamente aos particulares serem praticados por aquelas enquanto extensão da administração pública europeia. Como tal, a sede jurisdicional própria para a resolução dos possíveis litígios que emergem daquelas relações são os tribunais nacionais, que controlam a correta aplicação do aludido direito pelas referidas administrações.

<sup>84</sup> Cfr. Nuno PIÇARRA e Francisco PEREIRA COUTINHO, *A Europeização dos Tribunais Portugueses*, Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa, *Working Paper* 18, Lisboa, 2006, pág. 3.

<sup>85</sup> Acórdão de 9 de março de 1978, proc. 106/77, Col. 1978, págs. 243 e segs.

<sup>86</sup> Acórdão de 19 de junho de 1990, proc. C-213/89, Col. 1990, págs. I-2433 e segs.

<sup>87</sup> Acórdão de 10 de julho de 1990, proc. T-51/89, Col. 1990, págs. II-309 e segs.

<sup>88</sup> Cfr. Ana Maria GUERRA MARTINS, *Manual de Direito da União Europeia*, Coimbra, 2012, pág. 531.

Europeias um sistema de tribunais próprios com competência específica para a aplicação do direito comunitário. A tutela jurisdicional efetiva dos direitos subjetivos e interesses legítimos conferidos aos particulares pela ordem jurídica da UE é, assim, assegurada através do *aproveitamento dos sistemas jurisdicionais nacionais* e da “*cooptação*” dos tribunais dos Estados membros, sem embargo do auxílio do TJ, com que aqueles podem contar nessa tarefa, dado através do instrumento das questões prejudiciais, isto é, do reenvio prejudicial. Na verdade, este órgão jurisdicional sempre esteve concebido como um *tribunal central*, investido em competências específicas que os órgãos jurisdicionais nacionais não estão aptos a exercer adequadamente, entre elas garantir a interpretação uniforme e a correta aplicação do direito europeu nos territórios dos Estados membros<sup>89</sup>.

Por outro lado, o princípio geral é o de que as ações da UE apenas produzem efeitos na esfera dos particulares através de medidas nacionais de aplicação ou de execução, podendo aqueles recorrer às instâncias jurisdicionais nacionais para colocar em causa, ainda que de forma indireta, tais ações. Deste panorama exclui-se, no entanto, o domínio da concorrência regulado pelo direito europeu, no qual a UE age segundo o modelo da administração direta.

Diferentemente dos órgãos inseridos no primeiro tipo, que se afiguram tribunais da UE em sentido orgânico, os órgãos jurisdicionais nacionais são antes *tribunais da UE em sentido funcional*<sup>90</sup>, além de juízes comunitários de direito comum<sup>91</sup>.

Contrariamente ao que sucede nos modelos federais, inexistente hierarquia ou verticalização entre os órgãos inseridos no TJUE (*maxime* o TJ) e os órgãos jurisdicionais nacionais que atuam como juízes do direito da União, verificando-se sim uma estreita cooperação institucional. Os Estados membros não optaram pela recorribilidade, para o TJ, das decisões

---

<sup>89</sup> Cfr. Jan KOMÁREK, *Federal elements in the Community judicial system: building coherence in the Community legal order*, in *CMLR*, 2005 (Vol. 42; n.º 1), pág. 9; Koen LE-NAERTS, Dirk ARTS e Ignace MASELIS, *op. cit.*, pág. 3.

<sup>90</sup> Esta distinção baseia-se na distinção entre tribunais organicamente comunitários (onde se insere o TJUE e os três órgãos em que ele se desdobra) e tribunais funcionalmente comunitários (os quais abrangem os órgãos jurisdicionais nacionais quando resolvem litígios através da aplicação de normas do direito da UE). Cfr. Maria Luísa DUARTE, *Contencioso...., cit.*, pág. 46; Alessandra SILVEIRA, *Constituição, ordenamento e aplicação das normas europeias e nacionais*, in *POLIS - Revista de Estudos Jurídico-Políticos*, 2008, pág. 75; Miguel GORJÃO-HENRIQUES, *op. cit.*, pág. 223.

<sup>91</sup> Cfr. n.º 40 do acórdão *Unión de Pequeños Agricultores*, do TJ; e n.º 42 do aresto *Tetra Pak*, do TG.

dos supremos tribunais nacionais que desrespeitassem o sentido das decisões proferidas por aquele nos processos de reenvio prejudicial<sup>92</sup>.

De forma a prevenir a ocorrência de conflitos (positivos e negativos) de jurisdições, este sistema dual surge harmonizado e articulado, assentando nos princípios (i) *da competência de atribuição*, previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º do TUE (além do artigo 274.º do TFUE), e (ii) *da limitação de competências*<sup>93</sup>, constante do n.º 2 do artigo 13.º do mesmo Tratado. Aplicados ao domínio jurisdicional, deles decorre que o TJUE é uma instituição cuja competência se trata, não de uma competência-regra, mas de *simples atribuição*, isto é, que atua apenas nas matérias conferidas pelos Tratados. Vislumbra-se também um *critério de atribuição positiva*, de acordo com o qual as competências *ratione materiae* dos órgãos em que o TJUE se desdobra são aquelas que se encontram previstas nos artigos 251.º a 281.º do TFUE, conjugados com o n.º 3 do artigo 19.º do TUE. Daqui se extrai igualmente que os tribunais em regra competentes para a aplicação do direito da União, isto é, os órgãos jurisdicionais comuns da ordem jurídica europeia, são os tribunais dos Estados membros.

As competências de que os tribunais nacionais dispõem, enquanto órgãos jurisdicionais comuns de aplicação do direito da UE, não coincidem forçosamente com aquelas de que gozam quando atuam na qualidade de aplicadores judiciais dos respetivos ordenamentos internos<sup>94</sup>. Trata-se de um aspeto que encontra especiais inferências no domínio do decretamento de medidas provisórias de natureza cautelar, podendo os tribunais nacionais, na resolução dos litígios que tenham entre mãos, suspender a aplicação de disposições dos ordenamentos nacionais que se mostrem contrárias ao direito da União. Assim o impõe o *princípio da efetividade* da ordem jurídica europeia.

---

<sup>92</sup> Tal eventualidade chegou a ser equacionada. Na verdade, sob a epígrafe *judicial review*, o artigo 43.º do *Projecto de Tratado de Tratado que institui a União Europeia*, também conhecido por *Tratado Spinelli*, de 1984, previa que “*The Community rules governing judicial review shall apply to the Union. They shall be supplemented by an organic law on the basis of the following principles: ... creation of a right of appeal to the Court against the decisions of national courts of last instance where reference to the Court for a preliminary ruling is refused or where a preliminary ruling of the Court has been disregarded*”.

<sup>93</sup> Cfr. L. Neville BROWN e Tom KENNEDY, *The Court of Justice of the European Communities*, 4.ª edição, Londres, 1994, págs. 17 e 18; Jónatas MACHADO, *op. cit.*, pág. 483; FAUSTO DE QUADROS, *Direito da União...*, *cit.*, pág. 689. Tal princípio, segundo Jean-Victor LOUIS, *A ordem jurídica comunitária*, 5.ª edição, Luxemburgo, 1995, pág. 101, tem subjacente a ideia de separação de poderes.

<sup>94</sup> Cfr. Nuno PIÇARRA e Francisco PEREIRA COUTINHO, *op. cit.*, pág. 4.

#### 4.1. No decretamento de providências cautelares fundadas no direito da União

Enquanto tribunais comuns do ordenamento europeu, os órgãos jurisdicionais nacionais dispõem de competência para o decretamento de medidas provisórias de natureza cautelar, necessárias a assegurar a utilidade da decisão final alusiva a um instrumento processual principal, (ação ou recurso) que, devido à morosidade inerente à tramitação deste, apenas poderá ser tomada mais tarde.

Tais medidas, vulgarmente designadas de providências cautelares, podem assumir natureza conservatória ou antecipatória e visam também prevenir que o seu requerente sofra, em virtude da sua ausência, danos irreparáveis decorrentes da delonga processual inerente ao aludido mecanismo adjetivo principal.

Naturalmente, ressalve-se, não estão aqui em causa as medidas provisórias de natureza cautelar decretáveis pelos órgãos jurisdicionais organicamente comunitários, ou se se preferir pelos órgãos em que se desdobra o TJUE, previstas nos artigos 278.º (providência cautelar especificada de suspensão da execução dos atos da União) e 279.º (outras medidas cautelares não especificadas desde que necessárias a salvaguardar a eficácia da futura decisão de mérito) do TFUE, sem embargo da sua relevância. Igualmente, também não se trata de medidas provisórias de natureza cautelar fundadas no ordenamento jurídico interno.

Em causa está, antes, o decretamento de providências cautelares fundadas no direito da União e pelos tribunais nacionais quando atuem como órgãos jurisdicionais comuns do ordenamento europeu, competência aclarada pelo TJ na célebre jurisprudência *Factortame*<sup>95</sup> e consolidada nos acórdãos *Zuckerfabrik e Atlanta*<sup>96</sup>. As decisões proferidas no caso *Antonissen vs. Conselho e Comissão*<sup>97</sup> esclareceram que a mencionada atuação dos

---

<sup>95</sup> Acórdão de 19 de junho de 1990, proc. C-213/89, Col. 1990, págs. I-2433 e segs; cfr. Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, *La Sentencia Factortame (19 de Junio de 1990) del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La obligación del juez nacional de tutelar cautelarmente la eficacia del Derecho Comunitario aun a costa de su propio Derecho nacional*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1990 (n.º 67), págs. 401 e segs.

<sup>96</sup> Respetivamente, acórdão de 21 de fevereiro de 1991, procs. apensos C-143/88 e C-92/89, Col. 1991, págs. I-534 e segs; e acórdão de 9 de novembro de 1995, proc. C-465/93, Col. 1995, págs. I-3781 e segs.

<sup>97</sup> Desdobradas entre o despacho do Presidente do TG, de 29 de novembro de 1996, proc. T-179/96 R, Col. 1996, págs. II-1643 e segs; e o despacho do Presidente do TJ, de 29 de janeiro de 1997, proc. C-393/96 P (R), Col. 1997, págs. I-444 e segs.

órgãos jurisdicionais nacionais também contempla medidas provisórias de índole cautelar de natureza *antecipatória*.

Esta competência dos tribunais nacionais funda-se na *plena eficácia* e no *efeito útil* do direito da UE nas ordens jurídicas dos Estados membros, além de no princípio do *primado* e, naturalmente, no princípio da *tutela jurisdicional efetiva do direito da UE*.

Nessa atuação os tribunais internos estão adstritos a ser especialmente criativos, podendo ser mobilizados a decretar medidas provisórias de natureza cautelar não previstas nos ordenamentos internos. No entanto, devem ordená-las se as mesmas se revelarem necessárias para garantir a plena eficácia da decisão jurisdicional a tomar sobre a existência de pretensões subjetivas invocadas com base no direito da UE, pois elas fundam-se neste ordenamento e não no direito interno. Sobre os referidos órgãos incide o dever de ordenarem tais medidas ainda que existam normas nacionais que se oponham a esse decretamento, devendo estas ser desaplicadas<sup>98</sup>.

#### **4.2. Na observância do princípio da interpretação do direito nacional em conformidade com o direito da União Europeia**

O princípio da interpretação conforme, corolário do primado e semelhantemente a este também de inspiração jurisprudencial<sup>99</sup>, impõe aos tribunais nacionais, enquanto aplicadores do direito, a obrigação de interpretar as normas internas em conformidade com a letra e a finalidade das disposições do ordenamento europeu. Tal princípio também decorre do princípio da cooperação leal<sup>100</sup> previsto no n.º 3 do artigo 4.º do TUE e tem subjacente a tutela jurisdicional efetiva do direito da União, na medida em que o direito interno deve ser interpretado de forma a não comprometer irremediavelmente tal tutela enquanto direito fundamental. Nas palavras de J. J. GOMES CANOTILHO, fala-se hoje “*de princípio da interpretação do direito interno em conformidade com o direito comunitário para exprimir o dever de os órgãos de aplicação de direito, sobretudo os juízes (legal*

---

<sup>98</sup> Às providências cautelares fundadas no direito da União e a decretar tanto pelos órgãos jurisdicionais integrados no TJUE como pelos órgãos jurisdicionais nacionais quando atuam como tribunais comuns da ordem jurídica europeia, dedicámos a parte II da nossa tese de doutoramento; *vide* Carlos CARRANHO PROENÇA, *op. cit.*, págs. 317 e segs.

<sup>99</sup> Destaca-se o acórdão *Marleasing*, de 13 de novembro de 1990, proc. C-106/89, Col. 1990, págs. I-4156 e segs.

<sup>100</sup> Alessandra SILVEIRA, *Princípios de Direito da União Europeia*, Lisboa, 2009, pág. 127.

*review*), *interpretarem o direito nacional em conformidade com o direito comunitário*”<sup>101</sup>.

Em causa estão também a plena eficácia e a aplicação uniforme do direito da UE nas ordens jurídicas nacionais; daí o relevo que o reenvio prejudicial, *maxime* de questões interpretativas, ocupa aqui. Portanto, através dele garante-se a interpretação do direito nacional em conformidade com o ordenamento jurídico europeu e previne-se o surgimento de contradições daquele face a este<sup>102</sup>.

Embora direcionada a todas as autoridades nacionais que aplicam direito interno e, por isso, extensível às entidades que integram as administrações públicas nacionais, a exigência de interpretação das normas estaduais em conformidade com os termos, sentido e finalidades das disposições europeias está vocacionada sobretudo para os órgãos jurisdicionais nacionais. Afinal, eles são os aplicadores comuns do direito da UE, além do que controlam a atuação daquelas. No fundo, trata-se de uma atuação *prospectiva* por parte dos tribunais nacionais que antecipa a aplicação de um direito decorrente do ordenamento europeu que apenas vigorará dentro de determinado período.

O princípio da interpretação do direito nacional em conformidade com o direito da União permite prosseguir a tutela jurisdicional efetiva deste ordenamento a dois níveis: (i) imediata e positivamente, através da salvaguarda dos direitos subjetivos e interesses legítimos que a ordem jurídica europeia confere aos particulares; (ii) mediata e negativamente, mediante a descaracterização de certos comportamentos (legislativos, regulamentares e administrativos) dos Estados membros de violação de obrigações decorrentes do direito da UE, resguardando-os de possíveis ações por incumprimento perante o TJ e de ações de indemnização a instaurar nos tribunais nacionais.

No que tange ao primeiro nível, o artigo 204.º da CRP, bem como os seus homólogos de outras Constituições de Estados membros onde os juízes sejam os seus guardiões (*judicial review*), abrange uma dimensão implícita: o dever oficioso de não aplicação, pelos juízes, do direito interno desconforme com o direito da UE<sup>103</sup>.

Ainda que omnipresente na hermenêutica de qualquer fonte nacional quando cotejada com o direito da União, o princípio da interpretação con-

---

<sup>101</sup> Cfr. *op. cit.*, p. 1211.

<sup>102</sup> Cfr. Jónatas MACHADO, *op. cit.*, p. 576.

<sup>103</sup> Também parece ser esta a posição de J. J. GOMES CANOTILHO, *op. cit.*, p. 920.

forme encontra a sua principal valência em relação às disposições europeias que não beneficiam de efeito direto (principalmente no âmbito das relações entre particulares). Na verdade, ele surgiu para obviar aos efeitos nefastos que o não reconhecimento do efeito direto horizontal poderá implicar para os particulares.

### **4.3. Na apreciação de ações de responsabilidade contra os Estados membros por violação do direito da União**

O dever de os Estados (e demais autoridades públicas) indemnizarem pelos prejuízos resultantes das suas atuações na esfera patrimonial dos particulares constitui um subprincípio concretizador do princípio do Estado de direito e impõe a existência, nos ordenamentos internos, de instrumentos jurisdicionais a apreciar pelos tribunais nacionais e que permitam a efetivação dessa responsabilidade (nomeadamente ações de indemnização).

Pressuposto dessa responsabilidade é a existência de *ilicitude*, a qual também pode decorrer de *violações manifestas e graves* do direito da UE imputáveis aos Estados membros. Na verdade, a obrigação de estes ressarcirem os danos causados aos particulares em virtude do menosprezo do direito da União constitui um princípio fundamental da ordem jurídica europeia e um princípio geral comum aos direitos dos Estados membros<sup>104</sup>.

Novamente, a plena eficácia e o efeito útil das disposições do direito a UE nos ordenamentos nacionais ficariam diminuídos se, verificando-se o seu desvalor, o Estado membro infrator não fosse obrigado a repor a legalidade europeia postergada e a reparar, por via de indemnização, todos os prejuízos causados aos lesados, sobretudo aos particulares<sup>105</sup>.

Se a ação por incumprimento se trata de um instrumento contencioso inserido na competência imperativa e exclusiva da jurisdição do TJ, não menos verdade é que as violações à legalidade europeia imputáveis aos

---

<sup>104</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *op. cit.*, pág. 501; Maria Luísa DUARTE, *A Cidadania da União e a responsabilidade dos Estados por violação do Direito Comunitário*, Lisboa, 1994, pág. 55; Jónatas MACHADO, *op. cit.*, pág. 460.

<sup>105</sup> Cfr. Maria Luísa DUARTE, *O Tratado da União Europeia e a garantia da Constituição (notas de uma reflexão crítica)*, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor João de Castro Mendes, Lisboa, 1995, pág. 674; Henry G. SCHERMERS e Denis F. WAELBROECK, *Judicial Protection in the European Union*, 6.<sup>a</sup> edição, Haia, 2001, pág. 204; Miguel GORJÃO-HENRIQUES, *op. cit.*, págs. 423 e 424.

Estados membros<sup>106</sup> sejam, igualmente, perseguidas e reprimidas nos órgãos jurisdicionais nacionais, por impulso processual dos lesados (já que o princípio do dispositivo o exige), normalmente particulares, através de instrumentos processuais regulados pelo direito interno<sup>107</sup>, concretamente ações de indemnização fundadas na responsabilidade civil extracontratual dos Estados.

Comportamentos dos Estados membros suscetíveis de despoletar tal responsabilidade são, designadamente, a não transposição de diretivas europeias para as ordens jurídicas internas ou a sua transposição incorreta ou extemporânea<sup>108</sup>; igualmente, a violação do dever de reenvio, previsto no terceiro parágrafo do artigo 267.º do TFUE, por parte dos órgãos jurisdicionais nacionais, designadamente pelos supremos tribunais nacionais também é suscetível de gerar a referida responsabilidade<sup>109</sup>.

## 5. Conclusão

Atuando a UE, em alguns domínios (v. g. no da concorrência), segundo o modelo de administração direta, bem como no quadro de competências distintas da função administrativa nas quais a União foi investida pelos Estados membros, onde destaca a função legislativa, afigura-se inquestionável a relevância dos instrumentos do tradicional contencioso europeu (v. g. ações por incumprimento, recurso de anulação, ações por omissão) para a prossecução de uma proteção jurisdicional efetiva do direito da UE. Tais instrumentos, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, conheceram importantes melhorias, destacando-se a ampliação do parâmetro de controlo, ao menos, da primeira ação por incumprimento e a agiliza-

---

<sup>106</sup> Naturalmente e de forma semelhante à que vimos quando abordámos a tutela jurisdicional efetiva em sede de ação por incumprimento, também aqui está em causa uma aceção ampla e unitária de Estado soberano, titular dos poderes constituinte e constituídos (legislativo, executivo e judicial), e não só o Estado-administração. Tal aceção abrange inclusivamente os comportamentos adotados pelo Estado enquanto titular de participações sociais em entidades privadas, como as sociedades comerciais anónimas.

<sup>107</sup> Cfr. Sophie PEREZ FERNANDES, *A Responsabilidade Civil do Estado-Legislador por violação do Direito da União Europeia*, Cascais, 2012, págs. 110 e segs.

<sup>108</sup> Acórdão *Francovich*, de 19 de novembro de 1991, procs. apensos C-6/90 e C-9/90, Col. 1991, págs. I-5403 e segs.

<sup>109</sup> Acórdão *Köbler*, de 30 de setembro de 2003, proc. C-224/01, Col. 2003, págs. I-10290 e segs.

ção deste mecanismo com a possibilidade de obtenção da condenação dos Estados membros incumpridores da obrigação de comunicação das medidas de transposição de diretivas adotadas de acordo com um processo legislativo no âmbito da mesma ação; igualmente, avulta a alteração cirúrgica a que se operou no quarto parágrafo do atual artigo 263.º do TFUE traduzida num alargamento da legitimidade para a interposição de recursos de anulação pelos designados recorrentes ordinários ou não privilegiados.

Não obstante, uma vez que, em regra, a União funciona de acordo com o modelo de administração indireta, o que implica que o direito europeu produza efeitos na esfera jurídica dos particulares através de atos nacionais de aplicação ou de execução, também se destaca a atuação dos órgãos jurisdicionais nacionais enquanto tribunais comuns do ordenamento jurídico da UE, a quem compete apreciar a validade dos referidos atos.

Nessa competência os tribunais nacionais podem, designadamente, suspender provisoriamente a aplicação dos atos nacionais de aplicação ou execução do direito da UE ou decretar outras medidas cautelares necessárias a assegurar a utilidade da sentença que será proferida no contexto da ação principal, da qual depende o procedimento cautelar. Os mencionados órgãos também apreciam ações de responsabilidade instauradas contra os Estados membros por violações do direito da UE, as quais inclusivamente podem ser instauradas contra outros entes públicos, bem assim contra entes privados, uma vez que estes, sendo titulares de direitos conferidos pelo ordenamento europeu, também se encontram sujeitos a deveres e a obrigações decorrentes dele, podendo incumpri-los. Os tribunais nacionais têm ainda o dever de interpretar o direito nacional (v. g. de aplicação, execução ou de transposição) em conformidade com o direito da UE, isto é, à luz da letra e da finalidade deste, recusando a aplicação do direito nacional contrário ao direito da União.

Daí que, nas recentes densificações que o princípio da proteção jurisdicional efetiva no direito da UE conheceu, destaca-se a referência expressa que lhe é dedicada no segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 19.º do TUE, onde tal princípio se apresenta *expressis verbis* como um direito fundamental dos particulares face aos Estados membros enquanto extensão da Administração Pública europeia.

A consolidação da tutela jurisdicional efetiva do direito da UE e o reforço da atuação dos tribunais nacionais enquanto órgãos jurisdicionais comuns do ordenamento da União reclamam, contudo, o reconhecimento àqueles da prerrogativa de julgarem inválidas as disposições europeias, da mesma forma, aliás, que podem concluir pela sua validade.

Na prossecução daqueles desideratos não deve ser subestimado o papel ocupado pelo reenvio prejudicial nem o diálogo entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o TJ sobre o conteúdo e alcance, além da validade, das disposições do ordenamento europeu que o mesmo proporciona.

## ***Bibliografia***

ALBORS-LLORENS, Albertina

- *Remedies against the EU Institutions after Lisbon: An Era of Opportunity*, in *The Cambridge Law Journal*, 2012 (Vol. 71; n.º 3), págs. 507-536;

ALONSO GARCÍA, Ricardo

- *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Pamplona, 2007;

ANDRADE, José Carlos Vieira de

- *A justiça administrativa*, 9.ª edição, Coimbra, 2007;

ANDRADE, Manuel de

- *Noções elementares de Processo Civil*, Coimbra, 1979;

BALTHASAR, Stephan

- *Locus Standi Rules for Challenges to Regulatory Acts by Private Applicants: the New Article 263(4) TFEU*, in *European Law Review*, 2010 (Vol. 35; n.º 4), págs. 542-550;

BARRETO, Ireneu Cabral

- *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 4.ª edição, Coimbra, 2010;

BROWN, L. Neville; e KENNEDY, Tom

- *The Court of Justice of the European Communities*, 4.ª edição, Londres, 1994;

CANOTILHO, J. J. Gomes

- *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição, Coimbra, 2005;

CAUPERS, João

- *Introdução ao Direito Administrativo*, 9.ª edição, Lisboa, 2007;

DUARTE, Maria Luísa

- *A cidadania da União e a responsabilidade dos Estados por violação do Direito Comunitário*, Lisboa, 1994;

- *O Tratado da União Europeia e a garantia da Constituição (notas de uma reflexão crítica)*, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor João de Castro Mendes, Lisboa, 1995, pág. 669-715;

- *Contencioso Comunitário*, Cascais, 2003;

- *A União Europeia e o sistema europeu de protecção dos direitos fundamentais - A chancela do Tratado de Lisboa*, in Estudos sobre o Tratado de Lisboa, Coimbra, 2010, págs. 91-115;

FELICETTA, Lauria

- *Manuale di Diritto delle Comunità Europee*, 3.<sup>a</sup> edição, Milão, 1992;

FERNANDES, Sophie Perez

- *A Responsabilidade Civil do Estado-Legislador por Violação do Direito da União Europeia*, Cascais, 2012;

FERRAJOLI, Luigi

- *Sobre los derechos fundamentales*, in AA. VV, Teoría de neoconstitucionalismo; Ensayos escogidos, Madrid, pp. 71-89;

FROMONT, Michel

- *L'influence du droit français et du droit allemand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés Européennes*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1966 (n.º 1), pp. 47-55;

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo

- *La Sentencia Factortame (19 de Junio de 1990) del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La obligación del juez nacional de tutelar cautelarmente la eficacia del Derecho Comunitario aun a costa de su propio Derecho nacional*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1990 (n.º 67), pp. 401-422;

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel

- *Direito da União*, 6.<sup>a</sup> edição, Coimbra, 2010;

JACQUÉ, Jean Paul

- *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6.<sup>a</sup> edição, Paris, 2010;

KOMÁREC, Jan

- *Federal elements in the Community judicial system: building coherence in the Community legal order*, in *Common Market Law Review*, 2005 (Vol. 42; n.º 1), págs. 9-34;

LENAERTS, Koen

- *Fundamental rights to be included in a Community Catalogue*, in *European Law Review*, 1991 (Vol. 16; n.º 5), págs. 367-390;

- *Fundamental rights in the European Union*, in *European Law Review*, 2000 (Vol. 25; n.º 6), págs. 570-600;

LENAERTS, Koen; ARTS, Dirk; e MASELIS, Ignace

- *Procedural Law of the European Union*, 2.ª edição, Londres, 2009;

LENAERTS, Koen; e CAMBIEN, Nathan

- *Regions and the European Court: Giving Shape to the Regional Dimension of the Member States*, in *European Law Review*, 2010 (Vol. 35; n.º 5), págs. 609-635;

LENAERTS, Koen; e DESOMER, Marlies

- *Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal Instruments and Procedures*, in *European Law Journal*, 2005 (Vol. 11; n.º 6), págs. 744-765;

LOUIS, Jean-Victor

- *A ordem jurídica comunitária*, 5.ª Edição, Luxemburgo, 1995;

MACHADO, Jónatas

- *Direito da União Europeia*, Coimbra, 2010;

MARQUES, Francisco Paes

- *O acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa: remendos a um fato fora de moda*, in *Cadernos O Direito*, n.º 5, 2010, págs. 89-109;

MARTINS, Ana Maria Guerra

- *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, Coimbra, 2004;

- *Manual de Direito da União Europeia*, Coimbra, 2012;

MESQUITA, Maria José Rangel de

- *O Poder Sancionatório da União e das Comunidades Europeias sobre os Estados Membros*, Coimbra, 2006;
- *O sistema jurisdicional após o Tratado de Lisboa*, in AA. VV, *O Tratado de Lisboa*. Jornadas organizadas pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra, 2012, págs. 71-94;
- *Introdução ao Contencioso da União Europeia*, Coimbra, 2013;

OTTAVIANO, Ilaria

- *Profili evolutivi del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: verso una disciplina procedurale uniforme nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009 (n.º 2), págs. 451-477;

PICARRA, Nuno; e COUTINHO, Francisco Pereira

- *A Europeização dos Tribunais Portugueses*, Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa, *Working Paper* 18, Lisboa, 2006;

PORTO, Manuel Lopes; e ANASTÁCIO, Gonçalo (coordenação)

- *Tratado de Lisboa. Anotado e comentado*, Coimbra, 2012;

PRETE, Luca; e SMULDERS, Ben

- *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, in *Common Market Law Review*, 2010 (Vol. 47; n.º 1), págs. 9-61;

PROENÇA, Carlos Carranho

- *Tutela jurisdicional efetiva no direito da União Europeia*, Coimbra, 2016;

QUADROS, Fausto de

- *A nova dimensão do Direito Administrativo. O Direito Administrativo português na perspectiva comunitária*, Coimbra, 1999;
- *Direito da União Europeia*, 3.ª edição, Coimbra, 2013;

QUADROS, Fausto de; e MARTINS, Ana Maria Guerra

- *Contencioso da União Europeia*, 2.ª edição, Coimbra, 2007;

ROQUE, Miguel Prata

- *O Direito Administrativo Europeu - Um motor da convergência dinâmica dos direitos administrativos nacionais*, in AA. VV, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. II, Coimbra 2010, págs. 903-964;

SAURON, Jean-Luc

- *Comprendre le Traité de Lisbonne*, Paris, 2008;

SCHERMERS, Henry G.; e WAELBROECK, Denis F.

- *Judicial Protection in the European Union*, 6.<sup>a</sup> edição, Haia, 2001;

SILVEIRA, Alessandra

- *Constituição, ordenamento e aplicação das normas europeias e nacionais*, in POLIS - Revista de Estudos Jurídico-Políticos, 2008, pp. 65-84;
- *Princípios de Direito da União Europeia*, Lisboa, 2009;

SIMON, Denys

- *Le système juridique communautaire*, 2.<sup>a</sup> edição, Paris, 1998;

WITTE, Floris de

- *The European Judiciary after Lisbon*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008 (Vol. 15; n.º 1), págs. 43-54.



**ESTUDO COMPARADO SOBRE A  
CERTIFICAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS  
POR TRIBUNAIS DE CONTAS E INSTITUIÇÕES CONGÉNERES**

*Eleonora Almeida<sup>1</sup>  
Conceição Ventura<sup>2</sup>  
Conceição Lopes<sup>3</sup>  
Luís Queimado<sup>4</sup>*

---

<sup>1</sup> Auditora Coordenadora do DCP (Departamento de Consultadoria e Planeamento)

<sup>2</sup> Auditora Chefe do DCP (Departamento de Consultadoria e Planeamento)

<sup>3</sup> Consultora no DCP.

<sup>4</sup> Auditor no DCP.



## **INDICE**

I. INTRODUÇÃO

II. SÍNTESE CONCLUSIVA

III. MAPA COMPARATIVO GERAL

IV. OS CASOS EM ANÁLISE

4.1. A CERTIFICAÇÃO DE CONTAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU (TCE)

4.1.1. Nota Introdutória

4.1.2. Sobre a matéria substantiva

4.2. A CERTIFICAÇÃO DE CONTAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DE FRANÇA<sup>99</sup>

4.2.1. Nota Introdutória

4.2.2. Breve caracterização da Cour des comptes de França

4.3. A CERTIFICAÇÃO DAS CONTAS GLOBAIS DO ESTADO NO REINO UNIDO

4.3.1. Sobre a matéria substantiva

ANEXOS



## **I. INTRODUÇÃO**

O presente estudo tem como objetivo dar a conhecer os diferentes modelos de certificação de contas adotados no Tribunal de Contas Europeu (TCE), no Tribunal de Contas de França (TCF) e na Auditoria Geral do Reino Unido (NAO), inserindo-se num conjunto de trabalhos preparatórios, em desenvolvimento, para o estudo da problemática da certificação da Conta Geral do Estado pelo Tribunal de Contas de Portugal (TCP).

Tomando-se como base as apresentações feitas no TCP por representantes das Instituições acima referidas, procedeu-se à pesquisa e à análise de documentos disponíveis e/ou entretanto obtidos.

A análise comparativa incidiu sobre as principais dimensões identificadas e propostas no Plano de Trabalhos, comuns e disponíveis às Instituições em análise, procurando identificar problemas, questões e dificuldades que se colocaram nas fases de preparação para os exercícios de certificação, incluindo necessidades de adaptação das estruturas organizacionais, quadros legais e regulamentares e, bem assim detalhar aspetos chave dos processos de certificação, tais como métodos de amostragem utilizados, extrapolações e respetivos critérios, tipos de testes e aproveitamento do trabalho de outros auditores.

Algumas das dimensões previstas não foram tratadas por não terem sido encontradas na documentação oficial. No entanto, caso se considere pertinente, poder-se-á tentar obtê-las através de contacto direto e /ou questionário com as Instituições em análise. Por outro lado junta-se em anexo, um conjunto de informação, que consideramos relevante.

## **II. SÍNTESE CONCLUSIVA**

As três Instituições Superiores de Controlo analisadas possuem a atribuição de certificar as Contas do Estado. Fazem-no, todavia, em âmbitos diferenciados e com distintos “Modus Operandi”.

Essas diferenças reconduzem-se fundamentalmente aos seguintes aspetos:

**(1) Incidência da certificação**

- A França só se ocupa da Conta Geral do Estado, na forma em que esta é entregue pelo Governo;
- No Reino Unido, a certificação incide sobre as *Whole of Government Accounts*, o documento que de certo modo corresponde à Conta Geral do Estado, mas que inclui as contas consolidadas de todas as entidades da administração central e local e as empresas públicas;
- O Tribunal de Contas Europeu verifica e emite uma Declaração de Fiabilidade sobre a Conta da União Europeia, que inclui as despesas e receitas da organização e, ainda, os Fundos europeus de desenvolvimento.

**(2) Âmbito da certificação**

- A França não efetua verificação das operações subjacentes, enquanto o Reino Unido e o TCE o fazem. O TCF apresenta sempre um “disclaimer”, expressando que o ato de certificação da Conta Geral do Estado não significa que o Tribunal reconheça a regularidade de todas as operações subjacentes.

**(3) Utilização do trabalho de outros auditores**

- No Reino Unido uma grande parte do seu trabalho assenta no trabalho realizado por auditores externos (Component auditors). Tal não é o caso em França e no Tribunal de Contas Europeu, embora em França se verifique a existência de protocolos de cooperação tendentes à utilização do trabalho dos auditores internos.

#### **(4) Momento dos trabalhos**

- Em França, o trabalho desenrola-se numa fase intermédia e numa fase final. A primeira fase ocorre em modo de acompanhamento, ou seja, concomitantemente à execução orçamental que vai dar origem à conta a certificar. Só parte das verificações feitas na fase final é que já dispõem de uma conta provisória, que é normalmente entregue em fevereiro de cada ano.
- No Reino Unido os trabalhos decorrem no essencial “a posteriori”, com a verificação das demonstrações financeiras que integram as contas globais, mas antes dessa fase são auditadas as contas de um conjunto selecionado de entidades.
- Ao que conseguimos apurar no Tribunal de Contas europeu os trabalhos são realizados já de posse do documento final da Conta.

#### **(5) Nível de materialidade**

- O Tribunal de Contas Europeu e o Reino Unido definem níveis de erro acima dos quais a sua Opinião é desfavorável. No primeiro caso, a materialidade está estabelecida para todos os exercícios; no segundo, é definida anualmente
- Em França não encontramos este aspeto definido expressamente.

Finalmente, saliente-se que as práticas de planeamento seguidas nos três casos são as usuais em auditoria financeira (ISA s 300, 315 e 320, fundamentalmente; e, no Reino Unido, a sua adaptação para normas nacionais).

## I. MAPA COMPARATIVO GERAL

INSTITUIÇÕES			
QUESTÕES	TCE	FRANÇA	NAO
Âmbito material do controlo	Controla as receitas e as despesas do orçamento da UE bem como as respectivas contas anuais.	A certificação das contas do Estado em França visa verificar a conformidade das demonstrações financeiras do Estado com o referencial contabilístico que lhe é aplicável.	As Whole of Government Accounts (WGA), que incluem as contas consolidadas das entidades que o Tesouro considera exercerem funções de natureza pública ou que são inteiramente ou substancialmente financiadas por fundos públicos: entidades da administração central e local, empresas públicas, incluindo o Banco de Inglaterra. Sublinhe-se que todas estas contas são consolidadas entre si e que falhas na consolidação são um dos mais fortes motivos para reparo (qualification) por parte do Auditor Geral.
Âmbito subjetivo do controlo	Orçamento da UE e Fundos Europeus de Desenvolvimento.	São objeto de fiscalização, para efeito da certificação, os serviços, estabelecimentos e instituições do Estado não dotados de personalidade jurídica. Para além da Administração Central e desconcentrada, este perímetro	Demonstrações financeiras consolidadas sobre a receita, despesa, posição financeira, fluxos de caixa (cash flows), activos e passivos constantes das WGA. São também auditadas as contas de um

INSTITUIÇÕES			
QUESTÕES	TCE	FRANÇA	NAO
		<p>compreende também os órgãos de soberania e orçamentos conexos, as contas especiais e todos os fundos que não possuam personalidade jurídica, e sobre os quais o Estado tenha direitos predominantes.</p> <p>A Conta Geral do Estado da França compreende:</p> <p>O Balanço;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A demonstração de resultados;</li> <li>• Mapa de fluxos de tesouraria;</li> <li>• Mapa de compromissos fora do balanço</li> <li>• Síntese explicativa dos mapas e quadros.</li> <li>• Relatório de apresentação</li> </ul>	<p>conjunto de entidades, selecionadas de acordo com critérios de risco. No ano económico 2014-2015, o NAO auditou as contas de 400 entidades tendo emitido opiniões com reservas sobre 15.</p>
<p>A opinião incide sobre:</p>	<p>Fiabilidade das contas anuais e conformidade das receitas e despesas à regulamentação e legislação aplicável.</p>	<p>O objeto da Certificação são as demonstrações financeiras fornecidas em contabilidade geral, consolidadas na Conta Geral do Estado.</p>	<p>Se as contas apresentam ou não uma visão verdadeira e fiável (true and fair view) sobre as operações realizadas e a situação financeira do Estado, e foram preparadas de acordo</p>

INSTITUIÇÕES			
QUESTÕES	TCE	FRANÇA	NAO
			<p>com as normas vigentes sobre a elaboração de relatórios financeiros.</p> <p>As auditorias incidem também sobre a conformidade das operações com a lei e demais normas aplicáveis – verificação de ”regularity and property”.</p> <p>Para melhor compreensão dos termos em inglês aqui emprega-se pode-se consultar o glossário inserto no final da publicação do Tesouro “Managing Public Money”  <a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454191/Managing_Public_Money_AA_v2_-jan15.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454191/Managing_Public_Money_AA_v2_-jan15.pdf</a></p>

INSTITUIÇÕES			
QUESTÕES	TCE	FRANÇA	NAO
Ex: de certificação/opinião	<p>La Cour des comptes européenne émet une <b>opinion favorable</b> sur la fiabilité des <b>comptes</b> de l'Union européenne pour <b>l'exercice 2014</b>.</p> <p>Les <b>recettes</b> de l'exercice 2014 sont, dans leur ensemble, <b>légalés et régulières</b>.</p> <p>Les <b>paiements</b> de l'exercice 2014 sont affectés par un niveau significatif d'erreur. Par conséquent, nous émettons une <b>opinion défavorable</b> sur leur légalité et leur régularité.</p>	<p>La Cour certifie qu'au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'État de l'exercice clos le 31 décembre 2015 et arrêté le 17 mai 2016 est régulier et sincère, et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État sous les cinq réserves suivantes, toutes substantielles :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>réserve no 1</b> : le système d'information financière de l'État demeure insuffisamment adapté à la tenue de sa comptabilité générale et aux vérifications d'audit ;</li> <li>- <b>réserve no 2</b> : les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne sont encore trop peu efficaces ;</li> <li>- <b>réserve no 3</b> : la comptabilisation des produits régaliens reste affectée par des incertitudes et des limitations significatives</li> <li>- <b>réserve no 4</b> : d'importantes incerti-</li> </ul>	<p>In my opinion, except for the effects of the matters described in the Basis for Qualified Opinion paragraphs above:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• the financial statements give a true and fair view of the state of the affairs of the Whole of Government Accounts as at 31 March 2015 and of its net deficit for the year then ended; and</li> <li>• the financial statements have been properly prepared in accordance with the Government Resources and Accounts Act 2000.</li> </ul> <p>(Certificação das Whole of Government Accounts relativas a 2014-2015 - Certificate and Report of the Comptroller and Auditor</p>

INSTITUIÇÕES			
QUESTÕES	TCE	FRANÇA	NAO
		<p>tudes pèsent toujours sur le recensement et l'évaluation des immobilisations et des stocks gérés par le ministère de la défense</p> <p>- <b>réserve no 5</b> : l'évaluation des immobilisations financières de l'État continue d'être affectée par des incertitudes significatives.</p>	<p>General, May, 2016)</p> <p><a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/419973/PU1786_WGA_2013-14_Accounts.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/419973/PU1786_WGA_2013-14_Accounts.pdf</a></p>
Qual o documento que comporta a opinião sobre as contas	O TCE emite a opinião no seu Relatório anual sobre as contas da UE.	Ato de certificação, aprovado pela Câmara do Conselho (Chambre du Conseil, equivalente ao nosso Plenário Geral).	O certificado e relatório do Comptroller and Auditor General (C&AG) - Controlador e Auditor Geral.
Origem/sede legal da competência para certificação de contas	Artigo 287 parágrafo 1, alínea 2 do Tratado de Funcionamento sobre a União Europeia – TFUE (já constava do Tratado de Maastricht - assinado em 7/2/1992 - tendo a Declaração de Fiabilidade (DAS) passado a ser emitida anualmente desde meados dos anos 90	<p>Nº 5 do artigo 58º da Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)</p> <p>Artigo 47, nº 2 da Constituição</p>	Government Resources and Accounts Act 2000.

INSTITUIÇÕES			
QUESTÕES	TCE	FRANÇA	NAO
Qual o exercício em que foram certificadas as contas pela primeira vez	Exercício de 2007	Exercício de 2007	Exercício de 2009/2010.
Tarefas realizadas para a certificação	Realização de auditorias financeiras e de conformidade, em que os resultados tomam essencialmente a forma de uma Declaração de Fiabilidade	<p>Verificações Intermediárias;</p> <p>Verificações finais.</p> <p>Durante os trabalhos de planificação, a Cour des Comptes (TCF) define a sua estratégia para a campanha de certificação, nas suas diferentes modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perímetro e natureza das verificações;</li> <li>• Organização geral da certificação;</li> <li>• Calendário; e</li> <li>• Recursos e competências</li> </ul>	<p>Realização de auditorias financeiras com recurso frequente ao trabalho de outros auditores - “Component Auditors” - Auditores de Componentes, – geralmente, presume-se, empresas privadas de auditoria que, sob as orientações do Auditor-Geral, auditam determinadas elementos das contas.</p> <p>“Devido ao número de entidades que integram a WGA, a minha auditoria encontra-se dependente do trabalho de auditores de componentes para me assegurar da correcção da informação apresentada no âmbito do processo de consolidação Envio a todos os auditores de componentes instruções detalhadas sobre o tipo e alcance dos procedimentos que</p>

INSTITUIÇÕES			
QUESTÕES	TCE	FRANÇA	NAO
			<p>lhes são requeridos, complementadas por formação sobre os meus requisitos de auditoria sempre que solicitado.”</p> <p>Do Certificado e Relatório do Auditor-Geral sobre as WGA de 2014-2015</p> <p>Na documentação distribuída aquando da apresentação do NAO no TC está incluído um gráfico em que se verifica que 96% do valor dos ativos, 94% do valor dos passivos e 85% e 82%, respetivamente, dos valores das receitas e despesas foram auditados em colaboração com Auditores de Componentes (Anexo X), nos termos que se encontram definidos na ISA 600. Esta matéria é tratada também na ISSAI 1600, que, no essencial, se limita a reproduzir a ISA 600.</p>
Operações/tarefas realizadas no âmbito da Conta	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Avaliação do sistema de contabilidade;</li> <li>✓ Verificação dos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Avaliar os riscos de erros significativos</li> <li>– Avaliação dos</li> </ul>	

INSTITUIÇÕES			
QUESTÕES	TCE	FRANÇA	NAO
	<p>procedimentos contabilísticos chave;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Controlos analíticos;</li> <li>✓ Controlo direto de uma amostra de lançamentos contabilísticos; e</li> <li>✓ Controlo das demonstrações financeiras</li> </ul>	<p>sistemas de controlo interno</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificação da aplicação dos sistemas de contabilidade</li> </ul>	
Consolidação	<p>Há incertezas quanto ao seu âmbito (completude) e ao método a aplicar. As cerca de 40 agências são auditadas por empresas de auditoria externas o que aumenta o risco de inconsistência da informação fornecida por serviços diferentes. Existe a preocupação de assegurar que as agências e os organismos relevantes estão incluídos no perímetro de consolidação e que o método aplicado para o efeito é o correto.</p>		

INSTITUIÇÕES			
QUESTÕES	TCE	FRANÇA	NAO
Quando é publicada a certificação	Os relatórios anuais são publicados em cada ano no mês de Novembro	Maio do ano n <sup>+1</sup>	Não há um prazo definido para a certificação e a elaboração do relatório sobre as WGA. As datas em que são publicados dependem necessariamente da apresentação das próprias WGA que, gradualmente, têm vindo a ser apresentadas mais cedo – as contas de 2009-2010 levaram cerca de 600 dias a elaborar, as contas de 2012-2013, cerca de 580 dias, e as de 2013-2014 e 2014-2015, menos de um ano. (Anexo Y)
Conteúdo do Plano Geral de Auditoria para a conta global	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Domínio da Auditoria</li> <li>✓ Objetivos da Auditoria</li> <li>✓ Principais etapas e prazos</li> <li>✓ Materialidade (ISA 320 – APM “Planning Materiality”)</li> <li>✓ Análise de risco (ISA 315 - APM key risk)</li> </ul>		

INSTITUIÇÕES			
QUESTÕES	TCE	FRANÇA	NAO
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Procedimentos de Auditoria referentes a:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Balanço;</li> <li>• Outros elementos centrais das contas;</li> <li>• “Financial Statement Discussion and Analysis”<sup>1</sup>;</li> <li>• Eventos pós-balanço; e</li> <li>• Preparação das contas consolidadas</li> </ul> </li> <li>✓ Organização e documentação do trabalho</li> <li>✓ Recursos e Controlo da qualidade</li> </ul>		
Documentos de planeamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ISA 300 –APM Financial Statements</li> <li>✓ ISA 315 - APM key risks</li> <li>✓ ISA 320 – APM “Planning Materiality” (Ma-</li> </ul>		ISAs adaptadas e interpretadas para aplicação ao contexto do sector público

<sup>1</sup> Risco de informação inconsistente por causa de ser fornecida por diferentes serviços. É dada uma atenção especial à consistência da informação e às respetivas contas anuais.

INSTITUIÇÕES			
QUESTÕES	TCE	FRANÇA	NAO
	teriality in planning and performing an audit of financial statements)		
É efetuada amostragem?	Sim. Aplicam técnicas estatísticas para estimar o nível de erro, com um grau de confiança de 95% (de que o nível de erro que afeta a população se situa entre os limites inferior e superior da taxa de erro).		Sim
Foi estabelecido pela ISC um nível de materialidade?	Sim, 2% (2014)	Não.	O nível de materialidade é estabelecido anualmente e é um elemento tido em consideração no planeamento da natureza, calendário e extensão dos procedimentos de auditoria. No decurso da auditoria é ponderado se o nível de materialidade é apropriado procedendo-se ao seu ajustamento quando considerado necessário. Para as contas de 2014-2015 o nível de materialidade foi fixado em £8 biliões, cerca de 1% da despesa bruta.
	No que respeita às Demonstrações Financeiras? (DF) como um todo, é fixada, na fase de planeamento, em 2% do montante total do passivo. Na fase de relatório é tido em consideração o montante e a natureza ou o contexto dos erros a fim de decidir se os mesmos devem ter impacto na opinião		

INSTITUIÇÕES			
QUESTÕES	TCE	FRANÇA	NAO
	final. São tidos em consideração os requisitos da ISSAI 1705 /ISA 705 (e.g. erro generalizado, quantificação do impacto financeiro dos problemas identificados).		Considera-se que a materialidade comporta igualmente um elemento qualitativo e a opinião formada a este respeito não tem apenas em conta o facto de o montante do erro exceder ou não o nível de materialidade estabelecido.
	Quanto às irregularidades das operações subjacentes, o nível de erro estimado é confrontado com o limiar de significância (2%) para efeitos da opinião de auditoria		
Como é calculado o impacto dos erros detetados	O impacto dos erros é calculado extrapolando os erros quantificáveis		
Como é efetuada a extrapolação?	A extrapolação é feita por domínios do orçamento (despesas operacionais geridas em parceria com os EM ou apenas pela Comissão) ou (Despesas de funcionamento e		

INSTITUIÇÕES			
QUESTÕES	TCE	FRANÇA	NAO
	despesas operacionais)		
Há lugar a medidas corretivas?	Sim, no caso de despesas irregulares e desde que os erros nos pagamentos não tenham sido detetados mais cedo no processo		
Qual o Impacto das medidas corretivas	Levam-nas em consideração nos resultados de auditoria quando ocorrem antes do pagamento, ou antes do exame pelo TCE		

## IV. OS CASOS EM ANÁLISE

### 4.1 A CERTIFICAÇÃO DE CONTAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU (TCE)

#### 4.1.1. Nota Introdutória

Neste ponto, que segue a estrutura aprovada para a elaboração do “*Estudo comparado da certificação de contas públicas por Instituições Superiores de Controlo*”, analisa-se, de forma sintética, a certificação de contas pelo Tribunal de Contas Europeu.

A informação foi recolhida das seguintes fontes:

- Relatório anual do TCE, exercício de 2014;
- A documentação disponibilizada aquando da apresentação de Peter Welch, auditor do TCE sobre “O modelo de certificação de contas do Tribunal de Contas Europeu” – DGTC, 17 de março de 2016; e
- Manual de auditoria financeira e de conformidade do TCE

#### 4.1.2. Sobre a matéria substantiva

##### (i) Aspetos gerais

#### 1. Conceito de certificação utilizado

O TCE é a instituição de controlo independente da União Europeia. Entre outras tarefas realiza auditorias financeiras e de conformidade, em que os resultados tomam essencialmente a forma de uma Declaração de Fiabilidade (DAS). Neste âmbito, controla as receitas e as despesas inscritas no orçamento da UE, formula uma opinião sobre a fiabilidade das contas anuais e sobre em que medida as operações relativas às receitas e despesas estão conformes à regulamentação e à legislação aplicável.

## **2. Origem / sede do mandato/competência para a certificação**

A emissão da DAS pelo TCE está prevista no artigo 287, parágrafo 1, alínea 2 do Tratado Financeiro da União Europeia (TFUE), mas já constava do Tratado de Maastricht (assinado em 7/2/1992). Passou a ser emitida, anualmente, desde meados dos anos 90.

Desde o exercício de 2007, o TCE passou a emitir uma opinião sobre as contas da União Europeia no seu Relatório anual.

Os relatórios e as opiniões de auditoria do TCE constituem um elemento essencial da cadeia de responsabilidade da UE. Os seus trabalhos são utilizados para pedir contas – nomeadamente no quadro do procedimento de quitação — aos responsáveis pela gestão do orçamento da UE.

## **3. Breve panorâmica da organização orçamental e contabilística**

O orçamento da UE é adotado em cada ano pelo Parlamento europeu e pelo Conselho no contexto de quadros financeiros a sete anos.<sup>2</sup> A boa gestão do orçamento incumbe em primeiro lugar à Comissão. Mas 76 % do orçamento são despesas no quadro da gestão partilhada, cabendo aos EM distribuir os fundos e gerir as despesas em conformidade com a legislação da UE (por exemplo, as despesas no domínio da coesão económica, social e territorial e as relativas aos recursos naturais).

Em cada ano os diretores gerais da Comissão recolhem as informações provenientes de várias fontes, designadamente dos EM. O TCE controla se os processos contáveis funcionam corretamente e se os dados contabilísticos obtidos por seu intermédio são completos e estão corretamente registados e contabilizados.

A rubrica *Administração* respeita às despesas das instituições e órgãos da União Europeia. (vg. Comissão, Parlamento Europeu, Conselho Europeu, Conselho da União Europeia, Tribunal de Justiça, TCE, Escolas europeias).

---

<sup>2</sup> De acordo com o Relatório anual do TCE, em 2014 as despesas representaram um montante total de 142,5 mil milhões de euros - cerca de 285 euros por cidadão – o que corresponde a 2 % das despesas públicas dos EM da UE.

De acordo com o artigo 143º do Regulamento Financeiro<sup>3</sup>, a UE prepara as suas DF de acordo com as regras do acréscimo e com base nas IPSAS. Estas regras de contabilidade, adotadas pelo “Accounting Officer” da Comissão têm de ser aplicadas por todas as instituições e organismos da UE que caíam no âmbito da consolidação, de forma a estabelecer um conjunto de regras para contabilização, valorização e apresentação das contas com vista à harmonização do processo de preparação das DF e da consolidação<sup>4</sup>

Relativamente à consolidação há incertezas quanto ao seu âmbito (completude) e ao método a aplicar. As cerca de 40 agências são auditadas por empresas de auditoria externas o que aumenta o risco de inconsistência da informação fornecida por serviços diferentes. Existe a preocupação de assegurar que as agências e os organismos relevantes estão incluídos no perímetro de consolidação e que o método aplicado para o efeito é o correto.

## **(ii) Tipo e âmbito da certificação**

O TCE elabora relatórios anuais – que são publicados no mês de Novembro – sobre o orçamento da União Europeia e sobre os Fundos Europeus de Desenvolvimento.<sup>5</sup> Estes relatórios anuais compreendem essencialmente as opiniões formuladas e os resultados obtidos no contexto da DAS.

A certificação indica se as contas foram corretamente elaboradas de acordo com as normas de contabilidade internacionais e se dão uma imagem fiel da situação financeira e patrimonial da União Europeia no exercício considerado. A opinião favorável equivale a uma validação das contas.

---

<sup>3</sup> Regulamento (UE, EURATOM) N. 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e Regulamento delegado (UE) 1268/2012 da Comissão, de 29 outubro de 2012, relativo às regras de aplicação (JO L 362 de 31.12.2012, p. 1)

<sup>4</sup> Cf. Documentação de apoio à apresentação de Peter Welch.

<sup>5</sup> Os resultados das auditorias realizadas às Agências da União Europeia e a outros organismos descentralizados são objeto de relatórios anuais específicos, publicados separadamente.

Desde 2007 em diante o TCE tem emitido uma “Clean Opinion” algumas vezes com “emphasis of matter”

**(Exemplo de opinião sobre a conta da EU)**

*“In the Court’s opinion, the ‘Annual Accounts of the European Communities’ present fairly, in all material respects, the financial position of the Communities as of 31 December 20xx, and the results of their operations and cash flows for the year then ended, in accordance with the provisions of the Financial Regulation and the accounting rules adopted by the Commission’s accounting officer.”*

**(Síntese da déclaration d’assurance 2014)<sup>6</sup>**

*La Cour des comptes européenne émet une opinion favorable sur la fiabilité des comptes de l’Union européenne pour l’exercice 2014.*

*Les recettes de l’exercice 2014 sont, dans leur ensemble, légales et régulières.*

*Les paiements de l’exercice 2014 sont affectés par un niveau significatif d’erreur. Par conséquent, nous émettons une opinion défavorable sur leur légalité et leur régularité.*

**(As contas da UE apresentam uma imagem fiel da situação financeira)**

*Les comptes de l’UE pour 2014 ont été correctement établis conformément aux normes comptables internationales et présentent une image fidèle des résultats financiers de l’UE pour l’exercice ainsi que les éléments d’actif et de passif à la fin de l’exercice. Nous avons donc été en mesure d’émettre une opinion favorable sur la fiabilité des comptes (qui ont été «validés»), comme nous le faisons depuis 2007.*

---

<sup>6</sup> O texto integral da DAS encontra-se no capítulo 1 do Relatório anual de 2014.

**(O nível de erro estimado, de acordo com os erros quantificáveis detetados na amostra estatística, continua superior ao limiar de significância de 2 %)**

*Pour l'exercice 2014, nous estimons, en conclusion, que les recettes sont exemptes d'erreurs significatives.*

*En ce qui concerne le budget des dépenses pris dans son ensemble, notre niveau d'erreur estimatif de 4,4 % nous amène à émettre une opinion défavorable sur la régularité des dépenses*

**(iii) Planeamento**

**Planeamento da fase de preparação para a certificação:**

O TCE esforça-se por gerir os seus recursos de maneira a assegurar um justo equilíbrio entre as diferentes atividades e, dessa forma, obter resultados fiáveis e uma boa cobertura dos diferentes domínios do orçamento da UE.

**Planeamento das ações de certificação**

Conteúdo do Plano Geral de Auditoria: ISA 300 –APM Financial Statements

- Domínio da Auditoria
- Objetivos da Auditoria
- Principais etapas e prazos
- Materialidade (ISA 320 – APM “Planning Materiality”)
- Análise de risco (ISA 315 - APM key risk)
- Procedimentos de Auditoria referentes a:
  - Balanço;
  - Outros elementos centrais das contas;
  - “Financial Statement Discussion and Analysis”;
  - Eventos pós balanço; e

- Preparação das contas consolidadas
- Organização e documentação do trabalho
- Recursos e Controlo da qualidade

### **Materialidade**

A materialidade, planeada para as demonstrações financeiras como um todo (limiar de materialidade), é fixada em 2% do montante total do passivo. Na fase de relatório é tido em consideração o montante e a natureza ou o contexto dos erros a fim de decidir se os mesmos devem ter impacto na opinião final. São tidos em consideração os requisitos da ISSAI 1705/ ISA 705 (e.g. erro generalizado, quantificação do impacto financeiro dos problemas identificados).

#### **(iv) A execução da certificação**

##### **Metodologias adotadas:**

As opiniões do TCE relativas à DAS repousam sobre elementos de prova objetivos, obtidos a partir de testes de auditoria realizados de acordo com as normas internacionais de auditoria.

Para obter os elementos probatórios necessários o TCE controla diretamente as receitas e as despesas e avalia os sistemas de gestão e de controlo correspondentes.

São extraídas amostras de operações do Orçamento da União Europeia, por meio de técnicas estatísticas *standard*, para efeitos de realização de testes aprofundados, que permitem estimar o nível de erro.

O TCE procede às operações/tarefas seguintes no âmbito da Conta da UE:

- ✓ Avaliação do sistema de contabilidade;
- ✓ Verificação dos procedimentos contabilísticos chave;
- ✓ Controlos analíticos dos dados da contabilidade;
- ✓ Controlo direto de uma amostra de lançamentos contabilísticos; e
- ✓ Controlo das demonstrações financeiras para assegurar que representam fielmente a situação financeira.

Outra das componentes essenciais do trabalho de auditoria é a realização de testes para estimar em que medida as receitas e as despesas dos diferentes domínios orçamentais são afetadas por erros.

Os sistemas referentes às receitas são avaliados a fim de determinar a sua eficácia para garantir a legalidade e a regularidade das operações às quais se aplicam. As operações de despesa da amostra são objeto de auditoria aprofundada com vista a obter provas diretas de que o evento que lhe está subjacente é real, de que foi registado corretamente e de que foi cumprida a regulamentação/legislação aplicável.

**O impacto dos erros é calculado extrapolando os erros quantificáveis.**

Os erros são analisados e classificados em erros « quantificáveis » e « não quantificáveis ».

A extrapolação é feita por domínios do orçamento (despesas operacionais geridas em parceria com os EM ou apenas pela Comissão ou despesas de funcionamento e despesas operacionais)?

Para formular a sua opinião o TCE confronta o nível de erro estimado com o limiar de significância de 2%.

### **As medidas corretivas permitiram reduzir consideravelmente o nível de erro estimado**

Os EM e a Comissão podem recorrer a medidas corretivas no caso de despesas irregulares quando os erros nos pagamentos não foram detetados mais cedo durante o processo. O TCE esforça-se por ter em consideração nos resultados da auditoria tais medidas corretivas desde que elas sejam adotadas antes do pagamento ou da realização da auditoria. Verifica a aplicação das correções (por exemplo as cobranças junto dos beneficiários e as correções ao nível dos projetos) e ajustam a quantificação dos erros quando seja caso disso.

## 4.2. A CERTIFICAÇÃO DE CONTAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DE FRANÇA

### 4.2.1. Nota Introdutória

Este capítulo visa apresentar o modelo francês de certificação da Conta Geral do Estado pela *Cour des comptes*, de forma a que o Tribunal de Contas de Portugal possa recolher as boas práticas desta experiência, bem como evitar os erros cometidos e minimizar os riscos inerentes.

### 4.2.2. Breve caracterização da *Cour des comptes* de França

- O Tribunal de Contas de França tem consagração Constitucional (Artº 47-2 da Constituição da República francesa) e é sua missão assegurar a boa utilização dos dinheiros públicos e informar os cidadãos nesta matéria.
- Trata-se de uma jurisdição independente, equidistante do Parlamento e do Governo.
- A *Cour des comptes* desenvolve quatro missões fundamentais:
  - ◆ **Controla** a gestão e as contas;
  - ◆ **Avalia** as políticas públicas;
  - ◆ **Certifica** a Conta Geral do Estado e a da Segurança Social; e
  - ◆ **Julga** os “*comptables*” responsáveis por infrações financeiras

É presidida pelo **Primeiro-Presidente**, designado pelo Presidente da República.

A sua organização centra-se em sete câmaras setoriais, a saber:

1ª Câmara	Economia, orçamento e setor financeiro (Ministérios, organismos e empresas sob tutela), Certificação das Contas do Estado
2ª Câmara	Defesa, Indústria, Energia, Comércio Externo, Artesanato, PME, profissões liberais, Turismo, Veteranos
3ª Câmara	Educação, Ensino Superior, Investigação, Juventude, Desporto, Vida Associativa, Cultura, Comunicação
4ª Câmara	Primeiro-Ministro, Poderes Constitucionais, Administração Interna, Ultramar, Justiça, Negócios Estrangeiros. (Câmara de recurso dos julgamentos dos Tribunais de Contas Regionais)
5ª Câmara	Emprego, Formação Profissional, Cidades, Exclusão, Crianças, Família, Idosos, Deficientes, Trabalho, Assistência Social
6ª Câmara	Saúde, Segurança Social, Certificação das contas do regime geral da Segurança Social, relatório sobre a aplicação das leis de financiamento da segurança social, políticas e estabelecimentos de Saúde
7ª Câmara	Transportes (urbanos, rodoviários, aéreos, ferroviários, marítimos e fluviais), Equipamento, Urbanismo, Ordenamento do Território, Ambiente, Agricultura

Junto da *Cour des comptes* funciona o Gabinete do **Procurador-Geral**, que atua como guardião da Lei, do processo justo e da coerência da jurisprudência, tendo funções relativamente a todas as missões da Instituição, muito especialmente na jurisdicional.

O Tribunal de Contas de França conta ainda com uma forte Secretaria Geral, dotada de unidades responsáveis pelo suporte técnico e administrativo às funções do Tribunal. Destas, salienta-se o **Centro de Suporte às Tarefas**<sup>7</sup> do Tribunal, dotada de competências de apoio nos domínios da documentação, sistemas de informação, dados, métodos de trabalho e formação específica de controlo.

#### **4.2.3. Sobre a matéria substantiva**

##### **Aspetos gerais**

###### **(i) Conceito de certificação utilizado**

A certificação das contas do Estado em França visa verificar a conformidade das demonstrações financeiras do Estado com o referencial contabilístico que lhe é aplicável e possui um duplo objetivo:

- Por um lado, contribuir para a fiabilidade e transparência das contas, bem como para a melhoria da informação financeira do País;
- Por outro lado, obter uma cada vez maior qualidade da gestão pública.

O n° 5 do artigo 58° da LOLF atribui à Cc a missão de certificar a regularidade, a sinceridade e a fidelidade das contas do Estado.

---

<sup>7</sup> Centre d'Appui Métiers

A certificação é uma opinião escrita e fundamentada que a Cc formula segundo o seu julgamento profissional. Para tal necessita de recolher os elementos necessários à obtenção duma segurança razoável em relação à conformidade das contas com as regras e os princípios aplicáveis.

Em substância, a França emite esta opinião tendo por base auditorias financeiras.

São objeto de fiscalização, para efeito da certificação os serviços, estabelecimentos e instituições do Estado não dotados de personalidade jurídica. Para além da Administração Central e desconcentrada, este perímetro compreende também os órgãos de soberania e orçamentos conexos, as contas especiais e todos os fundos que não possuam personalidade jurídica, e sobre os quais o Estado tenha direitos predominantes.

A Conta Geral do Estado da França compreende:

-  O Balanço;
-  A demonstração de resultados;
-  Mapa de fluxos de tesouraria;
-  Mapa de compromissos fora do balanço
-  Síntese explicativa dos mapas e quadros.
-  Relatório de apresentação

Assim, o objeto da Certificação são as demonstrações financeiras fornecidas em contabilidade geral, consolidadas na Conta Geral do Estado.

(ii) **Origem / sede do mandato/competência para a certificação**

---

*A Cour des comptes  
construiu um edifício  
metodológico  
em três níveis:*

*1 - As normas de  
Auditoria*

*2 - Um Guia de  
realização*

*3 - Guias de audito-  
ria para todos os  
subciclos*

***Juntam-se todos  
estes guias em  
anexo***

---

O mandato da Cc para a Certificação da Conta Geral do Estado e da Conta da Segurança Social foi atribuído pelo **nº 5 do artigo 58º da LOLF**, vigorando a partir do exercício de 2006. Esta competência foi seguida de uma revisão constitucional, na qual o artigo 47º, nº 2 deu corpo a esta nova missão do Tribunal de Contas de França.

Foi, assim, confiada à CC a missão de certificar a regularidade, sinceridade e fidelidade das contas do Estado, visando assegurar a transparência das contas públicas devida aos Cidadãos, e, ainda, apoiar o Parlamento na sua missão de aprovar as contas do Estado.

A Cc tem vindo a aperfeiçoar esta sua missão, que se encontra agora no seu 11º ano.

## Metodologias adotadas

Enquanto instituição membro da INTOSAI, a Cc refere-se, no exercício das suas diferentes missões, às ISSAI, enquanto Normas próprias das ISC. No domínio da certificação de contas, as ISSAI são uma transposição direta das Normas Internacionais de Auditoria – As ISAs, emitidas pelo IFAC<sup>8</sup>. A CC utiliza as ISAs durante os seus exercícios de certificação, salvo quando tal utilização não se mostre viável face às especificidades das tarefas ou a regulações diferentes existentes no Código das Jurisdições Financeiras.

Saliente-se que, em cada exercício, a Cc justifica a razão da não aplicação total ou parcial de determinadas ISAs.

A Cc leva a cabo verificações intermédias e verificações finais. No decurso de cada uma destas fases, é normal uma troca de pontos de vista permanente com a Direção Geral das Finanças Públicas.

No quadro abaixo, explicam-se os principais objetivos e tarefas de cada uma das fases acima referidas, fornecendo-se ainda uma estimativa da respetiva dimensão, em termos de entidades fiscalizadas<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> IFAC – International Federation of Accountants

<sup>9</sup> Referimo-nos ao último exercício – ano de 2015

	1ª Fase – verificações Intermédias	2ª Fase – Verificações Finais
Período de decurso dos trabalhos	– Junho a dezembro do ano $n^{10}$	– Janeiro a maio do ano $n^{+1}$
Objetivos principais	– Avaliar os riscos de erros significativos (A cartografia dos riscos)	-Verificação: ▶ Dos fluxos das operações; ▶ Dos saldos das contas no fim do período; ▶ Das Informações sobre as demonstrações financeiras
Tarefas principais	– Avaliação dos sistemas de controlo interno; – Verificação da aplicação dos sistemas de contabilidade	▶ Testes sobre o detalhe das operações; ▶ Revisões analíticas de comparação com anos anteriores; ▶ Reconciliações; ▶ Análise dos dados da contabilidade geral;
Nº de relatórios Intermédios	– 12 relatórios de auditoria; – 10 notas de avaliação dos sistemas de controlo interno; – 1 síntese global	– 1 Relatório final; – Declaração de certificação, com reservas;
Nº de recomendações emitidas	– 393 recomendações em 2015	

<sup>10</sup> O ano  $n$  é aquele a que se refere a Certificação das Contas do Estado (Por exemplo, se o ano  $n$  é 2015, o ano  $n^{+1}$  é 2016 e o ano  $n^{-1}$  é 2014)

De notar que a Cc apenas dispõe da Conta Provisória em  **finais de fevereiro de cada ano**, o que significa que tem cerca de 31 dias (20 dias úteis) para a auditar e solicitar alterações, sendo o caso.

Importa ainda sublinhar que a Cc desenvolveu, durante os exercícios de certificação, um conjunto de manuais especialmente dedicados a esta missão, que se juntam em anexo.

### Os critérios de auditoria

A Cc utiliza uma bateria de critérios classificados em três grandes categorias:

- (a) Critérios aplicáveis ao fluxo de operações (registos)

Realidade	As operações e outros eventos registados produziram-se e referem-se à entidade em causa
Exaustividade	Todas as operações e eventos que deveriam ter sido registados, foram-no, e estão contabilizados
Exatidão	Os montantes e outros dados relativos às operações foram corretamente registados
Separação de exercícios	As operações e outros eventos foram registados no exercício certo
Classificação	As operações e outros eventos foram registados nas contas apropriadas

- (a) Critérios relativos aos saldos das contas no fim do exercício

Existência	Os ativos, os passivos e os fundos próprios existem
Direitos e obrigações	A entidade detém ou controla os direitos sobre os ativos, e as dívidas correspondem às obrigações.
Exaustividade	Todos os ativos, passivos e fundos próprios que deveriam ter sido registados, foram-no efetivamente
Avaliação e imputação	Os ativos, passivos e fundos próprios são apresentados nas demonstrações financeiras pelo seu valor correto, e os ajustamentos resultantes da sua avaliação ou afetação estão registados de forma apropriada

- (a) Critérios relativos à apresentação das demonstrações financeiras e informações nelas contidas

Realidade, direitos e obrigações	Os eventos, transações e outras informações fornecidas produziram-se e referem-se à entidade em causa
Exaustividade	Todas as informações que se referem às demonstrações financeiras e que deveriam ter sido fornecidas, foram-no
Apresentação e inteligibilidade	A informação financeira é apresentada e descrita de maneira pertinente e as informações constantes das demonstrações financeiras são claras
Exatidão e avaliação	As informações, financeiras e outras, são fornecidas de forma sincera e pelos montantes corretos

### **Dados sobre a amostra**

94 entidades, representando 12 mil milhões de Euros no balanço do Estado

### **Breve panorâmica da organização orçamental e contabilística**

Desde o ano de 2006 que a França possui, na sua Administração, um Sistema Contabilístico similar ao das empresas privadas, ou seja, digráfico e patrimonial. Esta situação resulta do disposto no artigo 30º da LOLF, e tem vindo a ser desenvolvida ao longo dos anos. Este sistema permite descrever o conjunto das operações do Estado, incluindo as respeitantes ao património, receitas e dívidas, bem como aos compromissos fora do balanço.

Trata-se de um quadro normativo formalizado e completo, constituído primordialmente pelas Normas Contabilísticas do Estado<sup>11</sup>, elaborado pelo Comité das normas de contabilidade pública. Este Comité era constituído por um conjunto de personalidades de renome e qualificação reconhecidas, de origem pública e privada.

Após a aprovação do sistema, o Comité foi substituído por um Conselho de Normalização das Contas Públicas, encarregue de emitir pareceres vinculativos sobre todos os projetos de normas contabilísticas que se destinem a ser aplicadas a entidades públicas e privadas (desde que não exerçam atividade mercantil e sejam maioritariamente financiadas por fundos públicos).

---

<sup>11</sup> Normes Comptables de l'État

Nos termos do artigo 31º da LOLF, a responsabilidade das contas do Estado incumbe aos “comptables”.

### **Tipo e âmbito da certificação**

As operações que levam à certificação implicam:

- A definição das demonstrações financeiras a certificar, e o referencial contabilístico aplicável, de onde se retiram os critérios de auditoria;
- Formular uma posição com segurança razoável;
- Adotar uma metodologia fundada numa **abordagem por risco e na noção de materialidade**.

A certificação só tem que incidir sobre a contabilidade patrimonial. No entanto, no decurso das operações de verificação, a Cc procura assegurar-se da coerência entre os dados em Contabilidade Nacional e em Contabilidade Orçamental. A verificação da harmonia entre estes dados constitui, aliás, uma técnica de auditoria específica que permite detetar anomalias.

A missão de certificação confiada à Cc não tem por objetivo a interpretação das demonstrações financeiras incluídas na Conta Geral do Estado. Ela dirige-se tão-só à apreciação da conformidade dessas demonstrações com as regras que lhes são aplicáveis, mormente as relativas aos princípios da regularidade, sinceridade e fidelidade prescritos no artigo 27º da LOLF.

A certificação da Conta Geral do Estado, em França, não significa, pois, que a Cc reconhece a regularidade de todas as operações subjacentes.

### **Os trabalhos de Certificação<sup>12</sup>**

A planificação

Durante os trabalhos de planificação, a Cc define a sua estratégia para a campanha de certificação, nas suas diferentes modalidades:

- Perímetro e natureza das verificações;

---

<sup>12</sup> Instrução do Primeiro-Presidente, de 25 de julho de 2013

- Organização geral da certificação;
- Calendário; e
- Recursos e competências

## **A organização do Tribunal de Contas de França para a missão de certificação**

### Visão geral

Na organização dos seus trabalhos de certificação, a Cc conjuga duas abordagens – uma, por ciclo de auditoria e, outra, por Ministério:

- A abordagem por ciclo incide nas fases de planificação e na fase final;
- A abordagem por ministério, que associa mais diretamente as diferentes câmaras, é determinante na fase intermédia.

A coordenação técnica dos trabalhos é assegurada por uma **equipa central**, dirigida pelo responsável pela certificação em ligação com o Relator Geral da Formação Inter-câmaras permanente, designada “Execução do Orçamento e Contas do Estado”.

Esta formação está encarregue de deliberar sobre todos os documentos preparatórios, entre eles o próprio Ato de Certificação. É presidida pelo presidente da 1ª Câmara e composta por mais dois Conselheiros-mestres por cada uma das câmaras, e ainda pelo Relator Geral. O Procurador-Geral está também representado.

O ato de certificação é aprovado pela Câmara do Conselho, a mais alta instância do Tribunal, constituída por todos os Conselheiros mestres da organização.

## Os ciclos e subciclos

### Por Matérias

Ciclos	Subciclos
1. As demonstrações financeiras	1.1. Centralização
	1.2. Compromissos e informação financeira do Estado
2. Dívida financeira e tesouraria	2.1. Dívida e instrumentos financeiros a prazo
	2.2. Tesouraria
3. Imobilizado e stocks	3.1. Imobilizado e stocks dos ministérios civis
	3.2. Imobilizado e stocks do ministério da defesa
4. Imobilizado financeiro	4.1. Participações controladas
	4.2. Participações não controladas e outros imobilizados financeiros
5. Receitas líquidas e subsídios	5.1. Encargos com o pessoal e pensões
	5.2. Transferências, intervenções e funcionamento
	5.3. Relações Estado – Segurança Social
	5.4. Subsídios

Este é o esqueleto do dispositivo de certificação da Cc, sendo nesta base que são constituídas as equipas de auditoria. Estas equipas incluem peritos sobre as matérias a verificar. Elas têm como missão propor a planificação dos trabalhos e assegurar a execução da sua parte.

Normalmente, as equipas são compostas por:

- Um responsável pelo subciclo;
- Um ou mais peritos;
- Outros auditores

## Por Ministérios

O desdobramento por ministérios permite compreender as demonstrações financeiras sobre um outro ângulo, e assim completar a análise de riscos.

Esta é a distribuição atual:

1º	Economia e Finanças
2ª	Defesa
3ª	Educação, Ensino Superior, Investigação, Cultura e Comunicação
4ª	Administração Interna, Negócios Estrangeiros e Justiça
5ª	Trabalho e Emprego
6ª	Saúde
7ª	Ecologia, Desenvolvimento Sustentável, Agricultura, Alimentação e Floresta

Por cada Ministério, o Presidente da Câmara respetiva designa um “agente de ligação”, que é normalmente o responsável “comptable”.

A organização da Cc para a certificação é **matricial**, na medida em que os trabalhos são planificados e executados conjugando a lógica do ciclo com a lógica dos Ministérios.

### 4.3. A CERTIFICAÇÃO DAS CONTAS GLOBAIS DO ESTADO NO REINO UNIDO

#### 4.3.1. Sobre a matéria substantiva

##### *As Whole of Government Accounts*

No Reino Unido, o documento que mais se assemelha à Conta Geral do Estado são as *Whole of Government Accounts* (WGA), que são auditadas e certificadas pelo Auditor-Geral (*Comptroller & Auditor-General*) e responsável máximo do NAO (National Audit Office), instituição congénere do Tribunal de Contas.

Observam-se, porém, diferenças muito importantes:

- As demonstrações financeiras que integram as WGA são elaboradas com base em contabilidade de compromissos, ou *accrual*, enquanto na Conta Geral do Estado se utiliza a contabilidade de caixa.
- As WGA abrangem todas as entidades da administração central e local e as empresas públicas, incluindo, por exemplo, o Banco de Inglaterra, e a CGE apenas as entidades da administração central, e, de entre as empresas públicas, só as que foram reclassificadas.
- Ao contrário da CGE, nas WGA as contas de todas as entidades abrangidas são consolidadas entre si.

##### **A certificação das WGA**

O Auditor-Geral (*Comptroller and Auditor-General; C&AG*) efetua a auditoria das demonstrações financeiras consolidadas sobre a receita, despesa, posição financeira, fluxos de caixa (cash flows), ativos e passivos que integram as WGA, a fim de dar a sua opinião sobre se:

- as demonstrações financeiras, em todos os aspetos materiais, dão uma visão verdadeira das da situação financeira global;

- se foram preparadas de acordo com o quadro de normas relativas à elaboração de informação financeira; e
- se as despesas e receitas foram realizadas e cobradas de acordo com o pretendido pelo Parlamento e respeitando o quadro normativo vigente.

Após a certificação, que ocorre caso o Auditor-Geral considere que os reparos que tenha formulado não são impeditivos de considerar que as demonstrações financeiras dão uma visão verdadeira da situação das WGA e foram elaboradas em conformidade com o respetivo quadro normativo, o documento de onde consta o relatório e certificado é enviado para o Parlamento através da Comissão das Contas Públicas, “*Public Accounts Committee*”.

## **Elaboração e auditoria das WGA**

A elaboração das WGA constitui um processo em que, após a elaboração das contas de cada entidade, nos termos estabelecidos nas normas aplicáveis, por forma a proporcionar uma visão verdadeira e fiável (*true and fair view*) da sua atividade e situação financeira, cada departamento faz a consolidação das suas contas com as das entidades que estão na sua dependência, após o que as envia para o Tesouro.

Finalmente, consolidando as contas dos diversos departamentos, o Tesouro elabora as WGA, tendo as auditorias realizadas pelos técnicos do NAO, em nome do Auditor-Geral, “*on behalf of the Auditor General*”, por principal objeto as correspondentes demonstrações financeiras.

Neste contexto, para além da verificação da correção dos valores das receitas, despesas e demais matérias, um dos aspetos a que o NAO dedica particular atenção é à consolidação das contas, procedendo a uma verificação minuciosa a fim de apurar, nomeadamente, se foram eliminadas todas as operações internas ao universo das WGA, sendo eventuais falhas nesse sentido sempre motivo de reparo do Auditor-Geral.

A par destas auditorias das demonstrações financeiras consolidadas, são também feitas auditorias a um conjunto de entidades selecionadas com base em critérios de risco, o principal dos quais é a existência de reparos (*qualifications*) em anos anteriores. Relativamente às contas de 2014-2015<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> No Reino Unido o ano económico termina em 31 de Março.

foram realizadas auditorias a 400 entidades, 15 das quais com opinião reservada, de um universo que, de acordo com o Relatório do Auditor Geral sobre as contas de 2014-2015, compreende mais de 6000.

## **Os níveis de materialidade**

O NAO não utiliza um nível de materialidade pré-definido; os níveis de materialidade são estabelecidos anualmente e são tidos em consideração no planeamento da natureza, calendário e extensão dos procedimentos de auditoria. No decurso das auditorias é ponderado se o nível de materialidade é apropriado procedendo-se ao seu ajustamento quando considerado necessário. Para as contas de 2014-2015 o nível de materialidade foi fixado em £8 biliões, cerca de 1% da despesa bruta.

No certificado e relatório sobre as WGA de 2014-2015, o Auditor-Geral considera também que *“A materialidade não é uma medida puramente quantitativa, mas inclui também um aspeto qualitativo e a minha opinião não se baseia apenas no facto de o erro total ser inferior ao nível de materialidade”*.

## **O envolvimento dos auditores de componentes**

As auditorias são realizadas por técnicos do NAO em nome do Auditor-Geral, (*on behalf of the C&AG*), mas, frequentemente, com recurso a auditores de componentes, *“Component Auditors”* (presume-se, embora não esteja explícito na documentação disponível, que se trate de empresas privadas de auditoria). Neste contexto, o termo componente pode referir-se a uma entidade cujas contas consolidem com as das restantes entidades do universo objeto de auditoria, ou a um aspeto específico das respetivas atividades que tenha expressão nas contas consolidadas. Todos os aspetos da atividade destes auditores externos, os procedimentos de verificação dos trabalhos por eles realizados, etc. encontram-se definidos numa ISA, a ISA 600 (Considerações especiais – auditorias de demonstrações financeiras

consolidadas (incluindo o trabalho de auditores de componentes)) <sup>14</sup> que a ISSAI 1600 reproduz integralmente.

Sobre esta matéria o Auditor-Geral explica o recurso a estes auditores e os procedimentos que adota a seu respeito nos seguintes termos:

*“Devido ao número de entidades que integram a WGA, a minha auditoria encontra-se dependente do trabalho de auditores de componentes para me assegurar da correção da informação apresentada no âmbito do processo de consolidação. Envio a todos os auditores de componentes instruções detalhadas sobre o tipo e alcance dos procedimentos que lhes são requeridos, complementadas por formação sobre os meus requisitos de auditoria sempre que solicitado.”*

A documentação distribuída aquando da apresentação do NAO no TC inclui um gráfico em que se verifica que 96% do valor dos ativos, 94% do valor dos passivos e 85% e 82%, respetivamente, dos valores das receitas e despesas, foram auditados em colaboração com auditores de componentes.

---

<sup>14</sup> (*Special considerations — audits of group financial statements (including the work of component auditors).*)



## ANEXOS

### A. Tribunal de Contas da França:

**Nota prévia:** Pede-se a especial atenção para o facto de todos estes documentos serem internos, não estando disponíveis na INTERNET. Assim, a sua divulgação deve ser evitada.

1. Guia geral para a certificação da Conta Geral do Estado (Livro I) – a remeter por email dada a dimensão
2. Guias para a realização das Auditorias por subciclos (Livro II)
  - 2.1. Sistema de Informação Financeira do Estado
  - 2.2. Dívida e Instrumentos Financeiros
  - 2.3. Imobilizado e stocks dos ministérios civis
  - 2.4. Participações do Estado
  - 2.5. Encargos com o pessoal e compromissos com aposentações
3. Exemplo de uma tabela de controlo
4. Calendário previsível para a campanha de 2016
5. Distribuição de responsabilidade para a campanha de certificação de 2016

### B. Reino Unido:

1. Gráfico NAO - Tempo de apresentação das WGA
2. Gráfico NAO - Auditorias envolvendo *Component Auditors*



---

# DOCUMENTOS



**VITOR CALDEIRA**

**DISCURSO DE POSSE COMO  
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Palácio de Belém, 03 de Outubro de 2016.



Muito obrigado, Senhor Presidente da República, pelas palavras que me dirigiu.

O compromisso que acabo de assumir perante Vossa Excelência constitui para mim uma enorme honra. Faço-o com profundo sentido de serviço público, consciente da relevância do papel do Tribunal de Contas no quadro do funcionamento do Estado e das particulares exigências que hoje se colocam à sua ação.

Permita-me, Senhor Presidente, que preste tributo, nesta ocasião, ao Senhor Conselheiro Prof. Guilherme d’Oliveira Martins, que liderou o Tribunal de Contas de forma brilhante e onde deixa um importante legado. Seja-me igualmente permitido saudar o valioso contributo do Senhor Conselheiro Vice-Presidente Morais Antunes que entretanto assumiu interinamente a presidência do Tribunal.

Gostaria ainda de saudar o Senhor Conselheiro Alfredo José de Sousa Presidente do Tribunal de Contas ao tempo em que iniciei funções no Tribunal de Contas Europeu e de agradecer a presença do novo Membro português do Tribunal de Contas Europeu, Conselheiro João Figueiredo que aí me sucede.

Tive o privilégio de ter servido o Tribunal de Contas Europeu desde 2000 e a honra de ter sido eleito seu presidente, cargo que exerci quase nove anos, até à passada sexta-feira.

Apesar dos tempos de incerteza que se vivem na União Europeia, creio que o Tribunal de Contas Europeu está preparado para o futuro. Mais apto para ajudar a União Europeia a enfrentar os desafios com que se defronta; melhor organizado para continuar a ser um auditor eficaz que contribua para restabelecer a confiança dos cidadãos na União Europeia.

Contribuí tanto quanto pude para que o Tribunal de Contas Europeu seja o auditor que a União Europeia necessita. Agora, reconhecido por ser de novo merecedor da confiança do governo de Portugal e, em especial, da confiança de V.Exa., Senhor Presidente da República, é o momento de usar a enriquecedora experiência que adquiri no Tribunal de Contas Europeu em benefício do Tribunal de Contas português, animado do mesmo espírito de missão e de serviço à causa pública.

O Tribunal de Contas Português é uma prestigiada instituição secular, constitucionalmente definida como “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento de contas”, cuja ação tem

também promovido uma cultura de responsabilidade por parte de quem administra bens ou fundos públicos.

Responder aos desafios futuros da jurisdição financeira e da auditora pública em Portugal só será possível com a salutar cooperação dos demais órgãos de soberania, bem como o indispensável contributo e empenho de todos os que integram o Tribunal de Contas: juízes conselheiros, dirigentes, auditores e todos os demais colaboradores, a quem quero saudar de forma especial assim como aos senhores procuradores gerais adjuntos.

Transparência e “accountability” são atributos da moderna gestão pública, mas também princípios que, a par do rigor, da objetividade e da independência, devem presidir à atuação do Tribunal de Contas. Em benefício de todos os cidadãos e de Portugal.

Muito obrigado

**Guilherme d'Oliveira Martins**

**DEZ ANOS NA PRESIDÊNCIA NO TRIBUNAL DE CONTAS  
2005-2015**

**Relatório-síntese**



## **Sumário:**

1. Nota introdutória
2. A reforma de 2006
3. A reforma de 2011
4. Relações externas
5. A Presidência do CPC
6. Nota final

“A perfeição não consiste nos verbos, senão nos advérbios; não em que as nossas obras sejam honestas e boas, senão em que sejam bem feitas”.

Padre António Vieira



## 1. Nota introdutória

Fazer um balanço necessariamente sucinto de dez anos na presidência do Tribunal de Contas obriga a centrarmo-nos em alguns dos marcos fundamentais da ação da Instituição no período entre 2005 e 2015. Nada do que foi feito teria sido possível sem o empenhamento total dos Juízes Conselheiros, dos Magistrados do Ministério Público, dos dirigentes e funcionários – que constituem um exemplo de empenhamento no exercício do serviço público e mais do que isso, no desempenho de uma essencial função de soberania, constitucionalmente consagrada.

O mundo de hoje entende cada vez mais e melhor que os recursos não são infinitos, que os recursos públicos não são inesgotáveis, devendo ser aplicados criteriosamente e protegidos de quem os queira desperdiçar e delapidar. É neste contexto que se situa o papel fundamental e insubstituível dos Tribunais de Contas como guardião dos dinheiros públicos.

O primeiro desafio que se colocava à Instituição relacionava-se, assim, com a necessidade de um ajustamento legislativo – de modo a assegurar que o Tribunal de Contas se afirmasse como detentor de uma jurisdição completa, relevante e eficiente na estrutura do Estado.

A realização em 2007 da exposição “Contas com História”, a publicação do respetivo catálogo, a divulgação virtual dessa mostra bem como a reedição da notável obra da Professora Virgínia Rau sobre a jurisdição de contas na Idade Média, além do estudo sobre o Regimento dos Vedores da Fazenda de 1516 e a dádiva a estampa das inéditas, dadas como perdidas, lições do Professor Afonso Costa em Coimbra representaram contributos importantes para a historiografia portuguesa e para a consolidação da imagem pública do Tribunal de Contas, como uma das instituições mais antigas de Portugal. A ação da Dr<sup>a</sup> Judite Cavaleiro Paixão e de toda a sua equipa dever ser destacada, sobretudo considerando que o arquivo do Tribunal é, sem considerar a Torre do Tombo, o mais rico para o estudo e o conhecimento da Administração Pública – estando a ele ligado o Conselheiro Henrique da Gama Barros verdadeiro continuador de Alexandre Herculano.

## 2. A reforma de 2006

A Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, concluiu um longo processo no sentido da reforma do Tribunal de Contas, que, na essência, correspondeu a uma dupla necessidade. Por um lado, corrigir às situações que obstavam à eficácia e eficiência da atuação do Tribunal; por outro lado, a de adaptar a sua atuação ao evoluir da gestão financeira pública, tendo em vista a sua consolidação como órgão supremo de auditoria e de efetivação das responsabilidades financeiras.

A aplicação da Lei nº 48/2006 permitiu, com efeito, tirar um conjunto de lições, sobretudo considerando a necessidade de responder à questão tantas vezes repetida sobre quais as consequências práticas da acção disciplinadora do Tribunal.

A evolução da realidade económica e social portuguesa nos últimos anos havia registado transformações muito profundas a que o Tribunal de Contas não poderia ficar indiferente. Desde logo, o desenvolvimento de novas formas contratuais na vida económico-financeira e a crescente utilização por parte da Administração Pública de formas de organização privadas (devendo aqui recordar-se a reflexão fundamental da Professora Maria João Estorninho em *A fuga para o direito privado na Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 1996) exigiam do Tribunal de Contas um esforço constante de acompanhamento das novas realidades, sobretudo tendo presente a sua relevância em sede de fiscalização prévia, pelo que urgia dotar o Tribunal dos instrumentos adequados ao cumprimento das suas atribuições e competências.

Não poderia, assim, o Tribunal deixar de considerar um movimento crescente de criação de novas formas de organizar a realização dos gastos públicos, com a consequência de se desenvolver um sistema desigual e aleatório de não subordinação de muitos entes públicos às obrigações de controlo prévio das finanças públicas.

Por outro lado, não se podia esquecer a importância da integração de Portugal no espaço político e financeiro da União Europeia. As exigências daí

decorrentes em matéria de estabilidade financeira e orçamental, na origem de diversas reformas em curso com o objetivo principal de reduzir o peso do Estado e da despesa pública, apelavam a que o Tribunal de Contas concentrasse a sua ação em domínios muito específicos, garantindo a observância da legalidade financeira.

Outro grupo de circunstâncias que não poderia deixar de influenciar a atividade do Tribunal resultava do reforço da descentralização e, por esta via, o incremento da atividade administrativa e dos poderes financeiros de uma galáxia complexa de entidades locais, a exigir um cuidadoso controlo e um esforço de atualização permanentes.

Além de que, o Estado moderno exige um reforço de instrumentos de responsabilização e transparência que permitam aos cidadãos exercer um real controlo quanto à prestação de contas e quanto ao respeito pela sustentabilidade das finanças públicas e da equidade intergeracional.

Todas estas situações mantinham uma extraordinária atualidade, além de terem conhecido um largo incremento, num contexto político, social e económico marcado por uma dinâmica de profunda mudança do Estado Social de Direito.

Perante esta tendência, impunha-se ao Tribunal de Contas uma reflexão profunda sobre como assegurar a resposta adequada e em tempo próprio às mutações da atividade controlada e como garantir a verdade, a regularidade e a correção da gestão financeira pública.

Nesta reflexão, o Tribunal considerou o duplo papel que lhe foi cometido num sistema cada vez mais complexo de equilíbrio de funções e de poderes. Por um lado, o contributo para a concretização da legalidade e da justiça substancial na gestão dos instrumentos financeiros disponibilizados pela sociedade e obtidos por meio da limitação do património dos particulares, o que só seria possível através de adequados meios de controlo e de responsabilidade; por outro lado, o contributo para a melhoria da gestão financeira pública, prestando um apoio indispensável ao Parlamento na fiscalização política, reforçando as recomendações e sugestões dirigidas aos Governos e

à Administração, efetivando responsabilidades financeiras e criando um sistema de informação público, aberto à sociedade e às instituições sociais (contribuintes, agentes da opinião pública, comunicação social).

Se as questões substanciais tinham de ser, e foram, consideradas na sequência da aprovação da Constituição de 1976 e suas revisões posteriores, o certo é que se tornava indispensável garantir o princípio substantivo de prestação de contas e de verificação da utilização dos dinheiros e valores públicos, o que, em nosso entender, passava por uma reforma cirúrgica, mas profunda, assente nas seguintes premissas:

- a) na mudança de paradigma relativamente à jurisdição do Tribunal;
- b) na necessidade de evitar o exercício de poderes ou competências desprovidas de sentido útil face aos fins principais do Tribunal;
- c) na necessidade de assegurar a intervenção em áreas que, por força de mecanismos vários, tinham saído ilegitimamente do âmbito de acção do Tribunal, tantas vezes por força de uma prática incorreta reiterada por parte das administrações públicas;
- d) na necessidade de reduzir a significativa percentagem de processos de efetivação de responsabilidades financeiras arquivados, combatendo as suas causas.

Neste sentido se tinha pronunciado o Presidente da República, Dr. Jorge Sampaio, ao referir que “é imperioso evitar que se alimente na opinião pública a imagem de impunidade quanto a erros culposos de gestão dos bens do Estado, sem excluir o sector público empresarial, tornando mais efetivas as suas funções jurisdicionais ou superando disfuncionamentos internos importará, assim, corrigir imprecisões legislativas que têm impedido uma melhor atuação em matéria de processos de efetivação de responsabilidades financeiras, quando aquela pertence em exclusivo ao Ministério Público” (cf. discurso de tomada de posse do Presidente do Tribunal de Contas, a 28 de Outubro de 2005), bem como o anterior Presidente do Tribunal de Contas, Conselheiro Alfredo José de Sousa.

A circunstância de o âmbito da jurisdição do Tribunal ter sido até então definido em função de um critério puramente subjetivo – em razão da natu-

reza das entidades – contribuía para a existência de áreas onde a efetivação de responsabilidades pela gestão e utilização de fundos públicos era impossível, criando-se, por esta via, uma situação de desigualdade de tratamento sem que houvesse razões que o justificassem.

Para solucionar este problema, o Governo apresentou ao Parlamento a Proposta de Lei nº 73/X que viria a ser objeto de debate e aprovação e que deu lugar à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, que alterou a regra da jurisdição, passando a assentar num paradigma objetivo, baseado no princípio da responsabilização de todos os utilizadores e gestores de dinheiros ou outros valores públicos, que a doutrina já havia sustentado mas que a lei ainda não previa<sup>2</sup>.

Esta alteração teve repercussões na atividade do Tribunal no seu conjunto. Deve notar-se que esta mudança de paradigma constitui uma das principais alterações introduzidas pela lei de 2006 procedeu. Indo ao encontro da evolução do Estado contemporâneo, cujas finalidades são realizadas por pessoas colectivas de direito público ou por pessoas colectivas de direito privado, prevalecendo não tanto o estatuto formal mas a natureza substancial dos entes jurídicos que têm a seu cargo a realização dos fins colectivos e a satisfação das necessidades públicas. Não faz mais sentido hoje que as responsabilidades pela utilização de dinheiros e valores públicos se limitem aos responsáveis e às entidades tradicionais da Administração Pública quando, cada vez mais, o próprio Estado e as administrações encontram novas formas de realizar com maior eficácia e economicidade as tarefas que lhes estão confiadas. A cegueira em relação a esta evolução originaria a criação de mecanismos de desresponsabilização e de zonas de penumbra que permitiriam a impunidade e muitas vezes a confusão entre interesses públicos e meramente privados em prejuízo da sociedade.

No mesmo sentido, quanto às alterações verificadas em sede de fiscalização prévia e concomitante resultaram, em primeira linha, da necessidade de evitar o exercício de competências desprovidas de sentido útil. Referimos, em especial, ao “visto” nos contratos adicionais relativos a contratos de empreitadas de obras públicas, onde, não raras vezes, os efeitos das

---

<sup>2</sup> A proposta de Lei nº 73/X que deu origem à Lei nº48/2006, de 29 de agosto, foi aprovada na generalidade a 23 de junho de 2006, na especialidade a 18 de julho de 2006 e a sua votação final global a 26 de julho de 2006.

decisões de recusa de visto assumiram um carácter puramente ficcional, perante a circunstância de, aquando da respectiva notificação, o facto estar já consumado. Não é possível interromper obras públicas sem prejuízo para o interesse público e a prevalência num “faz-de-conta” inaceitável em que o visto era puro formalismo sem qualquer consequência no caso de contratos adicionais, nos quais há evidentes abusos que devem ser analisados em sede de responsabilidade (na fiscalização sucessiva e concomitante).

A necessidade de reconquistar áreas de intervenção que, pelas razões já aduzidas, tinham saído do campo de acção da 1ª Secção, levou a que o legislador clarificasse o âmbito de incidência de fiscalização prévia, em consonância, aliás, com novo paradigma objectivo da jurisdição do Tribunal. Referimo-nos à nova redacção do artigo 5.º, n.º 1 al. c), cuja concretização dependeria, em grande medida, da jurisprudência do Tribunal a ser desenvolvida a partir da análise de situações concretas.

Outro dos motivos por que urgia reformar o sistema existente prendia-se com a significativa percentagem de arquivamentos de processos de responsabilidade financeira (entre 90% e 95%) por parte do Ministério Público, com base em motivações várias (insuficiência dos elementos constantes dos relatórios, impossibilidade legal de realizar diligências complementares, falta do exercício do contraditório, entre outros). Havia, assim, que ir à origem do mal que não tinha a ver com a acção do Ministério Público, mas com a fragilidade dos instrumentos disponíveis – designadamente na articulação com os organismos de controlo interno, no reforço dos instrumentos ao serviço do Ministério Público. Nesta medida, a experiência aconselhou o combate a estas causas, bem como à ponderação do alargamento da legitimidade a outras entidades, tendo também em atenção o sentido responsabilizador desse alargamento e o seu carácter subsidiário em relação à competência do Ministério Público neste domínio.

Em termos genéricos, pode dizer-se que o objetivo da reforma de 2006 foi, acima de tudo, promover a consolidação do Tribunal de Contas como órgão supremo de auditoria e de efectivação de responsabilidades. Para isso, foi necessário dotá-lo de um quadro jurídico adequado, cujas linhas principais são as que de seguida se identificam.

## **Principais linhas da reforma de 2006**

A necessidade de reforma operada pela Lei n.º 48/2006 foi amplamente discutida pelo Plenário Geral do Tribunal, do qual resultou uma posição unânime com vista à resolução dos problemas que afetavam o funcionamento da Instituição. Com efeito, foi o Tribunal, como instituição, que assumiu a necessidade de partir da sua própria experiência para uma reforma precisa, cirúrgica e sustentada.

As alterações introduzidas por esta lei corresponderam, assim, no essencial às preocupações expressas em Plenário Geral e tiveram reflexos em toda a actividade desenvolvida pelo Tribunal, destacando-se as que se traduziram: (i) na clarificação das entidades sujeitas a fiscalização prévia; (ii) no reforço da fiscalização concomitante; (iii) no alargamento da jurisdição do Tribunal; (iv) na tipificação de novas infracções financeiras; (v) na clarificação das situações susceptíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória; (vi) no intensificar da jurisdicinalização das 1ª e 2ª Secções; (vii) no alargamento da legitimidade para instauração de acções de efectivação de responsabilidades financeiras; (viii) no reforço dos poderes do Ministério Público; (ix) na intensificação da função pedagógica das recomendações do Tribunal de Contas; (x) e na clarificação do conteúdo dos relatórios dos órgãos de controlo interno.

### **O novo regime da fiscalização prévia e da fiscalização concomitante**

A tendência crescente de privatização do regime jurídico da Administração Pública, quer na forma quer, não menos vezes, na substância, por via, designadamente, da criação “ex novo” de entidades de direito privado e da transformação, fusão ou reestruturação de entidades públicas já existentes para prosseguir funções administrativas, determinou importantes alterações quanto à fiscalização prévia e à fiscalização concomitante.

Complementarmente, sujeitou-se a visto prévio os atos e contratos das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por outras entidades públicas, cujo objecto consista essencialmente no desempenho de funções

administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferências dos orçamentos da entidade ou entidades que as criaram, sempre que daí resultasse a subtração de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas [(artº 5º, nº 1, al. c)].

Com esta alteração pretendeu-se manter o visto obrigatório para as operações efetuadas com a utilização de dinheiros públicos no desempenho de funções administrativas, independentemente da natureza ou da forma jurídica da entidade que as realiza, combatendo-se a fuga a esta forma de controlo. Consagrou-se, assim, um critério objetivo de sujeição à fiscalização prévia.

Não se tratou, porém, de um alargamento do âmbito da fiscalização prévia mas apenas de uma melhor precisão do seu conteúdo ou de uma consolidação de poderes, com o objectivo de evitar o surgimento de interpretações abusivas e a criação de entidades que só pelo facto, tantas vezes ficcional, de não revestirem natureza administrativa estariam dispensadas do visto do Tribunal. Deve, contudo, sublinhar-se que, para a determinação do exato sentido e alcance da norma contida no artigo 5.º, n.º 1, al. c), que rege esta matéria seria fundamental a jurisprudência do Tribunal. No entanto, era possível desde logo demarcar duas zonas que exigiam graus de intervenção diferentes:

- antes do mais, um domínio claramente demarcado por entidades criadas única e exclusivamente para lançar procedimentos pré-contratuais e gerir obras públicas;
- de outro lado, um campo de transição, a carecer de análise casuística jurisprudencial, devendo as entidades em caso de dúvida optar por remeter os processos ao Tribunal.

Em reforço do princípio da selectividade e da eficácia do controlo prévio, ainda se dispensou de visto os contratos adicionais de contratos visados, devendo, porém, ser remetidos ao Tribunal no prazo de 15 dias, a contar do início da sua execução [(artº 47º, nº 1, al. d)]. E aqui consagrou-se uma maior exigência quanto ao prazo e à sua contagem relativamente ao regime anterior.

Trata-se de uma alteração significativa em relação à qual há que ter presente diversos aspetos. Em primeiro lugar, este regime de dispensa apenas abrange os verdadeiros contratos adicionais, ou seja, os que reúnam os requisitos legalmente previstos para poderem ser qualificados como tais (o que muitas vezes não acontece quando se qualificam os actos como tendo essa natureza).

Em segundo lugar, tais contratos teriam de ser remetidos ao Tribunal, estabelecendo o legislador um prazo curto (15 dias após o início da sua execução), o que permitiria a realização de ações de controlo durante a execução do contrato e uma maior responsabilização de quem autorizou a despesa e a celebração de tais contratos.

Em terceiro lugar, estamos perante matérias que apelam a uma melhor e maior articulação da fiscalização prévia com a fiscalização concomitante, tendo o legislador dado igualmente corpo a esta pretensão através da atribuição expressa à 1ª Secção do Tribunal do poder de realizar auditorias à “**execução de contratos visados**” [(artigo 49.º, n.º 1, alínea a)] – o que reforça a perspectiva de controlo substancial da utilização de dinheiros e valores públicos.

A nova lei isentava contratos adicionais de fiscalização prévia, reforçando, em contrapartida, a fiscalização concomitante que constituía até então uma área que carecia de ser desenvolvida. Este reforço surgia potenciado pelo curto prazo concedido às entidades para remeterem tais contratos ao Tribunal, permitindo um acompanhamento sistemático da execução dos actos contratuais e pela circunstância de agora ser o mesmo Juiz Conselheiro quem passava a apreciar o contrato principal e os contratos adicionais, garantindo-se, por esta via, uma verificação uniforme com base em critérios idênticos. A coerência e a unidade de critérios reforçaram claramente a responsabilização.

Em simultâneo, apurou-se o controlo do Tribunal, através da extensão do poder de fiscalização prévia às minutas dos contratos independentemente da forma a que obedeça a sua celebração e da clarificação do conceito legal de contrato, considerando-se como tais “os acordos, protocolos ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou

patrimoniais” (artigo 46.º, n.º 2). Também aqui, o que deveria orientar a atividade de controlo é a utilização de dinheiros públicos, independentemente da forma ou do título jurídico habilitante.

Reduziu-se, ainda, o prazo que as entidades dispõem para remessa ao Tribunal dos processos que produzem efeitos antes do visto, de 30 para 20 dias, com o objectivo de conferir maior celeridade ao processo de visto, o que permite atenuar as limitações que neste domínio se podiam colocar à eficácia da fiscalização prévia perante a execução de contratos antes de o Tribunal se pronunciar (artigo 82º, n.º 2).

Longe de se considerar a sacralização do visto, o que se pretendia era transformar a fiscalização prévia num complemento natural da fiscalização concomitante, e vice-versa. Para uma Administração eficaz e ágil é indispensável dispor-se de maior responsabilização, privilegiando-se a análise substancial à apreciação meramente formal.

Sublinhe-se, ainda, que a alteração já referida ao artigo 49.º, n.º 1, al. a), conferiu uma nova dinâmica à fiscalização concomitante, apostando-se numa acção de controlo mais pedagógica e mais abrangente, na medida em que a actuação do Tribunal vai, nesta sede, para além da verificação dos aspectos puramente formais dos actos e contratos geradores de despesa.

### **A responsabilidade financeira – regime e efetivação**

A natureza do Tribunal de Contas confere à Instituição a importante função de responsabilização dos gestores e utilizadores de dinheiros públicos.

Por isso, a responsabilidade financeira constitui, a par das restantes formas de responsabilidade, uma modalidade autónoma com fundamentos próprios, sendo hoje inquestionável a sua coexistência com a responsabilidade civil, criminal, política e disciplinar.

E isto é tanto verdade para os cultores das finanças públicas<sup>3</sup> como para os constitucionalistas, podendo nós, a este propósito, recordar por todos Gomes Canotilho e Vital Moreira que numa análise, ainda que breve, das competências do Tribunal de Contas consagradas constitucionalmente, se referem emblematicamente à efetivação da responsabilidade por infracções financeiras como uma “consequência lógica e natural das anteriores competências, em particular da de julgar as contas públicas”. O que está especialmente em causa, acrescentam estes autores, “é a responsabilidade financeira e não de outro tipo, nomeadamente a responsabilidade penal, que só pode ser efetivada por meio dos tribunais judiciais”<sup>4</sup>.

Refletindo esta autonomia conceptual, a actual Lei de Enquadramento Orçamental faz uma referência expressa à responsabilidade financeira (artigo 70.º), colocando-a a par das restantes modalidades de responsabilidade em que podem incorrer os titulares dos cargos políticos, os funcionários e agentes do Estado em virtude da prática de atos financeiros contrários à lei.

A responsabilidade financeira constitui, assim, a possibilidade de se fazer um juízo de censura que recai sobre todos aqueles que em relação aos recursos públicos não deram cumprimento aos deveres de legalidade e regularidade a que estavam adstritos.

Como afirma Eduardo Paz Ferreira sobre a lógica de reciprocidade dos deveres dos contribuintes: “Se, de facto, o Estado tem o dever de exigir dos contribuintes um comportamento correcto e de penalizar infracções fiscais, estes têm o direito a exigir do Estado que ponha de pé mecanismos adequados a controlar a utilização dos dinheiros públicos e a actuação dos agentes de decisão financeira, bem como a sua efectiva responsabilização”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Vd., por todos, ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vols. I e II (reimp.), Almedina, Coimbra, 2007; EDUARDO PAZ FERREIRA, *Os tribunais e o controlo dos dinheiros públicos*, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, vol. II, Coimbra Editora, 2001.

<sup>4</sup> In *Constituição da República Portuguesa anotada*, 3ª ed., Coimbra Editora, 1993, pág. 819.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, pág. 152.

É certo que a censura do comportamento dos que atuam em nome do Estado se pode e deve colocar segundo esta lógica de reciprocidade, mas não é menos certo que tal exigência, que tem uma clara base de sustentação na existência de um especial vínculo jurídico, resulta da necessidade de conformação da actividade financeira pública com as normas do Estado de Direito democrático ou, se quisermos, da exigência de uma certa ordem económica constitucionalmente imposta à Administração, ao poder político e ao poder judicial.

Neste contexto, a responsabilidade financeira conferia eficácia acrescida ao sistema de controlo, afirmando-se como essencial à prevenção e repressão da incorreta utilização dos fundos públicos. Daí a necessidade de combater todas as formas de impunidade e de criar instrumentos dissuasores eficazes que sejam compreendidos pelos cidadãos e que se constituam em fatores de confiança no seio do Estado moderno.

Não poderíamos deixar de reconhecer assim, que, na prática, a responsabilização dos que indevidamente utilizam os dinheiros públicos deveria constituir preocupação central, num momento em que se repensa o papel do Estado e em que floresce, em certos setores da doutrina económica, algum cepticismo quanto à utilização dos dinheiros públicos – até porque não podemos esquecer que a reflexão da escola da “escolha pública” exige a compreensão de que há cuidados redobrados a ter na realização das despesas públicas e na adopção de medidas com repercussões alargadas no tempo e no espaço.

Foi perante este circunstancialismo que a reforma de 2006 se orientou no sentido do reforço dos poderes jurisdicionais do Tribunal e, em complemento, no da correcção de algumas disfunções que obstavam à existência de plena articulação entre o exercício da função jurisdicional e o exercício da função de auditoria. Vejamos em que medida.

## **O alargamento da jurisdição**

Num primeiro plano e em nome da defesa dos valores e dinheiros públicos, onde quer que se encontrem, a nova lei alargou o regime da responsabilidade financeira a todos quantos gerem ou utilizam dinheiros públicos (artigo 2.º).

Tal significa que, para efeitos de responsabilização, deixou de ser relevante a natureza da entidade, que pode ser pública ou privada, administrativa ou empresarial, importando tão somente a natureza dos dinheiros ou outros valores geridos ou utilizados. Sempre que estes revistam natureza pública, o respectivo gestor ou beneficiário terão que responder perante o Tribunal pela sua utilização. Só assim se evita a existência de fundos de controlo por razões formais ou estatutárias – pondo em causa a unidade e a igualdade de tratamento de dinheiros públicos originados nos contribuintes, de que o Estado em sentido lato é mero fiel depositário.

Este alargamento do regime da responsabilidade financeira é, deste modo, uma consequência natural do princípio da prestação de contas a que todos os gestores e beneficiários de dinheiros, de fundos ou valores públicos já se encontravam sujeitos.

## **A clarificação da responsabilidade reintegratória**

O reforço da função jurisdicional do Tribunal teve igualmente eco no regime da responsabilidade financeira previsto nos artigos 59.º a 70º da Lei de Processo e Organização do Tribunal de Contas. Em matéria de responsabilidade reintegratória, cumpre, pois, salientar as seguintes alterações.

Antes do mais, temos a densificação do conceito de alcance, definido como o desaparecimento de dinheiros ou outros valores públicos, independentemente da acção do agente, o que permite claramente distinguir este ilícito financeiro da situação que configura o “desvio” (artigo 59.º, n. 2).

Em segundo lugar, devemos considerar a clarificação do conceito de pagamentos indevidos por via da densificação da noção de dano, surgindo a obrigação de reposição nas situações em que embora existindo contraprestação esta não se revele idónea ou adequada aos fins da entidade em causa ou consentânea com os usos normais de determinada actividade (artigo 59.º, n.º 4)<sup>6</sup>. Não basta haver contrapartida, é fundamental que o interesse público esteja presente e seja devidamente salvaguardado.

Em terceiro lugar, merece referência a tipificação da obrigação de indemnizar como ilícito financeiro, quando tal obrigação resulte da violação de normas financeiras com prejuízo para o erário público, reforçando-se, por esta via, a responsabilidade dos gestores públicos (artigo 59.º, n.º 5). Neste sentido, se houver obrigação de indemnizar para a entidade pública, o Tribunal pode condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes.

Por fim, há que registar a referência à culpa grave nos casos de não arrecadação de receitas prevista no artigo 60.º, alteração que teve por escopo a uniformização dos pressupostos processuais que estão na origem da responsabilidade financeira. Nesses termos, pode o Tribunal condenar o responsável na reposição das importâncias não arrecadadas em prejuízo do interesse público.

---

<sup>6</sup> Para ilustrar a necessidade do esclarecimento do conceito de pagamento indevido, citamos o Juiz Conselheiro Lídio de Magalhães: “Se o conselho Administrativo de um serviço público, encarregado de fazer medições meteorológicas, procedeu à aquisição de um elefante (...) não há responsabilidade financeira porque o dispêndio de dinheiros públicos teve a contrapartida efectiva”, *Era uma vez a responsabilidade financeira (algumas reflexões sobre o regime da responsabilidade financeira na Lei nº 98/97, de 26 de agosto)*, I Encontro do Tribunais de Contas de Espanha e Portugal, Lisboa, 25-26 de setembro de 2003. Hoje, esta afirmação perdeu actualidade uma vez que a reforma de 2006 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas visou expressamente resolver esse problema.

## **O reforço da responsabilidade financeira sancionatória**

Também no âmbito da chamada responsabilidade financeira sancionatória, isto é, que dá lugar ao pagamento de multa, há que salientar alterações que, no essencial, se traduziram no reforço dos poderes jurisdicionais do Tribunal, através da tipificação de três novas infracções financeiras, passando assim o Tribunal a aplicar multas, para além das situações já previstas no artigo 65.º.

Em primeiro lugar, refinaram-se as multas aplicadas “pela execução de contratos a que tenha sido recusado o visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos” [alínea h)].

Previu-se ainda o sancionamento “pela utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista” [alínea i)], bem como pelo não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal” [alínea j)] e “pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à admissão de pessoal” [alínea l)].

A infracção identificada na al. h) é a consagração expressa, como fonte de responsabilidade financeira sancionatória, do incumprimento de uma decisão do Tribunal – no caso de recusa de visto ou de ilegítima não submissão ao mesmo. No caso da alínea i), abrange-se os demais responsáveis, os gestores públicos, pela utilização indevida de dinheiros e outros valores públicos. Na alínea j), visa-se o reforço da eficácia das recomendações formuladas pelo Tribunal. Quanto à infracção identificada em l), tratou-se apenas de acolher na sede própria o que constava já de legislação avulsa.

## O pagamento voluntário da multa como forma de extinção da responsabilidade

A nova lei consagrou ainda o pagamento voluntário da multa entre as formas de extinção da responsabilidade sancionatória (artigo 69.º, n.º 2, alínea d)<sup>7</sup>. Trata-se de uma faculdade reconhecida aos visados no sentido de obstar a um processo de responsabilidade quando esteja identificada a prática de uma infração financeira punível com multa, nos termos dos artigos 65º e 66.º da LOPTC. O pagamento voluntário, para ser relevante, deverá ter lugar em fase anterior à do julgamento. A prática tinha demonstrado a relevância do recurso a esta faculdade por parte dos visados pelo elevado número de requerentes.

## A culpa e a prova

Um dos problemas que com grande premência se havia colocado à atividade jurisdicional do Tribunal era o que se prendia com a imputação da culpa ao agente. Para esta situação muito tinha contribuído a inexistência de uma elaboração dogmático-conceptual em torno da responsabilidade financeira, o que criava sérias dificuldades à afirmação do seu campo de ação, da sua identidade e efetivação<sup>8</sup>.

Sem querermos aprofundar esta problemática, a verdade é que a inexistência de uma teoria jurídica sobre esta temática tinha permitido comparar a responsabilidade financeira com outras formas de responsabilidade, colhendo elementos de umas e de outras, especialmente das responsabilidades civil e criminal, esquecendo-se muitas vezes o que a matéria financeira tem de específico.

---

<sup>7</sup> Esta alteração foi introduzida pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.

<sup>8</sup> Veja-se, a este propósito, o trabalho desenvolvido por JOÃO FRANCO DO CARMO, *Contributo para o estudo da responsabilidade financeira*, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 23, 1996, págs. 35 e segs... Também nós tivemos oportunidade de abordar esta problemática in *Responsabilidade financeira*, DJAP, Vol. VII, Lisboa, 1996 (atualizado em 2007 in DJAP, 3º supl., Lisboa, 2007); e, da nossa autoria, “*Um novo paradigma – a responsabilidade financeira na Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto*”, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Motta Veiga*, Almedina, Coimbra, 2007, págs. 737 e segs..

Para nós, a questão está em determinar o que de particular tem a responsabilidade financeira em sentido estrito, de onde deriva e quais os pressupostos em que deve assentar. Em termos abstratos, pode dizer-se que a responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória se concretiza em torno de uma prática ilícita e culposa cuja imputação ao agente obriga a, apesar das diferenças entre ambas, duas indagações sobre a sua estatuição:

- (i) a ilicitude, ou seja, a identificação de um facto contrário à lei sem que ocorra uma causa de justificação (que no caso da responsabilidade reintegratória conduz a uma perda patrimonial);
- (ii) a culpa, na medida em que a acção deve assentar numa tal relação de meios- -fins, incorrendo o agente num juízo de censura, seja por ter pretendido directa, necessária ou eventualmente atingir as normas violadas (dolo), seja por não ter pretendido pautar-se pelos deveres de cuidado que ao caso cabiam (negligência ou mera culpa).

Analisada nestes termos, a apreciação dos pressupostos da responsabilidade financeira não difere da que se faz à luz das demais formas de responsabilidade. Apesar das semelhanças, há, todavia, que sublinhar uma diferença de fundo que reside na circunstância de o agente revestir a qualidade de um fiel depositário, a quem é confiada a guarda de dinheiros ou outros valores públicos, sobre o qual recai o dever de prestar contas e a responsabilidade de demonstrar que agiu de forma diligente, em observância das obrigações legais que sobre ele impendem (Artigos 1187º e seguintes do Código Civil). A este circunstancialismo acresce ainda o facto de ser esse depositário quem melhor posicionado está para proceder a tal demonstração.

É, pois, com base nestas razões que o legislador veio expressamente investir os visados na obrigação de demonstrarem que utilizaram os dinheiros públicos de forma legal, regular e coincidente com os critérios da boa gestão. Para o efeito é-lhes garantido “**o acesso a toda a informação disponível necessária ao exercício do contraditório**” (artigo 61º, n.º 6).

A este propósito, deve referir-se a clarificação legislativa de que as acções de responsabilidade financeira são instauradas com base nos relatórios do Tribunal e dos órgãos de controlo interno, quando estes evidenciem factos

constitutivos de responsabilidade financeira (artigo 57.º, n.º 1), devendo com o requerimento ser apresentadas as provas disponíveis (artigo 90.º, n.º 3), a que poderão acrescer todos os demais meios de prova apresentados pelo demandado (artigo 92.º, n.º 2). O sublinhar da exigência quanto às provas pretende, no fundo, garantir sucesso dissuasório ou sancionatório à acção disciplinadora do Tribunal.

### **A jurisdicionalização das 1ª e 2ª Secções do Tribunal**

Outro dos pontos fortes da nova lei é o que se prende com a atribuição às 1ª e 2ª Secções do poder de aplicar multas pela prática de infracções tipificadas no artigo 66.º [artigos 77.º, n.º 4, e 78º, n.º 4, alínea e)]. Esta opção tem na sua base razões de celeridade, de dissuasão e de natureza funcional, atento o momento e a circunstância em que tais infrações podem ocorrer – durante uma acção de controlo desenvolvida por uma ou por outra das Secções do Tribunal – mas também razões relacionadas com a própria natureza das infrações em causa que, no essencial, resultam da violação de prazos legais ou de especiais deveres de colaboração para com o Tribunal. Tal significa que nos encontramos num domínio onde se impõe atribuir aos juízes relatores competência para a aplicação das multas correspondentes. Além de que esta nova disposição vem atribuir poder jurisdicional a todas as Secções ou Câmaras do Tribunal.

Outra inovação importante é a que resulta da previsão do artigo 65º, n.º 7, que confere, também às 1ª e 2ª Secções do Tribunal, o poder de relevar a responsabilidade financeira sancionatória, mediante a verificação dos seguintes requisitos cumulativos: o facto ser imputável ao agente a título de negligência; não existirem recomendações do Tribunal de Contas ou de órgão de controlo interno para correção da irregularidade em causa; ser a primeira vez que o Tribunal ou o órgão de controlo interno vêm censurar o agente pela prática daquela irregularidade.

Trata-se, a nosso ver, de uma alteração que procura reforçar o carácter pedagógico da acção do Tribunal em detrimento do puramente sancionatório, ao mesmo tempo que permite conferir maior eficácia à função jurisdic-

cional do Tribunal, através da valoração das infrações financeiras mais graves.

## **O alargamento da legitimidade processual**

Com o intuito de reforçar a articulação entre as funções de controlo financeiro e jurisdicional, a reforma de 2006 introduziu ainda uma nova dinâmica em matéria de legitimidade processual e da ação do próprio Ministério Público.

De facto, na versão originária da Lei n.º 98/97, cabia exclusivamente ao Ministério Público requerer o julgamento de responsabilidades no Tribunal de Contas. Contudo, a experiência neste domínio aconselhou que se ponderasse o alargamento da legitimidade processual a outras entidades interessadas, tendo também em atenção o sentido responsabilizador desse alargamento.

Desta feita, concretizou-se esse alargamento, atribuindo legitimidade não só “aos órgãos de direcção, superintendência ou tutela sobre os visados, relativamente aos relatórios das ações de controlo do Tribunal”, mas também “aos órgãos de controlo interno, relativamente aos relatórios das ações de controlo desenvolvidas por estes órgãos”. Frise-se, porém, que este direito de ação tem carácter subsidiário, podendo ser exercido no prazo de 30 dias a contar da publicação do despacho do Ministério Público que declare não requerer procedimento jurisdicional [art.º 89º, n.º 2)].

A par desta alteração, o Ministério Público viu reforçados efetivamente os seus poderes, podendo agora realizar as diligências complementares que entender adequadas a fim de serem desencadeados eventuais procedimentos jurisdicionais.

Neste sentido, os serviços de apoio ao Ministério Público foram reforçados. Refira-se, ainda, que o Ministério Público passou a poder assistir às sessões da 2ª. Secção e a dispor de vista sobre os respetivos processos, emitindo

parecer sobre a legalidade das questões deles emergentes quando for o caso. Este facto permitiu já um melhor entendimento e articulação entre o Tribunal e a acção dos Procuradores-Gerais Adjuntos.

### **A relevância dos relatórios dos órgãos de controlo interno em sede de responsabilidade financeira**

A atividade de controlo e de inspeção desenvolvida pelos órgãos de controlo interno ganhou uma nova dinâmica, o que se compreende, aliás, se pensarmos na relação próxima (apesar de se estar perante esferas diferentes de fiscalização) existente entre os órgãos de controlo interno e o Tribunal de Contas, bem patente na existência de um especial dever de coadjuvação daqueles para com a Instituição, que se traduz, designadamente, na remessa dos seus programas anuais e plurianuais de atividades e dos relatórios das suas ações quando se revistam de interesse para o Tribunal – participando o Tribunal no Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno como observador.

Os relatórios das inspeções realizadas pelos órgãos de controlo interno passaram, outrossim, a poder servir de base à efetivação de responsabilidades financeiras, **sem necessidade de prévia aprovação por parte do Tribunal** (artigo 57.º, n.º 2).

Nestes termos e porque tais relatórios podem servir de base à instauração de processos de responsabilidade financeira, quer através do Ministério Público quer dos próprios órgãos de controlo interno, quando for caso disso, a Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, veio estabelecer exigências quanto ao seu conteúdo, esclarecendo [nos termos do artigo 12º, n.º 2, alínea b)] que os mesmos devem conter: todos os factos relevantes; identificação completa e inequívoca dos responsáveis; normas violadas; montantes envolvidos; exercício do contraditório não só institucional mas também pessoal e documentos de suporte respetivos. Em bom rigor, o que se exige não é mais do que o conteúdo que os relatórios de auditoria produzidos pelo Tribunal devem observar (cfr. *vg.* artigo 54.º, n.º 3). Pretende-se, afinal, evitar duplicações e conflitos positivos e negativos nas ações de controlo – o que tem determinado, aliás, um trabalho de articulação e de troca de

informações sobretudo entre a Direção-Geral do Tribunal de Contas e a Inspeção-Geral de Finanças na qualidade de entidade coordenadora no Sistema de Controlo Interno.

### **Intensificação da eficácia das recomendações do Tribunal de Contas**

Uma das alterações que se revelou de maior significado foi a que se prendia com a importância crescente das recomendações e a dignidade jurídica que esta forma de atuação do Tribunal ganhou no contexto da reforma que vimos analisando.

Desde há muito que a formulação de recomendações estava intrinsecamente ligada à forma de atuação por excelência do Tribunal, na sua função de controlo financeiro, cujo campo de incidência se revelava particularmente abrangente e que pode ir da apreciação da legalidade de atos, contratos e demais instrumentos geradores de despesa individualmente considerados, à organização, funcionamento e gestão administrativa e financeira desenvolvida pelas entidades sujeitas ao seu controlo, na sua globalidade ou em aspetos particulares dos mesmos.

Porque o controlo da actividade financeira tende a identificar-se não apenas com uma verificação de legalidade mas com o controlo do respeito por critérios económicos ou de gestão, a intervenção do Tribunal deve ser encarada mais numa perspetiva preventiva, corretiva e pedagógica do que propriamente sancionatória, sendo, aliás, esta uma vertente que na reforma de 2006 se pretendeu reforçar, quer em sede de fiscalização prévia quer no âmbito da fiscalização concomitante e sucessiva.

É por isso que o Tribunal de Contas muito tinha refletido sobre as formas possíveis de otimizar a força e a eficácia das suas recomendações, designadamente no que respeita aos seus efeitos disciplinadores e corretivos, à aplicação e desenvolvimento de mecanismos adequados a prosseguir a sua aplicação e acompanhamento por parte dos destinatários e, por fim, à sua relevância no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Atualmente, pode dizer-se que o ordenamento jurídico vigente passou a incluir os mecanismos necessários a garantir a eficácia das recomendações e a permitir a sua eleição a instrumento privilegiado de atuação do Tribunal de Contas. Podemos já observar o reforço da sua eficácia através da **tipificação como infração financeira o não acolhimento reiterado e injustificado das recomendações formuladas pelo Tribunal**. Assim, verificando-se a persistência do comportamento infrator sem que exista razão que o justifique, poderá o agente ser condenado no pagamento de uma multa. Por outro lado, pode verificar-se a sua relevância na graduação da culpa do agente, determinando a lei que a avaliação deste pressuposto processual deva ser realizado em função das circunstâncias do caso, tendo em conta, designadamente, **o grau de acolhimento das recomendações do Tribunal** (artigo 64.º, n.º 1). Seguindo a mesma linha de orientação, também na graduação das multas deverá o Tribunal ter em consideração, entre outros fatores, **o grau de acatamento de eventuais recomendações** (artigo 67.º, n.º 1).

Há que registar ainda a importância que as recomendações assumem em matéria de relevação da responsabilidade financeira. Entre os requisitos legalmente estabelecidos para que o Tribunal de Contas possa relevar a responsabilidade do agente figura a inexistência **“de recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer outro órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adoptado”** [artigo 65.º, n.º 7, alínea b)]<sup>9</sup>.

Com este novo quadro legal o Tribunal de Contas procurou reforçar o carácter corretivo e pedagógico da sua ação, quer em sede de fiscalização prévia e concomitante quer no âmbito da fiscalização sucessiva. Verificava-se aqui plenamente a natureza muito própria do Tribunal de Contas, uma Instituição a quem cabe não só a salvaguarda da legalidade, mas também a apreciação substancial do funcionamento do Estado Social em termos de eficiência e economicidade.

As alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas constituíram um contributo

---

<sup>9</sup> Sobre as recomendações do Tribunal de Contas, cfr. JOSÉ F. F. TAVARES, *Recomendações do Tribunal de Contas – Conceito, natureza e regime*, in Separata da *Revista de Administração Local*, n.º 214, Lisboa, 2006, págs. 433 e segs..

decisivo para o reforço da importância e do papel do Tribunal de Contas enquanto órgão de soberania ao qual estava confiada a complexa tarefa de assegurar a legalidade financeira e a conformidade económica dos que, em nome dos cidadãos, têm a seu cargo a gestão de dinheiros e valores públicos.

O Tribunal de Contas, no Estado de Direito moderno, desempenha claramente uma função insubstituível, que exige permanentes aperfeiçoamentos. É um tribunal ao qual cabe não apenas um controlo de legalidade, mas também uma fiscalização substancial sobre a utilização dos dinheiros e valores públicos e sobre a eficiência, eficácia e economicidade da respetiva utilização em prol do interesse público. Num tempo em que a regulação por entidades independentes ganha crescente importância nas economias atuais, ao Tribunal de Contas cabe uma função mais ampla e complexa de “jurisdição de legalidade e economicidade” em nome de uma correta e adequada prestação de contas (*accountability*) e responsabilização de quem é chamado a realizar o interesse público. Tratou-se de reforçar a relação legitimadora entre o Estado e os cidadãos-contribuintes, concebendo um reforço da separação de poderes de Montesquieu, através de um órgão de uma moderna judicatura onde o acompanhamento e controlo do modo como se satisfaz as necessidades públicas, como se assegura a sustentabilidade das finanças públicas e como se garante a equidade intergeracional, têm de estar sempre presentes.

### **3. A reforma de 2011**

Em 2011, outra alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas surge no âmbito de uma política de aperfeiçoamento do regime da contratação pública e como corolário da orientação de sujeitar todos os que operam no sistema a um maior rigor e disciplina financeiras.

Por se tratar de uma alteração que tem origem no Memorando de Entendimento celebrado com a *Troika* (*Comissão Europeia, Banco Central Europeu e FMI*), vai ao encontro das preocupações já manifestadas pelo Tribunal, representando, como veremos, mais uma fase no processo evolutivo da

Instituição, inserindo-se na linha de continuidade do quadro jurídico novo traçado pela reforma de 2006.

Não se tratou, porém, em bom rigor, de uma verdadeira reforma, mas sim de alterações pontuais que pretendem conferir maior eficácia à atuação do Tribunal de Contas, na linha da anterior reforma já analisada.

Para melhor compreendermos as motivações que estiveram na sua origem, assim como as suas implicações para a atividade do Tribunal de Contas, é importante que se olhe mais de perto para o Memorando de Entendimento e para a posição do Tribunal sobre as medidas aí contidas.

### **Medidas preconizadas pelo Memorando de Entendimento com implicações na atividade do Tribunal de Contas**

Os pontos 7.22 a 7.27 do Memorando de Entendimento estabeleceram que *“O Governo irá modificar o enquadramento jurídico-nacional da contratação pública e melhorar as práticas de adjudicação, no sentido de assegurar um ambiente de negócios mais transparente e competitivo e de melhorar a eficiência da despesa pública”*.

Deste modo, determinou-se a eliminação de todas as isenções especiais, permanentes ou temporárias, que permitiam a adjudicação direta de contratos de montantes inferiores aos limiares estabelecidos nas Diretivas Comunitárias em matéria de contratos públicos, a fim de assegurar o pleno cumprimento dos princípios de Direito Comunitário; a alteração das disposições do Código dos Contratos Públicos relativas a erros e omissões, a trabalhos ou serviços adicionais, de acordo com as Diretivas Comunitárias; a concretização de medidas adequadas para resolver problemas atualmente existentes que digam respeito à adjudicação direta de obras ou serviços adicionais e garantir que tais adjudicações ocorrem exclusivamente ao abrigo das condições estritas previstas pelas referidas Diretivas; adoção de medidas que tornassem os administradores das entidades adjudicantes financeiramente responsáveis pelo incumprimento das regras de contratação pública e a realização de auditorias/verificações *ex-ante* relativas a

contratação pública, como uma ferramenta para evitar e combater a prática de adjudicações ilegais de obras e serviços adicionais e aumentar a transparência. Tais auditorias seriam asseguradas pelas autoridades nacionais, em especial pelo Tribunal de Contas.

Em suma, as medidas preconizadas pelo Memorando de Entendimento apontavam para três grandes objetivos: a eliminação das isenções que permitiam a adjudicação direta de contratos de montantes inferiores aos limiares comunitários, seja pela via da não aplicação do Código a determinadas entidades, dado o seu âmbito de aplicação, seja pela eliminação das regras legais criadas à margem do código dos contratos públicos que permitem a adjudicação direta de contratos; a alteração do regime jurídico dos trabalhos a mais e dos erros e omissões; e o reforço da fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas na área da contratação, por forma torná-la mais eficaz e abrangente.

Para o Tribunal de Contas todas estas medidas, sem exceção, correspondiam a uma reforma adequada necessária no sentido das recomendações oportunamente feitas pela Instituição. De facto, sobre a primeira das medidas assinaladas – limitação da utilização da figura do ajuste direto – há muito que o Tribunal vinha particularmente sancionando com a recusa do visto, como nos dão conta os Relatórios de Atividades do Tribunal<sup>10</sup>, o recurso a procedimentos por ajuste direto sem que se verifiquem os pressupostos legais que o justificassem, a omissão de publicação do procedimento no Jornal Oficial da União Europeia, quando obrigatório, ou a contratação de serviços com a invocação da exceção “*contratação in house*” sem que se encontrassem preenchidos os respetivos pressupostos legais.

De facto, a jurisprudência do Tribunal de Contas era unânime em considerar que “*o procedimento concorrencial aberto garante, em boa medida, a salvaguarda dos princípios da igualdade e da concorrência e, ainda, os princípios da transparência e da publicidade*”<sup>11</sup>. Por outras palavras, “*só através de procedimentos concorrenciais abertos, e respeitando princípios como os da igualdade e da concorrência, é que se garante, a todos os potenciais interessados em contratar, quer o mais vasto acesso aos proce-*

---

<sup>10</sup> Vd. por todos, o Relatório de Atividades e Contas de 2010, págs. 20 e segs..

<sup>11</sup> Acórdão n.º 23/2011 - 14 Julho -1ª S/PL.

*dimentos, quer a mais ampla observância de outros princípios que estão intimamente relacionados com aqueles: o da transparência e o da publicidade*<sup>12</sup>.

Também em sede de auditorias, o Tribunal de Contas dava particular atenção à temática da contratação pública. E também neste âmbito o Tribunal tinha vindo a sublinhar, como prática de boa gestão, a consulta alargada ao mercado, recomendando que seja sustado o recurso à criação de regimes de exceção, a não ser em casos limite devidamente justificados. Aliás, na auditoria a “Empreendimentos de obras públicas por gestão direta”, que deu origem ao Relatório n.º 17/2009 – 2ª Secção, o Tribunal observou uma fuga frequente ao Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, através da publicação avulsa de diplomas alternativos de exceção, que permitiram o recurso ao ajuste direto. Porém, constatou-se que os investimentos públicos que foram objeto do regime de exceção acabaram por ser precisamente os que apresentaram maiores desvios face ao inicialmente contratado.

A propósito da segunda das medidas referidas no Memorando - alteração do regime jurídico dos trabalhos a mais e dos erros e omissões – sublinhe-se a vastíssima jurisprudência da 1ª e 2ª Secções sobre a matéria e a preocupação manifestada pelo Tribunal quanto à permissividade do Código dos Contratos Públicos no que se refere à admissibilidade de trabalhos para suprimento de erros e omissões (cujo conceito foi amplamente alargado), e respetivo limite quantitativo (que foi aumentado para 50% do preço contratual).

Neste âmbito, impõe-se uma especial referência ao Relatório n.º 8/2010 da 1ª Secção, que procedeu à análise dos adicionais a contratos de empreitada visados e, nomeadamente, às principais causas de desvios financeiros resultantes dos mesmos. Na sequência do observado, o Tribunal recomendou à Assembleia da República e ao Governo que, no quadro das respetivas competências, fosse reponderado a amplitude do regime de suprimento de erros e omissões do projeto constante do Código dos Contratos Público, assim como o respetivo limite quantitativo.

---

<sup>12</sup> Acórdão n.º 16/2011-12 Julho – 1ª S/PL.

Em relação à última das medidas assinaladas – o reforço do controlo financeiro na área da contratação – é compreensível e desejável a sua atribuição ao Tribunal de Contas, uma vez que é a ele que compete acompanhar matérias tão importantes como o rigoroso cumprimento do regime jurídico dos contratos públicos e da concorrência e a salvaguarda do respeito pelo interesse público e pela legalidade nas concessões e parcerias público-privadas. De facto, é fundamental que tais tarefas sejam cometidas a um órgão de soberania investido nos poderes de controlo externo independente, o que corresponde a um sinal de confiança perante as instituições constitucionais portuguesas e a independência do Estado. O papel insubstituível do Tribunal de Contas corresponde à exigência de confiar numa instituição dotada de autoridade pública os poderes de defesa e salvaguarda dos legítimos direitos, deveres e responsabilidades dos cidadãos contribuintes no prosseguimento escrupuloso do interesse público e do bem comum.

Nesta circunstância, e porque estamos no domínio da contratação pública, a fiscalização prévia assume especial importância, não como instrumento de controlo formal mas como garante da equidade e como fator de limitação do endividamento. Com efeito, não se trata de regressar à ideia de um Tribunal de “visto”, mas sim de utilizar os instrumentos de fiscalização prévia para garantir um melhor e mais efetivo controlo das Finanças Públicas, com especial ênfase para a dívida pública.

Esta última medida do Memorando de Entendimento apontava para a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de controlo existente, o que corresponde a uma preocupação já sentida e manifestada pelo Tribunal. Recorde-se o entendimento do Tribunal de Contas, expresso no Acórdão nº 12/2010, que vai no sentido de considerar que nos grandes investimentos, envolvendo avultados compromissos para o futuro, a intervenção do Tribunal devem passar a ser submetidos à fiscalização prévia as minutas dos contratos, antes, portanto, das respetivas assinaturas e produção de efeitos, de modo a prevenir a assunção de relevantes compromissos financeiros por contratos aos quais pode vir a ser recusado o visto<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Acórdão 12/2010, de 26 de março – 1ª S/SS. Em causa estava, recorde-se, um contrato que titulava a constituição de uma parceria público-privada, que se encontrava já em execução, implicando a assunção para a contraparte de avultados compromissos. Significava que, em caso de recusa de visto, significativos pagamentos teriam de ser feitos ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 45.º da LOPTC ou de eventuais pedidos de indemnização. A este propósito, o Tribunal recordou que “toda a legislação anterior à Lei n.º 98/97, pre-

Esta preocupação do Tribunal está refletida no Memorando de Entendimento, assim como está também bem presente na alteração legislativa à Lei do Tribunal, como veremos em seguida.

### **O novo regime de execução dos contratos sujeitos a “visto”**

Uma das novidades principais trazidas pelo novo diploma é a que diz respeito ao novo regime de execução dos contratos sujeitos a “visto”. De facto, o n.º 4 do artigo 45.º vem inibir a produção de quaisquer efeitos antes do “visto” aos atos e contratos de valor superior a € 950 000.

Recorde-se, a este propósito, que até esta alteração a Lei previa que os contratos pudessem produzir efeitos jurídicos antes do “visto”, excetuando efeitos financeiros, devendo, no entanto, os respetivos processos ser remetidos ao Tribunal no prazo de 20 dias a contar do início da sua execução, sob pena de a entidade remetente incorrer em responsabilidade sancionatória. Permitia-se que qualquer contrato, independentemente do seu valor ou dimensão, pudesse ser executado de imediato, enquanto que o respetivo pagamento só poderia ocorrer depois de visado pelo Tribunal.

Por outro lado, o recurso das decisões finais de recusa do “visto” não tem efeito suspensivo, pelo que os contratos podem produzir efeitos até à decisão final, o que significa que, em última análise, mesmo que o Tribunal tenha já emitido um juízo desfavorável relativamente ao contrato em causa, este pode continuar a ser executado até ao trânsito em julgado da decisão. O que acontecia, então, em caso de recusa do “visto”? Uma vez que a decisão de recusa do “visto” não tem efeitos retroativos (cfr. n.º 2 do artigo 45.º) e uma vez que todos os efeitos, de facto ou materiais, resultantes da execução do contrato até então são válidos, prevê a Lei, naturalmente, que os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos até à notificação

---

via que, acima de determinados montantes, os contratos fossem sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal em minuta, antes, portanto, da respetiva assinatura e produção de efeitos, assim se prevenindo a assunção de relevantes compromissos financeiros por contratos aos quais podia vir a ser recusado o visto”. Em conformidade, o Tribunal de Contas recomendou ao Governo que reponderasse a “solução legislativa existente, substituindo-a por solução idêntica à referida, a fim de evitar a futura ocorrência de situações similares”.

da decisão de recusa do “visto” possam ser pagos, respeitando a programação contratual estabelecida (n.º 3 do artigo 45.º).

Ora, esta opção legislativa reduzia, em muito, a eficácia da fiscalização prévia, especialmente no que respeita aos contratos de maior dimensão financeira, retirando utilidade à verificação *ex ante* da sua conformidade à ordem jurídico-financeira vigente pelo Tribunal de Contas.

Assim, e apesar de o Tribunal de Contas dispor de 30 dias para se pronunciar, findo o qual se forma “visto tácito”, o legislador vem agora entender, e bem, que a defesa do interesse público e da boa gestão dos dinheiros públicos, conforme a 1ª Secção do Tribunal tinha já sublinhado<sup>14</sup>, estará melhor assegurada se o “visto” constituir igualmente um requisito de eficácia global, especialmente quando estão em causa contratos que implicam o dispêndio de quantias avultadas.

A par disto, sujeita-se a fiscalização prévia “os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras” (artigo 46.º, n.º 1, alínea d)), assim como os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos não visados, porque dispensados em função do valor, que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras em valor superior ao valor da dispensa de fiscalização prévia, fixado anualmente, no termos do artigo 48.º, pela Lei do Orçamento do Estado (artigo 46.º, n.º 1, alínea b)).

## **O reforço do regime da responsabilidade financeira**

As alterações introduzidas em matéria de responsabilidade financeira fazem-se sentir em dois planos distintos: no plano das “situações sancionáveis” e no plano das sanções aplicáveis aos infratores.

---

<sup>14</sup> No Acórdão n.º 12/2010 – 26 de março – 1ª S/SS, referido supra.

Assim, ao elenco das situações suscetíveis de constituir infração financeira nos termos do artigo 65.º, o legislador fez acrescer outras: “A violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública” (alínea l), e o “não acionamento dos mecanismos legais relativos ao exercício do direito de regresso, à efetivação de penalizações ou a restituições devidas ao erário público” (alínea m).

Em simultâneo, as multas foram agravadas, elevando-se o limite mínimo para 25 Unidades de Conta e o limite máximo para 180 Unidades de Conta.

#### **4. Relações externas**

No plano das relações externas, o período de 2005 a 2015 foi especialmente rico, caracterizado, nomeadamente, pela participação no Conselho Diretivo da Organização Mundial dos Tribunais de Contas (INTOSAI), pela Vice-Presidência e Presidência do Conselho Diretivo da Organização Europeia dos Tribunais de Contas (EUROSAI), pela participação ativa no âmbito do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia e pelo reforço da Organização dos Tribunais de Contas da CPLP, em que o Tribunal de Contas acolhe o Centro de Estudos e Formação.

De seguida, descreve-se sumariamente o quadro principal dos factos relativos às relações externas do Tribunal de Contas, no período em causa, afirmando-se que os mesmos são reveladores da posição de prestígio de que goza na esfera internacional.

##### **4.1. União Europeia**

- a) Participação nas reuniões anuais do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia, tendo

- o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal assumido a Presidência do Comité de Contacto no período de 2011-2012;
- b) Participação do Tribunal de Contas de Portugal nos Grupos de trabalho do IVA, da Contratação Pública e da Qualidade em Auditoria (2005-2009);
  - c) A partir de 2009, o TCP contribuiu também para o Grupo de trabalho sobre Relatórios Nacionais relativos à Gestão Financeira da U.E.;
  - d) Em 2011 e 2012, participou nas reuniões sobre o Mecanismo de Estabilização Europeu, organizadas pelo Tribunal de Contas da Alemanha;
  - e) O Tribunal preside, desde 2012, à *Network on Strategy 2020*;
  - f) De 2005 a 2015, o Tribunal de Contas de Portugal participou em 109 auditorias do Tribunal de Contas Europeu, no âmbito do controlo dos diversos fundos europeus.

#### **4.2. Organização dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e respetivos Membros**

- a) O Tribunal de Contas participou nas Assembleias Gerais da Organização, bem como nos respetivos Conselhos Diretivos;
- b) Reforço das relações bilaterais com todas as Instituições Organizações, a saber: Tribunal de Recurso de Timor-Leste, Tribunal Administrativo de Moçambique, Tribunais de Contas de Angola, de S. Tomé e Príncipe, da Guiné-Bissau, de Cabo Verde, da União, e Comissariado de Auditoria de Macau;
- c) Apoio do Tribunal de Contas de Portugal à criação da Câmara de Contas de Timor Leste, formando intensivamente os seus Auditores.

#### **4.3. INTOSAI (Organização mundial dos Tribunais de Contas e Instituições congêneres)**

- a) O Tribunal de Contas de Portugal foi Membro ao Conselho Diretivo da INTOSAI em 2006 e 2007;
- b) De 2005 a 2015 o Tribunal continuou a integrar o Comité da Dívida Pública e, desde 2012, integra o subcomité de Auditoria de Conformidade e o Grupo de Trabalho de Auditoria da Contratação Pública;
- c) O Tribunal participou ativamente no grupo designado para a revisão da ISSAI 30 – Código de Ética da INTOSAI.

#### **4.4. EUROSAI (Organização europeia dos Tribunais de Contas e Instituições congêneres)**

- a) Portugal é membro fundador da EUROSAI e, durante o período de 2005-2015 manteve uma participação muito ativa nesta organização, sempre como membro do Conselho Diretivo, e assumindo a Presidência da Organização entre 2011 e 2014;
- b) Durante a Presidência portuguesa da Organização, foi dada execução ao primeiro Plano Estratégico da EUROSAI e celebrou-se um Protocolo de Cooperação com a AFROSAI;
- c) Portugal preside ao Grupo de Trabalho *Auditoria e Ética*, criado em 2011, no Congresso de Lisboa.

#### **4.5. O Tribunal de Contas enquanto auditor externo de outras organizações**

- a) Organizações Científicas Europeias de Biologia Molecular (2005-2007);

- b) Comissão de Auditoria da Agência Espacial Europeia (2005/2008);
- c) ESO – Organização Europeia para a Observação Astronómica do Hemisfério Sul (2009-2015);
- d) Assembleia Geral da União da Europa Ocidental (2008-2010);
- e) Secretariado da União da Europa Ocidental (2010-2013).

#### 4.6. ***Peer Reviews de Instituições homólogas***

Participação em três revisões por Pares (*Peer Reviews*):

- a) Membro a equipa internacional que efetuou a revisão de pares ao Tribunal de Contas Europeu, em 2008;
- b) Revisão de pares ao Tribunal de Contas de França, em 2011/2012;
- c) Membro da equipa de Pares ao Tribunal de Contas de Espanha, em cooperação com o Tribunal de Contas Europeu, em 2014/2015.

#### 4.7. **Outras relações externas**

- a) O Tribunal de Contas de Portugal participou, como membro observador, em todas as Assembleias Gerais e outras atividades relevantes da OLACEFS realizadas ao longo deste período;
- b) Participou regularmente na reunião anual dos Tribunais de Contas dos Países da NATO;
- c) Entre 2005 e 2009 integrou a *F-16 SAI Conference*;

- d) Em todos os anos do período em causa houve inúmeras atividades bilaterais, concretizadas em visitas, estágios, ações de formação e outro tipo de encontros.

## **5. A Presidência do Conselho de Prevenção da Corrupção**

Um dos desafios colocados durante o decénio foi a presidência do novel Conselho de Prevenção da Corrupção. Como Presidente do Tribunal de Contas assumi o cargo por inerência, a partir da criação desta entidade pela Lei n.º 54/2008, de 04 de setembro. Estabelecer uma nova instituição com as características que tem o CPC revelar-se-ia uma oportunidade interessante. Cabe agora dar também conta do trabalho realizado.

O Conselho de Prevenção da Corrupção funciona junto do Tribunal de Contas no respeito pelos princípios consagrados na Constituição da República Portuguesa e tem por missão desenvolver uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas. Daí que, nos termos da lei aplicável, este Conselho “não compreende, nem se confunde com a realização de funções no âmbito da investigação ou da repressão criminal das práticas de corrupção e conexas, as quais competem a outros órgãos e instituições do Estado, designadamente ao Ministério Público, coadjuvado pelos órgãos de polícia criminal, e aos Tribunais”.

O CPC opera, sim, em estreita articulação com o Legislador e com os órgãos de controlo externo e interno.

Dar uma concreta resposta à questão sobre como atuar foi o primeiro passo que se colocou ao Conselho, em ordem a contribuir para a prevenção nacional das práticas de corrupção e conexas.

O perímetro de atuação do CPC visa todas as entidades do setor público, independentemente da sua natureza, e todos quantos movimentam dinheiros, valores ou património públicos.

Enquanto entidade administrativa independente, desde o início que o seu perfil preventivo assumiu uma forma pedagógica, a fim de contribuir quer para a defesa dos interesses do Estado, quer para fomentar uma cultura de responsabilidade.

A composição do Conselho de Prevenção da Corrupção denota o círculo de competências e evoluiu ao longo do tempo. Órgão coletivo por definição constituinte, nele estão representados organismos portadores de experiência em sede de matéria e ainda a cidadania — o Tribunal de Contas, a Inspeção Geral de Finanças, a qual agregou entretanto a Inspeção Geral da Administração Local, a Inspeção Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, hoje presente por via da Secretaria Geral do Ministério da Economia, a Procuradoria Geral da República, a Ordem dos Advogados e um membro cooptado pelos pares.

A definição da estratégia nacional de prevenção da corrupção foi progressivamente organizada em três pilares estruturantes: a) no primeiro, visando a operação a curto prazo, criaram-se os planos de gestão de riscos de gestão nas organizações, incluindo os de corrupção e infrações conexas, logo acompanhados por visitas pedagógicas às instituições para observar a sua execução no terreno e complementados por ações de formação; b) no segundo, aprovaram-se um conjunto de recomendações e de deliberações em vários domínios da vida económica e social; c) no terceiro, materializaram-se diversos projetos de cariz educativo, no sentido de disseminar valores para impulsionar uma nova mentalidade no uso dos recursos que são de todos.

O Conselho sedimentou estas orientações no seio do público ao longo dos anos. Os planos de gestão do risco confirmaram-se como eixo central da atuação do CPC, a par da respetiva monitorização, publicidade e formação, sendo então adotados por mais de 1,160 entidades públicas.

A fim de zelar pela reta implementação desta medida, entre 2008 e 2015, realizaram-se 43 visitas pedagógicas mobilizando cerca de 5000 dirigentes e técnicos do setor público. No período em causa, efetuaram-se também ações formativas junto de dezenas de organismos, assistindo ao reconhecimento adequado das causas, formas e remédios de potenciais práticas irre-

gulares nas condutas ou nos procedimentos, envolvendo aproximadamente 2000 profissionais.

A atividade do CPC progrediu com outras iniciativas para proteger o bem comum. Merecem referência as seguintes recomendações: em torno da gestão de riscos de corrupção associados aos processos de privatizações, na contratação pública e na área tributária; a da gestão dos conflitos de interesse no setor público; e a das medidas para o combate ao branqueamento de capitais. Todas sinalizaram orientações para um mais competente uso dos recursos públicos.

Com igual objetivo se aprovaram deliberações sobre a avaliação global da gestão de riscos, o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e o PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado.

Outra linha de ação concebida pelo CPC incidiu sobre a mobilização nacional de escolas, professores e alunos dos diferentes níveis de ensino. A força motriz foram sucessivas edições anuais de concursos e prêmios de vídeo e de artes plásticas, genericamente designadas de “Imagens contra a corrupção” e realizadas com o apoio do Plano Nacional de Leitura e vários parceiros da sociedade civil, a que correspondeu persistente interesse das comunidades educativas, da comunicação social e mesmo da Organização das Nações Unidas.

O Conselho de Prevenção da Corrupção procurou desde sempre articular a sua missão com organizações congêneres, nacionais, europeias e internacionais. O singular modelo português é hoje um padrão no mundo lusófono e na União Europeia, recebendo frequentemente delegações estrangeiras e grupos académicos que buscam conhecer a sua experiência.

Múltiplas diligências foram feitas também no plano interno, com a recolha, tratamento e análise de informações, movimentando o CPC muitas centenas de comunicações enquanto acompanhava tanto a aplicação dos instrumentos normativos e administrativos adotados pelas entidades públicas,

quanto a promoção de boas práticas e a disseminação de ferramentas de gestão suscetíveis de prevenir a corrupção e conexos.

Uma referência especial cabe à elaboração de vários pareceres feitos a solicitação da Assembleia da República e do Governo, sobre a conceção e adoção de medidas legislativas na esfera da corrupção e infrações conexas.

Em suma, o Conselho de Prevenção da Corrupção orientou a ação no sentido de promover a difusão dos valores da integridade, probidade, transparência e responsabilidade.

Para uma visão mais completa do trabalho produzido, recomenda-se a leitura dos **Relatórios de Atividades** disponíveis no sítio do CPC na internet.<sup>15</sup>

## 6. Nota final

Fazer um balanço da atividade de dez anos na presidência de uma Instituição como o Tribunal de Contas é uma tarefa difícil. Na verdade, tratando-se de uma Instituição que se relaciona com milhares de entidades públicas, compreender-se-á a riqueza e diversidade das relações que diariamente são estabelecidas e que não é possível descrever num relatório-síntese.

Faz-se, pois, apelo a que este breve relatório seja complementado com a leitura dos **Planos e Relatórios de Atividades trienais e anuais do Tribunal**, dos seus **pareceres, relatórios de auditoria e decisões** nos vários domínios da sua atuação, bem como dos **Anuários** relativos ao período em causa.

No plano pessoal, devo agradecer o extraordinário trabalho desenvolvido pelo Conselheiro José F. F. Tavares como Diretor-Geral do Tribunal de

---

<sup>15</sup> Todos os documentos estão acessíveis em <http://www.cpc.tcontas.pt/>.

Contas – foi um apoio permanente e inexcedível, tantas vezes correspondendo a uma presença 24 horas por dia. A sua experiência e o facto de ser o decano dos agentes de ligação da rede internacional das organizações supremas de controlo, merece uma referência muito especial, uma vez que a sua voz é respeitada por todos, o que permitiu a grande relevância do Tribunal de Contas português na cena europeia (na EUROSAI) e mundial (na INTOSAI e nas relações com outras organizações internacionais). Devo, aliás, insistir no facto de o modelo adotado pelo Tribunal de Contas entre nós ser considerado no âmbito do direito comparado como modelar. Daí a cooperação suscitada pelo Primeiro Presidente Philippe Séguin junto das instituições da francofonia, em especial na iniciativa de Marselha. O mesmo se diga para as virtualidades de o modelo português comportar o conceito de jurisdição completa, no tocante à responsabilidade financeira em sentido estrito.

Devo ainda insistir na expressão do meu reconhecimento a todos os Juízes Conselheiros do Tribunal, bem como ao Ministério Público e a todos os funcionários da instituição, a que se deve em primeira linha o prestígio e a solidez do Tribunal de Contas. A intervenção dos Vice-Presidentes Conselheiros Ernesto Cunha e Carlos Alberto Morais Antunes correspondeu sempre a uma muito relevante forma de inequívoca contribuição para a consolidação e fortalecimento da reputação nacional e internacional da nossa instituição.

Insisto, porém, em que foi a excecional equipa de profissionais que constitui o corpo do Tribunal de Contas é que tem permitido afirmar o prestígio e a solidez da instituição – mercê da ação dos anteriores Presidentes, Professor Doutor António Luciano de Sousa Franco e Conselheiro Alfredo José de Sousa e de todos os seus magistrados.

Foi possível consolidar e concretizar a ideia de que o Tribunal de Contas em Portugal dispõe de um regime de jurisdição completa, o que permite traduzir a responsabilidade financeira *stricto sensu* num instrumento essencial do Estado de direito democrático. Não há confissão entre as jurisdições penal e administrativa e os mecanismos dissuasores consagrados na lei centram-se na especificidade da administração dos dinheiros públicos. Por outro lado, a persistente ação no tocante ao aperfeiçoamento das competências de auditoria – marca de uma moderna jurisdição de contas – tem sido

inteligentemente articulada com a fiscalização prévia, que apenas deve centrar-se em domínios que possam afetar a sustentabilidade das Finanças Públicas a médio prazo. O Tribunal de Contas há muito deixou de ser um tribunal de visto, mas as recentes operações de resgate em consequência da crise financeira de 2008 permitiram compreender que a fiscalização prévia não deve ser totalmente abandonada, já que o seu exercício teve indiscutíveis resultados positivos na consolidação orçamental e financeira.

Em suma, o Tribunal de Contas age em nome dos cidadãos. No limiar do século XXI, a instituição fazendo *jus* a uma história muito rica feita de ligações à representação democrática e ao consentimento dos cidadãos, recebeu as influências quer da experiência jurisdicional (no modelo francês, vindo de Napoleão e de 1807), quer na experiência dos órgãos supremos independentes de auditoria (na linha anglo-saxónica). No entanto, esta síntese permitiu consolidar, designadamente pela atribuição de poderes jurisdicionais, em especial sancionatórios, a todos os magistrados, o melhor do modelo jurisdicional, sem perder a assunção plena das funções de auditoria, com respeito pelas normas internacionais vigentes neste domínio. A evolução recente da auditoria financeira, no plano internacional, aponta, aliás, para a necessidade de haver instituições independentes de controlo fortes e dotadas de competências soberanas com vista à defesa, preservação e salvaguarda dos direitos e interesses dos cidadãos contribuintes e ao respeito pela equidade intergeracional, considerando as mais recentes tendências de fuga para o direito privado e de ilusão contabilística, que exigem um redobrado rigor por parte das instituições superiores de controlo das Finanças Públicas.

*Guilherme d'Oliveira Martins*

## **ANEXOS:**

Anexo I – Publicações especiais do Tribunal de Contas no período 2005-2015

Anexo II – Alterações legislativas no período 2005-2015



## ANEXO I

### PUBLICAÇÕES ESPECIAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS 2005-2015

1. *Revista do Tribunal de Contas* (publicação regular);
2. *Tribunal de Contas. Contas com História*, ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 2007;
3. Virgínia Rau, *A Casa dos Contos. Os três mais antigos Regimentos dos Contos. Para a História do Tribunal de Contas*, ed. INCM, 2009;
4. Guilherme d'Oliveira Martins, *António de Sousa Franco (1942-2004). Biografia e Bibliografia principal*, Separata da *Revista do Tribunal de Contas*, n.ºs. 48 e 50, Lisboa, 2009;
5. *Regimentos e Ordenações Fazenda de 1516*, ed, Tribunal de Contas e INCM, 2013;
6. *Apontamentos das preleções do Dr. Afonso Costa sobre Ciência Económica e Direito Económico português*, ed. INCM, Lisboa, 2015.

## ANEXO II

### Alterações à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto) ocorridas entre 2005 a 2015

Lei de Alteração	Síntese do sentido das alterações
Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alargamento da jurisdição do Tribunal (<b>Perseguir o dinheiro público onde quer que ele se encontre</b>);</li> <li>- Clarificação das entidades sujeitas a fiscalização prévia, mantendo o <b>visto prévio obrigatório</b> para as operações efetuadas com dinheiros públicos no <b>desempenho de funções administrativas</b>, independentemente da natureza e forma jurídica da entidade que as realiza;</li> <li>- <b>Melhor tipificação das infrações financeiras</b>, designadamente através da clarificação das infrações que fazem incorrer em responsabilidade reintegratória: densificação dos conceitos de alcance e de pagamentos indevidos;</li> <li>- <b>Intensificação da jurisdicionalização da 1.ª e 2.ª Secções</b>, especialmente na atribuição de poderes para aplicar multas resultantes da quebra do dever de cooperação com o Tribunal;</li> <li>- <b>Alargamento da legitimidade para interposição de ações de efetivação de responsabilidades financeiras</b>, atribuindo competência subsidiária à do Ministério Público a órgãos de tutela e aos órgãos do sistema de controlo interna;</li> <li>- <b>Fortalecimento da função recomendatória</b> do Tribunal, considerando que o não cumprimento reiterado e injustificado das recomendações constitui infração sancionatória.</li> </ul>
Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto	- Aperfeiçoamento do estabelecido na Lei n.º 48/2006, no que se refere ao instituto do <b>pagamento voluntário</b> e à possibilidade de <b>relevação da responsabilidade</b> pela 1.ª e 2.ª Secções
Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril	- Adequação às diretivas comunitárias sobre contratação pública
Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro	<p>Alteração decorrente do cumprimento do PAEF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Proíbe a produção de efeitos antes do visto</b> a contratos de valor superior a 5 milhões de euros;</li> <li>- <b>Sujeita a Visto as modificações objetivas</b> de atos e contratos que impliquem encargos;</li> <li>- <b>Aprofunda a responsabilização financeira</b> no âmbito da contratação pública,</li> </ul>

Lei de Alteração	Síntese do sentido das alterações
	designadamente através do agravamento das multas e alargamento do leque de situações passíveis de gerar responsabilidade;
Lei nº 2/2012, de 6 de janeiro	Clarifica a redação do artigo 47º - isenções de visto – face às alterações produzidas pela Lei nº 61/2011
Lei nº 20/2015, de 9 de março	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Adapta a LOPTC ao novo processo civil</b></li> <li>• <b>Densifica a autonomia dogmática do direito financeiro</b> substantivo e adjetivo, designadamente através de: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Inclusão de norma específica sobre interrupção da <b>prescrição</b> e respetivo prazo máximo;</li> <li>– Eliminação da figura das <b>injunções</b>, no domínio da responsabilidade sancionatória;</li> <li>– Consideração da falta injustificada de <b>prestação de contas</b> ao Tribunal como infração financeira, em alinhamento com a Lei de Enquadramento Orçamental;</li> <li>– Introdução da possibilidade de o Tribunal efetuar a <b>atenuação especial</b> da multa e a dispensa da multa, em determinados casos;</li> <li>– Estabelecimento de um modelo próprio de <b>audiência de julgamento</b>, com respeito pelo contraditório e pela autonomia do Juiz;</li> <li>– Acentuam-se as <b>garantias jurisdicionais do processo</b>, especialmente no âmbito das decisões interlocutórias, em que a intervenção do advogado passa a ser obrigatória;</li> <li>– Consagra-se a existência de um <b>Regulamento único</b> para o Tribunal</li> </ul> </li> </ul>

Salienta-se ainda a Lei de Enquadramento Orçamental – **Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro** – cujo artigo 66.º, para além de antecipar os prazos de entrega da CGE e emissão do respetivo Parecer, estabelece ainda como atribuição do Tribunal de Contas e respetiva **certificação**, a partir de 2018.



FORUM DES ISC JURIDICTIONNELLES<sup>1</sup>

PRESENTATION DE L'ISC DU PORTUGAL

Mme. Helena Ferreira Lopes<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Paris, 12/13 Setembro 2015.

<sup>2</sup> Conseiller à La Cour des Comptes



**Deuxième table ronde:** L'importance et la portée de la mission juridictionnelle de l'ISC (Que juge-t-elle ? Qui juge-t-elle ? Comment juge-t-elle ?)

### **Statut constitutionnel**

**Le statut constitutionnel et légal de la Cour des comptes et de ses membres garantit son indépendance et autonomie notamment vis-à-vis du Parlement et du Gouvernement lui permettant d'avoir toute indépendance et exemption dans l'exercice de son activité.**

La Cour des Comptes du Portugal, ayant la catégorie de Tribunal, est un organe souverain. C'est une Cour suprême, unique en sa catégorie, avec la mission de contrôle des recettes et dépenses publiques, de jugement des comptes, et de rendre effective les responsabilités financières. (Article 214 CRP)

### **Juridiction et compétence**

“La Cour des comptes contrôle la légalité et la régularité des recettes et des dépenses publiques, apprécie la bonne gestion financière et rend effectives les responsabilités par des infractions financières.” (Article 1, n. 1 LOPTC)

### **Structure, organisation et fonctionnement**

#### **Composition**

La Cour est un organe collégial:

- Composition au siège: 1 Président et 16 Juges
- Sections Régionales : 1 Juge en chaque Région

## **Le Président**

Le Président de la Cour est nommé et exonéré par le Président de la République sur proposition du Gouvernement et son mandat a une durée de 4 ans pouvant être renouvelé sans limite de mandats. (Article 133 al. m) et 214, n. 2 de la Constitution)

## **Recrutement des juges**

Les juges sont recrutés sur curriculum et à l'issue d'un concours réalisé devant un jury constitué du président de la Cour des comptes, qui préside, du vice-président, du juge le plus ancien et de deux professeurs universitaires, l'un en Droit et l'autre en Economie, Finances, Organisation et gestion ou Audit, désignés par le Gouvernement. (Article 18, n 1 LOPTC)

### Conditions du recrutement des juges

Seuls peuvent se présenter au concours les individus d'un âge supérieur à 35 ans qui, en dehors des conditions générales établies par la loi pour la nomination des fonctionnaires de l'Etat, ont, parmi autres, l'une des qualités suivantes: (Article 19 n 1)

- a) magistrats judiciaires, des tribunaux administratifs et fiscaux ou du ministère public, auprès de tribunaux supérieurs, d'une ancienneté de 10 ans minimum...;
- b) docteurs en Droit, Economie, Finances ou Organisation et gestion, ou dans d'autres domaines appropriés à l'exercice des fonctions;
- c) titulaires d'une maîtrise ou d'un DEA en Droit, Économie, Finances ou Organisation d'une ancienneté d'au moins dix ans de service dans l'administration publique..., trois de ces années devant s'être déroulées dans l'exercice de fonctions de direction au niveau de directeur général ou équivalent ou de fonctions d'enseignant dans l'enseignement supérieur universitaire dans des disciplines proches de la matière de la Cour des comptes;
- d) ...
- e) titulaires d'une maîtrise ou d'un DEA en Droit, Économie, Finances ou Organisation et gestion d'entreprises, dont le

mérite est reconnu et d'au moins dix ans d'ancienneté dans des charges de direction d'entreprise...

## **Organisation de la Cour**

L'organisation de la Cour, ayant à la base les principes de la spécialisation et de la collégialité dans la prise de décisions, lui rend possible de bien accomplir son mandat constitutionnel avec efficacité.

La Cour dispose de 3 Chambres spécialisés au siège.

## **Les Chambres (Sections) Spécialisées**

- La **1ère Chambre** s'occupe du contrôle *a priori* et du contrôle concomitant des actes et contrats
  - Contrôle préalable des actes et contrats qui sont à l'origine des dépenses publiques
  - Contrôle concomitant des contrats – au cours de son exécution – dont la valeur est au-dessous du minimum légal pour être soumis au contrôle préalable de la Cour.
- La **2ème Chambre** exerce le contrôle concomitant et *a posteriori* – réalisation d'audits.
  - Le processus de délibération de la chambre d'audit est fait en sous-sections composées de 3 Conseillers<sup>1</sup>;
  - Les délibérations sont prises à l'unanimité des membres de la sous-section ; si l'unanimité ne se vérifie pas, la décision est prise par le plénière de la chambre (9 membres).

---

<sup>1</sup> Au début de chaque année, il est établi, par tirage au sort, un ordre de préséance décidant la constitution des sous-sections, dont 1 rapporteur et 2 adjoints suivant l'ordre de préséance.

- La **3<sup>ème</sup> Chambre** exerce la fonction juridictionnelle

Tous les magistrats appartenant à cette chambre possèdent une formation juridique.

Les procès, à la 3<sup>ème</sup> Chambre, sont décidés en 1<sup>ère</sup> instance par un seul juge, qui ne peut pas intervenir dans l'appel, ceci étant décidé en séance plénière par les autres juges de la Chambre, en nombre non inférieur à trois.

La 3<sup>ème</sup> section est saisie par le MP pour rendre effective la responsabilité financière et cela ne se produit que lorsqu'une infraction à caractère financier ait été commise.

### **Intervention du Ministère Public (MP) au Tribunal de Contas**

Le Ministère Public est indépendant de la Cour des comptes et est doté d'un statut propre consacré à la Constitution que lui rend autonomie.

Article 29 LOPTC

Le Ministère Public est représenté, auprès du siège de la Cour des comptes par le Procureur Général de la République<sup>2</sup>, qui peut déléguer ses fonctions à un ou plusieurs Procureurs Généraux Adjoints (au présent sont à trois).

---

<sup>2</sup> Article 133 al. m) da Constitution de la République - Le Procureur General de la République est nommé et exonéré, sur proposition du Gouvernement, par le Président de la République

Article 219 Constitution de la République

Le Ministère Public représente l'État et défend les intérêts que la loi détermine, participe dans l'exécution de la politique criminel..., exerce l'action pénal basée dans le principe de la légalité et défend la légalité démocratique.

Le Ministère Publique a un statut propre et d'autonomie conformément à la loi.  
3. ...

4. Les agents du Ministère Public sont des magistrats responsables, hiérarchiquement subordonnés, et ne peuvent être transférés, suspendus, mis en retrait ou démissionnés que dans les cas prévus dans la loi.

5. La nomination, le placement, transfert et promotion des agents du Ministère Public bien que l'exercice de l'action disciplinaire incombe au Procureur Général de la République

## Compétences de l'MP (article 29 LOPTC)

1. Le ministère public intervient officieusement dans les 1<sup>ère</sup> et 3<sup>ème</sup> Chambre. Il ne participe pas aux audits mais tous les rapports d'actions de vérification, de contrôle et d'audit doivent lui être remis, les rapports du contrôle interne inclus. Il peut solliciter la présentation de tous les documents ou dossiers qu'il juge nécessaires.
2. Participation dans les séances de la 2<sup>ème</sup> Chambres prenant vue des procès avant la séance ordinaire hebdomadaire et pouvant émettre une opinion sur la légalité des questions émergentes.
3. Il peut ordonner des mesures supplémentaires afin de clarifier les faits contenus dans les rapports qui leur sont envoyés en vue de déclencher les poursuites juridictionnelles.
4. Le MP peut faire déclencher le jugement des infractions financières devant la 3<sup>ème</sup> Chambre (juridictionnelle) et il suit le procès dès le début jusqu'à son terme.
5. Il est compétent pour requérir le jugement des responsabilités financières indépendamment des qualifications juridiques des faits figurant dans les rapports (articles 89, n.1, al. a) et 90 LOPTC). Cette activité correspond au cœur de l'intervention du procureur général près la Cour des comptes.
6. Le MP peut faire appel de toutes les décisions finales ou interlocutoires dans les procès de la 3<sup>ème</sup> Chambre.
7. Communique obligatoirement les faits aux représentants du MP dans d'autres juridictions (v. g. criminel), le cas échéant.

Le MP ne peut pas investiguer les faits, il doit s'attendre aux faits contenus dans les rapports d'audit, mais il a la liberté pour:

- Évaluer la suffisance de la preuve et
- Faire la qualification juridique des faits (article 89, n.1 LOPTC).

**Ce système est basé sur la séparation des fonctions d'investigation (instruction) – menée par le juge rapporteur de l'audit – et d'accusation – menée par le MP.**

## **Espèces procédurales à la 3<sup>ème</sup> Chambre**

**La Cour, et dans le cas, la 3<sup>ème</sup> Chambre, est dotée de double degré de juridiction. Il y a des instances de recours des décisions prises en première instance.**

### **Espèces procédurales :**

- Jugement de comptes (article 79, n. 2 et 3 LOPTC)
- Jugement de la responsabilité financière (article 79 n. 2 et 3)
- Recours ordinaire des décisions de jugement de la 3<sup>ème</sup> chambre (article 79, n. 1 al. a))
- Recours ordinaire des émoluments taxés (décisions de la 2<sup>ème</sup> chambre) - article 79, n. 1 al. a) et b)
- Recours ordinaire des décisions d'application d'amende (décisions des 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres) - article 79, n. 1 al. c)
- Recours exceptionnelle (plénière générale) - article 102, n. 1

## **Que juge-t-elle**

**Le mandat constitutionnel de la Cour des comptes du Portugal est assez élargi permettant le contrôle de toute activité financière avec deniers publics. Plusieurs amendements à sa loi de base (LOPTC) ont eu lieu à fin de permettre le contrôle des nouvelles réalités et de nouveaux phénomènes créés avec le but d'éviter son contrôle financier.**

## **Missions de la Cour**

- Contrôle de la légalité et régularité des recettes et dépenses publiques

- Appréciation de la bonne gestion financière dans le secteur public administratif et dans le secteur des entreprises publiques
- Contrôle de l'application de ressources financières provenant de l'Union Européenne
- Rendre effectives les responsabilités financières

## **Qui juge-t-elle**

### **La Responsabilité Financière**

La responsabilité financière n'existe que pour les personnes physiques. Les personnes morales ou organismes collectifs ne pouvant pas faire l'objet de la responsabilité financière

(À cet égard voir articles 61, 62, 63, 64 et 67 LOPTC)

### **Deux types de responsabilité Financière**

- Responsabilité financière réintégratrice (restitutive) - responsabilité faisant l'objet de réintégration (restituer ou remettre les préjudices financiers subis par l'Etat ou entité publique) v. g. détournements de deniers ou valeurs publics, montants manquants ou mal / indûment payés (articles 59 et 64 LOPTC)
- Responsabilité sanctionnatrice (à caractère punitif) passible d'amende - Responsabilité par des infractions financières ou autre type d'infractions (articles 65 et 66 LOPTC)

## La responsabilité financière de réintégration (restitution)

La responsabilité peut être directe ou subsidiaire (article 61 et 62 LOPTC)

### **Responsabilité directe (Article 61 LOPTC)**

- La responsabilité envers la restitution des montants incombe à **l'agent ou aux agents de l'action**, c. à d. l'agent matériel – responsabilité par action (v.g. la contraction de prêts en dehors de la capacité d'endettement) y compris celui qui a le devoir de pratiquer un certain acte et qui ne le pratique pas - responsabilité par omission (v. g. l'absence d'apurement, de collecte ou de livraison des recettes dues à l'Etat).
- Cette responsabilité peut incomber aux **membres du Gouvernement**<sup>3</sup> lorsqu'ils n'ont pas entendu les administrations compétentes ou lorsque, avisés par ces dernières conformément aux dispositions légales, ils adoptent la même décision.<sup>4</sup>
- La responsabilité financière de restitution incombe également aux **gérants, dirigeants ou membres des organes de gestion administrative et financière ou équivalents**.
- Cette responsabilité incombe également aux **fonctionnaires ou agents** qui ne donnent pas d'éclaircissements, dans leurs informations aux membres du Gouvernement ou aux gérants, dirigeants ou autres administrateurs, sur les sujets de leur compétence en vertu de la loi.

---

<sup>3</sup> Article 117 Constitution de la République Portugaise (Statut des titulaires de Charges Politiques) 1. Les titulaires de charges Politiques sont responsables au niveau politique, civil et criminel pour les actions et omissions qu'ils pratiquent dans l'exercice de ses fonctions. ...

<sup>4</sup> [Article 61 paragraphe 2 ]

“L'article 36 du Décret 22 257 du 25 février 1933 établi:

Sont civilement et pénalement responsables de tous les actes qu'ils pratiquent, ordonnent, autorisent ou sanctionnent, concernant la liquidation de recettes, recouvrements, paiements, concessions, marchés ou tous autres objets dès lors qu'il en résulte ou peut en résulter un tort pour l'État :

1. Les ministres, lorsqu'ils n'ont pas entendu les administrations compétentes ou lorsque, avisés par ces dernières conformément aux dispositions légales, ils n'ont pas adopté de résolution différente ;

2. Tous les organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes, lorsque les obligations légales n'ont pas été observées ;

3. Les fonctionnaires qui n'ont pas éclairci dans leurs informations aux ministres les objets de leur compétence dans le respect de la loi.

- La responsabilité de restitution n'intervient que lorsque l'action a été pratiquée avec **culpabilité**.

## **Responsabilité subsidiaire (Article 62 LOPTC)**

Est **subsidiaire** la responsabilité financière de réintégration des membres du Gouvernement, des gérants, dirigeants ou membres des organes de gestion administrative et financière, s'ils étaient étrangers au fait, lorsque :

- Avec leur permission ou sur leur ordre, l'agent a pratiqué le fait... ;
- Sur leur indication ou nommée par eux, une personne déjà dépourvue d'aptitude morale, et reconnue comme telle, a été désignée à une charge dans l'exercice de laquelle il a pratiqué le fait ; (*culpa in eligendo*)
- Dans l'exercice des fonctions de contrôle ils ont procédé à une faute grave, notamment lorsqu'ils n'ont pas respecté les recommandations de la Cour en ce qui concerne l'existence d'un contrôle interne.

## **Types d'infraction qui donnent lieu à la responsabilité restitutive**

(Article 59 et 60 LOPTC)

- ✓ Disparition des deniers ou autres actifs de l'Etat ou d'autres entités publics;
- ✓ Détournements de fonds ; et
- ✓ Paiements indus
- ✓ défaut de perception de recettes, intentionnel, ou avec faute grave<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Article 60

***Restitution pour défaut de perception recettes***

*Dans les cas de pratique, d'autorisation ou de sanction frauduleuse impliquant un défaut de liquidation, de recouvrement ou de présentation de recettes portant atteinte aux normes légales applicables, la Cour des comptes peut condamner le responsable à restituer les sommes en défaut portant préjudice à l'État ou à des organismes publics.*

La Cour des comptes peut condamner le responsable à restituer les montants concernés par l'infraction, sans préjudice de tout autre type de responsabilité que ce dernier peut encourir.

Sont considérés comme paiements indus à l'effet de restitution : les paiements illégaux ayant porté tort à l'échiquier. Un paiement port tort à l'échiquier s'il y a un défaut de contrepartie effective, ou si celle-ci n'est pas adéquate ou proportionnelle aux attributions de l'entité publique en cause.

La restitution comprend les intérêts moratoires sur les montants respectifs. (Article 59 n. 4)

### **Responsabilité à caractère punitif passible d'amende**

#### **Types d'infractions qui donne lieu à la responsabilité punitive (Article 65 LOPTC)**

La Cour des comptes peut condamner à l'**amende, entre autres**, dans les cas suivants :

- ✓ Défaut de liquidation, de recouvrement ou de remise dans les coffres de l'État des recettes dues ;
- ✓ Atteinte aux normes sur l'élaboration et l'exécution des budgets ainsi qu'à la prise en charge, l'autorisation ou le paiement de dépenses publiques ou engagements ;
- ✓ Atteinte aux normes légales ou réglementaires relatives à la gestion et au contrôle budgétaire, de trésorerie et de patrimoine ;
- ✓ Exécution d'actes et contrats sans le contrôle préalable de la Cour ;
- ✓ Utilisation de deniers ou autres actifs publics dans un but différent de celui prévu légalement;

- ✓ Non-respect des Recommandations de la Cour de façon répétée et injustifié.
- ✓ Atteinte aux normes légales ou réglementaires relatives aux marchés publics ou à l'admission de personnel;
- ✓ Défaut sans justification de présentation des comptes à la Cour, ou présentation avec inexactitudes ou omissions telles qu'elles rendent la vérification des comptes impossible ou très difficile.

Lorsque l'infraction a été commise **frauduleusement**, la limite minimum de l'amende est égale à un tiers de la limite maximum - 6 120 €. (n. 4)<sup>6</sup>

Lorsque l'infraction a été commise par **négligence**, la limite maximum de l'amende est réduite de moitié- 9180 €. (n. 5).

### Comment juge-t-elle

**Le MP est le moteur principal de l'activité de la Chambre juridictionnelle car lui incombe l'initiative procédural, c'est lui qui fait déclencher la procédure juridictionnelle à la 3<sup>ème</sup> Chambre.**

### Saisine de la 3<sup>ème</sup> Chambre (juridictionnelle)

Lorsqu'un rapport d'audit est approuvé, au sein de la 1<sup>ère</sup> ou 2<sup>ème</sup> Chambre, portant des indices d'infraction financière, il est transmis au **Ministère Public** qui le jugeant suffisamment évident, **saisit la 3<sup>ème</sup> chambre du Tribunal de Contas**.

(Articles 57 n.1 et 89, n. 1 al. a) LOPTC)

---

<sup>6</sup> Le montant maximum c'est 18 360€ et le minimum 2 550€ (article 65, n. 2 de la LOPTC)

## Saisine a titre subsidiaire

**Pour les cas où le MP décide clore l'affaire, la loi donne à d'autres autorités la possibilité d'entraîner la procédure juridictionnelle.**

En effet, peuvent également saisir la 3<sup>ème</sup> Chambre de la Cour, les organes de contrôle interne (notamment les inspecteurs Généraux) et les organes de direction sur les responsables, si le ministère public ne la saisit pas. (Articles 89, n. 1 et 2 LOPTC)<sup>7</sup>

## Les phases de la procédure de jugement à la 3ème Chambre: <sup>8</sup>

1. **Requête introductive** - le Parquet indique quels sont les défendeurs à mener en justice et fait des demandes de condamnation (Article 90)
2. **Distribution** - Le Vice-Président attribue par tirage au sort le processus à un juge
3. **Citation** - Le défendeur est appelé par la 1ère fois au procès et prend connaissance du requête introductive du parquet. (Article 91)
4. **Contestation** - défense présenté, par écrit, par le mandataire du défendeur. (Article 92)

---

<sup>7</sup> Pour rendre ça possible, l'arrêt du MP contenant la décision de ne pas exercer le droit d'action doit être publié au journal officiel. (Articles 12, n. 3, 57 n.3 et 89, n. 2 LOPTC)

<sup>8</sup> Avec les nouvelles règles des articles 93, 93 A, B, C e 94 introduites par la Loi 20/2015, du 9 mars.

Article 93 [fin de l'application subsidiaire des règles de la procédure sommaire (simplifiée) du Code de procédure civile];

Article 93-A Pouvoirs du juge et discipline à l'audience;

Article 93-B Publicité et continuité de l'audience;

Article 93-C L'ordre des actes à l'audience;

Article 94 Arrêt du juge

5. **Jugement** - acte publique présidée par le juge rapporteur, auquel les parties présentent les preuves; déclarations des accusés, enquêtes des témoins, audition d'experts, présentation des documents, et où les mandataires/avocats font les allégations de fait et de droit (Article 93)
6. **Arrêt du juge** - Décision judiciaire de condamnation ou d'absolution du défendeur (Article 95)
7. **Exécution de l'arrêt** - procédures menées visant l'accomplissement de l'arrêt, registres, communications, saisies, etc...

### **Faute**

La responsabilité à caractère reintégratoire/restitutif n'intervient que lorsque l'action a été pratiquée avec culpabilité. (Article 61, n. 5 LOPTC)

### **Évaluation de la faute s'agissant de la responsabilité restitutive (article 64, n.1 LOPTC)**

La Cour des comptes évalue le degré de culpabilité en fonction des circonstances du cas, prend en considération les compétences de la charge ou le caractère des principales fonctions de chaque responsable, le volume et les fonds movimentés, le montant matériel du tort en deniers ou valeurs publiques, le degré d'observance des recommandations éventuelles de la Cour de Comptes et les moyens humains et matériels en place dans le service ou l'organisme (n. 1).

Si le contrevenant agit avec négligence la Cour peut réduire ou relever la responsabilité (n. 2)

## **Évaluation de la faute s'agissant de la responsabilité à caractère punitif (article 67 n.2 LOPTC)**

La Cour détermine l'importance des amendes en prenant en considération la gravité du fait et de ses conséquences, le degré de culpabilité, le montant matériel des valeurs publiques lésées ou en risque, le niveau hiérarchique des responsables, leur situation économique, les antécédents éventuels et le degré d'observance des recommandations de la Cour.

Le montant de l'amende dépend du degré de culpabilité

## **Extinction de la responsabilité**

### **Responsabilité reintegratoire/restitutif: (Article 69 n. 1 LOPTC)**

- Prescription (délai de 10 ans; **délai absolu** 15 ans (article 70 da LOPTC)
- Paiement du montante à rembourser

### **Responsabilité à caractère punitif : (Article 69 n 2)**

- Prescription (Délai de 5 ans; **délai absolu** 7 ans et demi (article 70 LOPTC)
- Décès du responsable
- Amnistie
- Paiement
- Relevation (Article 65 n 9)

## **Loi applicable**

En ce que concerne la **partie substantielle** de la responsabilité financière à caractère punitif est applicable à titre subsidiaire le Code Pénal. (Article 67 n.4 LOPTC)

La **procédure** à la Cour des comptes est régie par les dispositions de la LOPTC, par son règlement interne et, avec un caractère supplétif, par le Code de Procédure Civile (Article 80 LOPTC)

## **Garanties du citoyen défendeur**

- **Principe du contradictoire** (article 13, n. 1 et 2 da LOPTC)

Avant que les procédures d'imputabilité de responsabilités et de condamnation à l'amende soient déclenchés, le **droit d'être entendu préalablement**, sur les faits qui leur sont imputés, la qualification, le régime légal et les montants à restituer ou à payer est assuré aux responsables individuels, aux services et autres organismes concernés et soumis aux pouvoirs de juridiction et de contrôle financier de la Cour.

L'audition est réalisée avant que la Cour formule des décisions publiques de simple appréciation, de censure ou de condamnation.

- **Double degré de juridiction à la 3<sup>ème</sup> Chambre**

Le responsable a le droit de recours des décisions qui lui sont nuisibles. L'instance de recours est composée par des juges qui non pas intervenu dans la 1<sup>ère</sup> instance.

## **Données Statistiques**

Les 3 tableaux suivants ont des données statistiques sur l'activité de la Chambre juridictionnelle de la Cour des comptes du Portugal.

**Merci de votre attention**

DONNÉES STATISTIQUES SUR L'EFFETIVATION DE RESPONSABILITÉS (3<sup>ème</sup> CHAMBRE)  
TABLEAU I

NOMBRE D'AFFAIRES DÉCLANCHÉS À LA 3 <sup>ÈME</sup> CHAMBRE					2010	2011	2012	2013	2014	
1 <sup>ÈRE</sup> INSTANCE	Saisine par MP	Jugement de comptes			4	1	1	0	1	
		Jugement de responsabilités financières	Respons. Restitutive (remboursement)		3	3	1	6	5	
			Respons. punitive (amende)		8	13	9	18	8	
		Procédure autonome d'amende		0	0	0	0	0		
	Saisine par organes de direction, supervision, tutelle	Jugement de comptes				1	0	0	0	0
		Jugement de responsabilités financières	Respons. Restitutive (remboursement)		0	0	0	0	0	
			Respons. punitive (amende)		0	0	0	0	0	
		Procédure autonome d'amende								
	Saisine par le contrôle interne auteur des audits	Jugement de comptes				-	-	-	-	
		Jugement de responsabilités financières	Respons. Restitutive (remboursement)		0	0	0	0	0	
			Respons. punitive (amende)		0	0	0	0	0	
		Procédure autonome d'amende		-	-	-	-	-		
RECOURS ET REVISION (PLENIÈRE)	Ordinaire	Jugement de comptes			2	1	0	2	2	
		Jugement Responsabilités financières	Remboursement		2		4	2	5	
			Amende		4	4	5	6	10	
		Taux emolumentaire		1	2	1		1		
		Amendes	1 <sup>ère</sup> Chambre		2	6	3	9	5	
	2 <sup>ème</sup> Chambre Chambres Régionales			0	1	2	3	3		
	0	2	0	8	12					
Extraordinaire			0	0	0	1	1			
PROCÉDURES D'EXECUTION					0	0	0	0	0	

TABLEAU 2

NOMBRE D'AFFAIRES JUGES À LA 3ÈME CHAMBRE						2010	2011	2012	2013	2014	
1ÈRE INSTANCE	Saisine par MP	Jugement de comptes				0	4	0	0	2	
		Jugement de responsabilités financières	Respons. Restitutive (remboursement)			2	0	4	8	5	
			Respons. punitive (amende)			3	7	12	20	8	
		Procédure autonome d'amende			0	0	0	0	0		
	Saisine par organes de direction, supervision, tutelle	Jugement de comptes					0	0	0	0	0
		Jugement de responsabilités financières	Respons. Restitutive (remboursement)				0	0	0	0	0
			Respons. punitive (amende)					0	0	0	0
		Procédure autonome d'amende					0	0	0	0	0
	Saisine par le contrôle interne auteur des audits	Jugement de comptes					0	0	0	0	0
		Jugement de responsabilités financières	Respons. Restitutive (remboursement)				0	0	0	0	0
			Respons. punitive (amende)					0	0	0	0
		Procédure autonome d'amende					0	0	0	0	0
RECOURS ET REVISION (PLENIERE)	Ordinaire	Jugement de comptes				2	0	1	2	2	
		Jugement Responsabilités financières	Remboursement			2	1	0	5	2	
			Amende			5	5	4	4	10	
		Taux emolumentaire			0	1	2	0	1		
	Amendes	1 <sup>ère</sup> Chambre			2	1	8	4	6		
		2 <sup>ème</sup> Chambre			0	0	3	3	4		
		Chambres Régionales			0	0	2	8	1		
		Extraordinaire			0	0	0	0	1		
PROCÉDURES D'EXECUTION											

TABLEAU 3

VALEUR TOTAL DES SANCTIONS ORDONNÉES PAR ANNÉE						2010	2011	2012	2013	2014
TYPE SANCTION (condamnations)	Remboursement / Restitution	Juge singulier	5 000,00	37 568,00	10 245,42	139 653,00	26 014,15			
		Plénière	36 320,00	0	0	0	207 877,06			
		Sous total (€)	41 320,00	37 568,00	10 245,42	139 653,00	233 891,21			
	Amendes	Juge singulier	3 500,00	47 847,00	38 082,16	44 775,00	41 526,00			
		Plénière	16 676,00	0	4 074,00	4 320,00	0			
		Sous total (€)	20 176,00	47 847,00	42 356,16	49 095,00	41 526,00			
TOTAL ANNEE (€)			61 496,00	85 415,00	52 601,58	188 748,00	275 417,21			

**XXIII CONFERÊNCIA DE AUDITORIA INTERNA**

*Leadership – A Step Ahead*

**Os desafios da Auditoria – Regulamentos – Metodologias e Impactos**

*Sessão de Encerramento*<sup>1</sup>

Vítor Caldeira<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Lisboa, 17 de novembro de 2016

<sup>2</sup> Presidente do Tribunal de Contas



Senhora Presidente do Instituto Português de Auditores Internos, Doutora Maria de Fátima Geada;

Senhoras e Senhores membros dos órgãos sociais do IPAI;

Senhor Bastonário da Ordem dos Economistas, Dr. Rui Martinho;

Ms Pascale Vandebussche, Representante da European Confederation of Institutes of Internal Auditing;

Senhor Dr. André Marini – Presidente IIA Brasil

Senhoras e Senhores Conferencistas

Minhas Senhoras e Meus Senhores

Permitam-me, antes de mais, que agradeça o convite - que me deixou particularmente sensibilizado - para participar, hoje, na sessão de encerramento deste XXIII Congresso de Auditoria Interna.

É, pois, com muita honra que gostaria de partilhar com tão distinta assembleia a visão do Tribunal de Contas, como órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas, acerca do papel que a auditoria interna ocupa no sistema de controlo interno nacional.

Trata-se, também, da primeira oportunidade de me dirigir aos auditores internos, ao seu Instituto, na pessoa da sua Presidente, bem como de me encontrar num meio profissional que constitui, no âmbito interno das organizações, a linha de defesa independente na gestão eficaz dos riscos e de avaliação dos controlos.

De facto, a auditoria interna como atividade independente de avaliação objetiva e de consultoria tem como objetivo acrescentar valor e melhorar as operações de uma qualquer organização; esta formulação (contrária à visão da auditoria interna, isolada, chamada para acorrer a situações de desconformidade) já não corresponde à prática de avaliação interna, independente e objetiva das atividades das organizações.

Acresce que a função de auditoria interna se destina, em paralelo, a apreciar aspetos da eficácia da governance, da gestão de riscos e de avaliação dos controlos internos.

Mas não só; recai sobre a forma como as organizações definem, gerem e executam as atividades, mas também como atingem ou não os seus objetivos.

Passámos de uma conceção de simples fiscalização do sistema de controlo interno para o desempenho de parceiro estratégico da gestão.

Um posicionamento e função que exige de todos uma postura ética e de responsabilidade, mas, também, de constante aperfeiçoamento técnico e científico que proporcione o desenvolvimento e a investigação dos princípios, sistemas e métodos de Auditoria Interna, papel que o IPAI, reconhecidamente prossegue, e de que este congresso é exemplo.

Senhora Presidente do IPAI,

Senhores Conferencistas,

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

O momento e a conjuntura que se vive em Portugal e na União Europeia não permite deixar que tudo fique na mesma.

O Tribunal de Contas reconhece também que o mesmo se aplica a si próprio.

Os nossos objetivos estratégicos, enquanto auditor externo independente, espelham a preocupação em melhorar o nosso desempenho tendo em vista a sustentabilidade das finanças públicas enquanto condição indispensável para a estabilidade e o crescimento económico.

O Tribunal de Contas pretende, assim, contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas, e aperfeiçoar a qualidade, a tempestividade e a eficácia da atividade do Tribunal.

Alcançar tais objetivos, em particular num contexto de mudança suscitado pela nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), impõe uma nova atitude, que poderíamos chamar de “espírito dos 4 C’s”.

Um espírito de cooperação, colaboração, coordenação de critérios e conjugação de esforços entre todas as entidades de alguma forma envolvidas no exercício de funções de controlo, independentemente da sua natureza.

Desta forma poderemos melhor contribuir para a boa gestão financeira, minimizando os riscos de desperdício, ilegalidade, fraude e corrupção na utilização de dinheiros e valores públicos, tanto nacionais como comunitários, na defesa da legalidade financeira e do Estado de direito democrático.

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

Por outro lado, integram o sistema de controlo da administração financeira do Estado (Art.º 69.º da LEO) a própria entidade responsável pela execução orçamental, os órgãos de fiscalização interna, as entidades hierarquicamente superiores de superintendência ou de tutela e os organismos de inspeção e de controlo do setor das administrações públicas, compreendendo os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial.

O controlo da execução orçamental é exercido em três níveis: administrativo, jurisdicional e político. O controlo administrativo compreende os níveis operacional, setorial e estratégico, na aceção da natureza dos serviços executores do orçamento, de ação inspetiva ou de auditoria, enquanto que o controlo jurisdicional da execução do Orçamento do Estado compete ao Tribunal de Contas, reservando-se à Assembleia da República o exercício do controlo político e da efetivação das correspondentes responsabilidades políticas.

Por outro lado, integram o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado as inspeções-gerais, a Direção-Geral do Orçamento, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e os órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno.

Todos os órgãos de controlo interno do setor administrativo e do setor público empresarial (cf. art.º 12.º da LOPTC) têm por força da

Lei o dever de colaboração para com o Tribunal, o qual compreende:

- A comunicação ao Tribunal dos seus programas anuais e plurianuais de atividades e respetivos relatórios de atividades;
- O envio dos relatórios das suas ações de controlo e auditoria sempre que contenham matéria de interesse para a ação do Tribunal, concretizando as situações geradoras de eventuais responsabilidades (cf. art.º 13.º da LOPTC);
- A realização de ações, incluindo o acompanhamento da execução orçamental e da gestão das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro, a solicitação do Tribunal.

A importância e alcance desta colaboração é capital e evidente quando a Lei (cf. art.º 57.º da LOPTC) prevê que os relatórios das ações dos órgãos de controlo interno, quando evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira, sejam diretamente remetidos ao Ministério Público para efeitos de efetivação de responsabilidades.

Minhas Senhoras e meus senhores,

Esta interação entre o controlo interno e externo no setor público é necessária para servir eficazmente todas as partes interessadas incluindo a sociedade civil, isto é, em cada um de nós, cidadãos.

Maximizar o valor desta interação requer conhecer os respetivos quadros operativos de cada domínio de intervenção.

Esse trabalho comparativo foi já de algum modo iniciado pelo Institute of Internal Auditors e pela Organização Internacional de Instituições Superiores de Controlo no sentido de identificar e caracterizar as semelhanças e diferenças das respetivas organizações, autoridades e responsabilidades.

Desde logo foram identificadas várias semelhanças entre os padrões profissionais dos auditores internos e das ISC (enquanto auditores externos). Ambos se fundam em princípios gerais equivalentes que visam reforçar a posição e importância das profissões exercidas.

Os respetivos quadros regulamentares reconhecem que a auditoria é realizada em ambientes legais e culturais diferenciados que podem afetar a forma como a auditoria é praticada.

Nesses referenciais, a autoridade e a responsabilidade da atividade da auditoria interna devem encontrar-se formalmente definidos num regulamento interno, enquanto a auditoria externa, executada pelas ISC, é exercida através de um mandato legal, constitucionalmente previsto e regulado por legislação e regulamentação próprias.

No que diz respeito à natureza estatutária da auditoria, o IIA impõe normas e padrões de auditoria quer ao nível organizacional como individual e, bem assim, ao nível da conformidade das auditorias adaptadas às especificidades legais e regulamentares de cada país.

A INTOSAI, por seu turno, estabelece normas e padrões profissionais (as ISSAI's) não exigindo qualquer adequação legal ou regulamentar quanto ao exercício de auditoria, mas estipula quadros referenciais por parte das ISC no sentido da adoção ou do desenvolvimento dos seus próprios standards ou padrões nacionais.

Outro aspeto de realce é o do reporte quanto à obediência aos padrões e conformidade com as normas.

O responsável pela auditoria interna pode atestar que a atividade de auditoria interna está em conformidade com as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna apenas quando os resultados do programa de garantia de qualidade e aperfeiçoamento suportem tal declaração.

As Normas Profissionais da INTOSAI não exigem explicitamente essa atestação, mas determinam que os trabalhos observem as normas aplicáveis e tenham sido desenvolvidos de forma consistente com os Princípios Fundamentais de Auditoria, tendo igualmente em conta as respetivas leis nacionais, regulamentos e mandatos.

Visto tudo o que precede – princípios gerais, natureza estatutária, padrões e normas profissionais – forçoso se torna questionar em que medida poderão os trabalhos de auditoria interna ser utilizados pelo Tribunal de Contas.

Em primeiro lugar, a própria existência da função de auditoria interna como parte do sistema de controlo interno é um forte sinal da forma como a gestão encara estratégica e conceptualmente o controlo interno.

Tal facto, no entanto, não permite ao auditor externo descurar a necessidade de determinar se, e, em que medida, deve ou pode usar o trabalho dos auditores internos.

Os Auditores internos focam, habitualmente, a sua atenção no desenho, funcionamento e avaliação do sistema de gestão de riscos e de controlo interno e fornecem informações sobre os pontos fortes e fracos, emitindo recomendações de melhoria, conquanto a sua independência e objetividade estejam garantidas.

A ISA 610 pronuncia-se quanto às responsabilidades do auditor externo ao usar o trabalho de auditores internos que incluem a ponderação: (a) do uso do trabalho da função de auditoria interna na obtenção de provas/evidências de auditoria, e (b) da utilização e colaboração de auditores internos para fornecer assistência direta sob a direção, supervisão e avaliação do auditor externo.

Por seu turno, a ISSAI 1610 [Using the Work of Internal Auditors] evidencia que o objetivo do auditor externo é, por um lado, tomar conhecimento da função de auditoria interna e, por outro, determinar se as atividades desenvolvidas são pertinentes para planear e executar a respetiva auditoria e, em caso afirmativo, o efeito nos procedimentos a planear e/ou executar.

Essa avaliação incluirá, naturalmente, tendo em conta a materialidade e os riscos envolvidos, a aferição do respetivo estatuto organizacional, o âmbito, condicionalismos, posicionamento na estrutura organizacional, objetividade, competência técnica e a diligência profissional observadas.

Ao utilizar os trabalhos da auditoria interna, o auditor externo deve aplicar procedimentos para avaliar a adequação dos mesmos aos objetivos da auditoria cuidando também da existência de supervisão, revisão e documentação dos trabalhos, da obtenção de prova suficiente, pertinente e fiável e ainda se as conclusões alcançadas são adequadas e se os relatórios são coerentes com os trabalhos desenvolvidos.

Esta postura de colaboração entre auditoria interna e externa evita a duplicação de esforços, proporciona sinergias, potencia a eficiência da auditoria e o seguimento dos relatórios da Auditoria Interna e, bem assim, uma avaliação dos potenciais riscos detetados e das medidas corretivas apropriadas.

Este modelo proporciona, ainda, uma partilha de trabalhos mutuamente vantajosa cujas experiências e conhecimentos podem ser complementares incitando à expressão do reconhecimento da valia das contribuições da auditoria interna nos relatórios de auditoria externa.

Essas contribuições para a auditoria externa desempenham um papel importante da concretização da realização dos objetivos do controlo interno, em particular, quando digam respeito ao “cumprimento das obrigações de prestação de contas” e à “salvaguarda dos ativos” (ou dos recursos);

O primeiro – a prestação de contas – inclui, naturalmente, os aspetos da adoção dos referenciais dos sistemas de normalização contabilística e da consolidação de contas; igualmente relevantes serão também as auditorias que incluam aspetos informativos ou de reporte financeiro, designadamente, as ações que garantam a integridade, a accountability e a boa gestão.

Sendo as auditorias externas (juntamente com informação não financeira) um instrumento basilar para a análise do desempenho das entidades auditadas, as contribuições proporcionadas pela avaliação multidisciplinar dos controlos internos e da avaliação de risco – facultadas pela auditoria interna – constituem fatores de enriquecimento assinalável.

E embora os objetivos das auditorias interna e externa possam ser diferentes, as metodologias e as abordagens serão semelhantes quando pretendam alcançar objetivos análogos, pelo que aliar meios proporcionará certamente melhores resultados.

Senhora Presidente,

Neste contexto de semelhança de metodologias, abordagens, objetivos e de contributos para a melhoria da gestão financeira das entidades importará cuidar igualmente da redução ou eliminação da sobreposição de controlos e auditorias, bem como da conseqüente sobrecarga dos auditados; e sendo certa a capacidade de confiar no trabalho de outros auditores se respeitadas os critérios referidos, julgo que resultará óbvio para todos os benefícios desta articulação, numa perspetiva de custo-eficácia das respetivas intervenções.

A este propósito recordaria aqui a abordagem de “single audit” instituída em 1994 nos EUA. Trata-se de um conceito de auditoria úni-

ca que exige que todas as entidades governamentais, estaduais e locais que recebam fundos federais acima de um determinado limiar sejam submetidas a uma auditoria única.

A “single audit” é uma combinação da auditoria financeira e de conformidade, onde os aspetos da apresentação e da correção financeira e do cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis e da correta aplicação dos fundos são verificados de acordo com objetivos relevantes.

Claro que para desenhar uma abordagem “single audit”, que atenda às necessidades das partes, será necessário definir os parâmetros da auditoria e conceber regras operacionais, claras e objetivas, que incluam, nomeadamente:

- Âmbito da auditoria
- A identificação de entidades a sujeitar à auditoria única;
- Os requisitos detalhados das auditorias de conformidade, bem como o tipo de informação a ser apresentado em relação às atividades a ela sujeitas;
- As normas contabilísticas exigidas para a elaboração das demonstrações financeiras a serem sujeitas à auditoria financeira;
- As normas, abordagem e método de auditoria;
- As qualificações dos auditores;
- Os mecanismos de garantia de qualidade e a forma dos relatórios exigidos.

Naturalmente que um quadro de “single audit” deverá atender aos contextos específicos em que se pretenda aplicar, às necessidades concretas das diferentes partes interessadas bem como às reais necessidades dos respetivos intervenientes com definição clara dos objetivos que se pretendem atingir.

Creio, também, que este tipo de abordagem deve merecer ponderação séria, sobretudo em situações em que a mesma entidade pode estar sujeita a diversas auditorias a cargo de diferentes auditores ou órgãos de controlo.

A esta luz, pode constituir uma pista de reflexão para uma melhor utilização dos recursos em situações em que, tal como preconiza a

nova Lei de Enquadramento Orçamental, os diversos níveis integrantes do sistema de controlo da administração financeira do Estado constituirão camadas sobrepostas de controlo sobre processos e estruturas de natureza diversa, como sejam, designadamente:

- Os programas orçamentais; e
- O sistema modular e integrado de contabilidade e prestação de contas.

Senhora Presidente, Minhas Senhoras e meus Senhores,

Concluindo, diria que daqui resulta um quadro onde a concreta aplicação do “espírito dos 4C’s” entre o auditor externo e os auditores internos do sistema de controlo da administração financeira do Estado poderá desejavelmente resultar benéfica e profícua.

O Tribunal de Contas, enquanto auditor externo, continuará a ter a exclusiva responsabilidade pela emissão do parecer sobre a Conta Geral do Estado e da correspondente opinião de auditoria (certificação).

A possibilidade de poder ser feita a utilização do trabalho de outros auditores (à luz dos princípios que referi) contribuirá de forma relevante para a qualidade e profundidade da análise efetuada e do juízo emitido pelo Tribunal.

É nesta perspetiva que o Tribunal espera poder continuar a cooperar com os órgãos de auditoria interna no sentido de maximizar as sinergias e conhecimentos partilhados, sempre no sentido de contribuir para melhorar a gestão financeira das finanças públicas nacionais, em benefício dos cidadãos e da República!

Muito obrigado pela vossa atenção.



PLANO TRIENAL DO TRIBUNAL DE CONTAS  
2017/2019

SINOPSE



## Nota de Apresentação

O Programa Trienal para 2017 a 2019, aprovado pelo Plenário Geral, foi desenhado tendo em conta os desafios decorrentes da crise financeira e restrições orçamentais que Portugal continuará a enfrentar, a **reforma profunda dos sistemas orçamental e contabilísticos** das administrações públicas em curso e a recente atribuição ao Tribunal da competência para **certificar a Conta Geral do Estado (CGE)**.

Os Objetivos Estratégicos adotados e as correspondentes Linhas de Ação Estratégica refletem as prioridades do Tribunal, enquanto Instituição Superior de Controlo externo e independente das finanças públicas constitucionalmente consagrada e alinham-se pelas **melhores práticas internacionais**. O funcionamento do Tribunal de Contas deve ser exemplar, designadamente em matéria de processos de **governança**, de valorização do **comportamento ético** dos colaboradores e da **administração** eficiente dos recursos que lhe são atribuídos, aspetos também refletidos neste Programa.

Entre os elementos potenciadores de um maior impacto da ação do Tribunal nas Finanças Públicas e na Sociedade em geral destacam-se:

- O investimento numa **comunicação** cada vez mais eficaz relativamente ao trabalho do Tribunal junto dos seus principais destinatários, *maxime* os cidadãos;
- A permanente preocupação em atuar nas **áreas de maior risco** para as finanças públicas, como é o caso da despesa social (educação, saúde e segurança), da despesa com o setor financeiro, da aplicação e execução dos Fundos Europeus e do endividamento público;

- O desenvolvimento da auditoria financeira à luz dos novos regimes contabilísticos e da competência para a certificação da CGE e respetivas exigências em matéria de saberes e recursos;
- O aperfeiçoamento permanente dos produtos do Tribunal e do seu **controlo de qualidade**.

Enquanto Instituição com **poderes plurais** - que vão da fiscalização prévia à auditoria externa e independente e à função jurisdicional de efetivação das responsabilidades financeiras - o Tribunal de Contas entende dever atuar como **entidade única**, articulando e complementando as suas atividades no sentido da otimização da gestão dos bens e dinheiros públicos. Insere-se neste quadro a previsão de um conjunto de **ações estratégicas transversais** que suscitam o empenhamento de todas as Secções do Tribunal e correspondentes serviços de apoio com o objetivo último de melhorar a qualidade da ação do Tribunal no seu todo, em benefício dos cidadãos e de Portugal.

O Presidente,



Vítor Caldeira

## **ÍNDICE**

**I - ENQUADRAMENTO**

**II - MISSÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**III - VISÃO**

**IV - VALORES**

**V - ANÁLISE DO AMBIENTE**

**VI - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS**



## I – ENQUADRAMENTO

1. O **Tribunal de Contas** é um **Tribunal superior**, consagrado na Constituição como *órgão supremo de controlo externo independente das finanças públicas*.

As suas principais responsabilidades são verificar se os dinheiros e valores públicos são geridos de acordo com a lei e segundo princípios de **eficácia, eficiência e economia**, e, bem assim, **efetivar as responsabilidades** dos administradores e gestores desses bens (artigo 214º da Constituição e artigo 1º da Lei n.º 98/97, de 16 de agosto (LOPTC)).

Estas diferentes valências são prosseguidas através da **fiscalização prévia, concomitante e sucessiva** e mediante o **juízo** de responsabilidades financeiras dos gestores e utilizadores de dinheiros ou bens públicos.

Uma nova responsabilidade acaba de ser atribuída ao Tribunal pela Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), que é a de proceder à **Certificação da Conta Geral do Estado a partir de 2019**, a efetuar com metodologias adequadas internacionalmente reconhecidas.

Entretanto, as administrações do Estado deverão implementar um novo sistema contabilístico (SNC-AP). A certificação das contas apresentadas ao Tribunal deverá generalizar-se e a gestão orçamental deverá organizar-se por programas no quadro de uma evolução cujos detalhes ainda se desconhecem, mas que suscitará um acompanhamento atento e importantes adaptações de parte do Tribunal.

2. Para corresponder às suas atribuições, o Tribunal de Contas está organizado em **cinco Secções**:

◆ Três na Sede

- A **1ª Secção**: Vocacionada para a fiscalização prévia e concomitante;
- A **2ª Secção**: Orientada para a fiscalização concomitante e sucessiva (Auditoria);

- A **3ª Secção**: Especializada na efetivação de responsabilidades financeiras, através de julgamentos.
- ◆ Duas **Secções Regionais** (Madeira e Açores) com competências genéricas nos três grandes mencionados domínios de ação.
3. A **jurisdição** do Tribunal de Contas abrange:
- ◆ Os serviços e entidades públicas administrativas e empresariais, aos níveis central, regional e local;
  - ◆ As empresas e outras entidades privadas concessionárias de serviços e obras públicas ou que recebam dinheiros públicos, incluindo-se nestes as verbas provenientes da União Europeia.
4. O Tribunal de Contas é coadjuvado, na sua missão, por **Serviços de Apoio** dotados de recursos humanos qualificados, que suportam as atividades de fiscalização prévia e de auditoria e a gestão dos recursos humanos, financeiros, patrimoniais e informacionais que lhe estão afetos.
5. O Plano Trienal, enquanto instrumento de planeamento estratégico de médio prazo, é **especialmente importante** para a instituição. A sua preparação requer que se percebam as vocações da organização e que se reflita sobre os caminhos do futuro, tendo em conta a realidade do país que se serve, os destinatários do trabalho do Tribunal e os cidadãos em geral.
6. As alterações para a gestão orçamental e para a contabilidade pública decorrentes da nova LEO e da introdução do SNC-AP são substanciais e impõem alterações muito relevantes nas práticas do Tribunal em matéria de apreciação das contas públicas.

7. Essas reflexões culminam na formulação de uma **estratégia da Instituição** para o período 2017-2019, tendo em consideração os fatores internos e externos que de uma forma mais intensa influenciam a sua atividade (ambiente). O exercício passa pela identificação de elementos chave para a organização, como sejam os respetivos pontos fortes, as oportunidades que se anteveem potenciadoras da atividade e que podem, ao mesmo tempo, contribuir para neutralizar ou minimizar os pontos fracos e as ameaças.
8. Em cumprimento do previsto no artigo 37º da LOPTC e no artigo 58º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, os **objetivos estratégicos** que enquadrarão a atividade do Tribunal no triénio 2017-2019 foram **aprovados pelo Plenário Geral** em 16 de maio de 2016, sob proposta da Comissão Permanente.
9. De acordo com os objetivos estratégicos estabelecidos, e com base nos planos setoriais trienais aprovados pelas Secções e no projeto apresentado pela Comissão Permanente, o Plenário Geral, em sessão de 23 de novembro de 2016, aprovou o presente Plano Trienal.
10. O processo de elaboração do projeto de Plano Trienal é de carácter participativo tendo-se iniciado pela realização de um inquérito. A todas as instâncias do Tribunal e dos seus Serviços de Apoio é dada ocasião para manifestar as suas opiniões e apresentar sugestões e ideias.

## II - MISSÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

A missão do Tribunal de Contas é, nos termos da **Constituição** e da **Lei**: Fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, julgar as Contas que a Lei manda submeter-lhe, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as responsabilidades financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas pela Lei (Artigo 214º da Constituição; Artigo 1º da LOPTC)

Incumbe ainda ao Tribunal certificar a Conta Geral do Estado a partir de 2019 (Artigo 66º, n.º6 da LEO)

## III - VISÃO

**PROMOVER A VERDADE, A BOA GESTÃO, A  
LEGALIDADE E A RESPONSABILIDADE NAS  
FINANÇAS PÚBLICAS**

## IV - VALORES

O Tribunal de Contas almeja atingir a **excelência**, traduzida na qualidade dos trabalhos que apresenta e na sua **utilidade e pertinência** para a sociedade e para o País norteando-se, neste quadro, pelos seguintes Valores:

◆ Independência

- ◆ Integridade
- ◆ Imparcialidade
- ◆ Responsabilidade
- ◆ Transparência

## V – ANÁLISE DO AMBIENTE

Através de um processo participativo no qual foram envolvidos os Senhores Juízes Conselheiros, os Procuradores-Gerais Adjuntos, bem como os dirigentes e os trabalhadores dos Serviços de Apoio do Tribunal, foram identificados os principais eixos que caracterizam o ambiente interno e externo da organização, assim se traçando um diagnóstico que reflete os fatores passíveis de condicionar o desempenho da missão, tal como decorreu das percepções dos participantes no exercício de planeamento.

### A. PONTOS FORTES

Os contributos de todos os que participaram no exercício de planeamento estratégico (iniciado pelo inquérito realizado) levou à identificação das forças seguintes:

- a. **Credibilidade e imagem da Instituição**, traduzindo o reconhecimento de que os trabalhos do Tribunal são produzidos com independência, isenção e rigor técnico e revelando a percepção de que a opinião dos destinatários, designadamente os cidadãos sobre a atividade da Instituição, é positiva.
- b. **Independência e isenção institucional**, valores que são assegurados pelo estatuto jurídico-constitucional do Tribunal e dos seus juízes, pela autonomia técnica e pelo autogoverno.
- c. **Profissionalismo**, determinado pela existência de uma cultura de exigência profissional e de cumprimento de regras de conduta adequadas.

- d. **Especialização técnica e científica dos RH**, assente em:
- i. Qualificações académicas e experiência profissional de nível elevado;
  - ii. Política de contínua formação profissional;
  - iii. Qualidade dos programas de acolhimento e integração do pessoal recém-chegado à Instituição.
- e. **Disseminação da informação e do conhecimento através da INTRANET**, com fácil acesso às metodologias de controlo aprovadas, às normas e métodos internacionalmente reconhecidos e a exemplos de boas práticas de instituições congéneres.
- f. **Valorização do comportamento ético**, designadamente através da colocação de questões éticas na agenda da Instituição (controlo das situações de acumulação de funções, eventuais incompatibilidades e inexistência de conflitos de interesses) e da existência de medidas e instrumentos de gestão tendentes a consolidar uma cultura de conduta ética, no sentido do cumprimento das obrigações decorrentes da **ISSAI 30** (Código de Ética da INTOSAI).
- g. Existência de uma **supervisão dos trabalhos** (de auditoria e outros) que acrescenta valor aos produtos do Tribunal e desempenha ainda uma relevante função formadora e pedagógica.

## **B. ASPETOS A MELHORAR**

Com base nas perceções dos participantes no exercício de planeamento identificou-se um conjunto de aspetos que carecem especialmente de reflexão com vista à obtenção de melhorias:

- a) A necessidade de garantir o desenvolvimento e a **harmonização das metodologias** e técnicas de auditoria e controlo aplicadas no seio da Instituição, em especial no que se refere ao exame das contas certificadas a serem apresentadas nos termos do SNC-AP.

- b) A preocupação em assegurar a **adequação dos sistemas de informação** às tarefas do Tribunal, em especial às de planeamento e relato no âmbito da **certificação de contas**.
- c) O **tempo de realização de auditorias** que, em consequência, deverá ser tomado como um fator fundamental a ter em atenção no momento da seleção, da definição e da determinação da extensão e do âmbito dos trabalhos a programar.
- d) Os procedimentos com vista à **efetivação de responsabilidades**, a qual é considerada como a forma mais eficaz de prevenir a má gestão e incorreta utilização dos dinheiros públicos e de impedir que se instale o sentimento de impunidade.
- e) A **rotação dos recursos humanos**, não só enquanto prática fundamental de redução dos riscos éticos mas também, como contributo inestimável para o enriquecimento profissional e para a obtenção de uma visão integrada da globalidade da atividade da Instituição.
- f) A **recompensa do mérito designadamente através do desenvolvimento nas carreiras**, vetor determinante para a motivação dos colaboradores que tem sido muito limitado fundamentalmente devido a fatores externos relacionados com as medidas de austeridade.
- g) A **atuação perante os desempenhos desadequados**, que poderá ser mais consistente, assim contribuindo, também, para as diferenciações pelo mérito.

### C. FATORES EXTERNOS

O Tribunal de Contas, como qualquer outra entidade, não é alheio a um conjunto de fatores, nacionais e internacionais, suscetíveis de influenciar a sua ação. Essas variáveis podem apresentar-se como oportunidades que se colocam ou ameaças a enfrentar e, uma vez conjugadas com os pontos fortes e com os aspetos a melhorar, constituem fatores críticos e relevantes para o sucesso do desempenho da Missão que lhe está cometida.

No processo de planeamento estratégico, é ainda importante identificar, como corolário da análise do ambiente externo, os desafios que se perfilam e o que se percebe que sejam as expectativas que a sociedade tem em relação à intervenção do Tribunal de Contas.

#### a) Caracterização

Dos diversos contributos apresentados no âmbito da preparação do Plano Trienal, assinala-se como elemento estruturante do ambiente envolvente, uma realidade ainda marcada pelos condicionalismos financeiros decorrentes dos compromissos assumidos pelo Estado Português no contexto da União Económica e Monetária e no quadro internacional, perante os credores institucionais.

Na sociedade portuguesa contemporânea, afetada pela austeridade e pela incerteza, assiste-se a uma **cada vez maior exigência em relação à qualidade das finanças públicas e à responsabilização pela respetiva gestão.**

Do mesmo modo, não pode ser ignorada a informação veiculada pelos *media* com influência na **perceção social da existência de níveis significativos de irregularidades financeiras e de corrupção em Portugal.**

A aprovação da **nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)** – Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro – e do **Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas** – Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro –, apresentam importantes desafios para a atuação do Tribunal de Contas atendendo, designadamente, à previsão legal da

certificação da Conta Geral do Estado, à transição para uma orçamentação por programas e às regras de relato financeiro e de certificação das contas públicas apresentadas ao Tribunal.

Assim, o Tribunal de Contas deve preparar-se para adequar a sua atividade às novas exigências que resultam para o controlo financeiro daqueles novos diplomas legais e da substancial legislação complementar a adotar, indispensável para a respetiva implementação no próximo Triénio.

Entretanto, o Tribunal deverá continuar a sua ação nas principais áreas de risco, considerando a materialidade, relevância social e impacto orçamental e financeiro. Destas, salientam-se:

- Despesa e sustentabilidade financeira do setor social (saúde, educação, e segurança social);
- Endividamento do “setor administrações públicas”;
- Apoios ao setor financeiro;
- Portugal 2020 – Programas Operacionais de execução de fundos europeus

#### b) Expetativas da Sociedade

Face ao quadro descrito e às perceções dos respondentes ao inquérito realizado, a sociedade esperará, essencialmente, que o Tribunal de Contas:

- Exerça um **controlo oportuno** face à ocorrência dos factos e que seja útil para a boa gestão das Finanças Públicas;
- Acompanhe a execução dos **grandes contratos públicos**;

- Contribua para **prevenir as infrações financeiras, a fraude, a corrupção** e os atos de má gestão;
- **Assegure a adequada efetivação da responsabilidade financeira** dos gestores de dinheiros públicos;
- Desenvolva uma atividade que tenha **impacto**.

c) Oportunidades e Desafios

Como resulta dos pontos anteriores o Tribunal enfrentará, no próximo triénio, desafios e oportunidades significativos.

Constituem desafios particularmente relevantes no triénio 2017-2019:

- ▶ **Capacitação** do Tribunal de Contas **para certificar** a Conta Geral do Estado, com enfoque nos seguintes aspetos:
  - (i) Especialização dos Recursos Humanos;
  - (ii) Disponibilização de meios técnicos e de suporte da informação adequados.
- ▶ Certificação de **qualificações profissionais**;
- ▶ **Adequação à nova lógica orçamental**, que aponta no sentido do reforço da orçamentação por programas, com uma maior importância do controlo e exame dos programas e das políticas públicas em termos de eficácia;
- ▶ **Reorganização da 2.<sup>a</sup> Secção**.

#### d) Ameaças

Os diversos contributos apresentados indicam que se mantêm para o triénio 2017-2019, como principais ameaças e riscos que o Tribunal de Contas enfrentará, os seguintes:

- ▶ Perceção dos destinatários dos trabalhos do Tribunal e dos cidadãos relativamente à sua eventual ineficácia na deteção da deficiente contabilização ou má utilização dos dinheiros públicos;
  
- ▶ Perceção por parte dos cidadãos de ineficácia do Tribunal de Contas na punição dos responsáveis por infrações financeiras;
  
- ▶ Sentimento de impunidade por parte dos agentes que cometem infrações financeiras não detetadas;
  
- ▶ Complexidade da certificação da Conta Geral do Estado, num contexto de reformulação profunda, em curso, dos sistemas contabilísticos e de relato financeiro do Estado.

## **VI - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS**

**Objetivo Estratégico 1**

**Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas**

**Objetivo Estratégico 2**

**Aperfeiçoar a qualidade, a tempestividade e a eficácia do controlo do Tribunal**

**Objetivo Estratégico 3**

**Consolidar a capacidade técnica e organizacional para o exame das contas públicas e a certificação da Conta Geral do Estado**

## OBJETIVO ESTRATÉGICO 1

Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas

### Linhas de ação estratégica

01.01.	Apreciar a sustentabilidade das finanças públicas e controlar os défices orçamentais e o endividamento das administrações públicas (Central, Regional e Local) incluindo as entidades empresariais nelas enquadradas.
01.02.	Adequar o controlo da execução orçamental das administrações central, regional e local à nova Lei de Enquadramento Orçamental, aos novos regimes jurídico-financeiros e empresariais regionais e local, ao regime de assunção de compromissos e dos pagamentos em atraso e ao SNC-AP.
01.03.	Intensificar a realização de auditorias de resultados tendo em conta o impacto no desenvolvimento sustentável e centrar o exame do impacto das políticas públicas nas áreas e programas de maior relevância e risco apreciando liminarmente nas administrações central, regional e local, e entidades públicas reclassificadas, a pertinência, a solidez e a consistência dos indicadores de gestão adotados.
01.04.	Intensificar a realização de auditorias financeiras e de verificações de contas, individuais e consolidadas, das entidades contabilísticas que integram o perímetro de consolidação das administrações públicas, em especial tendo em vista a certificação da CGE e da CSS e a análise financeira do setor público administrativo alargado.
01.05.	Intensificar o controlo das descentralizações de competências financeiras do Estado para as autarquias locais, para as entidades intermunicipais e dos municípios para as freguesias.
01.06.	Generalizar a prestação eletrónica de contas a todas as entidades, adaptar e atualizar a respetiva plataforma ao SNC, SNC-AP e ao

	SNC-ESNL bem como os procedimentos de controlo automático das contas, sua tempestividade e validação.
01.07.	Realizar auditorias nos domínios de maior risco.
01.08.	Identificar, avaliar e comunicar os riscos associados aos processos de arbitragem na contratação pública

## OBJETIVO ESTRATÉGICO 2

Aperfeiçoar a qualidade, a tempestividade e a eficácia do controlo do Tribunal

### Linhas de ação estratégica

02.01.	Agir como Instituição única, tendo em conta as funções e as especificidades de cada Secção.
02.02.	Intensificar o controlo do acolhimento das recomendações do Tribunal e a responsabilização pelo seu incumprimento.
02.03.	Aperfeiçoar os mecanismos de revisão e controlo da qualidade dos processos e dos produtos do Tribunal.
02.04.	Intensificar o desenvolvimento e a harmonização de metodologias e técnicas de auditoria e controlo com base nas normas e melhores práticas internacionalmente reconhecidas, designadamente através da revisão e atualização dos Manuais de Auditoria em vigor, valorizando a cooperação com as ISC da EU e com organizações internacionais.
02.05	Aperfeiçoar a gestão da Ética
02.06	Aperfeiçoar os processos de planeamento, avaliação e reporte do desempenho estratégico e das demais atividades do Tribunal
02.07.	Aperfeiçoar o exame dos contratos públicos e o controlo da respetiva execução.
02.08.	Considerar a inclusão da gestão da ética nas auditorias às organizações do sector público.
02.09.	Promover um melhor impacto da atuação do Tribunal junto dos órgãos de soberania, dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, dos órgãos executivos e deliberativos das Autarquias Locais, de outros órgãos constitucionais, das entidades auditadas,

	dos órgãos do controlo interno e dos demais interessados.
02.10.	Consolidar os sistemas de informação com vista à sua crescente acessibilidade, integração e à desmaterialização de procedimentos.
02.11	Proceder a um exercício de autoavaliação do Tribunal, tendo em vista a identificação de riscos para a qualidade e a melhoria das suas capacidades de desempenho.
02.12	Aperfeiçoar a governação e gestão do Tribunal e Serviços de Apoio
02.13	Desenvolver uma estratégia de comunicação que consolide a imagem do Tribunal nas suas relações interna, externa e interinstitucional.

### OBJETIVO ESTRATÉGICO 3

Consolidar a capacidade técnica e organizacional para o exame das contas públicas e a certificação da Conta Geral do Estado

#### Linhas de ação estratégica

03.01.	Implementar um modelo operacional integrado para a emissão do Parecer e da Certificação da CGE que determine o contributo das Áreas de Responsabilidade e termos de realização prática.
03.02.	Introduzir as metodologias adequadas e as melhores práticas necessárias para dar resposta às novas exigências de controlo impostas pela LEO (no que respeita aos programas públicos, à Certificação da CGE e às EPRs), pelo novo regime jurídico e financeiro das Autarquias e Empresas Locais e pela transição para o SNC-AP, designadamente através da aprovação de Instruções visando assegurar a qualidade da prestação de contas individuais e consolidadas das entidades contabilísticas das administrações públicas central, regional e local.
03.03.	Adaptar a organização e o funcionamento do Tribunal e dos seus Serviços de Apoio às exigências do controlo decorrentes da LEO e à realização da Certificação da CGE 2018, a título experimental (obrigatória a partir de 2019).
03.04.	Recrutar ou contratar os serviços de um número suficiente de auditores experientes e devidamente qualificados na área da certificação de contas, preferencialmente profissionalmente certificados.
03.05.	Adotar um Plano de Desenvolvimento Profissional dos Recursos Humanos em auditoria financeira numa ótica patrimonial, de consolidação e de certificação de contas, e em auditoria de resultados, comportando a possibilidade de conhecer as melhores práticas em vigor no próprio Tribunal, em instituições congéneres ou em organizações internacionais.

03.06. Adequar os sistemas de informação às ações de planeamento, execução e relato no âmbito da certificação de contas.

---

03.07. Acompanhar os processos de implementação do SNC-AP e de centralização financeira dos serviços integrados das administrações central (Ministérios) e regionais e o respetivo processo de prestação de contas (entidades contabilísticas autónomas), identificando os riscos que poderão obstar à tempestiva apresentação da conta consolidada e à certificação.

# SÍNTESE DO RELATÓRIO ANUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**ANO JUDICIAL DE 2015/2016\*<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> O Relatório Anual do Ministério Público junto do Tribunal de Contas respeita ao período do ano judicial de 1 de setembro de 2015 a 31 de agosto de 2016, 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**

O Tribunal de Contas dispõe 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, 162º, al. d) e 214º, n.º 1, al. a) da Constituição da República).

**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.

**Na 2.ª Secção** (Fiscalização Sucessiva) o Ministério Público emite 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 e é “notificado de todos os relatórios

“finals aprovados”, tendo em vista, sempre que neles se considerem verificados factos constitutivos de responsabilidade financeira, podem ser, eventualmente, desencadeados procedimentos jurisdicionais – art.º 54.º, n.º 4 e 57.º, n.º1, da LOPTC.

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.**

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\*<sup>29</sup>).

---

<sup>29</sup>«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 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.

(...)

**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 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas, quer pelos Órgãos de Controlo Interno;
- Emitir parecer, nos termos do nº 1 do artigo 99º da LOPTC, nos recursos interpostos pelos demandados das decisões proferidas em 1ª instância, incluindo os das secções Regionais da Madeira e dos Açores;
- Interpor recursos das decisões finais proferidas em 1ª instância;
- Interpor os recursos obrigatórios para o Tribunal Constitucional;
- Interpor recursos para o Plenário Geral do Tribunal de Contas para uniformização de jurisprudência.

**No Plenário Geral**, o Ministério Público intervém, nomeadamente em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado, planos de ação trienal e recursos extraordinários.

## **B- Representação do Ministério Público junto do Tribunal de Contas**

Durante o ano judicial de 2015/2016, a representação do Ministério Público junto do Tribunal de Contas (sede) foi assegurada por **três** procuradores-gerais adjuntos (o terceiro procurador-geral adjunto entrou em funções em 1/09/2015).

O Ministério Público é funcionalmente apoiado por cinco 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, **1** auditor, **2** técnicas superior e **1** técnico superior verificador (desde 1.08.2016). 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**

No ano judicial 2015/2016, o Ministério Público emitiu **49** pareceres em projetos de relatório, **8** dos quais em sede de fiscalização concomitante (1ª Secção) e **41** em sede de fiscalização sucessiva (2ª Secção). Esteve presente em **57** sessões das respetivas Secções.

A totalidade dos Relatórios do Tribunal de Contas remetidos ao Ministério Público durante o ano judicial, reparte-se da forma seguinte: **14** da 1ª Secção, **37** da 2ª Secção e **1** Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Assembleia da República. Acrescem, transitados do ano anterior **13** da 2ª Secção.

Foram notificados relatórios, com evidência de infrações financeiras, **8** da 1ª Secção, **6** da 2ª Secção e **77** de Órgãos de Controlo Interno. A estes acrescem, transitados do ano anterior, **13** da 2ª Secção, **14** de Órgãos de Controlo Interno.

O Ministério Público proferiu **42** 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 insupríveis por não efetivação ou efetivação deficiente do contraditório;
- A Insuficiência de elementos de facto ou de prova.

Foram, ainda, proferidos **10** despachos finais de extinção do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória por pagamento voluntário de multa.

Transitaram para o ano judicial 2016/2017, **42** Relatórios de Órgãos de Controlo Interno e **18** Relatórios de Auditoria do Tribunal.

Do total de relatórios, foram participados ao MP sem evidência de infrações: **6** da 1ª Secção, **31** da 2ª Secção, **1** de OCI e **1** Parecer do TC sobre a Conta da Assembleia da República.

Foram ainda objeto de encaminhamento **23** outras notificações (denúncias/ queixas).

Durante o ano judicial 2015/2016 foram distribuídos, na 1ª instância, **6** processos de julgamento de responsabilidade financeira. Nos recursos com origem em processos da 1ª Secção o Ministério Público emitiu **18** pareceres e para o Plenário da 3ª Secção emitiu parecer em **5**.



---

# CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA<sup>1 2</sup>

---

<sup>1</sup> 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 2016 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.

<sup>2</sup> A **publicação integral** do conteúdo desta crónica encontra-se no **CD-ROM** incluído nesta Revista



## ÍNDICE

<b>AÇÃO DE ACOMPANHAMENTO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
<b>ACIONISTA</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - FS/SRA</b> .....	344
<b>ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>ACUSAÇÃO</b>	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 3ª S/PL</b> .....	319
<b>ADITAMENTO DE MATÉRIA DE FACTO</b>	
<b>Acórdão nº 022/2016 - 3ª S/PL</b> .....	335
<b>ADJUDICAÇÃO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
<b>ADMINISTRAÇÃO CENTRAL</b>	
<b>Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - PG</b> .....	267
<b>ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL INDIRETA</b>	
<b>Acórdão nº 007/2016 - 1ª S/SS</b> .....	273
<b>ADMINISTRAÇÃO LOCAL</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DIRETA</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 015/2016 - FC/SRM</b> .....	351
<b>ADMISSÃO INDEVIDA DE PROPOSTAS</b>	
<b>Decisão nº 001-FP/2016 - SRM</b> .....	349
<b>AFETAÇÃO DE PESSOAL</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308

AJUDA FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 2ª S/SS .....	307
Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS .....	307
AJUSTE DIRETO	
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº	
008/2016 - 1ª S/SS .....	303
Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS .....	308
Relatório de Auditoria nº 013/2016 - FC/SRA.....	345
ALIENAÇÃO DE AÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS .....	302
ALTERAÇÃO DO ELEMENTO SUBJECTIVO DO TIPO	
Acórdão nº 021/2016 - 3ª S/PL .....	333
ALTERAÇÃO DO POSICIONAMENTO REMUNERATÓRIO POR OPÇÃO GESTIONÁRIA	
Acórdão nº 005/2016 - 3ª S/PL .....	321
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE	
Acórdão nº 004/2016 - 1ª S/PL .....	284
Acórdão nº 007/2016 - 1ª S/SS .....	273
Acórdão nº 009/2016 - 1ª S/SS .....	275
Acórdão nº 010/2016 - 1ª S/SS .....	277
Acórdão nº 012/2016 - 1ª S/PL .....	294
Decisão nº 001/2016 - SRA .....	341
AMORTIZAÇÃO	
Acórdão nº 009/2016 - 1ª S/SS .....	275
Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS .....	307
APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO	
Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/SS .....	278
APOIO AO EMPREGO	
Relatório de Auditoria nº 023/2016 - 2ª S/SS .....	312
APOIO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS .....	308
AQUISIÇÃO DE AÇÕES	
Acórdão nº 005/2016 - 1ª S/PL .....	286
AQUISIÇÃO DE BENS	
Decisão nº 001/2016 - SRA .....	341

<b>Decisão nº 017/2016 - SRA</b> .....	343
<b>AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS</b>	
<b>Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº</b> <b>008/2016 - 1ª S/SS</b> .....	303
<b>ÁREA DE RESPONSABILIDADE</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - 2ª S/PL</b> .....	310
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>ARRECADAÇÃO DE RECEITAS</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 003/2016 - FS/SRM</b> .....	351
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>ARREDONDAMENTO</b>	
<b>Acórdão nº 008/2016 - 1ª S/PL</b> .....	289
<b>ARRENDAMENTO DE IMÓVEIS</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
<b>ASPETOS NÃO SUBMETIDOS À CONCORRÊNCIA</b>	
<b>Decisão nº 001-FP/2016 - SRM</b> .....	349
<b>ASPETOS SUBMETIDOS À CONCORRÊNCIA</b>	
<b>Decisão nº 001-FP/2016 - SRM</b> .....	349
<b>ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO</b>	
<b>Acórdão nº 017/2016 - 1ª S/PL</b> .....	300
<b>ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS</b>	
<b>Acórdão nº 005/2016 - 1ª S/PL</b> .....	286
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
<b>ASSUNÇÃO DE RESPONSABILIDADES</b>	
<b>Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº</b> <b>008/2016 - 1ª S/SS</b> .....	303
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>ATA</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
<b>ATENUAÇÃO ESPECIAL DE MULTA</b>	

<b>Acórdão nº 023/2016 - 3ª S/PL</b> .....	336
ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL	
<b>Acórdão nº 004/2016 - 1ª S/PL</b> .....	284
<b>Acórdão nº 005/2016 - 1ª S/PL</b> .....	286
<b>Acórdão nº 012/2016 - 1ª S/PL</b> .....	294
ATIVO FINANCEIRO	
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
ATRASO NO CUMPRIMENTO	
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>Relatório de Auditoria nº 014/2016 - 2ª S/SS</b> .....	310
ATRIBUTOS DA PROPOSTA	
<b>Decisão nº 001-FP/2016 - SRM</b> .....	349
AUDITORIA DE PROJETOS OU PROGRAMAS	
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
AUDITORIA FINANCEIRA	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>Relatório de Auditoria nº 014/2016 - 2ª S/SS</b> .....	310
AUDITORIA OPERACIONAL	
<b>Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
AUDITORIA ORIENTADA	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - FS/SRA</b> .....	344
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - 2ª S/PL</b> .....	310
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - FC/SRA</b> .....	345
<b>Relatório de Auditoria nº 015/2016 - FC/SRM</b> .....	351
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
AUTARQUIA	
<b>Acórdão nº 012/2016 - 3ª S/PL</b> .....	324

AUTARQUIA LOCAL	
<b>Acórdão n° 022/2016 - 3ª S/PL</b> .....	335
AUTONOMIA LOCAL	
<b>Acórdão n° 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	271
<b>Acórdão n° 011/2016 - 1ª S/PL</b> .....	292
AUTORIDADE DO CASO JULGADO	
<b>Acórdão n° 005/2016 - 3ª S/PL</b> .....	321
AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS	
<b>Acórdão n° 005/2016 - 1ª S/PL</b> .....	286
<b>Acórdão n° 009/2016 - 1ª S/SS</b> .....	275
<b>Acórdão n° 015/2016 - 1ª S/PL</b> .....	298
<b>Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras n°</b> <b>008/2016 - 1ª S/SS</b> .....	303
<b>Relatório de Auditoria n° 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>Relatório de Auditoria n° 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
<b>Relatório de Auditoria n° 013/2016 - FC/SRA</b> .....	345
AUTORIZAÇÃO PRÉVIA	
<b>Relatório de Auditoria n° 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>Relatório de Auditoria n° 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
AUTOS DE MEDIÇÃO	
<b>Acórdão n° 015/2016 - 3ª S/PL</b> .....	327
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS	
<b>Acórdão n° 006/2016 - 1ª S/PL</b> .....	288
<b>Acórdão n° 008/2016 - 1ª S/PL</b> .....	289
<b>Acórdão n° 010/2016 - 1ª S/SS</b> .....	277
<b>Decisão n° 001/2016 - SRA</b> .....	341
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	
<b>Relatório de Auditoria n° 007/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
AVALIAÇÃO DE PROJETOS	
<b>Relatório de Auditoria n° 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
AVALIAÇÃO FINANCEIRA	
<b>Relatório de Auditoria n° 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
AVALIAÇÃO PRÉVIA	
<b>Relatório de Auditoria n° 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
BEM IMÓVEL	

<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
BENEFÍCIO SOCIAL	
<b>Acórdão nº 007/2016 - 1ª S/SS</b> .....	273
BOA GESTÃO	
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
CABIMENTO ORÇAMENTAL	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
CADASTRO E INVENTÁRIO DOS BENS DO ESTADO	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
CADUCIDADE	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 3ª S/PL</b> .....	319
CANDIDATURA	
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
CENTRO HOSPITALAR	
<b>Acórdão nº 008/2016 - 3ª S/PL</b> .....	324
<b>Acórdão nº 014/2016 - 3ª S/PL</b> .....	325
CERTIFICAÇÃO	
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
CHEQUE	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA	
<b>Acórdão nº 015/2016 - 3ª S/PL</b> .....	327
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
COBERTURA ORÇAMENTAL	
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
COBRANÇA DE DÍVIDAS	
<b>Relatório de Auditoria nº 003/2016 - FS/SRM</b> .....	351
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
COBRANÇA DE RECEITA	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>Relatório de Auditoria nº 003/2016 - FS/SRM</b> .....	351

COMPENSAÇÃO FINANCEIRA	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - FS/SRA</b> .....	344
COMPETÊNCIAS AUTÁRQUICAS	
<b>Acórdão nº 021/2016 - 3ª S/PL</b> .....	333
CONCEITO DE FUNÇÃO PÚBLICA	
<b>Acórdão nº 012/2016 - 3ª S/PL</b> .....	324
CONCESSÃO DO VISTO	
<b>Acórdão nº 008/2016 - 3ª S/PL</b> .....	324
<b>Acórdão nº 014/2016 - 3ª S/PL</b> .....	325
CONCORRÊNCIA	
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - FC/SRA</b> .....	345
CONCURSO INTERNACIONAL	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - FS/SRA</b> .....	344
CONCURSO PÚBLICO	
<b>Decisão nº 001/2016 - SRA</b> .....	341
<b>Decisão nº 001-FP/2016 - SRM</b> .....	349
CONDIÇÃO LEGAL	
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
CONSOLIDAÇÃO	
<b>Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - PG</b> .....	267
CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	
<b>Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - PG</b> .....	267
CONTABILIDADE	
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
CONTENÇÃO ORÇAMENTAL	
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
CONTRATAÇÃO DE APOSENTADOS	
<b>Acórdão nº 012/2016 - 3ª S/PL</b> .....	324
CONTRATAÇÃO IN HOUSE	
<b>Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/PL</b> .....	296
CONTRATAÇÃO PÚBLICA	
<b>Acórdão nº 004/2016 - 1ª S/PL</b> .....	284
<b>Acórdão nº 006/2016 - 1ª S/PL</b> .....	288

<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>Relatório de Auditoria nº 015/2016 - FC/SRM</b> .....	351
<b>CONTRATO ADICIONAL</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - FC/SRA</b> .....	345
<b>CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS</b>	
<b>Acórdão nº 004/2016 - 1ª S/PL</b> .....	284
<b>Acórdão nº 006/2016 - 1ª S/PL</b> .....	288
<b>CONTRATO DE ARRENDAMENTO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>CONTRATO DE CONCESSÃO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 003/2016 - FS/SRM</b> .....	351
<b>Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>Relatório de Auditoria nº 015/2016 - FC/SRM</b> .....	351
<b>CONTRATO DE CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
<b>CONTRATO DE EMPREITADA</b>	
<b>Acórdão nº 008/2016 - 1ª S/PL</b> .....	289
<b>Acórdão nº 010/2016 - 1ª S/SS</b> .....	277
<b>CONTRATO DE EMPRÉSTIMO</b>	
<b>Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	271
<b>Acórdão nº 010/2016 - 1ª S/PL</b> .....	290
<b>Acórdão nº 011/2016 - 1ª S/PL</b> .....	292
<b>Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/SS</b> .....	278
<b>Acórdão nº 015/2016 - 1ª S/PL</b> .....	298
<b>Decisão nº 003/2016 - SRA</b> .....	342
<b>CONTRATO DE GESTÃO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA</b>	
<b>Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	271
<b>CONTRATO DE MÚTUO</b>	
<b>Acórdão nº 009/2016 - 1ª S/SS</b> .....	275
<b>CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS</b>	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	280
<b>Acórdão nº 007/2016 - 1ª S/SS</b> .....	273

<b>Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/PL</b> .....	296
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>Relatório de Auditoria nº 014/2016 - 2ª S/SS</b> .....	310
<b>CONTRATO PROGRAMA</b>	
<b>Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/PL</b> .....	283
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
<b>CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
<b>CONTROLO ANÁLOGO</b>	
<b>Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/PL</b> .....	296
<b>CONTROLO DE GESTÃO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - 2ª S/PL</b> .....	310
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
<b>CONTROLO INTERNO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>COOPERATIVA</b>	
<b>Acórdão nº 004/2016 - 1ª S/PL</b> .....	284
<b>CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO</b>	
<b>Acórdão nº 006/2016 - 1ª S/PL</b> .....	288
<b>Acórdão nº 008/2016 - 1ª S/PL</b> .....	289
<b>Acórdão nº 010/2016 - 1ª S/SS</b> .....	277
<b>Decisão nº 001/2016 - SRA</b> .....	341
<b>CUIDADOS DE SAÚDE</b>	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	280
<b>CULPA</b>	
<b>Acórdão nº 015/2016 - 3ª S/PL</b> .....	327
<b>Acórdão nº 022/2016 - 3ª S/PL</b> .....	335
<b>CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - 2ª S/PL</b> .....	310

<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>CURSOS</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 023/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
<b>DECISÃO</b>	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 3ª S/PL</b> .....	319
<b>DÉFICE ORÇAMENTAL</b>	
<b>Acórdão nº 009/2016 - 1ª S/SS</b> .....	275
<b>DELIBERAÇÃO</b>	
<b>Acórdão nº 017/2016 - 1ª S/PL</b> .....	300
<b>DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - 2ª S/PL</b> .....	310
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
<b>DEPÓSITO BANCÁRIO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>DESCULPABILIDADE DO ERRO</b>	
<b>Acórdão nº 022/2016 - 3ª S/PL</b> .....	335
<b>DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO ESTRUTURAL</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - FS/SRA</b> .....	344
<b>DESPESA COM PESSOAL</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 014/2016 - 2ª S/SS</b> .....	310
<b>DESPESA ILEGAL</b>	
<b>Acórdão nº 008/2016 - 3ª S/PL</b> .....	324
<b>Acórdão nº 014/2016 - 3ª S/PL</b> .....	325
<b>DESPESA PÚBLICA</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>DESPESAS PAGAS</b>	
<b>Acórdão nº 008/2016 - 3ª S/PL</b> .....	324
<b>Acórdão nº 014/2016 - 3ª S/PL</b> .....	325
<b>DIREITO DE AÇÃO</b>	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 3ª S/PL</b> .....	319

DIREITO DE DEFESA	
<b>Acórdão nº 003/2016 - 3ª S/PL</b> .....	320
DISPENSA DE MULTA	
<b>Acórdão nº 022/2016 - 3ª S/PL</b> .....	335
<b>Acórdão nº 023/2016 - 3ª S/PL</b> .....	336
DISPONIBILIDADE DE VERBAS	
<b>Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº</b>	
<b>008/2016 - 1ª S/SS</b> .....	303
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
DISSOLUÇÃO	
<b>Acórdão nº 012/2016 - 1ª S/PL</b> .....	294
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
DÍVIDA A FORNECEDORES	
<b>Relatório de Auditoria nº 014/2016 - 2ª S/SS</b> .....	310
DÍVIDAS	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
DL Nº 41/2007 (PARQUE ESCOLAR)	
<b>Acórdão nº 015/2016 - 3ª S/PL</b> .....	327
DOCUMENTO PROBATÓRIO	
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
DOLO	
<b>Acórdão nº 021/2016 - 3ª S/PL</b> .....	333
ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA	
<b>Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
EFICÁCIA DO CONTRATO	
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO	
<b>Acórdão nº 021/2016 - 3ª S/PL</b> .....	333
EMPREITADA DE CONCEÇÃO CONSTRUÇÃO	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - FC/SRA</b> .....	345
EMPRESA LOCAL	

<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
<b>EMPRESA PÚBLICA</b>	
<b>Acórdão nº 007/2016 - 1ª S/SS</b> .....	273
<b>ENCARGO FINANCEIRO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL</b>	
<b>Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	271
<b>Acórdão nº 010/2016 - 1ª S/PL</b> .....	290
<b>Acórdão nº 011/2016 - 1ª S/PL</b> .....	292
<b>Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/SS</b> .....	278
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>ENQUADRAMENTO LEGAL</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - 2ª S/PL</b> .....	310
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
<b>ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL</b>	
<b>Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - PG</b> .....	267
<b>ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>ENTIDADE PÚBLICA EMPRESARIAL</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
<b>ENTIDADE REGULADORA</b>	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	280
<b>ERRO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>ERRO DE JULGAMENTO</b>	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 3ª S/PL</b> .....	319
<b>ESCLARECIMENTO SUPLEMENTAR</b>	
<b>Acórdão nº 008/2016 - 1ª S/PL</b> .....	289
<b>ESTABILIDADE ORÇAMENTAL</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>ESTATUTO</b>	

<b>Acórdão nº 017/2016 - 1ª S/PL</b> .....	300
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
ESTATUTO-POLITICO ADMINISTRATIVO	
<b>Decisão nº 017/2016 - SRA</b> .....	343
ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO	
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - 2ª S/PL</b> .....	310
ESTUDOS	
<b>Acórdão nº 005/2016 - 1ª S/PL</b> .....	286
<b>Relatório de Auditoria nº 023/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
EXCEÇÃO DO CASO JULGADO	
<b>Acórdão nº 003/2016 - 3ª S/PL</b> .....	320
EXECUÇÃO FINANCEIRA	
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO	
<b>Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
FACTOS CONCLUSIVOS	
<b>Acórdão nº 015/2016 - 3ª S/PL</b> .....	327
FATURA	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
FEDER	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - FS/SRA</b> .....	344
FINANCIAMENTO	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	280
<b>Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/PL</b> .....	283
<b>Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/SS</b> .....	278
<b>Acórdão nº 017/2016 - 1ª S/PL</b> .....	300
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
FINANCIAMENTO PÚBLICO	
<b>Acórdão nº 007/2016 - 1ª S/SS</b> .....	273
FISCAL ÚNICO	
<b>Relatório de Auditoria nº 014/2016 - 2ª S/SS</b> .....	310

<b>FISCALIZAÇÃO PRÉVIA</b>	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	280
<b>Acórdão nº 005/2016 - 1ª S/PL</b> .....	286
<b>Acórdão nº 008/2016 - 3ª S/PL</b> .....	324
<b>Acórdão nº 009/2016 - 1ª S/SS</b> .....	275
<b>Acórdão nº 011/2016 - 1ª S/PL</b> .....	292
<b>Acórdão nº 014/2016 - 3ª S/PL</b> .....	325
<b>Decisão nº 001/2016 - SRA</b> .....	341
<b>Decisão nº 003/2016 - SRA</b> .....	342
<b>Decisão nº 017/2016 - SRA</b> .....	343
<b>FORMALIZAÇÃO DOS TRABALHOS A MAIS</b>	
<b>Acórdão nº 015/2016 - 3ª S/PL</b> .....	327
<b>FORMULÁRIO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
<b>FORNECEDOR</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>FRAUDE À LEI</b>	
<b>Acórdão nº 012/2016 - 1ª S/PL</b> .....	294
<b>FUNDAMENTAÇÃO</b>	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 3ª S/PL</b> .....	319
<b>FUNDAMENTAÇÃO LEGAL</b>	
<b>Acórdão nº 005/2016 - 1ª S/PL</b> .....	286
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>FUNDO DE APOIO MUNICIPAL</b>	
<b>Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	271
<b>Acórdão nº 015/2016 - 1ª S/PL</b> .....	298
<b>Decisão nº 003/2016 - SRA</b> .....	342
<b>FUNDO DE MANEIO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>FUNDOS COMUNITÁRIOS E EXTRACOMUNITÁRIOS</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
<b>GESTÃO FINANCEIRA</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>GESTÃO ORÇAMENTAL</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311

IDENTIFICAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 014/2016 - 2ª S/SS .....	310
IMÓVEL	
Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS .....	309
IMPUGNAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO	
Acórdão nº 015/2016 - 3ª S/PL.....	327
INCONSTITUCIONALIDADE	
Acórdão nº 001/2016 - 1ª S/PL.....	280
Acórdão nº 015/2016 - 3ª S/PL.....	327
Decisão nº 017/2016 - SRA.....	343
INCUMPRIMENTO CONTRATUAL	
Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS .....	308
INDEMNIZAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL.....	301
INDICADORES DE GESTÃO	
Relatório de Auditoria nº 023/2016 - 2ª S/SS .....	312
INEXISTÊNCIA JURÍDICA	
Acórdão nº 022/2016 - 3ª S/PL.....	335
INFORMAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 2ª S/SS .....	307
Relatório de Auditoria nº 023/2016 - 2ª S/SS .....	312
INFORMAÇÃO DE CABIMENTO	
Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS .....	302
INFRAÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 008/2016 - 1ª S/SS .....	303
INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	
Acórdão nº 008/2016 - 3ª S/PL.....	324
Acórdão nº 014/2016 - 3ª S/PL.....	325
INQUÉRITOS	
Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS .....	308
INTERESSE PÚBLICO	
Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS .....	308
Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS .....	311

INVESTIMENTO FINANCEIRO	
<b>Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
JUÍZ NATURAL	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 3ª S/PL</b> .....	319
JUÍZO DE VALOR	
<b>Acórdão nº 012/2016 - 3ª S/PL</b> .....	324
JURISDIÇÃO CRIMINAL	
<b>Sentença nº 004/2016 - 3ª S/SS</b> .....	317
JURISDIÇÃO FINANCEIRA	
<b>Sentença nº 004/2016 - 3ª S/SS</b> .....	317
JURO DE MORA	
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
LCPA	
<b>Acórdão nº 021/2016 - 3ª S/PL</b> .....	333
LIMITE DE ENDIVIDAMENTO	
<b>Acórdão nº 010/2016 - 1ª S/PL</b> .....	290
<b>Acórdão nº 011/2016 - 1ª S/PL</b> .....	292
LITISPENDÊNCIA	
<b>Sentença nº 004/2016 - 3ª S/SS – 3ª S/SS</b> .....	317
LVCR	
<b>Acórdão nº 005/2016 - 3ª S/PL</b> .....	321
MANUAL DE PROCEDIMENTOS	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
MATÉRIA DE FACTO	
<b>Acórdão nº 012/2016 - 3ª S/PL</b> .....	324
<b>Acórdão nº 023/2016 - 3ª S/PL</b> .....	336
MEDIÇÃO DE IMPACTOS	
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
MEDIDA DA MULTA APLICÁVEL	
<b>Acórdão nº 021/2016 - 3ª S/PL</b> .....	333
MERCADO SOCIAL DE EMPREGO	
<b>Relatório de Auditoria nº 023/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312

## MULTA

<b>Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 008/2016 - 1ª S/SS .....</b>	<b>303</b>
---	------------

## MUNICÍPIO

<b>Acórdão nº 009/2016 - 1ª S/SS .....</b>	<b>275</b>
<b>Decisão nº 003/2016 - SRA.....</b>	<b>342</b>
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS .....</b>	<b>302</b>

## NÃO ACATAMENTO REITERADO E INJUSTIFICADO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

<b>Sentença nº 006/2016 - 3ª S/SS.....</b>	<b>318</b>
--	------------

## NEGLIGÊNCIA

<b>Acórdão nº 021/2016 - 3ª S/PL.....</b>	<b>333</b>
<b>Acórdão nº 023/2016 - 3ª S/PL.....</b>	<b>336</b>

## NEGOCIAÇÃO COLETIVA

<b>Acórdão nº 001/2016 - 1ª S/PL.....</b>	<b>280</b>
---	------------

## NORMA FINANCEIRA

<b>Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/PL.....</b>	<b>283</b>
<b>Acórdão nº 004/2016 - 1ª S/PL.....</b>	<b>284</b>
<b>Acórdão nº 005/2016 - 1ª S/PL.....</b>	<b>286</b>
<b>Acórdão nº 006/2016 - 1ª S/PL.....</b>	<b>288</b>
<b>Acórdão nº 007/2016 - 1ª S/SS .....</b>	<b>273</b>
<b>Acórdão nº 009/2016 - 1ª S/SS .....</b>	<b>275</b>
<b>Acórdão nº 012/2016 - 1ª S/PL.....</b>	<b>294</b>
<b>Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/SS .....</b>	<b>278</b>
<b>Acórdão nº 015/2016 - 1ª S/PL.....</b>	<b>298</b>
<b>Acórdão nº 017/2016 - 1ª S/PL.....</b>	<b>300</b>
<b>Decisão nº 003/2016 - SRA.....</b>	<b>342</b>

## NORMA ORIENTADORA

<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS .....</b>	<b>311</b>
---	------------

## NULIDADE

<b>Acórdão nº 001/2016 - 3ª S/PL.....</b>	<b>319</b>
<b>Acórdão nº 003/2016 - 3ª S/PL.....</b>	<b>320</b>
<b>Acórdão nº 005/2016 - 1ª S/PL.....</b>	<b>286</b>
<b>Acórdão nº 007/2016 - 1ª S/SS .....</b>	<b>273</b>
<b>Acórdão nº 009/2016 - 1ª S/SS .....</b>	<b>275</b>
<b>Acórdão nº 012/2016 - 1ª S/PL.....</b>	<b>294</b>
<b>Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/SS .....</b>	<b>278</b>

<b>Acórdão nº 015/2016 - 1ª S/PL</b> .....	298
<b>Acórdão nº 017/2016 - 1ª S/PL</b> .....	300
<b>Decisão nº 003/2016 - SRA</b> .....	342
<b>OBRA PÚBLICA</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>OFERTA DE EMPREGO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 023/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
<b>OMISSÃO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>ORIENTAÇÃO EDUCATIVA</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 023/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
<b>ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>OTIMIZAÇÃO DE SOLUÇÕES</b>	
<b>Acórdão nº 015/2016 - 3ª S/PL</b> .....	327
<b>PAGAMENTO</b>	
<b>Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº</b> <b>008/2016 - 1ª S/SS</b> .....	303
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>PAGAMENTO EM ATRASO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - FC/SRA</b> .....	345
<b>PAGAMENTO INDEVIDO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>PARECER</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>PASSIVO FINANCEIRO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>PATRIMÓNIO FINANCEIRO</b>	
<b>Acórdão nº 017/2016 - 1ª S/PL</b> .....	300
<b>PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO</b>	

<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
<b>PATRIMÓNIO PRÓPRIO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
<b>PERSONALIDADE JURÍDICA</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
<b>PLANO</b>	
<b>Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/SS</b> .....	278
<b>PLANO DE GESTÃO DE RISCOS</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
<b>POCAL</b>	
<b>Acórdão nº 023/2016 - 3ª S/PL</b> .....	336
<b>PONTO 3.3.3, ALÍNEA A) DO POCAL</b>	
<b>Acórdão nº 021/2016 - 3ª S/PL</b> .....	333
<b>PRAZO</b>	
<b>Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/PL</b> .....	296
<b>Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>PREÇO ANORMALMENTE BAIXO</b>	
<b>Acórdão nº 008/2016 - 1ª S/PL</b> .....	289
<b>Decisão nº 001/2016 - SRA</b> .....	341
<b>PREÇOS</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
<b>PRESIDENTE</b>	
<b>Acórdão nº 022/2016 - 3ª S/PL</b> .....	335
<b>PRESTAÇÃO DE CONTAS</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
<b>Decisão nº 001-FP/2016 - SRM</b> .....	349
PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA	
<b>Acórdão nº 004/2016 - 1ª S/PL</b> .....	284
<b>Acórdão nº 006/2016 - 1ª S/PL</b> .....	288
<b>Acórdão nº 010/2016 - 1ª S/SS</b> .....	277
<b>Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/PL</b> .....	296
<b>Relatório de Auditoria nº 003/2016 - FS/SRM</b> .....	351
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
PRINCÍPIO DA EQUIDADE	
<b>Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	271
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
PRINCÍPIO DA IGUALDADE	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	280
<b>Acórdão nº 001/2016 - 3ª S/PL</b> .....	319
<b>Acórdão nº 004/2016 - 1ª S/PL</b> .....	284
<b>Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/PL</b> .....	296
<b>Relatório de Auditoria nº 003/2016 - FS/SRM</b> .....	351
PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE	
<b>Acórdão nº 004/2016 - 1ª S/PL</b> .....	284
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	
<b>Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	271
<b>Acórdão nº 007/2016 - 1ª S/SS</b> .....	273
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
PRINCÍPIO DA ONEROSIDADE	
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE	
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	
<b>Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/PL</b> .....	296
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 3ª S/PL</b> .....	319

PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL	
<b>Acórdão nº 011/2016 - 1ª S/PL</b> .....	292
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
PRINCÍPIO NE BIS IN IDEM	
<b>Acórdão nº 003/2016 - 3ª S/PL</b> .....	320
PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL	
<b>Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	271
<b>Acórdão nº 015/2016 - 1ª S/PL</b> .....	298
PROJETO	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
PROPOSTA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL	
<b>Decisão nº 003/2016 - SRA</b> .....	342
PRORROGAÇÃO DO PRAZO	
<b>Acórdão nº 009/2016 - 1ª S/SS</b> .....	275
PROTEÇÃO SOCIAL	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	280
PROTOCOLO	
<b>Acórdão nº 008/2016 - 3ª S/PL</b> .....	324
<b>Acórdão nº 014/2016 - 3ª S/PL</b> .....	325
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
PROVA DOCUMENTAL	
<b>Acórdão nº 022/2016 - 3ª S/PL</b> .....	335
PUBLICAÇÃO DE CONCURSO	
<b>Decisão nº 017/2016 - SRA</b> .....	343
PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA	
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - FC/SRA</b> .....	345
REABILITAÇÃO	
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
REAPRECIÇÃO DO PROCESSO	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	280
<b>Acórdão nº 005/2016 - 1ª S/PL</b> .....	286

RECEITA	
Relatório de Auditoria nº 003/2016 - FS/SRM .....	351
Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS .....	308
RECEITA PÚBLICA	
Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS .....	309
RECOMENDAÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 013/2016 - FC/SRA.....	345
RECURSOS	
Relatório de Auditoria nº 013/2016 - 2ª S/PL .....	310
Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS .....	311
Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS .....	311
RECUSA DE VISTO	
Acórdão nº 001/2016 - 1ª S/PL .....	280
Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/PL .....	283
Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/SS.....	271
Acórdão nº 004/2016 - 1ª S/PL .....	284
Acórdão nº 005/2016 - 1ª S/PL .....	286
Acórdão nº 006/2016 - 1ª S/PL .....	288
Acórdão nº 007/2016 - 1ª S/SS.....	273
Acórdão nº 009/2016 - 1ª S/SS.....	275
Acórdão nº 010/2016 - 1ª S/PL .....	290
Acórdão nº 010/2016 - 1ª S/SS.....	277
Acórdão nº 011/2016 - 1ª S/PL .....	292
Acórdão nº 012/2016 - 1ª S/PL .....	294
Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/PL .....	296
Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/SS.....	278
Acórdão nº 015/2016 - 1ª S/PL .....	298
Acórdão nº 017/2016 - 1ª S/PL .....	300
Decisão nº 001/2016 - SRA .....	341
Decisão nº 003/2016 - SRA .....	342
REENVIO DOS AUTOS	
Acórdão nº 003/2016 - 3ª S/PL .....	320
REEQUILÍBRIO FINANCEIRO	
Acórdão nº 011/2016 - 1ª S/PL .....	292
Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS .....	311
REEQUILÍBRIO ORÇAMENTAL	
Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/SS.....	271

<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>REESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA</b>	
<b>Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	271
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - FS/SRA</b> .....	344
<b>REGALIAS E BENEFÍCIOS SUPLEMENTARES</b>	
<b>Acórdão nº 007/2016 - 1ª S/SS</b> .....	273
<b>REGIME DE IMPLEMENTAÇÃO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - 2ª S/PL</b> .....	310
<b>REGIME REMUNERATÓRIO</b>	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	280
<b>Acórdão nº 007/2016 - 1ª S/SS</b> .....	273
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>REGISTO CONTABILÍSTICO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
<b>REGULARIZAÇÃO DE SITUAÇÕES</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>Relatório de Auditoria nº 014/2016 - 2ª S/SS</b> .....	310
<b>REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E CONTRIBUTIVA</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>RELATÓRIO DE ATIVIDADES</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA</b>	
<b>Acórdão nº 022/2016 - 3ª S/PL</b> .....	335
<b>Acórdão nº 023/2016 - 3ª S/PL</b> .....	336
<b>Relatório de Auditoria nº 003/2016 - FS/SRM</b> .....	351
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - FC/SRA</b> .....	345
<b>REMESSA DE DOCUMENTOS</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>Relatório de Auditoria nº 014/2016 - 2ª S/SS</b> .....	310
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311

REMUNERAÇÃO	
<b>Acórdão nº 012/2016 - 3ª S/PL</b> .....	324
RENDAS	
<b>Relatório de Auditoria nº 003/2016 - FS/SRM</b> .....	351
RENDIMENTO	
<b>Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
REPOSIÇÃO	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 3ª S/PL</b> .....	319
<b>Acórdão nº 022/2016 - 3ª S/PL</b> .....	335
REPOSIÇÃO DAS REMUNERAÇÕES	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
REQUISITOS LEGAIS	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
RESÍDUO SÓLIDO	
<b>Acórdão nº 006/2016 - 1ª S/PL</b> .....	288
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
<b>Relatório de Auditoria nº 015/2016 - FC/SRM</b> .....	351
<b>Sentença nº 004/2016 - 3ª S/SS</b> .....	317
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA	
<b>Acórdão nº 012/2016 - 3ª S/PL</b> .....	324
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	
<b>Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº</b> <b>008/2016 - 1ª S/SS</b> .....	303
<b>Sentença nº 006/2016 - 3ª S/SS</b> .....	318
RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA	
<b>Decisão nº 001/2016 - SRA</b> .....	341
RETENÇÃO NA FONTE	
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
REVISÃO DO CONTRATO	
<b>Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
SANEAMENTO FINANCEIRO	
<b>Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	271
<b>Acórdão nº 010/2016 - 1ª S/PL</b> .....	290
<b>Acórdão nº 011/2016 - 1ª S/PL</b> .....	292

<b>Acórdão nº 014/2016 - 1ª S/SS</b> .....	278
<b>Acórdão nº 015/2016 - 1ª S/PL</b> .....	298
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>SEGURO DE SAÚDE</b>	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	280
<b>Acórdão nº 007/2016 - 1ª S/SS</b> .....	273
<b>SEGURO OBRIGATÓRIO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>SENTENÇA CONDENATÓRIA</b>	
<b>Acórdão nº 003/2016 - 3ª S/PL</b> .....	320
<b>SENTENÇA DO TAF TRANSITADA EM JULGADO</b>	
<b>Acórdão nº 005/2016 - 3ª S/PL</b> .....	321
<b>SEPARAÇÃO DE PODERES</b>	
<b>Acórdão nº 011/2016 - 1ª S/PL</b> .....	292
<b>SERVIÇO REGIONAL DE SAÚDE</b>	
<b>Acórdão nº 002/2016 - 1ª S/PL</b> .....	283
<b>SETOR EMPRESARIAL PÚBLICO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - FS/SRA</b> .....	344
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>SETOR PORTUÁRIO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>SETOR PÚBLICO EMPRESARIAL REGIONAL</b>	
<b>Decisão nº 001-FP/2016 - SRM</b> .....	349
<b>SIADAP</b>	
<b>Acórdão nº 005/2016 - 3ª S/PL</b> .....	321
<b>SISTEMA DE CONTROLO INTERNO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - FS/SRA</b> .....	344
<b>Relatório de Auditoria nº 014/2016 - 2ª S/SS</b> .....	310
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>SISTEMA DE INFORMAÇÃO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309

<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - 2ª S/PL</b> .....	310
<b>Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
<b>SISTEMA DE SAÚDE</b>	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	280
<b>SISTEMA INFORMÁTICO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - 2ª S/PL</b> .....	310
<b>SOCIEDADE COMERCIAL</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
<b>SOCIEDADE DE CAPITAL EXCLUSIVAMENTE PÚBLICO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - FS/SRA</b> .....	344
<b>SUBSÍDIO À EXPLORAÇÃO</b>	
<b>Acórdão nº 017/2016 - 1ª S/PL</b> .....	300
<b>SUBSÍDIOS</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
<b>SUBSISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE</b>	
<b>Acórdão nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	280
<b>SUCH</b>	
<b>Acórdão nº 008/2016 - 3ª S/PL</b> .....	324
<b>Acórdão nº 014/2016 - 3ª S/PL</b> .....	325
<b>SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO</b>	
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>SUSTENTABILIDADE</b>	
<b>Acórdão nº 005/2016 - 1ª S/PL</b> .....	286
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - FS/SRA</b> .....	344
<b>Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS</b> .....	302
<b>TERCEIROS</b>	
<b>Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº 008/2016 - 1ª S/SS</b> .....	303
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
<b>Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS</b> .....	311
<b>TERMOS OU CONDIÇÕES</b>	
<b>Decisão nº 001-FP/2016 - SRM</b> .....	349

TESOURARIA	
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
TRABALHO EXTRAORDINÁRIO	
<b>Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS</b> .....	308
TRABALHOS A MAIS	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
TRABALHOS A MAIS E A MENOS	
<b>Acórdão nº 015/2016 - 3ª S/PL</b> .....	327
TRABALHOS A MENOS	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301
TRABALHOS DA MESMA ESPÉCIE	
<b>Acórdão nº 015/2016 - 3ª S/PL</b> .....	327
TRABALHOS DE ESPÉCIE DIFERENTE	
<b>Acórdão nº 015/2016 - 3ª S/PL</b> .....	327
TRANSFERÊNCIA BANCÁRIA	
<b>Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS</b> .....	307
TRANSFERÊNCIA DE VERBAS	
<b>Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS</b> .....	309
TRANSPORTE AÉREO	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - FS/SRA</b> .....	344
TRANSPORTE ESCOLAR	
<b>Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº</b> <b>008/2016 - 1ª S/SS</b> .....	303
UNIDADES DE INSERÇÃO NA VIDA ATIVA	
<b>Relatório de Auditoria nº 023/2016 - 2ª S/SS</b> .....	312
VALOR DAS PROPOSTAS	
<b>Acórdão nº 008/2016 - 1ª S/PL</b> .....	289
VALOR DO CONTRATO	
<b>Acórdão nº 005/2016 - 1ª S/PL</b> .....	286
VALOR ESTIMADO DO CONTRATO	
<b>Relatório de Auditoria nº 013/2016 - 2ª S/PL</b> .....	310
VIOLAÇÃO DA LEI	
<b>Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL</b> .....	301

VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA EQUIDADE E DA IMPARCIALIDADE	
<b>Acórdão nº 015/2016 - 3ª S/PL</b> .....	327
VISTO COM RECOMENDAÇÕES	
<b>Acórdão nº 017/2016 - 1ª S/PL</b> .....	300
<b>Sentença nº 006/2016 - 3ª S/SS</b> .....	318

## **PLENÁRIO GERAL**



**Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - PG  
15.12.2016**

**ASSUNTO:** Parecer sobre a Conta Geral do Estado - Ano Económico de 2015.

**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**



**Acórdão n.º 002/2016 - 1.ª S/SS**

**Processo n.ºs 2009, 2147, 2148 e 2149/2015**

**1.ª Secção em Subsecção – 27/01/2016**

**Sumário:**

1. O recurso ao procedimento de recuperação financeira municipal (FAM), para todos os municípios que se encontrem numa situação de rutura financeira, nomeadamente quando a dívida total seja superior, em 31 de dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios, é uma medida obrigatória e impositiva (vd. art.º 61º e seguintes da Lei 73/2012, de 3 de setembro, e Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto), assumindo, por isso, uma natureza juridicamente vinculativa, com todas as consequências que comporta.
2. A recuperação financeira realiza-se através de contrato celebrado entre o FAM e o município, denominado por programa de ajustamento municipal (PAM), o qual deve especificar as medidas que permitam a redução do endividamento municipal até ao limite legal, mediante mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação de dívida e, se necessário, de assistência financeira, para que os municípios não voltem a colocar-se em estado de necessidade económico-financeira.
3. Os mecanismos de reestruturação de dívida e de assistência financeira podem abranger quaisquer dívidas municipais, independentemente da sua maturidade ou qualificação e, ainda, incluir as dívidas que o município venha a assumir no âmbito de processos de dissolução de empresas locais, que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.
4. A reestruturação da dívida financeira e não financeira como mecanismo do PAM previsto no artigo 23.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto e desenvolvido nos artigos 36º e seguintes, visa (i) alterar a distribuição temporal do serviço da dívida, e (ii) reduzir a dívida e ou os seus encargos.

5. Não cumpre aqueles requisitos o município que apresenta um contrato de saneamento financeiro e dois de locação financeira, que consagram: (i) o alargamento dos prazos dos contratos – mais 20 anos no caso do Saneamento Financeiro e mais 17,5 anos nas Locações Financeiras; (ii) a introdução de um prazo de diferimento intercalar de 2 anos nas locações financeiras; (iii) o aumento de *spreads* (passando a 1,75% até 2019 e a 2,0% a partir de 2020); e (iv) o consequente aumento de encargos financeiros (€ 4.512.162,68 no Saneamento Financeiro e de € 447.971,96 e € 182,322,62, nas Locações Financeiras).
6. A reestruturação financeira proposta não cumpre, igualmente, a intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos de vigência do PAM, obrigatória de acordo com o disposto no n.º 8 do art.º 23.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, tendo em conta os princípios da legalidade e da equidade intergeracional.
7. A assistência financeira, a concretizar por meio de empréstimos remunerados ou prestação de garantias, assume uma natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira, nomeadamente quando aquelas existam e sejam insuficientes para a recuperação financeira do município.
8. A subsidiariedade da assistência, por via do empréstimo ou da prestação das garantias proíbe que as estas medidas sejam utilizadas para suporte financeiro que vá além das dívidas que estejam incluídas no PAM, nos termos do art.º 44.º n.º 2 do RJRFM.
9. As quantias disponibilizadas ao Município em situação financeira grave provêm dos restantes municípios e do Estado, comportando, na prática, a concessão de empréstimos que se justificam no âmbito do mecanismo de solidariedade intermunicipal, só sendo assim compatíveis com o princípio da autonomia local, se os seus objetivos de resolução do endividamento forem estritamente cumpridos.
10. Identificado o montante global de dívida assumida pelo Município no valor de € 66 868 766,29, o valor do contrato de empréstimo no âmbito da assistência financeira apresentado de € 72 660 151,92, comporta um valor não justificado de € 5 791 385,63,00, o que colide com as normas e princípios referidos.

AUTONOMIA LOCAL / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / FUNDO DE APOIO MUNICIPAL / PRINCÍPIO DA EQUIDADE / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL / RECUSA DE VISTO / REEQUILÍBRIO ORÇAMENTAL / REESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA / SANEAMENTO FINANCEIRO

**Conselheiro Relator:** José António Mouraz Lopes

**Acórdão n.º 007/2016 - 1.ª S/SS**

**Processos n.º 297/2016**

**1.ª Secção em Subsecção – 30/06/2015**

**Sumário:**

1. A Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP,SA) é uma empresa pública, suportada por sociedade comercial anónima, incluída no setor das Administrações Públicas, por força da lei de enquadramento orçamental, que integra a administração estadual indireta e, consequentemente, a Administração Pública do Estado, circunstância que a subordina à observância do princípio da legalidade.
2. A contratualização do seguro de saúde e acidentes pessoais, assente em razões de natureza social e de continuidade e coerência procedimentais:
  - carece de sustentação legal ou social [a motivação dos trabalhadores e a pacificação laboral não legitimam o recurso a tal benefício];
  - e
  - colide com a necessária e imperativa contenção da despesa balizada pelas normas contidas no art.º 14.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29.05 [manda aplicar os princípios da boa gestão empresarial, por forma a assegurar o equilíbrio financeiro da empresa], nos art.ºs 28.º, 30.º e 31.º, da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03 [Lei

do Orçamento do Estado para 2016] e 96.º, do Decreto-Lei n.º 18/2016, de 13.04 [diploma que regula a execução do orçamento do Estado], normas estas que impõem às empresas públicas a prossecução de uma política de otimização da estrutura de gastos.

3.

- a) O art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12 [Lei do Orçamento do Estado para 2007], proíbe o financiamento público de sistemas de cuidados de saúde.
- b) Sendo a contratação de seguros de saúde e acidentes pessoais uma via para assegurar tais cuidados, a assunção, por parte da IP,SA, do pagamento dos mesmos constitui um real financiamento público que contraria a norma imperativa e financeira contida no art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006.

4.

- a) A contratação do seguro de saúde e acidentes pessoais sob fiscalização viola, ainda, o princípio da legalidade [vd. art.º 266.º, da Constituição da República Portuguesa];
- b) A violação do princípio da legalidade induz infração à regra contida no n.º 6 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20.08 [Lei de Enquadramento Orçamental, ainda em vigor nesta parte].

5.

- a) O contrato de seguro celebrado contra norma imperativa e gerador de uma obrigação pecuniária não prevista na lei é nulo [vd. art.ºs 294.º, do Código Civil, e 284.º, do Código dos Contratos Públicos].
- b) A violação direta de norma financeira e a nulidade constituem fundamento de 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).

- c) A desconformidade do contrato com a lei aplicável implica a alteração do resultado financeiro, pois, não sendo celebrado, não haveria lugar à despesa correspondente, o que constitui motivo de recusa do visto, nos termos da al. c), do n.º 3, do art.º 44.º da LOPTC.

ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL INDIRETA / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / BENEFÍCIO SOCIAL / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / EMPRESA PÚBLICA / FINANCIAMENTO PÚBLICO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / RECUSA DE VISTO / REGALIAS E BENEFÍCIOS SUPLEMENTARES / REGIME REMUNERATÓRIO / SEGURO DE SAÚDE

**Conselheiro Relator:** Alberto Fernandes Brás

**Acórdão n.º 009/2016 - 1ª S/SS**

**Processo n.º 2755/2015**

**1ª Secção em Subsecção – 21/06/2016**

**Sumário:**

1. Não obstante a versão inicial do contrato não implicar fiscalização prévia deste Tribunal, o aditamento introduzido ao mesmo, ao alterar o seu prazo em termos que implicam a sua prorrogação para além de 31 de dezembro de 2015, determina o aumento da dívida pública fundada do município e, conseqüentemente, a necessidade da sua submissão a fiscalização prévia.
2. Da conjugação do disposto no n.º 2 do artigo 49.º e no n.º 1 do artigo 50.º da Lei n.º 73/2013 resulta claramente que os empréstimos de curto prazo têm uma vigência máxima de um ano mas não podem deixar de ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados. Quer o contrato inicialmente contratado quer o aditamento entretanto outorgado violam as limitações referidas, ao admitir e concreti-

zar uma amortização em ano e exercício económico subsequente ao ano da contração do empréstimo.

3. O contrato violou ainda o estipulado no n.º 1 do artigo 50.º da mesma lei, que determina que os empréstimos de curto prazo podem ser contraídos pelos municípios tão só para fazer face a dificuldades de tesouraria. Um empréstimo de curto prazo, porque deve necessariamente ser amortizado no mesmo ano da sua contração, tem de ter como contrapartida uma receita orçamental desse ano. No caso, a autarquia utilizou o empréstimo contraído para satisfazer pagamentos em atraso para os quais não dispunha de receitas orçamentais. Assim, a contratação e utilização do empréstimo não fizeram face a meras dificuldades de tesouraria, para antecipação de receitas certas, mas a um verdadeiro défice orçamental, para o qual não existia receita credível prevista.
4. A pretendida alteração do empréstimo é, pois, ilegal, violando normas de inquestionável natureza financeira. Nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, a violação de normas financeiras constitui fundamento para a recusa de visto.
5. Nos termos do estabelecido no artigo 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013 e no artigo 59.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, 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 à utilização ou alteração de um mecanismo creditício, com encargos públicos, que a lei não prevê nem admite. 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 instrumento contratual em apreciação está também ferido de nulidade. A nulidade é fundamento da recusa de visto, nos termos do estabelecido na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
6. Acresce que a desconformidade da adenda com a lei aplicável implica a alteração do resultado financeiro, já que, a não ser celebrada como se impunha, não ocorreria a reconfiguração da dívida municipal nem a despesa pública envolvida. Ocorre, pois, também o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c) da referida LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / AMORTIZAÇÃO / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATO DE MÚTUO / DÉFICE ORÇAMENTAL / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / MUNICÍPIO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRORROGAÇÃO DO PRAZO / RECUSA DE VISTO

**Conselheira Relatora:** Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

**Acórdão nº 010/2016 - 1ª S/SS**

**Processo nº 1302/2016**

**1ª Secção em Subsecção – 14/07/2016**

**Sumário:**

1. Do disposto nos artigos 42.º, n.ºs 3 e 4, 74.º, 75.º, 132.º, n.º 1, alínea n), e 139.º, do Código dos Contratos Públicos (CCP) resulta que, não obstante a latitude com que a entidade adjudicante pode definir um modelo de avaliação das propostas descrevendo a forma como serão avaliados os vários aspetos de execução do contrato submetidos à concorrência, não pode deixar de o fazer com e respeitando o objetivo de escolher a proposta que lhe seja economicamente mais vantajosa. A adoção vinculada deste critério e objetivo implica, por um lado, que se criem condições para um efetivo funcionamento da concorrência nos fatores escolhidos e, por outro, que o modelo de avaliação permita a avaliação das vantagens económicas que resultem do funcionamento dessa concorrência.
2. No caso, a fórmula matemática escolhida para avaliar o fator preço resultava na atribuição da pontuação máxima às propostas de valor igual a 90% do preço base, de pontuações sucessivamente menores à medida que o valor das propostas aumentava até ao preço base fixado e inversamente de pontuações sucessivamente menores à medida que o valor das propostas diminuía a partir do valor equivalente aos 90% do preço base. O modelo indicava que o preço pretendido correspondia a 90% do preço base e que outros preços seriam progressivamente desvalorizados à medida que se afastavam desse valor. Este modelo prejudicou o correto funcionamento da concorrência, face aos objetivos económicos legalmente estabelecidos para a entidade adjudicante. De facto, a maioria

dos concorrentes não apresentou preços formados em função de critérios de eficiência económica em contexto de mercado mas sim preços escolhidos em resultado da fórmula publicitada.

3. A fórmula adotada não permitia avaliar as vantagens económicas que eventualmente resultassem de um efetivo funcionamento da concorrência. Essa fórmula desrespeitou, portanto, o objetivo legal do modelo de avaliação.
4. O fator preço visa avaliar a economia da solução e não a capacidade de execução de um contrato. Os riscos de má execução contratual, a existirem, não são função de o preço corresponder, ou não, ao preço pretendido pela entidade adjudicante. Os referidos riscos devem ser controlados de outra forma: na fase de admissão das propostas, quando se deve apreciar a justificação dos preços apresentados, e em fatores ligados à capacidade de execução. Se a capacidade de execução dos contratos é, em virtude da situação atual do mercado, um fator crítico e um risco significativo, o mais indicado será que se utilizem tipos de procedimento capazes de fazer uma avaliação prévia da capacidade dos concorrentes para a execução contratual. A lei prevê-o através dos concursos por prévia qualificação.
5. O procedimento realizado, a adjudicação e o contrato em apreciação são ilegais por se fundamentarem na aplicação de uma regra procedimental violadora do disposto nos artigos 74.º, n.º 1, e 1.º, n.º 4, do CCP.
6. Essa ilegalidade é fundamento de recusa do visto nos termos das alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /  
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONTRATO DE EMPREITADA /  
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA /  
RECUSA DE VISTO

**Conselheira Relatora:** Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

## **Acórdão n.º 014/2016 - 1ª S/SS**

### **Processo n.º 1590/2016**

#### **1ª Secção em Subsecção – 25/10/2016**

#### **Sumário:**

1. Os contratos de empréstimo para saneamento financeiro visam a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, sendo que o resultado a obter não pode conduzir ao aumento da dívida do município [cfr. art.º 58.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, de 03.09 (RFALEI), e art.ºs 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, e 3.º, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07/03].
2. O art.º 86.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, mantém a aplicação da Lei n.º 2/2007, de 15/01, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07/03, a todos os contratos de empréstimo para financiamento de planos de saneamento financeiro celebrados e elaborados ao tempo da sua vigência.
3. O complexo normativo transcrito obriga ao cumprimento integral do plano de saneamento financeiro sob implementação e proíbe a celebração de novos empréstimos de saneamento financeiro enquanto perdurar um outro contrato de mútuo com a mesma finalidade.
4. O incumprimento do plano de saneamento financeiro anteriormente aprovado pelo município, a inobservância das obrigações decorrentes do contrato de empréstimo celebrado para o financiar e, na pendência deste último, a celebração de um outro contrato de empréstimo destinado a suportar o plano de saneamento financeiro aprovado pelo município em 2016, infringem a disciplina contida nos art.ºs 86.º, da Lei n.º 73/2013, de 03/09, e 40.º, n.º 4, alíneas a) e b), 6 e 7, da Lei n.º 2/2007, de 15/01, normas que se revestem de natureza financeira.
5. A aprovação de um novo plano de saneamento financeiro e a contratualização de um novo empréstimo concorre para a preterição e violação do princípio da equidade intergeracional, por transferência excessiva de responsabilidades financeiras para gerações futuras e não compensadas por benefícios, e para a ofensa ao princípio da estabilidade orçamental, por ausência de uma gestão orçamental equilibrada e inverificação de sustentabilidade financeira.

6. A contratualização do empréstimo submetido a fiscalização prévia viola, ainda, o princípio da legalidade, pois assenta em deliberações da assembleia e da câmara municipais, autorizadoras de despesas não permitidas por lei [vd. alíneas a) e b), do art.º 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15/01].
7. Tais deliberações, porque contrariam lei expressa [alíneas a) e b), do n.º 4, do art.º 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15/01, e art.º 86.º, da lei n.º 73/2013, de 03.09], são nulas, nos termos do art.º 3.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, e do art.º 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 03.09.
8. A nulidade e a violação direta de normas financeiras constituem fundamento de recusa do visto, nos termos do disposto no n.º 3, alíneas a) e b), do art.º 44.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / FINANCIAMENTO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PLANO / SANEAMENTO FINANCEIRO / RECUSA DE VISTO

**Conselheiro Relator:** Alberto Fernandes Brás

**Acórdão n.º 001/2016 - 1ª S/PL**

**Recurso Ordinário n.º 12/2015**

**Processo n.º 2078/2015**

**Plenário da 1ª Secção – 26/01/2016**

**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. Essa ampliação não pode comportar um conteúdo tão amplo que envolva uma nova apreciação das questões em discussão, ou quando não seja indispensável ou relevante.

2. A independência relativa das entidades reguladoras não as torna imunes ao cumprimento das regras a que estão sujeitos outros servidores públicos. As entidades reguladoras estão vinculadas às leis, mas também aos princípios fundamentais, às opções básicas da política definida pela maioria para as políticas económicas e financeiras em geral e para cada setor em particular.
3. O Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, que nos termos do art.º 3.º, n.º 2, al. c), proíbe a atribuição de benefícios suplementares ao sistema remuneratório, designadamente seguros dos ramos “Vida” e “Não vida”, aplica-se à entidade reguladora em apreço, classificada como um fundo ou serviço autónomo, que não tem natureza ou forma de empresa, fundação ou associação pública e que dispõe de autonomia administrativa e financeira.
4. O art.º 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2007), ao estabelecer a cessação de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde, até aí vigentes, para além de implicar a cessação de situações que até essa data pudessem estar em vigor, traz ínsita uma determinação impositiva sobre a impossibilidade de serem, a partir daí, financiados quaisquer daqueles sistemas.
5. A norma em causa é uma norma financeira, na medida em que comporta efeitos financeiros, enxertada na Lei do Orçamento, que não se reconduz à vigência anual da referida Lei na medida em que pretende eliminar uma forma de financiamento público de subsistemas de saúde para o futuro.
6. A garantia da dimensão da independência das entidades reguladoras, no âmbito das redes e serviços de comunicações eletrónicas e recursos conexos, fixada na Diretiva 2009/140/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de novembro, está assegurada no quadro legal nacional em que se enquadra a entidade reguladora em causa, não existindo qualquer colisão entre os artigos 3.º, n.º 2, al. c) e 6.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 14/2003, e 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 com as normas da Diretiva, que ponham em causa os princípios da lealdade e da aplicabilidade direta e da interpretação do direito conforme ao direito da União Europeia.

7. Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT) são legalmente reconhecidos como uma fonte de direito específica disciplinadora do contrato de trabalho nos termos dos artigos 1.º e 476.º do Código do Trabalho (CT).
8. Nos termos do art.º 478.º, n.º 1, al. a) do Código do Trabalho, os instrumentos de regulamentação coletiva encontram como limites as normas legais imperativas.
9. As normas que integram o Decreto-Lei n.º 14/2003 são normas imperativas, mas mesmo que o não fossem, as normas transitórias constantes do art.º 6.º, n.º 3 do referido diploma legal estabelecem que são proibidos o aumento ou a renovação das regalias e benefícios suplementares, constantes de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho que correspondam a direitos legitimamente adquiridos.
10. O domínio de «reserva de convenção coletiva» não é ilimitado. A existência de vinculações deste direito a normas e princípios imperativos é pacífica em termos doutrinários e jurisprudenciais, não restringindo, nem comprimindo, de forma excessiva ou desproporcionada, a natureza e o exercício da contratação coletiva, não se verificando, portanto, qualquer inconstitucionalidade dos artigos 3.º, n.º 2 e 6.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 14/2003, com o exercício da autonomia laboral coletiva.
11. As normas referidas, sustentadas em razões de manifesto interesse público, na ponderação com os interesses particulares em causa, não colocam em causa o princípio da confiança, pelo que não se verifica qualquer juízo de inconstitucionalidade.
12. A proibição de discriminação, a que se refere o art.º 13.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (CRP), não significa uma exigência de igualdade absoluta em todas as situações, nem proíbe diferenciações de tratamento.
13. O facto de um número restrito de trabalhadores que prestam serviço na entidade reguladora continuar a beneficiar de sistemas particulares de proteção de saúde, através de um contrato de saúde privado, e os restantes não poderem beneficiar deles, por via da lei que se lhes aplica, não viola o princípio da igualdade.

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CUIDADOS DE SAÚDE / ENTIDADE REGULADORA / FINANCIAMENTO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INCONSTITUCIONALIDADE / NEGOCIAÇÃO COLETIVA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PROTEÇÃO SOCIAL / REAPRECIÇÃO DO PROCESSO / RECUSA DE VISTO / REGIME REMUNERATÓRIO / SEGURO DE SAÚDE / SISTEMA DE SAÚDE / SUBSISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE

**Conselheiro Relator:** José António Mouraz Lopes

**Acórdão n.º 002/2016 - 1.ª S/PL**

**Recurso Ordinário n.º 14/2014-SRMTC**

**Processo n.º 7/2014**

**Plenário da 1.ª Secção – 02/02/2016**

**Sumário:**

1. O regime de financiamento público consagrado no art.º 7.º do Anexo I ao Decreto Legislativo Regional n.º 12/2012/M, assente no pagamento de serviços e cuidados de saúde prestados, e que acolhe a solução normativa adotada na Base XXXIII da Lei de Bases da Saúde, não permite a celebração de contratos programa que contemplem a atribuição de participações financeiras direcionadas ao pagamento de investimentos.
2. A participação financeira titulada no contrato programa sujeito a fiscalização prévia, destinada a participar o plano de investimentos do serviço regional de saúde, não beneficia do enquadramento legal previsto, porquanto a verba não se destina ao pagamento de atos e atividades efetivamente realizados segundo uma tabela pré-determinada de preços, sendo, portanto, ilegal.
3. Considerando que o aludido art.º 7.º do Anexo I ao Decreto Legislativo Regional n.º 12/2012/M, configura uma norma de carácter financeiro, mostram-se reunidos os pressupostos para recusar o visto ao contrato programa, face ao preconizado na al. b), do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

**Conselheiro Relator:** João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

**Acórdão n.º 004/2016 - 1.ª S/PL**

**Recurso Ordinário n.º 20/2014**

**Processo n.º 796/2014**

**Plenário da 1.ª Secção – 16/02/2016**

**Sumário:**

1. O regime jurídico aplicável às cooperativas detidas maioritariamente pelos municípios, por força do disposto no n.º 3 do art.º 1.º e no n.º 2 do art.º 58.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL), é o que consta do Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro, e do Código Cooperativo e, sem prejuízo destes, o próprio RJAEL, em especial, o seu Capítulo V, com as remissões que nele se fazem.
2. O Código Cooperativo, substituído pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, prevê no art.º 9.º a aplicação subsidiária do Código das Sociedades Comerciais às cooperativas.
3. Embora a lei comercial seja aplicável às empresas locais, os municípios são pessoas coletivas públicas, subordinadas a regimes de direito público e como tal sujeitas aos princípios que enformam a atividade administrativa pública, nomeadamente os princípios da imparcialidade, da igualdade e da concorrência.
4. A intervenção no procedimento de formação do contrato de vereadora – com posição relevante na entidade adjudicante – que era simultaneamente presidente da direção da entidade adjudicatária configura uma inobservância do princípio da imparcialidade.
5. Verificada a violação do princípio da imparcialidade, não pode deixar de concluir-se que a Administração estava inibida de tratar de igual

forma todos os potenciais interessados e concorrentes, pelo que se encontra violado o princípio da igualdade. O mesmo se passa relativamente ao princípio da concorrência.

6. Violados os princípios da imparcialidade, igualdade e concorrência, consideram-se igualmente violados os arts. 55.º, al. j) e 70.º, n.º 2, al. g) do CCP.
7. O art.º 55.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) constitui uma concretização dos princípios da imparcialidade, da igualdade e da concorrência que dispõe que não podem ser candidatos, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento, as entidades que (...) tenham, a qualquer título, prestado, direta ou indiretamente, assessoria ou apoio técnico na preparação e elaboração das peças do procedimento que lhes confira vantagem que falseie as condições normais de concorrência.
8. O art.º 70.º, n.º 2, al. g) do mesmo Código refere que “[s]ão excluídas as propostas cuja análise revele (...) [a] existência de fortes indícios de atos, acordos, práticas ou informações susceptíveis de falsear as regras de concorrência.”.
9. A violação dos princípios e regras identificados, a terem sido observados poderiam ter conduzido à obtenção de melhores resultados financeiros, pelo que constituem fundamento de recusa de visto nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.
10. A consagração dos princípios da concorrência e da igualdade têm uma finalidade de proteção dos interesses financeiros públicos, A violação direta de normas financeiras constitui fundamento para recusa de visto nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44 da LOPTC.
11. A violação do princípio da imparcialidade – princípio geral de direito administrativo e de valor reforçado, de observância estrita por parte da entidade adjudicante – convoca a aplicação do disposto no n.º 2 do art.º 284.º do CCP e sua relevância ao abrigo da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /  
ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / CONTRATAÇÃO PÚBLICA /  
CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / COOPERATIVA /

NORMA FINANCEIRA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / RECUSA DE VISTO

**Conselheiro Relator:** João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

**Acórdão nº 005/2016 - 1ª S/PL**  
**Recurso Ordinário nº 13/2015**  
**Processo nº 1642/2015**  
**Plenário da 1ª Secção – 23/02/2016**

**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. Essa ampliação não pode comportar um conteúdo tão amplo que envolva uma nova apreciação das questões em discussão, ou quando não seja indispensável ou relevante.
2. A empresa em causa assume uma atividade mercantil (disponibilização, sujeita a retribuição, do circuito para atividades desportivas e promocionais de veículos motorizados, automóveis e motos) e é sobre ela e o respetivo contrato de aquisição de ações – e não sobre uma pretendida intenção de alteração do objeto social – que incide a apreciação jurisdicional do Tribunal de Contas.
3. A admissibilidade legal para a constituição de empresas locais obedece a requisitos taxativamente impostos, nomeadamente em função das atividades que a empresa possa desenvolver, no âmbito de atividades de interesse geral ou de promoção do desenvolvimento local e regional.
4. Em relação à empresa em causa, a menos que seja completamente modificado o seu objeto social e alterada a atividade que vem sendo desenvolvida, a mesma colidirá sempre com o intuito exclusivamente mercan-

til que subjaz à proibição que é imposta ao objeto social das empresas locais.

5. Nos termos do art.º 615.º, n.º 1, al. b) do Código de Processo Civil (aplicável ao caso por força do art.º 80.º da LOPTC), é nula a sentença quando não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão.
6. As razões da decisão foram, de forma concisa, concretizadas na decisão ao afirmar que as mesmas não foram demonstradas pelo município, não havendo, por isso, falta de fundamentação.
7. Nos termos do art.º 32.º, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL), 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 unidades em causa.
8. Não tendo sido comprovado pelo município para o valor contratual estabelecido para o preço da compra e venda das ações a existência de fundos disponíveis, nem efetuado o compromisso de acordo com essa disponibilidade, encontram-se violados os arts. 3.º, al. a), 5.º, n.ºs 3 e 5, 6.º, n.º 1, al. c) e n.º 2 da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e arts. 7.º, n.ºs 2 e 3, 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.
9. A assunção pelo município de despesas decorrentes do contrato que não foram autorizadas pelos órgãos autárquicos competentes viola o disposto na al. b) do n.º 6 do art.º 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), e na al. d) do n.º 2.3.4.2. do POCAL, normas financeiras, que para além de constituir fundamento de recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), comportam, ainda, a nulidade do compromisso e do contrato, o que também constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

AQUISIÇÃO DE AÇÕES / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / ESTUDOS / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / REAPRECIÇÃO DO PRO-

CESSO / RECUSA DE VISTO / SUSTENTABILIDADE / VALOR DO CONTRATO

**Conselheiro Relator:** José António Mouraz Lopes

**Acórdão nº 006/2016 - 1ª S/PL**

**Recurso Ordinário nº 30/2014**

**Processo nº 1722/2014**

**Plenário da 1ª Secção – 08/03/2016**

**Sumário:**

1. No âmbito dos procedimentos concursais de formação dos contratos, o modelo de avaliação é um instrumento fundamental de observância dos princípios e regras da contratação pública.
2. Dado que o modelo de avaliação das propostas adotado para o fator “preço” não assegurou a escolha da proposta economicamente mais vantajosa para o adjudicante e obstou à observância do princípio da concorrência, encontram-se violados os arts. 74.º, n.º 1 e 1.º, n.º 4 do Código dos Contratos Públicos (CCP).
3. As concretas soluções adotadas no procedimento de formação do contrato violaram, ainda, os princípios da economia e da eficiência consagrados no n.º 6 do art.º 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), norma que pela sua finalidade e inserção sistemática deve ser considerada norma financeira.
4. A violação direta de normas financeiras constitui fundamento de recusa de visto por força da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

**AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / NORMA FINANCEIRA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / RECUSA DE VISTO / RESÍDUO SÓLIDO**

**Conselheiro Relator:** João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

**Acórdão n.º 008/2016 - 1.ª S/PL**

**Recurso Ordinário n.º 03/2016**

**Processo n.º 125/2015-FP**

**Plenário da 1.ª Secção – 29/03/2016**

**Sumário:**

1. De acordo com o disposto no art.º 60.º, n.º 3 do Código dos Contratos Públicos (CCP), sempre que na proposta sejam indicados vários preços, em caso de divergência entre eles, prevalecem, para todos os efeitos, os preços parciais, unitários ou não, mais decompostos.
2. Apesar da irrelevância financeira dos montantes em apreço, as entidades adjudicantes não devem aceitar passivamente os valores parciais ou finais apresentados pelos concorrentes nas suas propostas.
3. Nos termos do art.º 5.º do Regulamento (CE) n.º 1103/97, do Conselho, de 17 de junho de 1997, os arredondamentos do valor das propostas devem ser feitos só uma vez e no final, de forma a permitir que o valor económico seja mais respeitado ao estabelecer-se o valor financeiro, e não, como na decisão recorrida, artigo a artigo, capítulo a capítulo, e no final.
4. Tendo presente o critério de adjudicação fixado – o do mais baixo preço – e seguindo a regra de arredondamento estabelecida, o ato de adjudicação da empreitada recaiu sobre uma proposta que não era a de mais baixo preço. No entanto, como a proposta da empresa concorrente apresentava um valor efetivo abaixo do limiar do preço anormalmente baixo e não foi acompanhada dos esclarecimentos necessários, deveria ter sido excluída e a adjudicação recaído na proposta apresentada pela adjudicatária, como foi.

ARREDONDAMENTO / AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONTRATO DE EMPREITADA / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / ESCLARECIMENTO SUPLEMENTAR / PREÇO ANORMALMENTE BAIXO / VALOR DAS PROPOSTAS

**Conselheiro Relator:** João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

**Sumário:**

1. A lei refere que os empréstimos municipais para saneamento financeiro têm em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros e que o seu resultado não pode conduzir ao aumento da dívida total do município. É, portanto, claríssimo que os empréstimos deste tipo não podem traduzir um financiamento de quaisquer novas despesas, incidindo apenas sobre a reprogramação e consolidação de dívidas existentes.
2. Um exercício orçamental municipal respeita os princípios do equilíbrio e da sustentabilidade quando produza receitas suficientes para financiar todas as despesas (incluindo todos os compromissos assumidos e ainda não pagos), com respeito pelas regras e pelos limites da dívida. Ou seja, uma situação de equilíbrio financeiro caracteriza-se legalmente por dois elementos: o equilíbrio orçamental e o respeito pelos limites de endividamento.
3. Num caso em que os limites de endividamento são respeitados, o objetivo de uma operação de saneamento financeiro municipal não pode ser a redução da dívida até ao limiar legal admitido, uma vez que ele é observado, mas antes o de fazer face a um desequilíbrio orçamental concreto que não permite assegurar a normal satisfação das dívidas existentes. Assim, em coerência, e neste caso, o montante do empréstimo não deverá ser função dos montantes totais de endividamento mas antes do valor do desequilíbrio orçamental.
4. Quando a lei confere a um município a faculdade de, verificado determinado pressuposto, poder optar por fazer um empréstimo para saneamento financeiro, não está a conferir-lhe um direito e um poder irrestrito. A lei contém também normas definindo as finalidades e a necessária fundamentação destas operações: visa-se recuperar a situação financeira do município com vista a atingir uma situação de equilíbrio, sendo os pedidos de empréstimo para saneamento financeiro municipal necessariamente instruídos com um estudo fundamentado da situação financeira

da autarquia e com um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.

5. Nos casos em que, não sendo violado o limite da dívida, o que está em causa é a incapacidade de o município gerar ou afetar receitas suficientes para solver os compromissos exigíveis a curto prazo, o estudo terá de demonstrar essa incapacidade e a respetiva medida, assim se justificando a necessidade e o montante do empréstimo. O plano de saneamento financeiro, no caso, deverá sobretudo demonstrar a capacidade da autarquia para, com recurso ao empréstimo e às medidas de gestão orçamental e financeira a adotar no período do mesmo, retomar a capacidade de gerir os orçamentos subsequentes em situação de equilíbrio e continuar a respeitar as regras e limites da dívida.
6. No caso concreto, os elementos do estudo e do plano não indicavam insuficiência orçamental ou de disponibilidades para satisfazer os compromissos existentes. Assim, não foi demonstrada a necessidade do empréstimo. Também o seu montante e prazo não se apresentam justificados e fundamentados.
7. As faturas emitidas ou vencidas posteriormente ao momento legal de referência para apuramento da dívida total do município não podem ser objeto de inclusão no empréstimo, porque isso não assegura que a operação não aumenta essa dívida, requisito que a lei impõe.
8. As ilegalidades verificadas constituem fundamento para a recusa do visto, por nulidade, violação de norma financeira e alteração do resultado financeiro, pelo que se nega provimento ao recurso, embora com fundamentação parcialmente diversa da invocada em 1.<sup>a</sup> instância.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / RECUSA DE VISTO / SANEAMENTO FINANCEIRO

**Conselheira Relatora:** Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

**Acórdão nº 011/2016 - 1ª S/PL**  
**Recurso Ordinário nº 10/2015**  
**Processos nºs 2354 e 2355/2014**  
**Plenário da 1ª Secção – 24/05/2016**

**Sumário:**

1. Os municípios com acesso aos mecanismos de recuperação financeira previstos no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI) – por registarem níveis de dívida superiores à média das suas receitas – podem, através desse mecanismo legal, sanear as suas contas públicas até ao limiar de tal média de receita.
2. Sempre que a dívida total atinja ou ultrapasse a média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos exercícios anteriores ou que a dívida total atinja ou ultrapasse 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores é ativado o mecanismo de alerta precoce de desvios à dívida total.
3. Não estando ultrapassado o limite da dívida total, o plano de saneamento financeiro tem que demonstrar a capacidade da autarquia para, com recurso ao empréstimo e às medidas de gestão orçamental e financeira a adotar no período do mesmo, retomar a capacidade de gerir e continuar a respeitar as regras e limites da dívida.
4. Sendo o valor dos empréstimos destinados ao saneamento financeiro do município, superior ao desequilíbrio orçamental verificado pelo município na data de 31 de dezembro de 2013, os mesmos ultrapassam os limites exigidos na lei, pelo que não cumprem as exigências da necessidade e da neutralidade do equilíbrio orçamental.
5. A dívida elegível, para se enquadrar no âmbito dos empréstimos para saneamento financeiro, tem de ser identificada à data da celebração dos contratos de empréstimo e tem de enquadrar-se no plano de saneamento financeiro aprovado pelos órgãos autárquicos com referência a essa data.
6. Sendo pressuposto para a celebração do contrato de empréstimo determinado momento – no caso, 31 de dezembro de 2013 – não podem faturas emitidas ou vencidas posteriormente ser objeto de inclusão no mon-

tante do empréstimo, para por via disso serem pagas através dele (cfr. arts. 52.º e 58.º, n.ºs 1 e 2 do RFALEI).

7. O sentido útil do princípio da separação de poderes, «como princípio normativo autónomo dotado de um irredutível núcleo essencial, será o de servir de fundamento à declaração de inconstitucionalidade de qualquer ato que ponha em causa o sistema de competências, legitimação, responsabilidade e controlo consagrado na constituição».
8. A interpretação e identificação do limite do empréstimo financeiro efetuada pela decisão *sub judice* não comporta uma qualquer captura de competências constitucionais a outros órgãos de soberania, pelo que não se verifica qualquer violação do princípio constitucional da separação de poderes.
9. O estabelecimento de limites legais ao endividamento municipal, nomeadamente em termos de restrição à contratualização de empréstimos ou de adesão a esquemas de recuperação financeira, não evidencia qualquer dimensão de inviabilização da atividade constitucionalmente atribuída às autarquias que ponha em causa o princípio da autonomia local, nomeadamente na sua dimensão financeira.
10. As restrições legais, os mecanismos diferenciadores de acesso a empréstimos ou a mecanismos de recuperação financeira, em função da situação financeira concreta de cada autarquia, não anulam ou restringem arbitrariamente o núcleo essencial da autonomia local e por isso não colidem com o princípio da garantia constitucional daquela autonomia estabelecido no art.º 235.º da Constituição da República.

AUTONOMIA LOCAL / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL / RECUSA DE VISTO / REEQUILÍBRIO FINANCEIRO / SANEAMENTO FINANCEIRO / SEPARAÇÃO DE PODERES

**Conselheiro Relator:** José António Mouraz Lopes

**Sumário:**

1. Nos casos previstos no n.º 1 artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução. De acordo com o artigo 63.º da mesma lei, a obrigação de dissolução legalmente estabelecida pode ser substituída pela transformação da empresa, mas apenas através da alienação integral da participação detida pela entidade pública participante, perdendo a empresa a natureza de empresa local. Não se prevê qualquer transformação que implique a manutenção em atividade da empresa local, enquanto tal, nomeadamente através da alteração do objeto social, do modelo de negócio ou do modelo de gestão. A empresa local em apreciação reunia os requisitos previstos na lei para dissolução obrigatória. No entanto, não foi extinta, como deveria. Ao invés foi objeto de alterações que consubstanciam uma completa reformulação dos pressupostos e objetivos da empresa, da sua justificação e do seu modelo de atuação, financiamento e atividade. Esta opção não é possível, face ao elenco que a lei prevê e estipula.
2. Nos termos dos n.ºs 1 e 7 do artigo 32.º da Lei n.º 50/2012, são nulos a constituição ou transformação, por fusão, de empresas locais com violação dos requisitos de justificação económico-financeira bem como todos os atos ou contratos acessórios ou conexos com elas. Não pode deixar de considerar-se que sofre do mesmo vício a transformação de uma empresa local, nas mesmas circunstâncias mas com outro fundamento que não a fusão. Nomeadamente, a manutenção em atividade de uma empresa economicamente injustificada e que deveria ser extinta.
3. De acordo com a figura da fraude à lei, será ilícito e, em geral, nulo, o negócio jurídico que implique um resultado proibido pela lei. É manifesto que o legislador pretendeu que as empresas locais inviáveis fossem dissolvidas e é também manifesto que essa finalidade é contrariada por uma decisão autárquica de manter em atividade uma empresa que deveria ser extinta e de a financiar através de um contrato direto de aquisição de serviços.

4. Se o município está legalmente obrigado a dissolver a empresa, está obviamente proibido de praticar atos contrários a essa obrigação legal. Os atos que a mantenham em atividade e, designadamente, que financiem essa atividade na perspectiva da sua continuação são atos que violam a obrigação imposta pelos artigos 62.º, n.º 1, e 70.º, n.º 3, da mesma lei. Uma vez que os mesmos implicam uma despesa de financiamento da empresa e que esse financiamento não é consentido, verifica-se que a deliberação autorizadora é nula nos termos do n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (vigente à data em que essa deliberação foi proferida), o que acarreta a nulidade do contrato, por força do estabelecido no n.º 1 do artigo 283.º do Código dos Contratos Públicos.
5. Acresce que as normas contidas na Lei n.º 50/2012 visam introduzir rigor financeiro e racionalidade económica no setor empresarial local e controlar os fluxos financeiros mantidos entre os municípios e as entidades em que participam, com o objetivo da autossustentabilidade dessas entidades e da redução dos encargos suportados pelos municípios. São, assim, normas que manifestamente protegem interesses financeiros e que, conseqüentemente, devem considerar-se de natureza financeira. Significa isto que ocorreu a violação de normas financeiras.
6. Por outro lado, a ilegalidade ocorrida deu origem a um resultado financeiro que não se verificaria se a violação da lei não tivesse ocorrido.
7. Concluiu-se, assim, que a ilegalidade da deliberação e do contrato constitui fundamento da recusa de visto, nos termos do estabelecido, não apenas na alínea a), mas também nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
8. Os artigos 172.º e 173.º do Código das Sociedades Comerciais preveem que, caso a liquidação obrigatória não seja iniciada pelos sócios no prazo legal, o Ministério Público requeira a liquidação judicial da sociedade. Consideramos que estes procedimentos acrescem aos previstos no próprio RJAEL e devem ser acionados, se necessário. Tendo o Ministério Público junto deste Tribunal considerado, no parecer que proferiu no presente processo, que está em causa a violação de regras de ordem pública, nada obsta a que exerça o dever previsto no artigo 172.º do Código das Sociedades Comerciais.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /  
ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / DISSOLUÇÃO / FRAUDE À  
LEI / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

**Conselheira Relatora:** Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

**Acórdão n.º 014/2016 - 1.ª S/PL**

**Recurso Ordinário n.º 09/2015**

**Processo n.ºs 1085 a 1094/2015**

**Plenário da 1.ª Secção – 14/07/2016**

**Sumário:**

1. A exceção prevista no artigo 13.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) só é aplicável se, pelo menos, 80% da média do volume de negócios em matéria de prestação de serviços de uma empresa associada à entidade adjudicante provir de serviços fornecidos a esta. Nada na lei determina que o fornecimento de serviços feito por uma empresa a outra detida pela entidade adjudicante seja também considerado como feito à própria entidade adjudicante, para efeitos de preenchimento do requisito estabelecido.
2. A exceção prevista no artigo 5.º, n.º 2, do CCP tem dois pressupostos. O segundo deles exige que o essencial da atividade da entidade adjudicatária deva ser desenvolvido em benefício de uma ou de várias entidades adjudicantes que exerçam sobre ela controlo análogo ao exercido sobre os seus próprios serviços.
3. A única relação *in house* relevante para apuramento da eventual inaplicabilidade da Parte II do Código consiste na relação entidade adjudicante/adjudicatário. Para que se considerasse que a beneficiária dos serviços prestados a outras entidades era a entidade adjudicante seria necessário demonstrar que a adjudicatária só realizou tais prestações e celebrou os pertinentes contratos porque a isso foi forçada pela entidade adjudicante, sem que dispusesse de qualquer autonomia de vontade ou de

vesse dar o seu consentimento para esse efeito. Isso não foi demonstrado.

4. No caso, as atividades não dedicadas à entidade adjudicante representam uma média de 29%. Tendo presente a jurisprudência e doutrina existentes, este volume não tem um carácter meramente marginal. Assim, o segundo requisito da exceção da contratação *in house* não se pode dar por verificado.
5. Não havendo lugar às invocadas exceções, aplica-se a parte II do Código e os procedimentos concorrenciais aí previstos.
6. Os contratos em apreciação, embora não possam ser classificados como contratos administrativos, são contratos públicos, e, como tal, estão sujeitos aos princípios da transparência, da igualdade e da transparência, tanto no plano nacional como no plano europeu. Ora, os princípios de direito comunitário são contrários a uma duração excessiva dos contratos. As razões que podem justificar uma duração mais alargada dos contratos públicos serão tão-só a necessidade de garantir a amortização de investimentos e a remuneração razoável de capitais investidos.
7. Os fundamentos invocados no caso para os alargados prazos contratados seriam eventualmente compreensíveis se estivesse em causa uma contratação de um operador privado em ambiente concorrencial. Se a duração do contrato é importante para o planeamento, a qualidade e o preço dos serviços a contratar, então isso é também um indicador de que não há uma verdadeira relação *in house*. Se assim é, não só a escolha do cocontratante como as condições e a duração contratual devem ser objeto de concorrência transparente e aberta.
8. Os contratos em apreço foram adjudicados em violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP e do princípio da concorrência consagrado no n.º 4 do artigo 1.º do mesmo Código. O prazo contratual fixado é excessivo e desprovido de fundamentação, em violação dos princípios da concorrência, transparência e igualdade, consagrados nos Tratados Europeus, na Constituição e no mesmo n.º 4 do artigo 1.º do CCP.
9. Estas ilegalidades são fundamento de recusa de visto nos termos das alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

CONTRATAÇÃO IN HOUSE / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONTROLO ANÁLOGO / PRAZO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / RECUSA DE VISTO

**Conselheira Relatora:** Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

**Acórdão n.º 015/2016 - 1ª S/PL**

**Recurso Ordinário n.º 05/2015**

**Processo n.ºs 2009, 2147, 2148 e 2149/2015**

**Plenário da 1ª Secção – 27/09/2016**

**Sumário:**

1. De acordo com o disposto no art.º 36.º, n.º 1, al. b) do Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM), as medidas de reestruturação financeira visam alterar a distribuição temporal do serviço da dívida e ou os seus encargos.
2. Tendo em conta que as alterações introduzidas nos contratos de empréstimo para saneamento financeiro e nos de locação financeira não implicaram qualquer redução de dívida e, ao contrário, envolveram um acréscimo de encargos financeiros, encontra-se violada a al. b) do n.º 1 do art.º 36.º do RJRFM.
3. O art.º 23.º, n.º 8 do RJRFM estabelece que o Programa de Ajustamento Municipal (PAM) prevê a intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos de vigência do programa.
4. Resultando dos dados juntos ao processo que o esforço de contenção orçamental se concentra efetivamente nos primeiros anos de execução do PAM, considera-se que o mesmo observou o disposto no n.º 8 do art.º 23.º do RJRFM.

5. O art.º 44.º, n.º 2 do Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal proíbe a possibilidade de assistência financeira para as dívidas que não estejam incluídas no PAM.
6. Esta determinação associada ao facto do valor do contrato de empréstimo celebrado ter um valor superior ao das dívidas incluídas no Programa de Ajustamento Municipal, nomeadamente se se tiver em conta outros encargos legalmente previstos, como os relativos ao Apoio Transitório de Urgência e aos processos de dissolução de empresas locais e de internalização de atividades, implica a inobservância do disposto no art.º 44.º, n.º 2 do RJRFM.
7. A violação das disposições legais referidas foi cometida nas deliberações dos órgãos autárquicos que procederam à aprovação do PAM e dos contratos que a ele estão associados. Tais deliberações envolvem a autorização de despesas não permitidas por lei.
8. Nos termos do art.º 4.º, n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e do art.º 59.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, são nulas as deliberações dos órgãos autárquicos que autorizem despesas não permitidas por lei.
9. As normas referidas, diretamente violadas, têm também natureza financeira.
10. Nos termos das als. a) e b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos com as leis em vigor que implique a nulidade ou a violação direta de normas financeiras.

AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / FUNDO DE APOIO MUNICIPAL / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL / RECUSA DE VISTO / SANEAMENTO FINANCEIRO

**Conselheiro Relator:** João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

**Sumário:**

1. A constituição/participação dos municípios em associações, fundações ou quaisquer outras entidades de natureza privada ou cooperativa está regulada na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local – RJAEL).
2. A dimensão financeira das autarquias locais está sujeita ao regime normativo estabelecido na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – RFALEI, mas integrado no sistema orçamental e financeiro mais amplo que vincula o Estado (Lei de Enquadramento Orçamental. Leis do Orçamento, Leis de Execução Orçamental).
3. A despesa assumida pelo município, por via do artigo 29.º dos Estatutos da associação em que participa, que permite financiar integralmente o orçamento da referida associação, fora das regras do RJAEL, colide com as normas orçamentais da tipicidade, determinabilidade e anualidade das despesas efetuadas pelo município, a que se referem os artigos 3.º, n.º 2 do RFALEI.
4. As formas de financiamento que os municípios, como entidades participantes, podem assumir em relação às entidades participadas são: (i) subsídios à exploração ao abrigo de contratos programa, (ii) remuneração mercantil ao abrigo de contratos de prestação de serviços ou outros e (iii) transferências financeiras para equilíbrio de resultados negativos de um exercício.
5. Do ponto de vista financeiro é proibida a celebração de contratos programa entre as entidades públicas participantes e as associações privadas em que estas participam, como também, e por via do disposto nos artigos 50.º e 32.º do RJAEL, a concessão de subsídios à exploração.
6. A norma estatutária em causa, além de colidir com os mecanismos legalmente fixados das formas de financiamento municipal legalmente fixadas nos artigos 53.º, n.º 3 *ex vi* artigo 56.º, n.º 3 do RJAEL, está em

colisão com as normas relativas às despesas financeiras autárquicas, a que se referem os artigos 3.º, n.º 2 do RFALEI.

7. Nos termos do artigo 167.º, n.º 1 do Código Civil, o ato de constituição da associação deve especificar os bens ou serviços com que os associados concorrem para o património social da associação.
8. A norma estatutária, ao configurar uma obrigação do associado, indeterminada e indeterminável, é uma cláusula inválida que gera a nulidade do contrato, tendo em conta o disposto no artigo 294.º do Código Civil.
9. A formulação de um visto com recomendações não é uma atividade livre ou arbitrária do Tribunal. Está vinculada legalmente às situações em que tenha ocorrido no procedimento uma ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.
10. Estando em causa ilegalidades ocorridas por colisão com o RJAEL e com o RFALEI, que são normas financeiras, e, por outro lado, ilegalidades que comportam a nulidade do contrato, verifica-se a impossibilidade legal do Tribunal formular o visto com recomendações.

ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO / DELIBERAÇÃO / ESTATUTO / FINANCIAMENTO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PATRIMÓNIO FINANCEIRO / RECUSA DE VISTO / SUBSÍDIO À EXPLORAÇÃO / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

**Conselheiro Relator:** José António Mouraz Lopes

**Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL**

**Processo nº: 2/2012-AUDIT**

**16.02.2016**

**ASSUNTO:** Ação de Fiscalização Concomitante à Evolução global dos trabalhos adicionais no âmbito dos contratos de empreitada.

**Conselheira Relatora:** Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

ADMINISTRAÇÃO LOCAL / ASSUNÇÃO DE RESPONSABILIDADES / ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / AUDITORIA ORIENTADA / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / AUTORIZAÇÃO PRÉVIA / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / CONTRATO ADICIONAL / CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES / DESPESA PÚBLICA / DISPONIBILIDADE DE VERBAS / EMPREITADA DE CONCEÇÃO CONSTRUÇÃO / ERRO / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / INDEMNIZAÇÃO / OBRA PÚBLICA / OMISSÃO / PARECER / PROJETO / REMESSA DE DOCUMENTOS / REQUISITOS LEGAIS / SEGURO OBRIGATÓRIO / SETOR EMPRESARIAL PÚBLICO / TRABALHOS A MAIS / TRABALHOS A MENOS / VIOLAÇÃO DA LEI

**Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS**

**Processo nº: 2/2014-AUDIT**

**5.07.2016**

**ASSUNTO:** Ação de fiscalização concomitante ao Município de Ourém no âmbito dos contratos-programa e contratos de prestação de serviços celebrados entre os municípios e as empresas locais.

**Conselheiro Relator:** Alberto Fernandes Brás

ADJUDICAÇÃO / ALIENAÇÃO DE AÇÕES / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / AUDITORIA ORIENTADA / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / BOA GESTÃO / CONDIÇÃO LEGAL / CONTRATO DE CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATO PROGRAMA / DISSOLUÇÃO / EFICÁCIA DO CONTRATO / EMPRESA LOCAL / INFORMAÇÃO DE CABIMENTO / MUNICÍPIO / PREÇOS / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / SOCIEDADE COMERCIAL / SUBSÍDIOS / SUSTENTABILIDADE

**Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº  
008/2016 - 1ª S/SS**

**Processo nº: 7/2015-ARF**

**21.06.2016**

**ASSUNTO:** Auditoria ao Município de Santarém para o Apuramento de Responsabilidades Financeiras identificadas no Exercício da Fiscalização Prévia Incidente sobre o Processo de Visto n.º 1637/2013

**Conselheira Relatora:** Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu  
Lopes

AJUSTE DIRETO / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / ASSUNÇÃO DE RESPONSABILIDADES / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / DISPONIBILIDADE DE VERBAS / INFRAÇÃO FINANCEIRA / MULTA / PAGAMENTO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / TERCEIROS / TRANSPORTE ESCOLAR



## **2ª SECÇÃO**

### **CONTROLO SUCESSIVO**



**Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 2ª S/SS**

**Processo nº: 4/2015-AUDIT**

**07.01.2016**

**ASSUNTO:** Auditoria Orientada às Transferências Financeiras da Autoridade Nacional de Proteção Civil para as Associações Humanitárias de Bombeiros - Ano 2013

**Conselheiro Relator:** José Manuel Macedo Ferreira Dias

ACÇÃO DE ACOMPANHAMENTO / AFETAÇÃO DE PESSOAL / AJUDA FINANCEIRA / AUDITORIA ORIENTADA / CONTROLO DE GESTÃO / ENQUADRAMENTO LEGAL / ESTATUTO / INFORMAÇÃO / REGISTO CONTABILÍSTICO / REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E CONTRIBUTIVA / SISTEMA INFORMÁTICO

**Relatório de Auditoria nº 005/2016 - 2ª S/SS**

**Processo nº: 16/2015-AUDIT**

**18.02.2016**

**ASSUNTO:** Auditoria Financeira à Direção-Geral do Território - Gerência de 2014

**Conselheiro Relator:** António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

AJUDA FINANCEIRA / AMORTIZAÇÃO / AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS / AUDITORIA FINANCEIRA / AUTORIZAÇÃO PRÉVIA / CADASTRO E INVENTÁRIO DOS BENS DO ESTADO / CHEQUE / COBRANÇA DE RECEITA / CONTROLO INTERNO / DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / DEPÓSITO BANCÁRIO / DÍVIDAS / FATURA / MANUAL DE PROCEDIMENTOS / PAGAMENTO INDEVIDO / PARECER / PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E IN-

FRAÇÕES CONEXAS / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL / REGISTRO CONTABILÍSTICO / RELATÓRIO DE ATIVIDADES / REPOSIÇÃO DAS REMUNERAÇÕES / SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES / TRANSFERÊNCIA BANCÁRIA

**Relatório de Auditoria nº 007/2016 - 2ª S/SS**

**Processo nº: 10/2015-AUDIT**

**12.05.2016**

**ASSUNTO:** Auditoria à Gestão, Monitorização e Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviço Público, no âmbito das Administrações Portuárias.

**Conselheiro Relator:** José Manuel Monteiro da Silva

AFETAÇÃO DE PESSOAL / APOIO FINANCEIRO / AUDITORIA OPERACIONAL / AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO / CONTRATO DE CONCESSÃO / CONTROLO DE GESTÃO / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / ENQUADRAMENTO LEGAL / EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO / INCUMPRIMENTO CONTRATUAL / INQUÉRITOS / INTERESSE PÚBLICO / INVESTIMENTO FINANCEIRO / PLANO DE GESTÃO DE RISCOS / PRAZO / RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO / RENDIMENTO / REVISÃO DO CONTRATO / SETOR PORTUÁRIO

**Relatório de Auditoria nº 009/2016 - 2ª S/SS**

**Processo nº: 21/2013-AUDIT**

**16.06.2016**

**ASSUNTO:** Auditoria Financeira à Escola Superior de Hotelaria do Estoril (Volume I) Exercício de 2012.

**Conselheiro Relator:** José António Avérous Mira Crespo

ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES / AJUSTE DIRETO / AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS / AUDITORIA FINANCEIRA / COBRANÇA DE DÍVIDAS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONTROLO INTERNO / DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO / FORNECEDOR / FUNDO DE MANEIO / PAGAMENTO / PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA / PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS / PRESTAÇÃO DE CONTAS / PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE / PROTOCOLO / RECEITA / REGIME REMUNERATÓRIO / REGULARIZAÇÃO DE SITUAÇÕES / SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO / TERCEIROS / TESOURARIA / TRABALHO EXTRAORDINÁRIO

**Relatório de Auditoria nº 012/2016 - 2ª S/SS**

**Processo nº: 13/2015-AUDIT**

**07.07.2016**

**ASSUNTO:** Auditoria de Seguimento à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial - 2013 e 2014.

**Conselheiro Relator:** José de Castro de Mira Mendes

AÇÃO DE ACOMPANHAMENTO / ARRENDAMENTO DE IMÓVEIS / ATRASO NO CUMPRIMENTO / CANDIDATURA / COBERTURA ORÇAMENTAL / CONTABILIDADE / ENQUADRAMENTO LEGAL / ENTIDADE PÚBLICA EMPRESARIAL / FINANCIAMENTO / FORMULÁRIO / IMÓVEL / MANUAL DE PROCEDIMENTOS / PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO / PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS / PRAZO / PRESTAÇÃO DE CONTAS / PRINCÍPIO DA ONEROSIDADE / REABILITAÇÃO / RECEITA PÚBLICA / REGISTO CONTABILÍSTICO / RETENÇÃO NA FONTE / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / TRANSFERÊNCIA DE VERBAS

**Relatório de Auditoria nº 013/2016 - 2ª S/PL**

**Processo nº: 27/2016-AUDIT**

**14.07.2016**

**ASSUNTO:** Auditoria à implementação do SNC-AP - Relatório intercalar I.

**Conselheiro Relator:** José Luís Pinto de Almeida

ÁREA DE RESPONSABILIDADE / AUDITORIA ORIENTADA / CONTROLO DE GESTÃO / CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES / DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / ENQUADRAMENTO LEGAL / ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO / RECURSOS / REGIME DE IMPLEMENTAÇÃO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / SISTEMA INFORMÁTICO / VALOR ESTIMADO DO CONTRATO

**Relatório de Auditoria nº 014/2016 - 2ª S/SS**

**Processo nº: 2/2016-AUDIT**

**14.07.2016**

**ASSUNTO:** Auditoria ao Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I.P. – Ano de 2015

**Conselheiro Relator:** João Manuel Macedo Ferreira Dias

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / AUDITORIA FINANCEIRA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / DESPESA COM PESSOAL / DÍVIDA A FORNECEDORES / FISCAL ÚNICO / IDENTIFICAÇÃO / REGULARIZAÇÃO DE SITUAÇÕES / REMESSA DE DOCUMENTOS / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

**Relatório de Auditoria nº 016/2016 - 2ª S/SS**

**Processo nº: 24/2015-AUDIT**

**03.11.2016**

**ASSUNTO:** Auditoria ao Controlo do Setor Empresarial do Estado efetuado pelo Ministério das Finanças

**Conselheiro Relator:** José Luís Pinto Almeida

ACÇÃO DE ACOMPANHAMENTO / ACIONISTA / ÁREA DE RESPONSABILIDADE / AUDITORIA OPERACIONAL / AVALIAÇÃO DE PROJETOS / AVALIAÇÃO FINANCEIRA / CONTRATO DE GESTÃO / CONTROLO DE GESTÃO / CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / MEDIÇÃO DE IMPACTOS / NORMA ORIENTADORA / ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA / PRESTAÇÃO DE CONTAS / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / RECURSOS / REEQUILÍBRIO FINANCEIRO / REEQUILÍBRIO ORÇAMENTAL / REMESSA DE DOCUMENTOS / SETOR EMPRESARIAL PÚBLICO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO

**Relatório de Auditoria nº 020/2016 - 2ª S/SS**

**Processo nº: 18/2014-AUDIT**

**24.11.2016**

**ASSUNTO:** Auditoria orientada ao endividamento do Município do Seixal.

**Conselheiro Relator:** Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

ARRECAÇÃO DE RECEITAS / ATIVO FINANCEIRO / AUDITORIA ORIENTADA / BEM IMÓVEL / CONTENÇÃO ORÇAMENTAL / CONTRATO DE ARRENDAMENTO / CUMPRIMENTO DE OBRIGA-

ÇÕES / ENCARGO FINANCEIRO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / ESTABILIDADE ORÇAMENTAL / GESTÃO FINANCEIRA / GESTÃO ORÇAMENTAL / INTERESSE PÚBLICO / JURO DE MORA / PASSIVO FINANCEIRO / PRAZO / PRINCÍPIO DA EQUIDADE / PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL / RECURSOS / SANEAMENTO FINANCEIRO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / TERCEIROS

**Relatório de Auditoria nº 022/2016 - 2ª S/SS**

**Processo nº: 06/2015-AUDIT**

**30.11.2016**

**ASSUNTO:** Auditoria à Iniciativa JESSICA.

**Conselheiro Relator:** António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

AÇÃO DE ACOMPANHAMENTO / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / ATA / ATIVO FINANCEIRO / AUDITORIA DE PROJETOS OU PROGRAMAS / AVALIAÇÃO PRÉVIA / CERTIFICAÇÃO / CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA / CONTROLO DE GESTÃO / DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / DOCUMENTO PROBATÓRIO / ENQUADRAMENTO LEGAL / EXECUÇÃO FINANCEIRA / FUNDOS COMUNITÁRIOS E EXTRACOMUNITÁRIOS / PATRIMÓNIO PRÓPRIO / PERSONALIDADE JURÍDICA / PROJETO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO

**Relatório de Auditoria nº 023/2016 - 2ª S/SS**

**Processo nº: 36/2016-AUDIT**

**30.11.2016**

**ASSUNTO:** Relatório Específico sobre a Caracterização do Ensino Superior Público - ano letivo 2012/2013

**Conselheiro Relator:** António José Avérous Mira Crespo

APOIO AO EMPREGO / CURSOS / ESTUDOS / INDICADORES DE  
GESTÃO / INFORMAÇÃO / MERCADO SOCIAL DE EMPREGO /  
OFERTA DE EMPREGO / ORIENTAÇÃO EDUCATIVA / UNIDADES  
DE INSERÇÃO NA VIDA ATIVA



### **3ª SECÇÃO**

#### **RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS**



**Sumário:**

1. O Tribunal de Contas considerou não ocorrer a figura da litispendência, consagrada no artigo 577º-i) do C.P.C., pois, nestes autos, o pedido, a causa de pedir e os sujeitos não são os mesmos do processo criminal, pois, *in casu*, estamos perante uma jurisdição distinta, que é a financeira, sendo específicos os pressupostos legais e processuais sobre efetivação de responsabilidades financeiras.
2. Nos termos do artigo 70º nº 6 da LOPTC, o Tribunal de Contas julgou prescritas algumas das infrações financeiras sancionatórias que estavam ao abrigo do artigo 65º nº 1 alínea b) da LOPTC e que resultaram por decurso do seu prazo acrescido de metade à data em que os demandados foram citados.
3. Os demandados, na qualidade de Presidente e Tesoureiro de uma Junta de Freguesia autorizaram pagamentos a título de suplementos para deslocação, pagamentos de refeições, pagamentos de combustíveis e portagens de 2006 a 2010 e aquisição de prendas de natal de 2006 a 2009 que são despesas ilegais, sendo condenados pela prática destas infrações financeiras sancionatórias, de forma continuada, prevista no artigo 65º nº 1 alínea b) da LOPTC, violando o disposto nos artigos 6º - a) e b) da LEO e ponto nº 2.3.4.2. do POCAL.
4. Por outro lado, os demandados supra referidos autorizaram pagamentos sem base legal, sendo condenados pela prática de uma infração financeira reintegratória de “pagamentos indevidos” prevista no artigo 59º nº 4 da LOPTC, tendo o Tribunal de Contas decidido aplicar o artigo 64º nº 2 da LOPTC.

**Conselheiro Relator:** Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

**Sentença nº 006/2016 - 3ª S/SS**

**Processo nº: 13 – JRF/2015**

**15.07.2016**

**Sumário:**

1. A decisão de concessão de visto com recomendações a atos, contratos e demais instrumentos, remetidos para efeitos de fiscalização prévia, pressupõe a constatação fundamentada de que tais atos, contratos e demais instrumentos estão eivados de uma ou mais ilegalidades, que alteram ou podem alterar o seu resultado financeiro, a que se segue uma recomendação, tão precisa e clara quanto possível, aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tal ou tais ilegalidades – cf. n.º 2 e alínea c) do artigo 44.º da LOPTC;
2. Tendo o Município, representado pelo seu Presidente, sido objeto de uma recomendação não totalmente clara e precisa quanto ao seu sentido, não se pode falar de não acatamento reiterado culposo dessa recomendação, para efeitos do disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC;
3. É o que acontece quando, num determinado processo de fiscalização prévia e a propósito da interpretação do artigo 31.º do DL 12/2004, se admite, em sede decisão recomendatória, haver situações para aplicação do disposto no n.º 2 do artigo 31.º, com exclusão da possibilidade dada no n.º 1 do mesmo preceito, e, no procedimento seguinte, se decide que essa possibilidade é sempre ilegal.

NÃO ACATAMENTO REITERADO E INJUSTIFICADO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

**Conselheira Relatora:** Helena Ferreira Lopes

**Acórdão nº 001/2016 - 3ª S/PL**

**Processo nº: 09 – RO -SRA/2015**

**28.01.2016**

**Sumário:**

No recurso foram analisadas pelo Tribunal de Contas as seguintes questões:

- 1) A caducidade do direito de ação improcede dado que, nos termos do artigo 276º-nºs 6, 7 e 8 a inobservância, pelo Ministério Público, dos prazos para encerrar o inquérito só tem as consequências aí previstas, designadamente o incidente de “*aceleração processual*” previsto no artº 109º do C.P.P., e não a caducidade do procedimento criminal. Nunca poderia ser a extinção, por caducidade, do direito de ação dados os interesses públicos essenciais e relevantes em causa, interesses que só com o decurso do prazo de prescrição poderão ser afetados;
- 2) A violação do princípio do juiz natural é improcedente, pois o regime normativo estatuído no artº 108º-nº 2 e 3 da L.O.P.T.C. está em total sintonia com as exigências constitucionais, especificamente, a exigência de um juiz natural para o julgamento das causas;
- 3) A violação do princípio da igualdade improcede, pois são diferentes os regimes de responsabilidade financeira dos membros do Governo e dos autarcas;
- 4) Não há incumprimento do princípio do contraditório, pois os recorrentes puderam exercê-lo, com toda a amplitude, tendo sido ouvidos sobre os factos e respetiva imputação subjetiva das eventuais infrações

financeiras;

- 5) A petição inicial só é nula ou inepta quando for ininteligível, não indique a causa de pedir, o pedido contradiga a sua causa e cumule causas de pedir ou pedidos substancialmente incompatíveis (art.º 186.º, n.º 2, do CPC). Porém, *in casu*, nada disto se verifica;
- 6) Não se verifica nem erro de julgamento, nem qualquer contradição insanável sobre os factos relativos à dimensão subjetiva dos factos não merecendo censura a responsabilização dos Recorrentes, a título de negligência inconsciente, pelas infrações pelas quais foram condenados;
- 7) Não se verifica a contradição insanável entre a fundamentação e a decisão pelo que improcede esta alegação;
- 8) A medida das reposições foi considerada correta, não se justificando a relevação da responsabilidade dos Recorrentes, face à manifesta gravidade das condutas violadoras da legalidade financeira que, de uma forma persistente os Recorrentes evidenciaram e que ficaram provadas na 1ª instância.

ACUSAÇÃO / CADUCIDADE / DECISÃO / DIREITO DE AÇÃO / ERRO DE JULGAMENTO / FUNDAMENTAÇÃO / JUÍZ NATURAL / NULIDADE / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO / REPOSIÇÃO

**Conselheiro Relator:** Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

**Sumário:**

1. O Tribunal indeferiu a alegada violação do direito de defesa, nomeadamente, improcedendo as invocadas violações dos artigos 89º a 104º da LOPTC, bem como dos artigos 32º, nºs 10 e 5 e 2º, da CRP, 3º, nº 3, da C. P. Civil, e 76º, nº 2, do Regulamento Interno do Tribunal de Contas.
2. O Acórdão nº 8/2015 não julgou o mérito da causa, a sua decisão só faz caso julgado relativamente à questão de nulidade processual aí invocada e julgada procedente, com baixa dos autos à 1ª instância, tendo o juiz “a quo” ordenado o suprimento da nulidade resultante da não audição do demandado proferindo nova sentença, pelo que improcede a invocada exceção de caso julgado.
3. Não houve violação do princípio “NE BIS IN IDEM”, pois, o procedimento previsto no artigo 66º da LOPTC não se encontra sujeito aos princípios constitucionais do direito processual criminal ou do restante direito processual sancionatório.
4. Improcede a alegação de violação do artigo 13º da LOPTC; no entanto, o recorrente tem razão ao alegar que houve violação do artigo 607º, nº 3 do C.P.C. pelo que se julga procedente o recurso, e declara-se a nulidade da sentença condenatória proferida em 1ª instância, com o conseqüente reenvio dos autos a 1ª instância, para se elaborar uma nova sentença, de onde constem os factos provados e não provados, incluindo o(s) relativo(s) ao elemento subjetivo da infração, a que se deve seguir uma exposição tanto quanto possível, ainda que concisa, dos motivos, de facto e de direito, que fundamentam a decisão, com indicação e exame crítico das provas que serviram para formar a convicção do tribunal.

**DIREITO DE DEFESA / EXCEÇÃO DO CASO JULGADO / NULIDADE / PRINCÍPIO NE BIS IN IDEM / REENVIO DOS AUTOS / SENTENÇA CONDENATÓRIA**

**Conselheiro Relator:** Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

**28.01.2016**

**Sumário:**

1. A autoridade de caso julgado de sentença transitada e a exceção de caso julgado são efeitos distintos da mesma realidade jurídica; pela exceção visa-se o efeito negativo da inadmissibilidade da segunda ação, constituindo-se o caso julgado em obstáculo a nova decisão de mérito (artigos 619.º, n.º 1, e 620.º, do CPC2013), enquanto a autoridade de caso julgado tem antes o efeito positivo de impor a primeira decisão, como pressuposto indiscutível da segunda decisão de mérito.
2. A autoridade de caso julgado implica uma aceitação duma decisão proferida numa ação anterior, decisão esta que se insere, quanto ao seu objeto, no objeto da segunda ação, enquanto questão prejudicial.
3. A autoridade de caso julgado, diversamente da exceção de caso julgado, pode funcionar independentemente da verificação da tríplice identidade a que a alude o artigo 581.º do CPC2013, pressupondo, porém, a decisão de determinada questão que não pode voltar a ser discutida.
4. A sentença do TAFF, que anulou e revogou o despacho do atual Presidente da Câmara, de 3Jan2014, que declarou nulo o despacho do então Presidente da Câmara e aqui Recorrido, de 14Jan2009, obriga à prolação de um despacho que reconstitua a situação dos trabalhadores municipais - que foram objeto de posicionamento remuneratório por opção gestionária, pelo despacho do ora Recorrido, de 14Jan2009 - à luz dos fundamentos da decisão anulatória, estando proibida, sob pena de nulidade, a prática de ato idêntico, com o mesmo vício;
5. A referida sentença do TAFF firmou o entendimento de que o despacho do ora Recorrido de 14Jan2009 não padece do vício de violação de lei do artigo 47.º, n.º 1, alínea c), da LCVR, ou seja, de que aquele ato administrativo não padece daquela ilegalidade.
6. Esta sentença transitou em julgado e foi proferida pelo tribunal com competência para o efeito (artigo 212.º, n.º 3, da CRP);

7. Nos presentes autos, são imputadas ao ora Recorrido duas infrações financeiras (uma sancionatória e outra reintegratória) emergentes daquele vício de violação de lei imputado ao seu autor e também ora Recorrido, sendo que as infrações financeiras que lhe foram imputadas decorrem direta e exclusivamente daquele vício.
8. Tendo ficado definitivamente decidido que o artigo 113.º/1/7, da LCVR, permite a obtenção de uma menção qualitativa e integrável na previsão do artigo 47.º/1/6, da Lei 12-A/2008, uma vez que o direito transitório do artigo 113.º a tal artigo 47.º se refere, e que o artigo 113.º/1/7 (regra de direito transitório) é passível de ser aplicado no caso específico da opção gestonária como regulada nos artigos 46.º e 47.º, decidido está que as alterações do posicionamento remuneratório operadas pelo despacho de 14Jan2009 e fundamentadas no disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da LCVR com base no entendimento de que para a alteração do posicionamento remuneratório por opção gestonária se aplicava a atribuição referida no n.º 7 do artigo 113.º da LCVR, de um ponto por cada ano relativamente ao qual não tivesse ocorrido avaliação efetiva de desempenho, não padecem do vício de violação da alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da LCVR.
9. Afirmada em decisão anterior transitada em julgado - proferida no âmbito de ação administrativa especial de impugnação de ato administrativo, na qual foram partes o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Pública, em representação dos seus associados, e o Município da Calheta - a inexistência do vício de violação da alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da LVCR imputado ao despacho do então Presidente da Câmara da Calheta e aqui Recorrido, de 14Jan2009, que determinou a alteração do posicionamento remuneratório por opção gestonária de 60 trabalhadores municipais, não se pode voltar a discutir, nesta ação de responsabilidade financeira, a legalidade daquele ato com aquele fundamento, sob pena de se pôr em causa a autoridade daquela decisão do TAF, com o conseqüente desprestígio dos tribunais e a certeza das decisões judiciais.

ALTERAÇÃO DO POSICIONAMENTO REMUNERATÓRIO POR OPÇÃO GESTIONÁRIA / AUTORIDADE DO CASO JULGADO / LVCR / SENTENÇA DO TAF TRANSITADA EM JULGADO / SIADAP

**Conselheira Relatora:** Helena Ferreira Lopes

**Acórdão nº 008/2016 - 3ª S/PL**

**Processo nº: 02 – ROM -2S/2016**

**30.03.2016**

**Sumário:**

- I. A dispensa de pena ou sanção depende de serem diminuta a ilicitude do facto e a culpa do agente, ter o dano sido reparado e não se oporem razão de prevenção.
- II. Condenados os demandados em multa por remessa intempestiva e sem justificação das contas de uma união de freguesias, não podem considerar-se diminutas a ilicitude e a culpa, quando aqueles foram várias vezes intimados pelo Tribunal de Contas para apresentarem os respetivos documentos.
- III. Razões de prevenção de futuras condutas ilícitas opõem-se também à pretendida dispensa de pena, pois até à data da sentença os referidos documentos de prestação de contas não foram remetidos ao Tribunal.

CENTRO HOSPITALAR / CONCESSÃO DO VISTO / DESPESA ILEGAL / DESPESAS PAGAS / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / PROTOCOLO / SUCH

**Conselheiro Relator:** João Aveiro Pereira

**Acórdão nº 012/2016 - 3ª S/PL**

**Processo nº: 01 – JC/2014**

**01.06.2016**

**Sumário:**

1. O Tribunal considerou que alguns dos factos dados como provados constituem juízos de valor e não factos e considerou pertinente a junção de um novo ponto à matéria de facto provada.

2. Considerou que a prova produzida em julgamento não justificava um aditamento de matéria de facto, sendo irrelevante que os serviços contratados fossem distintos dos que aqueles prestadores de serviços realizavam enquanto foram funcionários da autarquia.
3. A interpretação que os recorrentes fazem do conceito de “funções públicas” não pode ser aceite pelo Tribunal, visto que as contratações de dois aposentados da função pública visaram o exercício de funções próprias de uma Autarquia, tendo recebido indevidamente a totalidade da remuneração (quando deveriam receber só um terço) consubstanciando um dano, um prejuízo para o erário público.
4. Os responsáveis não podem ser eximidos da responsabilidade pela autorização de pagamentos com o fundamento de terem solicitado pareceres a diversas entidades, pela simples razão de que estes não abordaram a questão fulcral da remuneração devida a aposentados da Administração Pública pela prestação de serviços de natureza pública, não sendo esta considerada legal e aceitável, e, portanto, agiram com culpa.

AUTARQUIA / CONCEITO DE FUNÇÃO PÚBLICA / CONTRATAÇÃO DE APOSENTADOS / JUÍZO DE VALOR / MATÉRIA DE FACTO / REMUNERAÇÃO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA

**Conselheiro Relator:** Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

**Acórdão nº 014/2016 - 3ª S/PL**

**Processo nº 9 - JRF/2015**

**22.06.2016**

**Sumário:**

- I. O SUCH – Serviço de Utilização Comum dos Hospitais é hoje uma associação sem fins lucrativos com a missão de servir todas as instituições que direta ou indiretamente são prestadoras de cuidados de saúde em Portugal.

- II. A doutrina *in house providing* tem origem comunitária e repousa na dispensa da entidade adjudicante de observar as normas da concorrência, quando a conexão entre ela e a adjudicatária configura uma relação doméstica em virtude da falta de autonomia da segunda.
- III. Todavia, nem esta característica *in house*, nem uma aparente exclusão da forma escrita do protocolo entre o centro hospitalar e o SUCH afastam a obrigatoriedade de sujeição desse protocolo a visto do Tribunal de Contas.
- IV. Com efeito, segundo o n.º 2 do art.º 46.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), com a redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, para efeitos das alíneas b), c) e e) do número anterior, consideram-se contratos os acordos, protocolos, apostilhas ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais.
- V. Para efeitos de qualquer das referidas alíneas só se consideram contratos e protocolos os instrumentos – naturalmente escritos – de que resultem encargos. Está aqui, portanto, a força de lei que impõe a forma escrita no protocolo em causa e também, decisivamente, a sujeição a visto prévio.
- VI. Em consequência, estando o dito protocolo sujeito a fiscalização prévia, as despesas autorizadas e pagas pelo demandado, antes da concessão do visto, são ilegais, por violação da segunda parte do n.º 1 do art.º 45 da LOPTC, o que preenche a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4 da LOPTC.

CENTRO HOSPITALAR / CONCESSÃO DO VISTO / DESPESA ILEGAL / DESPESAS PAGAS / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / PROTOCOLO / SUCH

**Conselheiro Relator:** João Aveiro Pereira

**Sumário:**

1. As afirmações de natureza conclusiva, quando integrarem o *thema decidendum*, devem ser excluídas do acervo factual a considerar;
2. É o que acontece quando, v.g., se dá como provado que os “trabalhos a mais” “*deveriam ter sido previstos ou acautelados nos projetos de estabilidade e contemplados no projeto inicial*”, ou quando se dá como provado que “*foram fixados preços novos*” “*para trabalhos e preços que já se encontravam contratualmente fixados,*” quando o *thema decidendum* é, designadamente saber (i) se os alegados trabalhos a mais resultam de uma circunstância imprevista e (ii) se esses trabalhos são ou não da mesma espécie dos inicialmente contratados;
3. O Estatuto do Tribunal de Contas, tal como se encontra definido na CRP, evidencia a opção do legislador constituinte pela concentração da atividade de fiscalização da legalidade financeira e de julgamento de responsáveis por infrações financeiras numa mesma instituição – o Tribunal de Contas (artigo 214.º da CRP). Para além disso, o legislador constituinte decidiu confiar ao Tribunal de Contas jurisdição exclusiva em matéria financeira (artigo 209.º, n.º 1, al. c), da CRP).
4. Da especificidade e exclusividade da jurisdição financeira decorre a inadmissibilidade de reapreciação das decisões do Tribunal de Contas por outros tribunais, de outras jurisdições, salvo quanto a questões de constitucionalidade, tal como resulta expressamente das regras constitucionais em sede de fiscalização da constitucionalidade.
5. A 1.ª e a 2.ª Secções não podem, elas próprias, dar entrada dos relatórios de fiscalização na 3.ª Secção para julgamento.
6. Fica, assim, assegurado que quem fiscaliza não julga, e que quem julga não participou na fiscalização nem acusou.
7. A LOPTC tipifica no seu artigo 89.º os órgãos com legitimidade processual ativa junto da 3.ª Secção do Tribunal de Contas (o Ministério Pú-

blico e subsidiariamente, os órgãos de direção, superintendência ou tutela sobre os visados, relativamente aos relatórios das ações de controlo do Tribunal, bem como órgãos de controlo interno responsáveis pelos relatórios referidos na alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º da LOPTC). Esta é, inequivocamente, uma importante garantia de imparcialidade do julgamento por infrações financeiras.

8. A LOPTC garante também o duplo grau de jurisdição ao prever recurso ordinário (artigo 79.º, n.ºs 1, alínea a), e 3, da LOPTC), no âmbito do qual é obrigatória a constituição de advogado (artigo 97.º, n.º 6, da LOPTC).
9. Nos termos do artigo 97.º, n.º 2, da LOPTC, o recurso é distribuído por sorteio pelos juízes da respetiva Secção, e está absolutamente vedado ao juiz relator da decisão recorrida intervir no respetivo julgamento.
10. Seria desadequado e excessivo, em nome da imparcialidade, impedir que os juízes do Tribunal de Contas, contrariamente ao que sucede noutros tribunais, ficassem absolutamente impedidos de vir a ser colocados noutra Secção.
11. Pode-se, assim, afirmar que *due process of law* está presente na LOPTC.
12. Não configura violação do disposto nos artigos 2.º e 20.º, n.º 4, da CRP, a interpretação dos artigos n.ºs 1 e 2, 4, n.ºs 1 e 2, 5.º, n.º 1, alíneas c), d), e), f), g), 6.º, alíneas a) e b), 8.º, n.º 2, 10.º, n.º 2, 11.º, n.º 3, 12.º, 29.º, 54.º, 59.º, 65.º, 66.º, 79.º e 96.º a 103.º, todos da LOPTC, segundo a qual “*cabe ao Tribunal de Contas investigar, instruir, julgar em primeira instância e em recurso matéria relativa a responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, sem possibilidade de recurso ordinário para uma instância jurisdicional externa à sua estrutura*”.
13. Trabalhos a mais são aqueles que se tornaram necessários na sequência de uma circunstância que, embora desconhecida pelas partes, já existia no momento da preparação do contrato inicial, desde que a circunstância causadora das dificuldades materiais que justificam novos trabalhos, não só não tenha sido prevista, como nem sequer fosse previsível à luz de um padrão de diligência exigível a determinar no caso concreto, e se

verifique qualquer das condições previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 26.º do DL 59/99.

14. Trabalhos a menos são todos aqueles trabalhos que, estando contratualizados, não foram efetivamente realizados, e que, portanto, não serão (ou não deverão ser) objeto de qualquer contraprestação por parte do dono da obra.
15. Não podem ser ordenados ou assumidos trabalhos a mais ou a menos por razões de “*controlo de custos*” ou para “*minimizar o impacto financeiro*” de outros trabalhos a mais – no caso, trabalhos relativos ao reforço estrutural do “Edifício Existente” – necessários à boa conclusão da obra.
16. Resultando provado que a entidade adjudicante adotou a solução, que designou por “*otimização de soluções*”, não por causa da necessidade de proceder ao reforço estrutural, mas por causa das consequências financeiras adversas resultantes de tal necessidade, não há nexo de causalidade entre o reforço estrutural e a designada “*otimização de soluções*”;
17. Estamos, por isso, perante alterações ao projeto inicial que não decorram de quaisquer circunstâncias imprevistas, mas sim de alterações decorrentes da vontade do dono da obra.
18. A execução de tais trabalhos deveria ter sido formalizada, nos termos do n.º 7 do artigo 26.º do DL 59/99 (cf. atual artigo 375.º do CCP).
19. Os “*autos de medição*”, subscritos pelo Empreiteiro e pela Fiscalização da Obra, contemplam apenas os trabalhos inicialmente contratualizados, que foram objeto de faturação, e, posteriormente, de pagamento; ou seja, não contemplam os trabalhos efetivamente executados na sequência da designada “*otimização de soluções*”.
20. Quer isto dizer que as medições, conta corrente, liquidação e pagamento no montante de €2.853.302,00 foram realizadas sem correspondência com os trabalhos efetivamente realizados, em violação do disposto nos artigos 202.º, 203.º, 205.º e 207.º do DL 59/99 (atuais artigos 387.º, 388.º, 389.º, 391.º e 392.º do CCP);

21. Os autos de medição desempenham um papel fundamental: **(i)** para efeitos de pagamentos; **(ii)** para averiguação dos desvios verificados entre as previsões e a realidade no que se refere à natureza e volume de trabalhos necessários à realização da obra, e, ainda **(iii)** para a fixação da situação de facto a considerar quando se introduzem alterações no projeto; e tudo isto independentemente do regime da empreitada adotado;
22. O auto de medição é uma formalidade essencial, para efeitos financeiros, já que este é o ato preparatório que fundamenta o ato final do processo de realização da despesa, ou seja, a autorização de pagamento e conseqüente pagamento;
23. Na verdade, são os autos de medição, realizados de acordo com a lei, que permitem ao dono da obra pagar bem, ou seja, de acordo com os trabalhos efetivamente executados;
24. A Recorrente, enquanto vogal do C.A. da entidade adjudicante, podia e devia saber que, ao autorizar pagamentos de trabalhos no montante de €2.853.302,00, estava a autorizar pagamentos em montante igual aos trabalhos inicialmente contratados, e que, tendo ocorrido, como era do seu conhecimento, alterações em obra, em ordem a “*minimizar o impacto financeiro do projeto de reforço estrutural*” – as denominadas “*otimizações de soluções*” –, tais pagamentos tinham necessariamente que corresponder a montantes inferiores aos inicialmente contratados, pelo que qualquer gestor público normal, colocado na situação da ora Recorrente, devia ter exigido todos os elementos probatórios com vista a confrontar os trabalhos inicialmente previstos e os efetivamente realizados, entre os quais relevam, pela sua importância, os autos de medição, e só depois proceder à autorização de pagamentos, o que não foi feito.
25. Ao não proceder da forma acima descrita, incorreu a Recorrente na infração p.p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), n.ºs 2 e 4, da LOPTC, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, por violação dos artigos 202.º, 203.º, 205.º e 207.º do DL 59/99, 02/03.

26. Provando-se que antes da adjudicação e conseqüentemente antes do contrato já todos os intervenientes na obra - incluindo os gestores da entidade adjudicante - estavam conscientes de que existia uma seríssima probabilidade (ou quase-certeza) de que o “Edifício existente” iria necessitar de uma solução de reforço estrutural, cai pela base a alegação dos Recorrentes de que tal reforço estrutural se tornou necessário na sequênciã de uma circunstância imprevista.
27. A interpretação segundo a qual circunstância imprevista não pode querer significar trabalho não previsto no contrato, é uma interpretação acessível a qualquer gestor público normal, colocado na posição dos ora Recorrentes, pelo que afastamos, *in limine*, a ausência de culpa com fundamento na interpretação de que circunstância imprevista é pura e simplesmente impreviã;
28. Agem com culpa os Recorrentes que, sabendo da necessidade de proceder a mais trabalhos, no momento da preparaãõ do contrato inicial, mais propriamente em momento anterior à própria adjudicaãõ, mesmo assim adjudicam a empreitada talqualmente a mesma foi projetada, outorgando o respetivo contrato, e, em seguida, procedam à celebraãõ de um contrato adicional com o mesmo adjudicatário, como se de trabalhos a mais se tratasse;
29. Da interpretação conjugada dos n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º do DL n.º 41/2007, resulta o seguinte: **(i)** O regime excecional previsto neste diploma permitia à Parque Escolar proceder à contrataãõ de empreitadas de obras públicas com recurso aos procedimentos por negociaãõ, consulta prévia ou ajuste direto, desde que o seu valor fosse inferior aos limites previstos para aplicaãõ das diretivas comunitárias (ver n.º 1); **(ii)** esta permissãõ estava, porém, legalmente delimitada pelos princípios gerais da livre concorrência, transparência e boa gestão (ver n.º 2); **(iii)** e tais princípios impunham que, para o adicional em causa, fosse, ao menos, adotado um procedimento por ajuste direto com convite a três entidades, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 48.º do DL n.º 59/99, de 02/03;
30. O reforço estrutural podia e devia ter sido previsto aquando da preparaãõ do contrato inicial e até do próprio projeto inicial; se o fosse, como podia e devia, aí sim estaria garantido o princípio da boa gestão;

31. A observância do princípio da boa gestão, no caso concreto, coloca-se “*ex ante*”, ou seja, aquando da preparação do contrato inicial, e não “*ex post*”, ou seja, posteriormente à outorga daquele contrato.
32. **Ao não procederem da forma acima descrita, incorreram os Recorrentes na infração p.p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC, por violação do artigo 11.º, n.º 2, do DL n.º 41/2007, de 21/02, e dos artigos 26.º e 48.º, n.º 2, alínea d), do DL 59/99, de 02/03.**
33. Estamos perante trabalhos da mesma espécie dos previstos no contrato quando o que está em causa é apenas uma questão de quantidade de obra a executar das espécies previstas no contrato; estamos perante trabalhos de espécie diferente dos previstos no contrato quando há uma alteração do conteúdo da prestação do empreiteiro.
34. Para que o preço contratual seja aplicável a trabalhos da mesma espécie de outros previstos no contrato é ainda necessário que estes sejam executados nas mesmas condições (ver n.º 5 do artigo 26.º do DL 59/99, de 02/03, e alínea a) do n.º 1 do artigo 373.º do CCP);
35. Quer isto dizer que, para trabalhos de espécie diferente ou da mesma espécie de outros previstos no contrato mas a executar em condições diferentes, deve o empreiteiro apresentar uma proposta de preço para tais trabalhos (ver n.º 1 do artigo 27.º do DL 59/99, em conjugação com o n.º 5 do artigo 26.º do mesmo diploma legal; cf. alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 373.º do CCP);
36. Ora, o que estava previsto no projeto e contrato iniciais era a execução de reboco arquitetónico, quando o que foi realizado, por força de circunstâncias consideradas por este Acórdão como previsíveis, foi reboco armado, que mais não é do que uma modalidade de reboco estrutural.
37. Tendo ficado provado que o reboco armado (modalidade de reboco estrutural), para além de cumprir finalidades distintas do reboco arquitetónico, aplica também materiais distintos (v.g. malha metálica, argamasas e pinturas, sendo a aplicação destas últimas extensíveis a todas as paredes, mesmo as que não foram intervencionadas com a dita malha metálica), provado está que os trabalhos de reboco estrutural são de espécie diferente dos trabalhos de reboco arquitetónico, o que justifica,

por parte do empreiteiro, a apresentação de preço(s) novo(s) para tais trabalhos, incluindo para as paredes que não foram intervencionadas.

38. Provando-se que o *modus faciendi* é igualmente distinto (v.g. na solução de reforço estrutural é preciso garantir que a parede interior fique completamente confinante com o reboco estrutural, por forma a que não fique qualquer material de reboco anterior, sendo a execução mais rigorosa e a aplicação das argamassas mais delicada, uma vez que tem de ser garantido o preenchimento do tardo de la armadura para garantir que não ficam vazios e que a armadura fica bem ligada ao reboco) justifica-se, do mesmo modo, a apresentação, por parte do empreiteiro, de proposta de preço(s) novo(s) para tais trabalhos.

**39. Atenta a factualidade alegada no Requerimento inicial e os factos provados, improcede o vício de violação de lei do disposto no n.º 5 do artigo 26.º do DL 59/99, de 02/03, e, conseqüentemente, a infração financeira reintegratória decorrente daquela alegada ilegalidade: pagamentos indevidos para o efeito de reposição previstos no artigo 59.º, n.ºs 1 e 4 da LOPTC.**

AUTOS DE MEDIÇÃO / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / CULPA / DL N.º 41/2007 (PARQUE ESCOLAR) / FACTOS CONCLUSIVOS / FORMALIZAÇÃO DOS TRABALHOS A MAIS / IMPUGNAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO / INCONSTITUCIONALIDADE / OTIMIZAÇÃO DE SOLUÇÕES / TRABALHOS A MAIS E A MENOS / TRABALHOS DA MESMA ESPÉCIE / TRABALHOS DE ESPÉCIE DIFERENTE / VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA EQUIDADE E DA IMPARCIALIDADE

**Conselheira Relatora:** Helena Ferreira Lopes

**Sumário:**

1. Tendo os Recorrentes sido demandados pela prática de uma infração financeira sancionatória a título de dolo, nada obsta a que estes possam ser condenados pela prática da correspondente infração a título de negligência (a forma mais leve de culpa prevista na lei), desde que do Requerimento inicial constem factos que, uma vez provados, constituam suporte suficiente da existência de culpa, tanto mais que os Recorrentes, quer na contestação quer na petição de recurso, suscitam a questão do erro sobre a ilicitude do facto (artigo 17.º do Código Penal) e, consequentemente, a da censurabilidade do erro, que foi discutida em audiência de julgamento;
2. O presidente e vereadores, ao elaborarem e aprovaram o orçamento não atuam apenas no plano político, mas também no âmbito das suas competências autárquicas, o que implica diligenciar pelo bom e correto cumprimento das normas aplicáveis;
3. A regra previsional estabelecida no ponto 3.3.1., alínea a), do POCAL, ao invés da LCPA (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso), funciona, essencialmente, **como preventiva e impeditiva da sobreavaliação das receitas**, de forma a evitar a “*realização das despesas públicas para as quais embora existam dotações orçamentais no orçamento da despesa, em sede de execução não se realizam as receitas necessárias para a sua sustentação, originando por contrapartida, dívida a fornecedores para além do próprio ano económico*”, enquanto a LCPA efetiva-se já num momento posterior à elaboração do orçamento, impedindo que um orçamento sobreavaliado possa ser executado em termos de assunção de compromissos quando não existem salvaguardas do seu pagamento a curto prazo.
4. A regra previsional sobre a elaboração do orçamento das autarquias prevista no ponto 3.3.1., alínea a), do POCAL, é uma verdadeira norma sobre tal matéria, na medida em que impõe uma determinada conduta aos seus intervenientes nas diversas fases do processo decisório, tendo,

além do mais, a relevância financeira sancionatória que tinha antes da entrada em vigor da LCPA.

5. Improcede, assim, a alegação de que a sentença recorrida deve ser revogada por falta da “*norma secundária*”.
6. Considerando que os Demandados incorrem na prática da infração p.p. do artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), no segmento “*elaboração (...) dos orçamentos*”, 2 e 5, na forma negligente (negligência inconsciente); que a moldura abstrata se situa entre o mínimo de 25 UC’s e o máximo de 90 UC’s (cf. artigo 65.º, n.ºs 2 e 5, da LOPTC); que o montante global de divergência entre as receitas orçamentadas e as que podiam ser inscritas e, portanto, abstratamente em risco, se situa num valor não especialmente significativo (253.794,26€), representado 8,1% do orçamento; que não podem considerar-se especialmente graves os factos nem as suas consequências; que o município, por iniciativa dos demandados, procurou efetuar a correção do orçamento de 2012 e dar cumprimento, desde logo, à recomendação do Tribunal de Contas inserta no relatório de auditoria; que ainda antes da notificação do relatório referido, o orçamento de 2014 já foi elaborado com observância da referida regra do PO-CAL; que as responsabilidades que os Demandados livremente assumiram, ao terem aceitado cargos cujo conteúdo funcional se reconduzia à gestão e administração de dinheiros públicos, implicavam, por si só, um **especialíssimo cuidado** com vista a uma correta interpretação da norma jurídica violada, que era, de resto, de mui fácil apreensão; que essas responsabilidades são bastantes mais acentuadas quantos aos 1.º, 4.º e 5.º Demandados, atentas as suas funções, Presidente, Vereador com o pelouro das Finanças e Chefe de Divisão, com a função de preparar e elaborar, e menos acentuadas quanto aos 2.º e 3.º Demandados, atentas as suas funções, Vereadores com os pelouros, respetivamente, do Ambiente e Intervenção Municipal e da Intervenção Social, Cultural e Juventude; e que não há lugar a qualquer reposição, entende-se ser adequado aplicar aos 2.º e 3.º Demandados a dispensa de multa, nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, e aplicar os mínimos das multas aplicáveis aos 4.º e 5.º Demandados, ou seja, 12,5 UC, e 13 UC ao 1.º Demandado, nos termos do n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO / COMPETÊNCIAS AUTÁRQUICAS / DOLO / ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO /

**Conselheira Relatora:** Helena Ferreira Lopes

**Acórdão nº 022/2016 - 3ª S/PL**

**Processo nº 7 JRF/2015 SRMTC -3.ª Secção**

**16.11.2016**

**Sumário:**

1. O Recorrente pretendia que fossem aditados ao processo determinados factos, nomeadamente, excertos de depoimentos que não permitiam a confirmação sobre a aplicação correta por parte do município das reduções remuneratórias de acordo com as leis do orçamento, pelo que houve falta de prova suficiente, por outro lado, foi aditada ao processo a prova de que o município acatou as recomendações do relatório de auditoria relativas à implementação de reduções remuneratórias e à exigência de emissão de pareceres prévios vinculativos no âmbito da celebração e renovação de contratos de aquisição de serviços em conformidade com as leis que aprovam os Orçamentos do Estado em cada ano.
2. Carece de fundamento a desculpabilidade do alegado erro, pois, o Tribunal considerou que o recorrente tinha obrigação de conhecer as normas financeiras legais que impõem as reduções remuneratórias e o seu cumprimento não estava dependente de comunicação do Tribunal.
3. Não se justifica a pretendida relevação da responsabilidade, tal como não há fundamento para a dispensa de aplicação de multa, pois, além de haver lugar à reposição, a culpa do agente não se apresenta diminuta, tendo em conta as circunstâncias do caso, a natureza das suas altas funções e competências – Presidente de Câmara - (art.º 64.º e 65.º, n.º 8 da LOPTC, e art.º 74.º do Código Penal).

**ADITAMENTO DE MATÉRIA DE FACTO / AUTARQUIA LOCAL /  
CULPA / DESCULPABILIDADE DO ERRO / DISPENSA DE MULTA /**

INEXISTÊNCIA JURÍDICA / PRESIDENTE / PROVA DOCUMENTAL  
/ RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / REPOSIÇÃO

**Conselheiro Relator:** João Aveiro Pereira

**Acórdão n.º 023/2016 - 3.ª S/PL**  
**Processo n.º 14/2015-JRF - 3.ª Secção**  
**16.11.2016**

**Sumário:**

1. A matéria de facto apresentada pelos recorrentes é vaga e não credível, não indicando: as passagens da gravação dos depoimentos, os factos em que fundam a impugnação do julgamento e contra o que impõe o art.º 640.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, do Código de Processo Civil (CPC). Por esta razão, o Tribunal rejeita, nesta parte, o presente recurso.
2. Não se mostrou preenchida a exceção alegada e prevista no ponto 3.3.1., al. a), do POCAL, pois, para além da deliberação aprovadora da revisão do Regulamento, era necessário também juntar aos autos os referidos *estudos ou análises técnicas* – o que não aconteceu. Acresce que, a norma excepcional supra refere-se a impostos e tarifas, mas, não contempla multas e outras penalidades, pelo que, os recorrentes ao violarem a norma 3.3.1., al. a), do POCAL, sobre a elaboração e execução dos orçamentos, preencheram deste modo, objetivamente, a infração que lhes vem imputada e que se encontra prevista e punida pelo art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC.
3. Os demandados, Presidente e Vereadores, atuaram sem intenção dolosa e sem representarem a violação daquela norma do POCAL, agiram com negligência e, por conseguinte, todos preencheram o tipo de infração por que vêm condenados. Não se confirma, pois, o alegado erro de julgamento, nem de facto e nem de direito.

4. Não existe, fundamento nem para dispensar de multa, nem para ao abrigo do art.º 64.º, n.º 2, relevar a responsabilidade de qualquer dos recorrentes, no entanto, comparando a posição e a conduta dos 3.º a 6.º demandados com a dos 1.º e 2.º verifica-se uma diferença a favor dos primeiros, pois, os últimos demandados eram, respetivamente, Presidente e Vereador a tempo inteiro, exercendo permanentemente a administração do Município, pelo que dispunham de melhores condições para conhecer e controlarem todas as condicionantes do processo de elaboração e aprovação do novo orçamento. Assim, entre os 3º e os 6º demandados foi revelada uma menor censurabilidade, suficiente para justificar uma atenuação especial da multa de cada um, nos termos do art.º 65.º, n.º 7, da LOPTC, baixando-se, conseqüentemente, as respetivas multas.

ATENUAÇÃO ESPECIAL DE MULTA / DISPENSA DE MULTA /  
MAÉRIA DE FACTO / NEGLIGÊNCIA / POCAL / RELEVAÇÃO DA  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

**Conselheiro Relator:** João Aveiro Pereira

**SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES**



**Sumário:**

1. O modelo que desenvolve o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, na medida em que fez uso de escalas de pontuação que comportam intervalos classificativos que não foram devidamente concretizados, fazendo uso de paradigmas de referência vagos e indeterminados, viola o disposto nos artigos 132.º, n.º 1, alínea *n*), e 139.º, n.ºs 2 e 5, do CCP, pondo também em causa a objetividade e a transparência que deveria ter norteado o referido critério de adjudicação.
2. A exclusão das propostas de preço anormalmente baixo, sem a realização de contraditório específico a operar nos termos do n.º 3 do artigo 71.º do CCP, destinado a confirmar a seriedade dos preços anormalmente baixos propostos, quando os elementos disponíveis não revelavam tratar-se de propostas manifestamente carentes de credibilidade, consubstancia uma ilegalidade.
3. Estas ilegalidades mostram-se suscetíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, na medida em que, por um lado, poderão ter afastado do procedimento adjudicatório potenciais interessados em contratar e impedido a entidade adjudicante de receber outras propostas eventualmente mais vantajosas do que a apresentada pelo adjudicatário e, por outro, conduziram à exclusão de propostas cujos preços são inferiores aos propostos pelo adjudicatário.
4. A desconformidade dos atos e contratos com as leis em vigor que implique ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

ALTERAÇÃO DE RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /  
AQUISIÇÃO DE BENS / AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS /  
CONCURSO PÚBLICO / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO /

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / PREÇO ANORMALMENTE BAIXO /  
RECUSA DE VISTO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA

**Conselheiro Relator:** António Francisco Martins

**Decisão n.º 003/2016 - SRA**

**Processo n.º 003/2016**

**Sessão ordinária – 27/05/2016**

**Sumário:**

1. O recurso ao procedimento de recuperação financeira municipal é, para os municípios que se encontrem numa situação de rutura financeira, uma medida obrigatória, assumindo uma natureza juridicamente vinculativa, com todas as consequências que comporta.
2. A recuperação financeira realiza-se através de contrato celebrado entre o Fundo de Apoio Municipal e o município, denominado por programa de ajustamento municipal (PAM), o qual deve especificar as medidas que permitam a redução do endividamento municipal até ao limite legal, mediante mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação de dívida (financeira e não financeira) e, se necessário, de assistência financeira (a concretizar por meio de empréstimos remunerados ou prestação de garantias).
3. A assistência financeira assume uma natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira, o que implica, designadamente, que devam ser observadas as regras previstas no artigo 38.º e ss. da Lei n.º 53/2014 e que não possa ser utilizada para acomodar dívida que não esteja incluída no PAM.
4. Os mecanismos de reestruturação de dívida e de assistência financeira podem, no limite, abranger as dívidas que o município venha a assumir no âmbito dos processos de dissolução de empresas locais que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

5. Dívida, para os efeitos do PAM, não pode deixar de se reportar a “passivo”, “contas a pagar” ou “pagamentos em atraso”, conceitos perfeitamente claros nas definições contidas no artigo 3.º, alíneas *c)*, *d)* e *e)*, da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.
6. As quantias disponibilizadas ao Município em situação financeira grave provêm dos restantes municípios e do Estado, comportando, na prática, a concessão de empréstimos que se justificam no âmbito do mecanismo de solidariedade intermunicipal, só sendo assim compatíveis com o princípio da autonomia local, se os seus objetivos de resolução do endividamento forem estritamente cumpridos.
7. A utilização da assistência financeira, sem precedência da realização do processo negocial devido, para promover a execução de obra pública e para satisfazer a totalidade da dívida de uma empresa local em que o Município detém apenas 51% do capital social, colide com as normas e princípios referidos.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / FUNDO DE APOIO MUNICIPAL / MUNICÍPIO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PROPOSTA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL / RECUSA DE VISTO

**Conselheiro Relator:** António Francisco Martins

**Decisão n.º 017/2016 - SRA**

**Processo n.º 091/2016**

**Sessão ordinária – 30/11/2016**

**Sumário:**

1. O procedimento de formação do contrato de aquisição de bens – concurso público com publicidade internacional – decorreu ao abrigo do Decreto Legislativo Regional n.º 27/2015/A, de 29 de dezembro, que aprovou o Regime Jurídico dos Contratos Públicos na Região Autónoma dos Açores (RJCPRAA).

2. Está fora da competência legislativa própria da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores legislar sobre o regime de aquisição de bens e, assim, o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do RJCPRAA, ao estatuir amplamente sobre a contratação pública, na parte em que abrange os contratos de aquisição de bens, enferma de inconstitucionalidade orgânica, por violação das disposições conjugadas dos artigos 112.º, n.ºs 4 e 8, e 227.º, n.º 1, alíneas a) e x), ambos da Constituição da República Portuguesa.
3. Por conseguinte, decide-se recusar a aplicação do artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do RJCPRAA, quando invocado em concurso público de aquisição de bens, por enfermar de inconstitucionalidade orgânica.
4. Procedendo à aplicação do Código dos Contratos Públicos e do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/A, de 28 de julho, na redação dada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15/2009/A, de 6 de agosto, reprimido por força do artigo 282.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, nada obsta, porém, a que se conceda o visto.

AQUISIÇÃO DE BENS / ESTATUTO-POLITICO ADMINISTRATIVO /  
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INCONSTITUCIONALIDADE /  
PUBLICAÇÃO DE CONCURSO

**Conselheiro Relator:** António Francisco Martins

**Relatório de Auditoria nº 001/2016 - FS/SRA**

**Processo nº: 3/2015-FS**

**21.01.2016**

**ASSUNTO:** Auditoria às contas do Grupo SATA (2009-2013)

**Conselheiro Relator:** António Francisco Martins

ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES / AUDITORIA ORIENTADA /  
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA / CONCURSO INTERNACIONAL /  
DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO ESTRUTURAL / FEDER / RE-

ESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA / SETOR EMPRESARIAL PÚBLICO  
/ SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / SOCIEDADE DE CAPITAL  
EXCLUSIVAMENTE PÚBLICO / SUSTENTABILIDADE / TRANS-  
PORTE AÉREO

**Relatório de Auditoria nº 013/2016 - FC/SRA**

**Processo nº: 15-210-FC1**

**09.09.2016**

**ASSUNTO:** Auditoria aos adicionais ao contrato de empreitada de construção da 1.ª fase do Parque de Exposições da ilha Terceira

**Conselheiro Relator:** António Francisco Martins

AJUSTE DIRETO / AUDITORIA ORIENTADA / AUTORIZAÇÃO DE  
DESPESAS / CONCORRÊNCIA / CONTRATO ADICIONAL / EM-  
PREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PAGAMENTO EM ATRASO /  
PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA / RECOMENDAÇÕES / RELEVAÇÃO  
DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.



## **SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA**



**Sumário:**

1. O júri dos concursos públicos, após a análise das propostas, deve propor fundamentadamente em relatório, entre outros aspetos, a exclusão daquelas que não sejam constituídas por todos os documentos exigidos nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 57.º do CCP, ou cuja análise revele alguma das situações previstas no n.º 2 do art.º 70.º do mesmo diploma, em estrita obediência do comando vertido nas als. d) e o) do n.º 1 do art.º 146.º, também do CCP.
2. As invocadas als. b) e c) do n.º 1 do art.º 57.º estatuem que a proposta é constituída pelos documentos que, em função do objeto do contrato a celebrar e dos aspetos da sua execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, contenham os atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar, e os exigidos pelo programa do procedimento que versem os termos ou condições, relativos a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, aos quais a entidade adjudicante pretende que o concorrente se vincule.
3. E as als. a) e b) do n.º 2 do art.º 70.º preceituam que deverão ser excluídas as propostas que não apresentem algum dos atributos, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 57.º, e as que apresentem atributos que violem os parâmetros base fixados no caderno de encargos ou que apresentem quaisquer termos ou condições que violem aspetos da execução do contrato a celebrar por aquele não submetidos à concorrência.
4. Foi apurado que proposta sobre a qual recaiu a adjudicação do contrato em referência não continha um dos atributos correspondente a um aspeto da sua execução submetido à concorrência pelo caderno de encargos patenteado a concurso, nem todos os termos ou condições relativos a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pela mesma peça concursal aos quais a entidade adjudicante pretendia que o concorrente se vinculasse.

5. Tais omissões enquadravam-se nos motivos de exclusão contemplados na al. d) do n.º 2 do art.º 146.º e nas als. b) e a) do n.º 2 do art.º 70.º do CCP, razão pela qual a proposta deveria ter sido excluída, segundo proposta do júri do concurso nesse sentido, na medida em que, verificada a existência dos respetivos pressupostos, estas normas são de aplicação vinculada e obrigatória pelo júri e pela entidade adjudicante.
6. A atuação, quer do júri, quer da entidade adjudicante, que se reconduziu à admissão de uma proposta que não se compreendia dentro das exigências externalizadas através das peças do procedimento, é ilegal, inquinando com isso a validade do concurso público e determinando a anulabilidade do ato final de adjudicação de que beneficiou o concorrente indevidamente admitido, nos termos do art.º 163.º, n.º 1, do novo Código do Procedimento Administrativo, a qual se transmite ao contrato ao abrigo do n.º 2 do art.º 283.º do CCP.
7. Dispõe a al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC que constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos ou contratos com a lei em vigor que configure ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro, sendo que a situação dos autos se subsumia a essa previsão.
8. O n.º 4 do mesmo artigo permite, todavia, que, nestes casos, o Tribunal, em decisão fundamentada, possa conceder o visto e faça recomendações aos serviços no sentido de suprir ou evitar no futuro tal ilegalidade, regime de que poderia a entidade adjudicante beneficiar pois não ficou comprovada a alteração do resultado financeiro pois apenas a firma adjudicatária apresentou proposta, nem está aqui em causa a possibilidade de a ilegalidade cometida ter, em abstrato, afastado do procedimento outros potenciais interessados em contratar e impedido a mês entidade de receber outras propostas porventura mais vantajosas do que a escolhida. Por outro lado, o Serviço adjudicante ainda não havia sido objeto de qualquer recomendação incidente sobre a aludida questão de legalidade.
9. 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.

ADMISSÃO INDEVIDA DE PROPOSTAS / ASPETOS NÃO SUBMETIDOS À CONCORRÊNCIA / ASPETOS SUBMETIDOS À CONCORRÊNCIA / ATRIBUTOS DA PROPOSTA / CONCURSO PÚBLICO / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / SETOR PÚBLICO EMPRESARIAL REGIONAL / TERMOS OU CONDIÇÕES

**Conselheira Relatora:** Laura Maria de Jesus Tavares da Silva

**Relatório de Auditoria nº 003/2016 - FS/SRM**

**Processo nº:** 4/2015-AUDIT/FS

**14.01.2016**

**ASSUNTO:** Auditoria ao controlo da receita das concessões na administração regional direta – 2015

**Conselheira Relatora:** Laura Maria de Jesus Tavares da Silva

ARRECADAÇÃO DE RECEITAS / COBRANÇA DE DÍVIDAS / CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / CONTRATO DE CONCESSÃO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / RECEITA / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / RENDAS

**Relatório de Auditoria nº 015/2016 - FC/SRM**

**Processo nº:** 4/2015-AUDIT/FC

**13.10.2016**

**ASSUNTO:** Auditoria de fiscalização concomitante ao contrato de concessão de exploração da Escola Profissional de Hotelaria e Turismo da Madeira

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DIRETA / AUDITORIA ORIENTADA / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE CONCESSÃO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

**Conselheira Relatora:** Laura Maria de Jesus Tavares da Silva



---

# HISTÓRIA E CULTURA



OS PRIMÓDIOS  
DA CASA DOS CONTOS

Maria José Ferro Tavares\*

---

\* prof. cat. ap., Univ. Aberta/FCSH-UNL)



Por altura das comemorações dos 160 anos da criação do Tribunal de Contas, esta Instituição sob o beneplácito do seu Presidente, o Doutor Guilherme de Oliveira Martins, decidiu associar a esta efeméride o 620º aniversário da fundação da Casa dos Contos por D. João I, reeditando a obra clássica da Professora Virgínia Rau, *A Casa dos Contos. Os três mais antigos Regimentos dos Contos*, impressa em 1948. Ora, por altura do lançamento do meu trabalho *Fernando e Leonor. Um reinado (mal)dito*, Chiado Editora, 2013, o então Presidente do Tribunal de Contas lançou-me um desafio em jeito de pergunta: teria sido D. João I o fundador da Casa dos Contos ou teria sido o seu antecessor? Confesso com humildade que a administração do reino nunca foi do meu especial interesse.

Grandes historiadores tinham-se debruçado sobre ela como Paulo Merêa ou Gama Barros e, que saiba, mais nenhum historiador investigou sobre a matéria com excepção do supracitado estudo de Virgínia Rau e, apenas, relativamente à gestão do património da casa real. Recentemente Carvalho Homem escreveu uma prosopografia dos oficiais do desembargo régio<sup>1</sup>. De resto, todos nos limitámos a repetir o que já fora escrito com raríssimas excepções, como Maria João Branco e Hermínia Vilar ao abordarem as biografias de Sancho I e de Afonso II, editadas pelo Círculo dos Leitores. A primeira, na sua tese de doutoramento bastante inovadora, estudou a construção do poder real nos séculos XII e XIII, sob a minha direcção. Recentemente, Ana Clarinda Cardoso, mestranda de História Medieval, no Porto, estudou os oficiais da Casa dos Contos a partir das chancelarias régias dos reinados de D. João I e D. Duarte<sup>2</sup>.

A aceitação do repto foi resposta à amizade e admiração que tenho pelo Doutor Guilherme de Oliveira Martins, figura da cultura nacional e administrador da Fundação Gulbenkian, e à admiração e reconhecimento que sinto pela Professora Virgínia Rau, grande medievalista, mundialmente conhecida e da qual me sinto uma humilde discípula. No entanto, a minha área de investigação foi sempre a história social e económica e, mesmo quando me debrucei sobre a moeda e os impostos, ou seja os rendimentos

---

<sup>1</sup> Armando Carvalho HOMEM, *O desembargo régio (1320-1433)*, INIC, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1990

<sup>2</sup> Ana Clarinda CARDOSO, “A estruturação da Contabilidade da Coroa nos reinados de D. João I e de D. Duarte: os Regimentos mais antigos da Casa dos Contos”, in *História, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Porto, IV Série, vol. 5, 2015, pp. 79-92.

régios colectados pelos rendeiros judeus e cristãos, o fiz para perceber o impacto que as valorizações e as desvalorizações monetárias tinham nas populações o que reputava de maior interesse para os estudantes de História que tinham a disciplina de Numismática.

Mas antes de iniciar a problematização dos primórdios da Casa dos Contos, não posso deixar de referir que a documentação régia até meados do século XV é constituída por cópias de documentos que foram seleccionados em função das “doações, privilégios, apresentações, legitimações, aforamentos, coutamentos, morgados, confirmações e outras semelhantes”. Daí a existência de hiatos temporais e documentais que seriam necessários preencher para uma maior compreensão dos assuntos. De facto, os documentos das chancelarias dos primeiros reis até D. Duarte, inclusive, que chegaram até nós são fruto de uma triagem por parte dos oficiais da Torre do Tombo no tempo de D. Afonso V, sob a superintendência do cronista Gomes Eanes de Zurara<sup>3</sup>, para não esquecermos as diversas vicissitudes por que passaram os arquivos nacionais - régios, eclesiásticos, municipais -, a que não faltou um terramoto, em 1755. Normalmente, falamos da contabilidade da coroa e é aquela que tem despertado maior interesse, mas não podemos esquecer que mosteiros, sés, municípios possuíam também a sua contabilidade organizada.

Apesar das lacunas na documentação régia, temos de reconhecer a existência no século XIV de uma organização administrativa do reino que tinha na base os almoxarifados e os respectivos livros<sup>4</sup> e que ia subindo até ao rei, passando pelas comarcas encabeçadas pelo respectivo corregedor e ouvidores. Paralelamente temos a partir dos séculos XIII-XIV a organização dos municípios com a formação do respectivo “arquivo”, inicialmente assente em escrivaninhas, encabeçados por um *praetor* antes de existir o corpo dos juízes, câmara de vereação, tesoureiro e demais oficiais municipais, perfeitamente definido em meados de Trezentos e que seriam alargados às comunas dos judeus com maior densidade populacional, no tempo de D. Pedro I<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> *Chancelarias Portuguesas. D. Pedro I*, INIC, Centro de Estudos Históricos, UNL, Lisboa, 1984, doc. 785, p. 351

<sup>4</sup> *Ibidem, D. Pedro I*, docs. 679 e 683, por exemplo.

<sup>5</sup> Maria Helena da Cruz COELHO e J. Romero de MAGALHÃES, *O poder concelhio, das origens às Cortes Constituintes*, Centro de Estudos de Formação autárquica, Coimbra, 1986; Maria José P. FERRO, *Os Judeus em Portugal no século XIV*, IAC, Centro de Estudos Históricos, Lisboa, 1970.

Pertence também a esta centúria, ao reinado deste monarca, o nascimento de uma nova categoria de vassalos e criados do rei pertencentes à administração real de que já falaria Fernão Lopes, na crónica deste soberano. Tomemos como exemplo, João Esteves, criado deste monarca e vedor da sua chancelaria ou João Eanes, vassalo de D. Fernando e vedor da sua fazenda ou, ainda, Álvaro Gonçalves, seu vassalo e corregedor na corte<sup>6</sup>. Ou seja, o título de vassalo e de criado do rei deixa de ser uma prerrogativa exclusiva da nobreza de sangue, mas passará a pertencer àqueles que, mais tarde, integrarão a designada nobreza de toga.

Vejamos, então, que hipóteses a documentação existente nos permite propor.

Aos primeiros reis conquistadores e povoadores sucedeu com a descendência de Afonso III, o Bolonhês, um grupo de monarcas organizadores da administração do reino, tanto mais que com este se iniciava a centralização em Lisboa de algumas das instituições até aí localizadas na corte e, como tal, itinerantes. Tal foi o caso da Casa da Moeda, por exemplo que, antes, teria funcionado em Braga e em Coimbra. Independentemente da importância de Lisboa, pela sua localização central, após a conquista definitiva do Algarve durante este reinado, a verdade é que o Bolonhês vivera em França na corte de Luís IX, o monarca que centralizara a gestão do erário régio na Court des Comptes, em Paris, reforma continuada por Filipe, o Belo, com a criação da Chambre des Comptes. Percurso semelhante mas, já no período de Trezentos, acontecia nos reinos peninsulares de Castela e Navarra e Aragão.

Com os descendentes do Bolonhês desenvolvia-se e cimentava-se a ideia de um reino indiviso pelos herdeiros, o que já tinha sido tentado por Afonso II e conduzira às guerras com as irmãs a quem Sancho I tinha legado o senhorio de partes do território, assim como se iniciava e desenvolvia todo o processo de centralização, assente em oficiais régios, letrados, e na necessidade de estruturar todo um esquema de contabilidade que permitisse aos soberanos perceberem os seus rendimentos e limitar a fuga ao pagamento dos impostos à coroa.

D. Dinis, a quem o povo deu o cognome de “Lavrador”, lançou os fundamentos de uma economia baseada no comércio marítimo e nas exportações

---

<sup>6</sup> *Chancelaria de D. Pedro I*, doc. 941, p. 435; IANTT, *Bens dos Próprios dos Reis e das Rainhas*, liv. 1, fls. 109-109v; *Chancelaria de D. Fernando*, liv. 1, fls. 132-132v, por exemplo.

dos produtos do reino, numa boa moeda de prata, o tornês, de influência francesa, nos arrendamentos dos direitos reais lembrados numa cantiga de mal dizer na referência aos rendeiros judeus de D. Juda, e num sistema de crédito feito pela coroa aos mercadores exportadores e aos armadores da pesca ao longo da costa atlântica e algarvia. Foi também o fundador do Estudo Geral em Lisboa que depois transferiria para Coimbra. Podemos dizer que D. Dinis na esteira de seu pai - autor da lei da almotaçaria de 1253 e da integração do reino no sistema monetário europeu de libra, soldos e dinheiros -, abriu o comércio nacional à Europa e vice-versa, no que seria continuado pelos sucessores.

A economia do reino estava a crescer com o comércio marítimo e com estes os impostos que daí advinham para a coroa, nomeadamente dízimas, portagens e sisas. Para além do comércio e da produção artesanal e agrícola, não podemos esquecer os contributos que as minorias religiosas davam às finanças régias com os diversos serviços, peitas, talhas e sisas que todos os anos pagavam à coroa e que entravam no tesouro do rei, os quais eram anotados nos livros do serviço real, sem esquecer os impostos extraordinários que sobre eles recaíam<sup>7</sup>.

As finanças régias exigiam a existência de funcionários especializados na incipiente gestão da contabilidade real. Eram estes os contadores<sup>8</sup> que conferiam os registos feitos pelos escrivães em róis e em livros próprios, os quais seriam arquivados muito provavelmente em arcas de várias chaves, como era usual então<sup>9</sup>. Inicialmente este arquivo não estava adstrito a qualquer lugar definido, a não ser a casa real e com ela deslocava-se pelo reino, a menos que pudéssemos colocar como hipótese as várias Torres do Haver, dispersas pelo reino e que Fernão Lopes mencionava em Lisboa, Santarém, Alcobça, Coimbra (**VER**).

---

<sup>7</sup> Sobre este assunto: Maria José Ferro TAVARES, “Finanças e fiscalidade das comunas judaicas peninsulares”, in ob. cit., pp. 135-166.

<sup>8</sup> Designação que teria paralelismo com a dos “ouvidores das contas” na Catalunha (Manuel SANCHEZ MARTÍNEZ, “Fiscalidad y finanzas municipales en las ciudades y villas reales de Cataluña”, in *Finanzas y fiscalidad municipal. V Congreso de Estudios Medievales*, Fundação Sanchez-Albornoz, Leão, 1997, p.216, nota 30. Já para a Navarra Juan CARRASCO PÉREZ fala da riqueza documental dos registos dos “comptos reales”, desde 1259, in “Fiscalidad y Finanzas de las ciudades y villas navarras”, in ob. cit., p. 327, nota 3.

<sup>9</sup> Sobre as arcas onde se guardavam os livros dos contos, recorde-se a instituição *la Claveria*, que funcionava nas cidades valencianas e na Catalunha (J. HINOJOSA MONTALVO, “Finanzas y fiscalidad de las ciudades valencianas”, in *Finanzas y fiscalidad municipal*, pp. 310-324

Podemos supor, pelo que conhecemos das chancelarias régias, que alguns destes documentos sobre os rendimentos do património real eram também copiados para a chancelaria. Ou então, estaremos perante documentos dispersos dos livros dos contos, inseridos na chancelaria real quando das cópias ordenadas por D. Afonso V. Virgínia Rau identificou como pertencendo ao arquivo dos contos, o livro 5º de D. João I e o livro 2º de D. Duarte<sup>10</sup>.

Esta Autora, citando J. P. Ribeiro e Gama Barros, afirmava já a possível existência de uma incipiente contabilidade do património real no reinado de D. Afonso II, devido à menção ao *recabedo regni* de que existiam quatro livros. No livro 4 teria o monarca ordenado o registo do regulamento económico da casa real o qual foi igualmente copiado no livro 2º da chancelaria. Para o efeito, mencionava-se um funcionário da cúria que o devia ter em seu poder<sup>11</sup>. Ou seja, pelo menos, com este soberano podemos reconhecer a existência do embrião de uma contabilidade do reino.

Segundo Paulo Merea, os oficiais que tinham a responsabilidade da contabilidade do reino por delegação do monarca saíram, no início, da cúria régia e depois do conselho do rei<sup>12</sup>. Virgínia Rau explicitava em nota: “É natural que essa verificação incumbisse ao *portarius maior* – que superintendia na cobrança dos direitos fiscais – depois substituídos pelos ouvidores da portaria, e que mais tarde fosse tarefa assignada aos vedores da fazenda”. E acrescentava, como hipótese: “Junto a essas pessoas sem preparação particular e chefiadas pelo mordomo-mor, escreviam e contavam os funcionários especializados que de longa data manuseavam os documentos contabilistas; eram eles os homens dos *contos*”<sup>13</sup>.

Os *contos* do rei aparecem pela primeira vez mencionados, que o saibamos, num documento de D. Dinis, datado de 1296. Por um documento de dívida do empréstimo feito pelo rei ao concelho de Lisboa para saldar uma dívida que este tinha para com os mercadores de Pistóia e que o município pagou ao monarca, sabemos que ela “foi descontada em uma recadação que fora feita nos meus *contos*. Tal pagamento seria confirmado pelos contadores ao seu sucessor que encontraram a nota arquivada no “*livro segundo de muitos lugares*”<sup>14</sup>. Segundo a referida Autora, estes livros deviam conter os

---

<sup>10</sup> Virgínia RAU, *A Casa dos Contos. Os três mais antigos regimentos dos contos. Para a história do Tribunal de Contas*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 2009, p. 15.

<sup>11</sup> *Idem*, ob.cit, p. 4.

<sup>12</sup> Virgínia RAU, ob.cit. pp. 5-6.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 6, nota 2 e p. 6.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 8, cit. Silva Marques, *Descobrimentos Portugueses*, supl. ao vol. I, pp. 30-31.

registos do movimento financeiro dos diferentes almoxarifados do reino e que estariam arquivados na repartição que centralizava a conferência da contabilidade do reino.

Ora esta referência, permite-nos supor que a existência dos *contos* e de *contadores*, pertence aos finais do século XIII e deve ter sido importada de França pelo Bolonhês, que aqui viveu, e implementada pelo filho. Mais tarde, numa carta de foro de um campo em Arronches, dada por D. Dinis, em 1323, são mencionados os contadores Gil Eanes, João da Ribeira e Gonçalo Domingues que a conferiram e um escrivão que a registou<sup>15</sup>. Tal facto, não seria de estranhar num monarca que tinha já um corpo de oficiais de que distingo o chanceler<sup>16</sup>, os tesoureiros, almoxarifados<sup>17</sup>, recebedores, vedores e escrivães das sisas<sup>18</sup>, sem esquecer os ouvidores dos feitos e da portaria, e uma repartição própria para as rendas do rei na cidade de Lisboa, o que reflecte já a complexificação da administração régia neste dealbar de Trezentos.

Em 1325, encontramos a menção a um Julião Peres, contador de Afonso IV, que teve a obrigação de anotar e arquivar a carta de foro do lugar do Seixo, termo de Cantanhede, dada a um grupo de povoadores. Este contador com dois colegas, João Domingues e Bartolomeu Peres, surgem a validar as cartas de aforamento de vinhas em Portel por ordem do soberano que confirmava anteriores cartas de D. Dinis<sup>19</sup>. No mesmo ano, em Santarém, onde o rei se encontrava, os referidos contadores juntamente com Manuel Eanes e Afonso Gonçalves avalizavam o foro de uma herdade em Tavira que pertencera a Aziza, moura, viúva de Çáide, que morrera sem herdeiros e se encontrava maninha, a Vidal Eanes e Mor Esteves, sua mulher, vizinhos de Tavira<sup>20</sup>. Em Maio do mesmo ano, a corte encontrava-se em Évora. Com ela estavam os contadores Julião Peres, Manuel Eanes, João Domingues e Bartolomeu Peres, os quais por ordem do rei conferiam as cartas, ressaltantes aos foros de casas régias em Portel<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> *Chancelarias Portuguesas. Afonso IV*, INIC, Centro de Estudos Históricos da UNL, Lisboa, 1990, vol. I, doc. 157, pp. 164-165.

<sup>16</sup> IANTT, *Chancelaria de D. Dinis*, liv. 2, fls. 53, 120v, por exemplo

<sup>17</sup> IANTT, *Chancelaria de D. Dinis*, liv. 3, fl. 57-57v, liv. 3, fls. 105 e 117, por exemplo.

<sup>18</sup> IANTT, *Chancelaria de D. Dinis*, liv. 3, fls. 104-105.

<sup>19</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, doc. 10, p. 31, e doc. 12, 13, 14, 15, pp. 34-36.

<sup>20</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, doc. 17, pp. 36-37.

<sup>21</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, docs. 18 e 19, pp. 38 e 39.

Alguns destes bens agora aforados provinham de dívidas contraídas no tempo de D. Dinis, anotadas por Afonso Domingues, sacador das dívidas régias, e postas em pregão ainda no tempo deste soberano. A conferência destas cartas de foro fora feita pelo contador Julião Peres e por João Vicente, clérigo de D. Afonso IV<sup>22</sup>. Em Lisboa, aparecem a validar as cartas de foro dos bens régios nesta cidade e arredores os contadores Julião Peres, João Domingues, Afonso Gonçalves, Bartolomeu Peres, Manuel Eanes<sup>23</sup>, podendo nós entender Julião Peres como o contador do rei em permanência, aparecendo-nos também a sancionar aforamentos de bens régios no Gerês, quando a corte se encontrava em Coimbra ou em Santarém, já para não dizer em Lisboa, por exemplo<sup>24</sup>. No entanto, a ele se juntavam no mesmo lugar João Domingues, Afonso Gonçalves, Manuel Eanes e Bartolomeu Peres<sup>25</sup>. Em 1329, um novo contador, Afonso Peres, aparecia ao lado dos já mencionados Afonso Gonçalves, João Domingues e Bartolomeu Peres, talvez em substituição de Julião Peres que deixa de ser mencionado<sup>26</sup>. Em 1332, começava a ser indicado João Esteves e no ano seguinte aparecia um Nicolau Domingues associado ao já veterano Bartolomeu Peres<sup>27</sup>. Em 1339, juntam-se a estes Pedro Esteves e Francisco Maça<sup>28</sup>.

Estes dois últimos e Francisco Eanes, seu colega, estiveram presentes na vistoria à casa, foreira à coroa, sita à Porta do Ferro em Lisboa, que Maria Aparício pretendia vender. Ao darem o seu aval e parecer, entenderam que o soberano beneficiaria se fosse esta a vendê-la em vez da coroa o que viria a suceder<sup>29</sup>.

Os contadores dirimiam litígios sobre dívidas ao rei. Tal se verificou com o pleito que opôs o mosteiro de Santa Cruz de Coimbra ao sacador da portaria pela dívida de 85 libras a que era obrigado a pagar ao porteiro do rei que nas terras do mosteiro andasse a cobrar as dívidas, obrigação que estava consignada num livro. Perante o impasse, o monarca ordenou aos contadores que suspendessem a questão até que o procurador do rei apre-

---

<sup>22</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, docs. 20 e 21, pp. 39 e 42.

<sup>23</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, docs. 23-32, pp. 43-54.

<sup>24</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, doc. 44, pp. 64-65, doc. 48, p. 67, doc. 54, 56, 59, 75, pp. 72, 74-75, 77-78, 95-96, por exemplo.

<sup>25</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, doc. 47, pp. 66-67, doc. 52 e 53, pp. 70-71

<sup>26</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, doc. 157, pp. 164-166.

<sup>27</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, doc. 283, pp. 304-305, doc. 302, pp. 321-322, vol. II, doc. 34, pp. 77-78.

<sup>28</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. II, doc. 141, pp. 239-240.

<sup>29</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. II, doc. 148, pp. 247-249.

sentasse o comprovativo dessa obrigatoriedade<sup>30</sup>. O arquivo dos contos, tal como o da chancelaria, constava de róis e livros, respeitantes a direitos, rendas e foros, ou seja, tudo o que dizia respeito às finanças régias. Na carta de compra de umas casas em Montemor-o-velho, várias vezes é explicitada a existência destes documentos nos contos: “*mandamos que pe-nhoreis e constrañais e vendais a todos aqueles que a mim são obrigados nos róis e nos livros que vós levastes dos meus contos*”<sup>31</sup>, ou seja, toda a documentação respeitante ao assento das receitas e despesas da coroa e necessária à sua conferência encontrava-se arquivada nos contos do rei e era deslocada sempre que a necessidade a isso o obrigasse.

Normalmente, os contadores assim como os ouvidores dos feitos e da portaria funcionavam em grupo, muito raramente verificavam isoladamente o documento. No caso dos contadores, apenas Julião Peres o fez e no dos ouvidores dos feitos e da portaria, o mesmo sucedeu com Aires Eanes que esteve só, na ausência dos outros ouvidores “por negócio que haviam”<sup>32</sup>.

No início, os contadores acompanhavam a corte na sua itinerância pelo reino, pelo que, parece-nos não podermos falar de uma casa dos contos propriamente dita, localizada num sítio mas de uma repartição inserida num espaço, talvez a corte e, como esta, ambulante. No entanto, na carta de foro de uma casa em Coimbra, em 1327, podemos ler: “*a qual casa Vicente Domingues, meu almoxarife, e Estêvão Domingues, escrivão desse meu almoxarifado de Coimbra disseram nos meus contos e fizeram certo que não dava outrem mais que o dito Afonso Domingues e a dita Maria Martins, sua mulher*”<sup>33</sup>. A confirmação da existência dos **contos** do rei num espaço físico não discriminado, aparece novamente na carta de foro de um paço com sótão e sobrado na freguesia da Madalena em Lisboa aos tabeliães desta cidade, contrato que tinha sido assinado pelos seus representantes e que se encontrava arquivado nos “*meus contos*”<sup>34</sup>. O documento seria verificado pelos contadores João Esteves, Afonso Peres e Bartolomeu Peres.

Nos contos registavam-se os contratos de arrendamento dos direitos reais, como nos é referido na carta de arrendamento da portagem de Lisboa a Martim de Rates: “*E devem-se guardar entre mim e os ditos rendeiros*

---

<sup>30</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. II, doc. 124, pp. 218-219.

<sup>31</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. II, doc. 221, pp. 334-335, doc. 220, pp. 335-337.

<sup>32</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, doc. 178, pp.188-189.

<sup>33</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, doc. 91, p. 106.

<sup>34</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, doc. 225, p. 244.

*todas as condições e cada uma delas que são conteúdas na carta prestu-meira da renda de Francisco Domingues que foi rendeiro da dita minha portagem a qual carta é registada nos meus contos.*”<sup>35</sup>

O mesmo sucedia com as cartas de quitação dadas aos sacadores dos direitos reais as quais eram verificadas pelos contadores. Na carta de quitação dada a João da Feira, sacador dos direitos dos mouros forros de Lisboa, verificamos que a referida quitação tinha como base o registo das receitas e despesas feitas e assentes no **“sétimo livro de muitos lugares que está nos meus contos”**<sup>36</sup>. Outra carta de quitação recebeu Vidal Durães de Infesta do imposto da moeda pago pelas populações de Caminha, Froiã e Viana, pertencentes ao bispado de Tui, no valor de 693 maravedis velhos e meio maravedi, o qual foi assente no Livro das Moedas que se encontrava nos **contos** do rei e conferido pelos contadores João Domingues e Bartolomeu Peres<sup>37</sup>.

Em 1342, é passada carta de quitação a João Gordo, que foi almoxarife no Porto, entre 1 de Abril de 1324 e 6 de Outubro de 1339, de todas as mercadorias que recebeu e gastou – panos, cendais, ouro, prata, moedas de ouro (dobras e florins) e outras, ferro, armas, dinheiros portugueses –, o que constava de quatro registos seus, escritos em dois livros de Além Douro, o terceiro e quarto, os quais se encontravam arquivados nos **meus contos**. Conferiram os registos os contadores João Domingues, Francisco Maça, João Esteves, João Eanes e Afonso Eanes<sup>38</sup>. No mesmo ano recebiam carta de quitação Salvador Esteves, morador na Covilhã, dos dinheiros que recebeu e gastou do tributo da moeda, e Afonso Martins, almoxarife em Tereña<sup>39</sup>. Em 1346, era a vez de Gomes Martins, clérigo do rei, prior de Castelo de Vide e recebedor dos dinheiros da chancelaria, obter carta de quitação dos **dois registos que fez e que se encontram arquivados nos contos e no livro oitavo “de muitos lugares”**. Verificaram os contadores Domingos Eanes e Estêvão Rodrigues<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. II, doc. 37, pp. 80-83.

<sup>36</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. II, doc. 51, p. 108

<sup>37</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. II, doc. 131, p. 229. Este imposto, designado “moneta” ou “moeda” era pago pelos povos que compravam ao rei o direito que tinha de mudar a moeda em circulação, a fim de que este a não alterasse, desvalorizando-a ou valorizando-a. Outras vezes estava inscrito na carta de foral outorgada ao concelho.

<sup>38</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. III, doc. 357, pp. 219-220.

<sup>39</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. III, doc. 373, p. 266, doc. 374, p. 266.

<sup>40</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. III, doc. 411, p. 316-317.

Com D. Afonso IV, não conhecemos claramente o local dos contos. A referência aos “meus contos”, em documentos de Coimbra e de Lisboa, leva-me a supor que os contos do rei acompanhavam a corte, ou pelo menos, a documentação relativa aos locais para onde a casa real se deslocava. Não podemos afirmar com segurança que estariam sedeados em Lisboa, como virá a suceder no reinado seguinte. Virgínia Rau colocava como hipótese, à semelhança do que acontecia com o arquivo real, a progressiva centralização das contas públicas nos Contos e estes, muito provavelmente na Torre do Castelo. E escrevia: “No reinado de D. João I, em 1411, era Gonçalo Esteves, contador dos Contos de Lisboa, que tinha especial encargo de ver, procurar e guardar as escrituras do reino que estavam na Torre do Castelo, “chamada do Tombo, por estar lá o Livro dos Próprios, antigamente chamado de **Recabedo Regni**”<sup>41</sup>. O seu sucessor, na carta de privilégios aos mercadores das cidades italianas, moradores em Lisboa, não deixava dúvidas, ao dirigir-se aos “**meus contadores da cidade de Lisboa e aos meus almoxarifés e escrivães e às minhas justiças da dita cidade**”<sup>42</sup>. Estávamos em 1363.

Se para os reinados anteriores, desconhecíamos o local de residência dos oficiais dos contos, começamos a observar que, durante o governo de Pedro I, alguns destes habitavam em Lisboa ou no seu termo, o que nos pode levar a intuir que os contos do rei, à semelhança de outras instituições, estavam localizados na cidade de Lisboa. No mesmo ano, isentava de pensão umas casas na alcáçova de Lisboa que dava a Estêvão Eanes, escrivão dos seus contos<sup>43</sup>. Que os contos se localizavam em Lisboa em 1362, não temos dúvidas. Na carta dada a João Lourenço, escrivão, a isentar de pensão umas casas nesta cidade, o soberano identificava-o como sendo “**seu escrivão nos contos da cidade de Lisboa**”<sup>44</sup>. Parece-me que podemos afirmar com segurança que os contos do rei estavam localizados em Lisboa desde D. Pedro I, pelo menos.

Mas também começamos a perceber que existem outras contabilidades que requerem a existência de um contador. É o caso da casa do infante herdeiro do reino. Afonso Martins, contador do infante D. Fernando trazia aforada uma casa do rei na freguesia de S. Cristóvão em Lisboa. Não era o único a residir nesta cidade. Na Rua Nova, habitava João Simão, contador do rei<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Virgínia RAU, ob. cit., p. 10.

<sup>42</sup> *Chancelaria de Pedro I*, doc. 786, pp. 352-353.

<sup>43</sup> *Chancelaria de D. Pedro I*, doc. 853, p. 389.

<sup>44</sup> *Chancelaria de D. Pedro I*, doc. 775, p. 349

<sup>45</sup> *Chancelaria de D. Pedro I*, doc. 667, p. 311, doc. 674, p. 313, doc. 887, p. 406

Nos arredores, em Queluz, tinha o contador João Eanes casais, figueiras e uma azenha e João Real recebia do soberano uns casais em Monte Agraço que tinham pertencido a Estêvão da Guarda, entretanto falecido, em pagamento pelo serviço prestado<sup>46</sup>. João Simão e João Eanes foram os contadores a quem Pedro I entregaria a inquirição sobre a barca do condado, em Lisboa, por queixa da abadessa de Arouca<sup>47</sup>.

Nos contos do rei, em Lisboa, entregava o escrivão do serviço real dos judeus desta cidade os livros respectivos aos contadores e recebia um documento assinado pelo escrivão dos contos a confirmar a entrega dos mesmos, em 1377<sup>48</sup>. Neste mesmo ano, D. Fernando ordenava aos contadores que registassem a doação de 100 libras, retirada do serviço das cabeças dos judeus daquela cidade, que fizera a Isabel Afonso<sup>49</sup>. Seria também ao arquivo dos contos em Lisboa e aos contadores que este monarca se socorria para fazer a ordenação sobre a alcaidaria desta cidade<sup>50</sup>.

Na sentença dada à comuna dos judeus de Lisboa por terem feito uma sinagoga em Alfama, sem prévia autorização, assunto que foi levado pelo procurador do rei aos contadores da cidade e desembargado por Gonçalo Lourenço, juiz dos feitos dos nossos contos de Lisboa que entendeu não ser procedente a aplicação de uma coima de 50 libras de ouro, deliberação que viria a ser ratificada pelo conselho do rei<sup>51</sup>. Ou seja, começamos a apreender que os contos funcionavam também como alçada, tendo juízes que desembargavam os litígios que lhes eram presentes e que respeitavam aos contos do rei. Estaremos perante a função do futuro contador-mor?

Em 1376, os contadores do rei, João de Santarém e Dominico Boaventura, pediram uma cópia da inquirição de Castro Verde, antes de se dirigirem para Beja....<sup>52</sup>

No foral da portagem de Lisboa, de 1381, D. Fernando dirigia-se a João Eanes, vassalo do rei e vedor da sua fazenda e aos “*nossos contadores da cidade de Lisboa*”<sup>53</sup>. O mesmo sucedia na carta de privilégio outorgada ao

---

<sup>46</sup> *Chancelaria de D. Pedro I*, doc. 903, p. 418, doc. 906, p. 419

<sup>47</sup> *Chancelaria de D. Pedro I*, doc. 612, pp. 280-281.

<sup>48</sup> IANTT, *Chancelaria de D. João I*, liv. 5, fl. 49; Virgínia RAU, ob. cit. p. 9.

<sup>49</sup> IANTT, *Chancelaria de D. Fernando*, liv. 4, fl. 23v.

<sup>50</sup> IANTT, *Chancelaria de D. João I*, liv. 5, fl. 55; Virgínia Rau, ob. cit. p. 9.

<sup>51</sup> IANTT, *Chancelaria de D. Fernando*, liv. 2, fls. 53v-54.

<sup>52</sup> *Inquirições*.....pp. 7, 19, 123 **VER**

<sup>53</sup> Lisboa, AHCM, *Livro dos Pregos*, doc.nº 98, fl. 85

seu tesoureiro, Juda Aben Menir, datada de 1383, quitando-lhe metade do valor da renda de dois soldos o almude de vinho judengo do reino. O soberrano dirigia-se novamente aos “*nossos contadores da cidade de Lisboa*”<sup>54</sup>.

Na carta dirigida aos rendeiros e demais oficiais do serviço real, pago pelos judeus de Santarém, datada de 1382, o monarca ordenava que a mesma ficasse registada no livro e arquivada nos contos “*e mandamos aos nossos contadores que no-la recebam em conta*”<sup>55</sup>. No contrato de arrendamento das sisas gerais das comarcas da Beira e de Riba Côa feito junto do vedor da fazenda Álvaro Gonçalves e do tesoureiro Juda Aben Menir, D. Fernando dirigia-se a Lourenço Esteves e Lourenço Eanes, seus contadores “*que agora andais na comarca da Beira*”, a quem incumbira arrendar as ditas sisas, segundo as cláusulas pré-definidas<sup>56</sup>.

Noutra carta de arrendamento das sisas gerais de um soldo o almude de vinho das comarcas de Trás-os-Montes e Entre Douro e Tâmega a rabi Sem Tob, o rei dirigia-se aos contadores que tinham por missão dirimir o litígio sobre o lanço que este fizera junto do rendeiro-mor e tesoureiro e os arrendamentos que João Peres fizera com o mesmo efeito. Os referidos contadores eram João de Santarém e Afonso Martins que com João Peres, escolar, e os juízes, almoxarifes, justiças e tabeliães daquelas comarcas ficaram incumbidos da resolução do litígio<sup>57</sup>. Por sua vez, no contrato de arrendamento das sisas gerais e do vinho de Vila Viçosa e Alandroal a rabi Zabona e a Moisés de Leão, feito pelo tesoureiro e pelo vedor da fazenda, D. Fernando, talvez pouco satisfeito com o lanço obtido, ordenava ao contador João Afonso que, se encontrasse quem mais oferecesse pela renda, a entregasse e anulasse aquele contrato<sup>58</sup>.

Se podemos afirmar que, desde o reinado de D. Pedro, os contos do rei se encontravam em Lisboa, quer pelas expressões “contos do rei na cidade de Lisboa, ou “nossos contadores da cidade de Lisboa”, já a menção à “casa dos contos” não é muito clara e acompanha a expressão “contos” ou “contadores” do rei. Em 1383, podemos ler numa carta fernandina a menção a Nicolau Domingues, “*escrivão dos nossos contos da casa*” e a João Este-

---

<sup>54</sup> IANTT, *Chancelaria de D. Fernando*, liv. 3, fl. 93.

<sup>55</sup> IANTT, *Chancelaria de D. Fernando*, liv. 3, fl. 35.

<sup>56</sup> IANTT, *Chancelaria de D. Fernando*, liv. 3, fl. 71-72.

<sup>57</sup> IANTT, *Chancelaria de D. Fernando*, liv. 3, fl. 91v-92

<sup>58</sup> IANTT, *Chancelaria de D. Fernando*, liv. 3, fl. 37.

ves, contador do rei<sup>59</sup>. Será que podemos afirmar que a Casa do Contos teve o início da sua existência no final do reinado de D. Fernando?

Neste reinado surge outra figura de cortesão ligada ao “tesouro” do rei. É o tesoureiro junto de quem, ou do seu ouvidor, respondiam todas as questões associadas com os arrendamentos dos direitos reais, direitos alfandegários, portagens, sisas. Acompanhava-o neste desembargo o vedor da fazenda<sup>60</sup>. Em 1382, em carta dirigida a D. Juda Aben Menir, tesoureiro do rei, e a Lourenço Peres, escrivão do tesouro, o monarca doava em préstamo a João Afonso, seu contador em Lisboa, 150 libras anuais e ordenava que a referida doação ficasse escrita e registada no livro e guardada nos contos<sup>61</sup>.

A organização dos Contos implicava já a existência de juiz, contadores, escrivães a que se juntavam outros oficiais que tinham a obrigação de requerer o cumprimento das obrigações fiscais e resolver eventuais litígios e até fugas ao fisco. As dívidas com justiça ou sem ela eram requeridas pelos sacadores e porteiros que andavam pelo reino com os róis das dívidas que traziam dos Contos, sem se preocuparem em saber se as mesmas já tinham sido saldadas. Queixas que seriam presentes nas cortes a D. Afonso IV, uma vez que só os ouvidores da portaria ou os contadores podiam desembargá-las no que os povos recebiam dano e pediam ao rei que os juízes tivessem competência para as julgar<sup>62</sup>.

O assunto não ficaria resolvido a contento dos concelhos e voltaria a D. Fernando. Queixavam-se estes que mesmo quando as pessoas apresentavam o comprovativo do pagamento das dívidas, “*não lhes querem delas conhecer porque dizem que o conhecimento pertence aos contadores*”, e penhoravam-nas. E os penhorados preferiam pagar a terem que deslocar-se aos *contos*<sup>63</sup>, o que confirma que esta instituição se encontrava localizada em sítio fixo, neste caso, em Lisboa. O monarca remetia na sua resposta para as ordenações sobre a matéria feitas por D. Afonso IV.

Nas cortes do Porto, o concelho de Lisboa agravava-se do vedor da fazenda e dos contadores que, segundo ele, abusivamente conheciam os feitos que

---

<sup>59</sup> IANTT, *Chancelaria de D. Fernando*, liv. 3, fl. 83.

<sup>60</sup> IANTT, *Chancelaria de D. Fernando*, liv. 3, fls. 10v-11, 25v.

<sup>61</sup> IANTT, *Chancelaria de D. Fernando*, liv. 3, fl. 6v.

<sup>62</sup> *Cortes Portuguesas. Reinado de D. Afonso IV (1325-1357)*, INIC, Centro de Estudos Históricos, UNL, Lisboa, 1982, pp. 35-36, artº 23.

<sup>63</sup> *Cortes Portuguesas. Reinado de D. Fernando I (1367-1383)*, INIC, Centro de Estudos Históricos, UNL, Lisboa, 1990, p. 39, artº 50.

competiam aos alvazis da cidade, pelo que esta se encontrava a perder as suas competências jurisdicionais e o povo não era despachado tão facilmente como antes. A isto, o rei respondia a contento do concelho. Nas cortes de Leiria, os povos queixavam-se dos agravos cometidos por corregedores, almoxarifes e contadores do rei os quais não respeitavam os foros dos concelhos. Igualmente protestavam contra o facto de todos os poderosos, onde se incluíam os contadores, usarem da regatia e da mercancia o que era contra a sua condição social<sup>64</sup>.

De facto, a máquina fiscal e os direitos a receber pelo soberano tornava-se mais complexa e exigia agora outros oficiais que funcionavam ao lado dos contadores, como o tesoureiro do rei, o vedor da fazenda ou o juiz nos contos, para já não falarmos em toda uma oficialidade que existia nos almoxarifados e nas comarcas. Se atentarmos nos agravos dos povos nas cortes, todos estes oficiais pertenciam ao grupo dos poderosos que tinha tendência em esbulhar abusivamente as populações que, muitas vezes nas suas queixas, se identificavam como “pobres”, “humildes”, “esbulhados” nas suas pessoas e haveres. Mas também é um facto que esta multiplicação de oficiais régios com funções que parecem sobrepor-se confirma que estava em andamento todo um processo de centralização no rei e em Lisboa, o que começava a configurar o embrião do estado moderno nestes finais de Trezentos.

Após esta breve abordagem, podemos afirmar que os Contos de Lisboa são pela primeira vez mencionados no tempo de D. Pedro I e a Casa dos Contos de Lisboa no final do reinado de D. Fernando; que a menção aos seus contadores aparece ao lado da menção aos contadores do rei sem associação àquela cidade e sem parecer que haja diferenciação das respectivas funções; que os contadores, a partir dos livros existentes nos contos, se deslocam às comarcas e aos almoxarifados para aí tratar de assuntos diversos que dizem respeito ao património real, às suas rendas e à verificação das despesas e receitas dos almoxarifados do reino, pelo que não podemos afirmar que sejam duas entidades distintas. Parece-nos, com a documentação que chegou até nós, que nos finais do reinado de D. Fernando ainda não se aplicaria o que Judite Cavaleiro Paixão e Maria Alexandra Lourenço escreveram: *“Estabelece-se, posteriormente, a distinção entre os Contos de Lisboa com a função de tomar e verificar as despesas e receitas de*

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 107, 129 (artº 11), 130 (artº 13)

*todos os almoxarifados do país, e os Contos do Rei que deveriam tomar as contas da Casa Real*”<sup>65</sup>.

Um cargo que parece desaparecer em meados de Trezentos foi o ouvidor dos feitos e da portaria que, inicialmente, acompanhava, na ausência do contador, a verificação dos documentos relacionados com os bens do património real. Tal sucedeu com Domingos Pais ou o seu substituto Domingos Mateus<sup>66</sup>. Em 1327, na carta de foro das herdades reguengas sitas no julgado de Faria, os ouvidores dos feitos e da portaria mencionados eram Afonso Domingues Salgado e João Pedroso e ouvidor Gil Peres, em substituição de Pedro do Sem. Integravam esta ouvidoria para além dos já mencionados, Vasco Gonçalves e Aires Eanes<sup>67</sup>, a que se agregaria em 1330 Vicente Domingues de Serpa, em substituição de Afonso Domingues Salgado e no ano seguinte Pedro Eanes Cota<sup>68</sup>. Em 1334, encontramos a menção a um Afonso Esteves, ouvidor dos feitos do rei que excepcionalmente confere isoladamente o foro de umas herdades e reguengos nos arredores de Santarém<sup>69</sup>. No ano seguinte, junta-se a João Eanes Melão, o ouvidor Lourenço Martins Calado<sup>70</sup>. Em 1336, num pleito entre a coroa e um mosteiro (documento truncado no início), os ouvidores dos feitos e da portaria eram Domingos Pais, Vasco Gonçalves, clérigo, vedor da chancelaria e ouvidor em substituição de João Eanes Melão que se encontrava ausente<sup>71</sup>. Os mesmos ouvidores avalizam os litígios fronteiriços entre concelhos ou entre estes e o rei<sup>72</sup>.

Com Pedro I, os ouvidores dos feitos continuam a decidir os casos litigiosos, agora acompanhados pelo corregedor na casa real. Em 1358, desempenhava este cargo Lourenço Gonçalves, vassalo do rei<sup>73</sup>. Em 1361, a gestão da casa real está mais complexa. Temos este Lourenço Gonçalves como

---

<sup>65</sup> Maria Judite PAIXÃO, Maria Alexandra LOURENÇO, “Contos do Reino e Casa”, in *Revista do Tribunal de Contas*, nºs 21-22, Janeiro/Dezembro 1994 d nº 23 Janeiro/Setembro 1995, p.7

<sup>66</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, doc. 43, pp. 63-64, doc. 49, p. 68, doc. 89, pp.103-104, doc. 96, pp. 108-109

<sup>67</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, doc. 128, pp. 133-135, doc. 133, pp. 139-140, doc. 136, pp. 142-143, doc. 141, pp. 147-148, por exemplo.

<sup>68</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, doc. 179, pp. 189-190, doc. 185, pp. 197-198, doc. 224, pp. 241-243, doc. 228, pp. 247-248.

<sup>69</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, doc. 356, p. 366, doc. 358, p. 368, doc. 360, pp. 370-371

<sup>70</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. II, docs. 68, 69 e 70, pp. 123-131,

<sup>71</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. I, doc. 372, pp. 380-382, doc. 373, pp. 383-385, vol. II, docs. 6-8, pp. 12-19, docs. 10-11, pp.20-25, doc. 19, doc. 19, pp. 37-39, por exemplo

<sup>72</sup> *Chancelaria de Afonso IV*, vol. III, doc. 300, pp. 114-116, por exemplo.

<sup>73</sup> *Chancelaria de. D. Pedro I*, doc. 308, pp. 110-112, doc. 315, pp. 117-119

corregedor na corte, Gonçalo Vasques com o título de escrivão da puridade, Gonçalo Pais, com a função de escrivão da chancelaria real<sup>74</sup>.

Poderemos falar de um órgão colegial de onde sobressaía Julião Peres e de uns contos, junto da cúria régia ou anexos aos almoxarifados? Poderemos supor que os contadores conferiam os bens até ao Mondego e que a norte deste rio seriam os ouvidores dos feitos e da portaria? Esta hipótese poderia ser justificada pela maior fragmentação da propriedade régia a norte que, com as inquirições e confirmações de coutos e honras, exigiria um pessoal mais experiente em litígios judiciais?

A organização administrativa e respectivos registos e arquivos estavam em andamento. Em 1340, os almoxarifados tinham um arquivo com livros próprios onde o escrivão de cada almoxarifado registava as cartas régias cujos conteúdos interessavam a esta repartição administrativa do território<sup>75</sup>. Já a reforma do pagamento do serviço real dos judeus seria registada no livro dos tabeliães<sup>76</sup>. A chancelaria real tinha o seu chanceler, neste caso Pedro do Sem que antes fora ouvidor e que, na sua ausência era substituído pelo vedor da chancelaria<sup>77</sup>. Em 1364, desempenhava este cargo João Esteves<sup>78</sup>.

A fazenda do rei em Lisboa parece ter uma repartição própria com oficiais específicos: o sacador, o vedor das casas régias, o recebedor dos dinheiros das casas de Lisboa, o escrivão dos mesmos<sup>79</sup>. Em 1341, temos a indicação de um Pedro Esteves, vedor da fazenda do rei, que com o almoxarife e o escrivão das casas do rei em Lisboa, assumiram a opção de comprar duas meias tendas que tinham ficado vagas por morte de Gonçalo Pais. No mesmo ano, um João Simão era o vedor das casas e tendas do rei em Lisboa e Fernão Pais o escrivão das mesmas. Aparecem a conferir o aforamento Pedro Esteves e Afonso Eanes Cota, sem a explicitação de que eram contadores<sup>80</sup>.

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, D.Pedro I, doc. 505, pp. 203-204, doc.728, p.329, doc. 744, p.337

<sup>75</sup> *Ibidem*, vol. III, doc. 257, pp. 10-11.

<sup>76</sup> *Ibidem*, vol. III, doc. 256, pp. 9-10

<sup>77</sup> *Ibidem*, vol. III, doc. 262, pp. 18-19, doc. 306, pp. 121-122.

<sup>78</sup> *Chancelaria de D. Pedro I*, doc. 900, p. 416

<sup>79</sup> *Ibidem*, vol. I, doc. ...., doc. 310, p. 328, doc.314, pp. 332-333; vol. II, doc. 102, pp. 196-197

<sup>80</sup> *Ibidem*, vol. III, doc. 258, pp. 11-14, doc.260, pp. 16-17, doc. 281, p. 65-66.

---

## NOTÍCIAS



## RELAÇÕES EXTERNAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

### JANEIRO/DEZEMBRO 2016

#### 1. ATIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA

##### 1.1. Auditorias do Tribunal de Contas Europeu

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 dos recursos financeiros da União Europeia em Portugal.

Neste âmbito, o Tribunal de Contas de Portugal acompanhou, em 2016, 18 processos de auditoria (9 de 2015 e 9 de 2016), do TCE, dos quais 10 com missões de trabalho de campo

Em 2016 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. O trabalho foi realizado de acordo com o programa de auditoria e com o plano de recolha de evidências elaborados pela equipa do TCE.

##### 1.2. Workshop sobre Contabilidade do Sector Público,

O Tribunal de Contas português participou no Luxemburgo, nos dias 25 e 26 de janeiro, nas reuniões sobre Contabilidade do Sector Público “*Melhores Contas, Melhores Orçamentos, Melhores Despesas*” destacando-se conclusões como: a necessidade de cooperação estreita ao nível da produção das estatísticas nacionais e a elaboração das contas públicas, a existência dos muitos desafios na adoção da contabilidade patrimonial nas contas públicas e o caminho no curto prazo passa pela implementação das EPSAS, entre outras.

### **1.3. Reunião do Grupo de Trabalho do Comité de Contacto dos Presidente das Instituições Superiores de Controlo da União Europeia, para o Reforço da Cooperação**

O Tribunal de Contas português participou no Luxemburgo, nos dias 2 e 3 de março, nesta reunião, cujo objetivo foi debater e aprovar o projeto de relatório apresentado pelo TCE sobre o modelo de cooperação do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC dos Estados Membros da União Europeia. (DCP)

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

O Tribunal de Contas português participou, em Riga, no dia 7 de abril, na Reunião dos Agentes de Ligação das ISC da União Europeia. Esta reunião teve como principal objetivo preparar a próxima reunião do Comité de Contacto dos Presidente das ISC da União Europeia (DCP).

### **1.5. Seminário “Rede da Auditoria à Política Orçamental”**

O Tribunal de Contas português participou em Liubliana, no dia 26 de maio, no Seminário anual da Rede sobre auditorias à Política Orçamental. Neste âmbito o Tribunal integrou a auditoria paralela com o tema “Riscos subjacentes à sustentabilidade das finanças públicas”, conjuntamente com as ISC da Suécia, da Finlândia, da Eslováquia, da Holanda e da Letónia. (DA I)

### **1.6. Reunião do Grupo de Trabalho sobre Fundos Estruturais VII**

O Tribunal de Contas português participou, em Helsínquia, no dia 2 de junho, 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. DA III

### **1.7. Seminário anual do Comité de Contacto das ISC da EU**

O Tribunal organizou o seminário anual da Rede de Auditorias à Estratégia Europa 2020, que se realizou, a 3 de julho, em Helsínquia. O

Tribunal de Contas fez uma apresentação sobre o tema “A utilização de dinheiros públicos (nacionais e comunitários) na formação e as necessidades do mercado de trabalho”.

### **1.8. Seminário anual da Rede do Comité de Contacto sobre Auditorias à Estratégia Europa 2020 –**

O Tribunal de Contas português participou no dia 3 de junho, em Helsínquia no Seminário anual da Network do Comité de Contacto sobre Auditorias à Estratégia Europa 2020 tendo efetuado uma apresentação sobre o tema “A utilização de dinheiros públicos (nacionais e comunitários) na formação e as necessidades do mercado de trabalho”. Neste contexto e ao longo do ano, o Tribunal acompanhou os trabalhos das três ISC (Hungria, Roménia e Bulgária) que levaram a cabo a auditoria paralela sobre “As boas práticas dos sistemas de acompanhamento do percurso dos diplomados”.

### **1.9. 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, que teve lugar em Bratislava, nos dias 20 e 21 de outubro, constando da ordem de trabalhos:

Seminário sobre o tema: “A Política Europeia de Energia e Clima”, tendo o Tribunal de Contas apresentado a auditoria realizada sobre o Programa de Eficiência Energética na Administração Pública (ECO.AP), tendo-se concluído que se deverá incorporar o tema da *energia e ambiente* nas atividades da *Network on Europe 2020 Strategy Audit* em conexão com a auditoria cooperativa neste domínio a iniciar em 2017 pelo “Grupo de Trabalho da EU-ROSAI sobre Auditoria Ambiental”.

Análise das atividades do Comité de Contacto, tendo-se tomado nota dos relatórios-síntese apresentados pelos vários Grupos de trabalho, *Task Forces* e *Networks* bem como das atividades desenvolvidas e previstas para o ano de 2017.

Na apresentação do Relatório da “*Task Force* para avaliação da cooperação no âmbito do Comité de Contacto”, foi recomendada a simplificação de procedimentos e o reforço da preparação des-

tas reuniões. Foi sublinhado pelo Tribunal de Contas português o planeamento plurianual de atividades do Comité de Contacto, tendo proposto que os Agentes de Ligação reflitam sobre esta dimensão plurianual e também sobre os recursos correspondentes.

Por indicação do Tribunal de Contas português foi incluído um ponto relativo à atualização das *Guidelines* e da *Check-list* incluídas na Publicação “Auditoria à Contratação Públicas” *Public Procurement Audit*. A proposta de atualização apresentada foi aceite, ficando o Tribunal de Contas a liderar este processo de atualização, com as ISC que pretendam associar-se.

### **1.10. Ação de Formação sobre Instrumentos Financeiros da UE.**

O Tribunal de Contas português participou no Luxemburgo, no dia 15 de novembro, na Ação de Formação sobre Instrumentos Financeiros da EU organizada pelo Tribunal de Contas Europeu - Relatório Especial nº 19/2016 – “Execução do orçamento da EU através de instrumentos financeiros- Ensinaamentos a retirar do período de programação de 2007-2013”.

Dos temas debatidos, salienta-se a importância que os instrumentos financeiros assumem na execução do orçamento da EU e, destaca-se a maior relevância do papel do Tribunal de Contas Europeu, assim como das Instituições Superiores de Controlo, de modo a contribuir para a eficácia destes instrumentos e, consequentemente, para a prossecução dos objetivos da Europa 2020.

### **1.11. Reunião do Grupo de Trabalho EUROSTAT sobre as EPSAS (European Public Sector Accounting Standards)**

O Tribunal de Contas português participou em Roma, nos dias 22 e 23 de novembro, na reunião do grupo de trabalho do EUROSTAT sobre as EPSAS (Normas Europeias de Contabilidade do Sector Público).

### **1.12. Reunião de apresentação dos relatórios de trabalho para a Auditoria Paralela no domínio da Política Orçamental**

O Tribunal de Contas português participou, em Estocolmo, nos dias 19 e 20 de dezembro, na reunião do grupo de trabalho da auditoria pa-

ralela sobre “Riscos para a sustentabilidade das Finanças Públicas” criado no âmbito da Network do Comité de Contacto sobre Auditorias à Política Orçamental.

O Tribunal de Contas fez uma apresentação sobre o tema com os seguintes pontos: Apresentação dos riscos e respetivas recomendações pelas Organizações Internacionais (PAEF, OCDE e FMI); Resultados da auditoria ao PAEF; Principais procedimentos ao nível nacional (PAEF e Semestre Europeu).

*Conclusões: As recomendações foram implementadas na sua maioria, embora com diferentes níveis de eficácia. Os riscos de curto prazo diminuíram, mas permanecem os de longo prazo; os procedimentos no âmbito do PAEF foram acolhidos pelas autoridades nacionais; atualmente, no âmbito do Semestre Europeu, com o nível de procedimentos inferior em termos de reporte, monitorização e comunicação, pode aumentar os riscos de implementação das recomendações.*

## **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 2016, desenvolveu no âmbito das relações internacionais, as seguintes ações:

### **2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO**

No âmbito das relações bilaterais de cooperação o Tribunal de Contas de Portugal participou:

#### **2.1.1. No Seminário Internacional “Boas práticas – Auditoria da integridade” –**

Organizado pelo Tribunal de Contas da Hungria, realizou-se em Szarvas, de 22 a 26 de fevereiro, o Seminário Internacional “Boas práticas – Auditoria da integridade” no qual o Tribunal de Contas português foi convidado a participar com o objetivo de dar a conhecer as atividades da EUROSAI *Task Force* de Auditoria Ética, presidida por Portugal, visando apoiar as SAI na promoção de uma conduta ética nas organizações públicas e assim contribuir para a boa governação dentro do setor público e das próprias SAI.

#### **2.1.2. No II Seminário Ibero-Americano de Direito e Controle “Ética, Justiça e Prestação de Contas Públicas”**

Decorreu de 17 a 20 de maio, em Lisboa, organização conjunta do Tribunal de Contas de Portugal, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, o Instituto Rui Barbosa e Tribunal de Contas de Minas Gerais, e contou com a presença de mais de 30 Instituições Superiores de Controle.

O Tribunal de Contas contribuiu para o Seminário com a apresentação dos temas “A prevenção da corrupção em Portugal” e “Ética, justiça e prestação de contas públicas”.

### **2.1.3. No I Seminário de Alto Nível sobre as Tecnologias de Informação e Comunicação para as ISC dos PALOP e Timor-Leste**

Realizado em Maputo, de 24 a 27 de outubro, com a participação do Tribunal de Contas de Portugal, com o objetivo desenvolver a troca de experiências entre pares e a criação de sinergias entre as ISC dos PALOP, Timor-Leste, Brasil e Portugal.

O Tribunal de Contas fez a apresentação do tema “Sistemas de Informação e Infraestruturas Tecnológicas no Tribunal de Contas de Portugal” e a apresentou os casos práticos “Sistema de Prestação de Contas por via eletrónica”, utilização da ferramenta informática ‘idea’ nas auditorias do TCP” e “Auditoria do TCP desenvolvida em ambiente informático”.

### **2.1.4. Na apresentação do Modelo de Certificação da Conta Geral do Estado**

Durante o ano de 2016, o Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas Francês e o National Audit Office Inglês, apresentaram em Lisboa, o Modelo de Certificação da Conta Geral do Estado aplicado nessas Instituições.

Ainda no âmbito das relações bilaterais de cooperação foram recebidas no Tribunal de Contas as seguintes delegações:

### **2.1.5. Tribunal de Contas de São Tomé**

Visita de estudo realizada por 3 Magistrados do Tribunal de Contas de São Tomé ao Tribunal de Contas Sede e à Secção Regional da Madeira que decorreu de 11 a 19 de janeiro.

### **2.1.6. 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, no dia 14 de janeiro, no âmbito da preparação do II Seminário Ibero-Americano de Direito e Controle.

### **2.1.7. Tribunal de Contas do Azerbaijão**

O Senhor Embaixador do Azerbaijão visitou o Tribunal de Contas, no dia 10 de março, com o intuito de promover a cooperação, partilha e troca de informação entre o Tribunal de Contas de Portugal e O Tribunal de Contas do Azerbaijão.

### **2.1.8. Tribunal de Contas de Timor Leste**

Visitou o Tribunal de Contas de Portugal, no dia 18 de abril, a Senhora Juíza Conselheira, Dr.<sup>a</sup> Natércia Gusmão (Tribunal de Recurso de Timor Leste), no âmbito do acompanhamento das ações de formação e cooperação entre estas Instituições.

### **2.1.9. Cooperação com o Tribunal de Contas de Cabo Verde**

No decurso do ano de 2016, 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.

### **2.1.10. Comissão para a Investigação do Abuso de Autoridade do Nepal**

Visitou o Tribunal de Contas de Portugal, no dia 20 de junho, uma delegação da Comissão para a Investigação do Abuso de Autoridade do Nepal, chefiada pelo seu Comissário, com o intuito de conhecer os mecanismos de fiscalização em Portugal, tendo o Tribunal de Contas apresentado o trabalho sobre o tema “Prevenção e Combate Contra Irregularidades e Fraudes, e Cooperação com Instituições de Cumprimento e Aplicação da Lei”.

### **2.1.11. Delegação do Setor Publico do Zimbabwe**

Visitou o Tribunal de Contas de Portugal, no dia 28 de julho, uma delegação do Setor Público do Zimbabwe, de forma a tomar conhecimento dos mecanismos legais e o ordenamento jurídico por-

tuguês relacionado com a fiscalização, acompanhamento e prestação das contas públicas.

#### **2.1.12. Delegação de Jovens Advogados Alemães**

Visitou o Tribunal de Contas de Portugal, no dia 9 de novembro, uma delegação de Jovens Advogados Alemães a fim de tomar conhecimento do ordenamento jurídico português relacionado com a fiscalização, acompanhamento e prestação das contas públicas.

#### **2.1.13. Cooperação com o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe**

No dia 14 de novembro, visitou o Tribunal de Contas o Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, no âmbito do acompanhamento das ações de formação e cooperação entre estas Instituições.

#### **2.1.14. Banco Mundial - Delegação do Bangladesh**

Visitou o Tribunal de Contas de Portugal, no dia 15 de novembro, sobe a égide do Banco Mundial uma delegação do Bangladesh com o intuito de melhor conhecer as funções de fiscalização e de controlo das contas públicas, do Tribunal de Contas.

#### **2.1.15. Cooperação com o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe**

O Tribunal de Contas de Portugal ministrou uma Ação de Formação em São Tomé e Príncipe, de 3 a 10 de dezembro, tendo como tema a Área do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

#### **2.1.16. Delegação do Ministério das Finanças da Holanda**

Visita de estudo sobre a Reforma da Contabilidade, “na base do Acréscimo” (accrual accounting) em Portugal.

## 2.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

### 2.2.1. No âmbito da EUROSAI (Organização das Instituições Superiores de Controlo da Europa)

#### **9ª Reunião da Equipa 1 do Plano Estratégico (EUROSAI GT1 – Capacitação Institucional)**

Organizado pelo Tribunal de Contas da Hungria, realizou-se em Budapeste, nos dias 11 e 12 de abril, a 9ª reunião da Equipa 1 do Plano Estratégico da EUROSAI, com a participação do Tribunal de Contas português, tendo como objetivo avaliar o Plano Operacional, a evolução do Plano Estratégico 2011-2017 e participar no Workshop sobre “Profissionalismo Regional”.

#### **10ª Reunião da Equipa 4 do Plano Estratégico EUROSAI (GT4 – Governança e Comunicação)**

Realizou-se em Haia, de 18 a 21 de abril, organizado pelo Tribunal de Contas da Holanda, a 10.ª reunião do EUROSAI GT4 precedida de uma Conferencia sobre o Plano Estratégico da EUROSAI, tendo o Tribunal de Contas participado em ambas as reuniões.

#### **7ª Reunião da Task Force de Auditoria e Ética**

O Tribunal de Contas português presidiu à 7ª Reunião da *Task Force de Auditoria e Ética*, realizada em Madrid, nos dias 19 e 20 de maio, e organizado pelo Tribunal de Contas de Espanha.

#### **EUROSAI – 11.ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre Tecnologias de Informação**

O Tribunal de Contas português participou em Praga, nos dias 2 e 3 de junho, na 11.ª Reunião do Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre as tecnologias de informação (EUROSAI IT Grupo de Trabalho), tendo tido como objetivo desenvolver ferramentas infor-

máticas comuns como sejam CUBE IT, a realização de auditorias paralelas (passaporte eletrónico português) ou o projeto ISSAP.

#### **44ª Reunião do Conselho Diretivo da EUROSAI**

Realizou-se no Luxemburgo, nos dias 13 e 14 de junho, a 44ª Reunião do Conselho Diretivo da EUROSAI, com a presença do Tribunal de Contas português. Foram tratados assuntos Gerais e Estratégicos com apresentação dos relatórios anuais pelos diferentes GT. Esta reunião teve como foco mais importante a análise do resultado da avaliação independente da EUROSAI - a autoavaliação e a avaliação externa independente, bem como a preparação do novo Plano Estratégico da EUROSAI 2017- 2022. Nesta reunião o Tribunal de Contas português foi eleito para ser o representante da EUROSAI no Conselho Diretivo da INTOSAI.

#### **Conferência sobre “a importância da Ética e Integridade para as ISC” da *Task Force* de Auditoria e Ética da EUROSAI e 10ª Reunião da Equipa 1 do Plano Estratégico (EUROSAI GT 1 Capacitação Institucional)**

Organizado pelo Tribunal de Contas da Hungria, realizou-se em Budapeste, nos dias 14 e 15 de setembro a “Conferência sobre a importância da ética e integridade para as ISC” da *Task Force* de Auditoria e Ética da EUROSAI e nos dias 15 e 16 de setembro realizou-se a 10ª reunião da Equipa 1 do Plano Estratégico da EUROSAI, com objetivo de aprovar os resultados previstos no Plano Operacional a serem incluídos no relatório do GT1 a apresentar ao Conselho Diretivo.

#### **Seminário sobre auditorias municipais.**

Realizou-se em Vilnius, na Lituânia, de 20 a 21 de setembro, com a participação do Tribunal de Contas português, o Seminário sobre auditorias municipais, integrado no projeto de promoção da inovação da EUROSAI previsto no plano operacional relativo ao 1º objetivo do plano estratégico da EUROSAI (GT1- Capacitação institucional).

O objetivo do Seminário foi instituir uma plataforma de troca de boas práticas quanto à adoção de métodos eficazes de auditoria e de meios inovadores de recolha de análise de dados e a discussão entre as diversas Instituições Superiores de Controlo da análise da performance financeira das empresas locais em contexto de auditoria.

#### **14ª Reunião do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da EUROSAI (WGEA)**

O Tribunal de Contas português esteve presente na 14ª reunião anual do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental e no Seminário sobre Desenvolvimento Sustentável organizado pelo Tribunal de Contas da Macedónia, em Skopje, de 26 a 29 de setembro, tendo com temas principais os instrumentos de mercado na proteção ambiental e a utilização das ISSAI de auditoria ambiental.

#### **11ª Reunião da Equipa 4 do Plano Estratégico EUROSAI (GT4 – Governança e Comunicação)**

Organizado pelo Tribunal de Contas da Holanda, realizou-se em Haia, nos dias 13 e 14 de outubro, a 11ª reunião do EUROSAI GT4 – Governança e Comunicação, na qual participou o Tribunal de Contas português, tendo como principal objetivo a aprovação do Relatório da autoavaliação da EUROSAI e o primeiro projeto de Plano Estratégico para 2017-2022.

#### **6ª Reunião EUROSAI GT2 – Normas Profissionais**

Organizado pelo Tribunal de Contas da Alemanha, realizou-se em Bona, nos dias 3 e 4 de novembro, a 6ª reunião do EUROSAI GT2 “Normas **Profissionais**”, na qual participou o Tribunal de Contas português.

#### **6ª Reunião da Equipa 3 do Plano Estratégico da EUROSAI (GT3 – Partilha de Conhecimentos)**

Organizado pelo Tribunal de Contas da República Checa, realizou-se em Jindrichuv Hradec, nos dias 15 e 16 de novembro, a 6ª

reunião do EUROSAI GT3 “Partilha de Conhecimentos”, na qual participou o Tribunal de Contas português, e teve como principal objetivo dar uma visão global dos principais trabalhos desenvolvidos, em curso e a desenvolver. Foram apresentados por Portugal os principais resultados da *Task Force* sobre Auditoria e Ética.

### **Reunião do Grupo de Trabalho de Tecnologias de Informação IT (autoavaliação)**

Organizado pelo Tribunal de Contas da Holanda, realizou-se em Haia, nos dias 23 e 24 de novembro, a reunião do Grupo de Trabalho de Tecnologias de Informação IT autoavaliação, na qual participou o Tribunal de Contas português.

## **2.2.2. No âmbito da INTOSAI (Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo)**

### **Protocolo de Cooperação entre a EUROSAI-TFA&E e a IDI**

O Tribunal de Contas português, na qualidade de Presidente da Task Force de Auditoria e Ética da EUROSAI assinou com o IDI (INTOSAI Iniciativa e Desenvolvimento) um memorando de entendimento com o objetivo de melhorar a colaboração, troca e partilha de informação.

### **Reunião da ISSAI 30**

Organizada pelo Tribunal de Contas da Polónia, decorreu em Cracóvia, nos dias 2 a 4 de março, a reunião da ISSAI 30 com o objetivo de analisar os comentários submetidos sobre o Projeto da ISSAI e finalizar a ISSAI 30 para ser adotada no INCOSAI.

### **3ª Reunião da Equipa do Grupo de Trabalho sobre Contratação Pública**

Organizada pelo Tribunal de Contas do Azerbaijão, decorreu em Baku, nos dias 23 e 24 de junho, a 3ª reunião da Equipa do Grupo

de Trabalho da INTOSAI sobre Contratação Pública tendo o Tribunal de Contas português apresentado uma exposição sobre as auditorias a contratos públicos, em especial, à execução de contratos de empreitada de obras públicas, durante os períodos de 2008-2010, 2011-2013 e 2014-2016.

### **Reunião do Grupo de Trabalho sobre “Dívida Pública”**

No âmbito do Grupo de Trabalho da Dívida Pública da INTOSAI, o Tribunal participou no encontro anual que teve lugar em Nan-kin- China, nos dias 5 a 7 de julho, e prestou colaboração com a “INTOSAI Iniciativa e Desenvolvimento” na avaliação da qualidade de relatórios de auditoria, no quadro de um curso de formação em auditoria da dívida pública.

Organizado pelo Tribunal de Contas da China, decorreu em Nan-jing, de 5 a 7 de julho, a Reunião Anual do Comité da Dívida Pública da INTOSAI, na qual participou o Tribunal de Contas português. A agenda da reunião versou sobre as seguintes áreas:

- Ponto de situação dos trabalhos do grupo,
- Auditorias recentes sobre dívida pública levadas a cabo pelas ISC,
- Revisão dos produtos oficiais do Grupo de Trabalho
- Definição de novas áreas de trabalho futuro.

### **Reunião de Avaliação da Qualidade do IDI (Iniciativa e Desenvolvimento da INTOSAI)**

Organizado pelo Tribunal de Contas da Geórgia, decorreu em Tbilisi, de 26 a 30 de setembro, a reunião do Grupo de trabalho da INTOSAI – IDI reunião de avaliação da Qualidade, na qual o Tribunal de Contas português participou na qualidade de auditor de uma ISC membro do Grupo de Trabalho sobre Dívida Pública tendo realizado a avaliação de quatro relatórios bem como as metodologias utilizadas nos relatórios do Bangladesh, Malásia, Maldivas e Filipinas.

## **Reunião do Comité de Doadores**

O Tribunal de Contas português participou na Cidade do Cabo, de 3 a 6 de outubro, na Reunião do Comité de Doadores da INTOSAI pela primeira vez conjunta com a reunião do Comité de Capacitação Institucional da INTOSAI, tendo sido debatida informação sobre a importância do SAI/PMF como ferramenta de avaliação do desempenho das ISC.

## **Reunião do Programa 3i (Iniciativa para Implementação das ISSAI) “Atualização do manual de auditoria financeira” promovida pelo IDI**

O Tribunal de Contas português participou em Oslo, de 17 a 21 de outubro, na Reunião do Programa 3i para atualização do manual de auditoria financeira promovida pelo IDI, no âmbito da atualização dos bens públicos que esta Instituição tem vindo a desenvolver, com o objetivo de facilitar a implementação das ISSAI pelas Instituições Superiores de Controlo nomeadamente, as conexas com a aplicação das (ISSAI 1000-2999 *General Auditing Guidelines on Financial Audit*).

## **XXII Congresso da INCOSAI 2016**

Organizado pelo Tribunal de Contas dos Emirados Árabes Unidos, decorreu em Abu Dhabi, de 7 a 11 de dezembro, o XXII Congresso INCOSAI 2016, com a participação do Tribunal de Contas português tendo sido aprovados alguns *Standards e Guidelines* comuns a toda a Organização, nomeadamente ISSAI 30 e a ferramenta PMF e debatidos, entre outros assuntos, os Temas: I – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, II – Profissionalização. Foi também aprovada no Congresso uma nova estrutura para as Normas e Produtos Profissionais da INTOSAI (*INTOSAI Framework for Professional Pronouncements – IFPP*).

Das várias decisões e aprovações tomadas pelo Plenário Geral, referem-se as seguintes:

- Aprovação do Plano Estratégico da INTOSAI 2017-2022.
- Aprovação da atualização dos Estatutos da INTOSAI

- Aprovação da revisão do “*Due Process*” para a Estrutura das Normas e Produtos Profissionais (*Framework of Professional Pronouncements*) da INTOSAI.
- Aprovação da nova Estrutura das Normas e Produtos Profissionais da INTOSAI (*INTOSAI Framework for Professional Pronouncements - IFPP*)
- Criação do Fórum para os IFPP
- Aprovação de várias ISSAIs
- Adoção do SAI PMF (Quadro de Avaliação de Desempenho das ISC)
- Eleição e reeleição dos representantes para o Conselho Diretivo da INTOSAI. De referir que o Tribunal de Contas de Portugal foi eleito como representante da EUROSAI até 2019, tendo participado de imediato na 69ª Reunião do Conselho Diretivo, que teve lugar no dia 11 de dezembro.
- Designação das ISC do Gana e da Lituânia como auditores externos das contas da INTOSAI.
- Criação do Fórum Regional para o Desenvolvimento da Capacitação.
- Criação do Fórum de Cooperação das ISC com funções jurisdicionais, com o propósito de promover a troca de boas práticas. O Tribunal de Contas de Portugal faz parte deste Grupo, tendo participado em Paris, em 2015, numa primeira reunião e assinado, em Abu Dhabi, a Declaração de Paris.
- Confirmação do Portal eletrónico da INTOSAI
- Aprovação do tema prioritário para 2017 “Implementação do Plano Estratégico da INTOSAI 2017-2022, baseado na Declaração de Abu Dhabi e com especial foco nas 5 prioridades estratégicas transversais”
- Aprovação das mudanças de presidência no PSC.
- Criação de algumas equipas de trabalho, designadamente o Grupo de Trabalho para Auditoria dos Contratos Públicos, que sucede à *Task Force* na mesma matéria, na qual o Tribunal de Contas de Portugal participou e que apresentou ao

Conselho Diretivo as *Guidelines* de auditoria para este tipo de contratos. O objetivo deste Grupo é o de preparar uma IS-SAI no âmbito da contratação pública.

- Aprovação da nomeação da ISC da Rússia para a realização do XXIII INCOSAI, em 2019.
- Anuncio da candidatura do TCU, Brasil, para organizar o Congresso seguinte.

O Congresso teve os seguintes temas previamente selecionados:

○ Tema I – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Sobre este Tema que abordou a contribuição e o papel das ISC na revisão e acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (SDG) o Congresso identificou objetivos-chave a serem atingidos até ao próximo INCOSAI em 2019:

- Desenvolver e disponibilizar estruturas para implementação das 4 abordagens baseadas nas iniciativas das ISC e um mecanismo para acompanhamento do progresso e recolha de informação;
- Apoiar a produção de informação de qualidade sobre SDG e partilhá-la com a comunidade das ISC;
- Assegurar relações efetivas com as Nações Unidas (UN) e parceiros externos, incluindo relatórios informativos e acessíveis, maximizando a colaboração INTOSAI/UN.

○ Tema II - Profissionalização

Os membros da INTOSAI acordaram que a melhoria da profissionalização requer um compromisso de todas as partes da INTOSAI, com o objetivo de aumentar a profissionalização em todas as ISC e seus trabalhadores, permitindo assim que estas disponibilizem produtos de alta qualidade atempadamente.

A INTOSAI prevê através de três iniciativas principais:

- Melhoria do processo de estabelecimento das normas.
- Profissionalização a nível global, regional e das ISC
- Desenvolvimento do PMF

Durante o Congresso também foi aprovada a Declaração de Abu Dhabi com as conclusões dos dois Temas, a afirmação da necessidade de dar uma voz pública à INTOSAI e de implementar o Plano Estratégico 2017-2022.

### **69ª Reunião do Conselho Diretivo da INTOSAI**

Após o Congresso, o Tribunal de Contas de Portugal participou na Reunião do Conselho da INTOSAI. Esta reunião integrou algumas das decisões necessárias à implementação das resoluções do Congresso, destacando-se a criação de um grupo, sob orientação da presidência, para repensar a organização e funcionamento da INTOSAI, com o objetivo proposto de aligeirar a estrutura e de reforçar a profissionalização.

**Auditoria cooperativa sobre Áreas Marinhas Protegidas**, desenvolvida no âmbito do subgrupo do Mediterrâneo do WGEA (Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental) da INTOSAI nos dias 14 e 15 de dezembro, a auditoria cooperativa, no âmbito do subgrupo do Mediterrâneo, sobre Áreas Marinhas Protegidas. A reunião destinava-se a estabelecer definições comuns de “*Marine Park*” e de “*Marine Protected Areas*”, identificar áreas e questões de auditoria comuns e estabelecer questões logísticas para o prosseguimento da auditoria.

- 2.2.3. No âmbito da OISC/CPLP** (Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa)

**Reunião da Equipa Técnica de Acompanhamento da Execução do Plano Estratégico (PET) 2017-2022-** realizada na Cidade da Praia, de 4 a 6 de maio, com o objetivo de proceder à avaliação da execução do PET 2011-2016 e preparar o novo Plano Estratégico para o período 2017-2022;

#### **Visita do Secretário-Geral da OISC-CPLP**

O Secretário-Geral da OISC-CPLP, visitou em Lisboa, no dia 19 de setembro, o Centro de Estudo e Formação do Tribunal de Contas de Portugal.

#### **Reunião do Conselho Diretivo**

Realizou-se em Luanda, no dia 14 de setembro, a Reunião do Conselho Diretivo da Organização das Instituições Superiores de Controlo da CPLP.

#### **IX Assembleia Geral da OISC da CPLP**

Realizou-se em Luanda, de 14 a 16 de setembro, a IX Assembleia Geral da OISC da CPLP, com a participação do Tribunal de Contas português e que contou com a participação de todos os seus membros com o tema em debate “O papel do Controlo Externo na Gestão Financeira Pública em tempos de crise” e apresentação de alguns dos resultados da Equipa Técnica.

#### **2.2.4. No âmbito da OLACEFS**

##### **XXVI Assembleia Geral da OLACEFS**

Realizou-se em Punta Cana, República Dominicana, de 17 a 20 de outubro, a “XXVI Assembleia Geral da OLACEFS – Organização Latino-americana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores”, Grupo Regional da INTOSAI, com a presença do Tribunal de Contas português, na sua qualidade de membro colaborador tendo sido debatidos os seguintes temas:

Tema I – Contributos das ISC para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;

Tema II – Prevenção do risco de fraude nas demonstrações financeiras e gestão de riscos fiscais.

#### **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 10 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, tendo 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*.

**OCDE** - Participação no seminário sobre o tema “**reforço das Camaras Regionais do Tribunal de Contas de Marrocos**”, realizado de 21-24 fevereiro, em **Rabat** “Tribunais de Contas Centrais e Regionais – estabelecimento de um quadro legal eficiente e relações práticas”.

### **OCDE - *Workshop* sobre a Importância das ISC**

Realizou-se em Marrocos, no dia 22 de fevereiro, com a participação do Tribunal de Contas de Portugal, um *Workshop* da OCDE onde se debateu a importância das Instituições Superiores de Controle, como órgão de fiscalização dos recursos públicos e a Supervisão entre ISC Centrais face às ISC Regionais em contexto de auditoria.

### **OCDE - 16º Simpósio Anual “*Public Sector Accruals*”**

Realizou-se em Paris, nos dias 21 e 22 de março, com a participação do Tribunal de Contas de Portugal, o 16º Simpósio Anual da OCDE “*Public Sector Accruals*”. Conferência sobre gestão orçamental da OCDE, do Grupo de Trabalho de responsáveis do orçamento, com o intuito de melhorar a eficácia e a eficiência da alocação e gestão de recursos no setor público.

### **OCDE – Reunião dos Delegados do *Senior Public Integrity Officials* (SPIO)**

Decorreu em Paris, de 18 a 20 de maio, organizado pela OCDE a reunião com o Tema “Melhoria da Conduta Ética no Setor Público”, na qual participou o Tribunal de Contas português.

### **OCDE - *Workshop* de apresentação da “*Auditoria de Desempenho em Instituições Superiores de Auditoria*”**

A OCDE, organizou em Beirute, no Líbano, nos dias 28 e 29 de junho, um *Workshop* com o tema “Apresentação da Auditoria de Desempenho em Instituições Superiores de Auditoria” tendo o Tribunal de Contas apresentado os trabalhos subordinados aos temas “Conceito de auditoria de desempenho e experiência do Tribunal de Contas português” e “*Case Study*: Auditoria em cinco obras públicas desenvolvidas através da gestão direta do Estado”.

### **OCDE e Tribunal de Contas da Tunísia - Conferência conjunta**

Realizou-se em Túnis, no dia 12 de julho, com a participação do Tribunal de Contas de português, uma Conferência conjunta da

OCDE e do Tribunal de Contas da Tunísia onde foi debatido a Lei Orgânica da ISC local, no que concerne a independência financeira e administrativa face ao Poder Central, tendo havido a troca de experiências face a similaridade entre as Instituições Superiores de Controlo Europeias convidadas.

### **3. PARTICIPAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL DE OUTROS TRIBUNAIS E NA REVISÃO DE PARES**

#### **Tribunal de Contas da Albânia - Participação em Projeto no domínio das novas Tecnologias de Informação**

O Tribunal de Contas juntamente com a congénere da Polónia participou no decurso do ano de 2016 num projeto com a finalidade de auditar e melhorar no domínio das novas Tecnologias de Informação o Tribunal de Contas da Albânia.

#### **Tribunal de Contas da Argélia - Participação em Projeto de Geminação**

O Tribunal de Contas e o Tribunal de Contas Francês participaram durante o ano de 2016 num projeto melhoramento das capacidades institucionais do Tribunal de Contas da Argélia em matéria de controlo jurisdicional, execução da Lei de finanças públicas e na qualidade da gestão.

#### **PRO PALOP-TL Programa de Apoio às ISC dos PALOP e Timor-Leste**

O Tribunal de Contas tem desenvolvido várias ações de formação, em Lisboa, nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e em Timor Leste, com o objetivo da troca de experiências em matéria de fiscalização bem como de melhorar os mecanismos de controlo.

**Tribunal de Contas da Francês** - O Tribunal de Contas português iniciou em 2016, no TCF, uma auditoria de acompanhamento das recomendações efetuadas na *Revisão de Pares* em 2012.

**Seminário “Nova Administração Pública”** promovido no âmbito do P3A – “Programa de aperfeiçoamento para a execução do Acordo de Associação Argélia -União Europeia”, com a participação dos Tribunais de Contas de Portugal, França e Argélia.

#### **4. O TRIBUNAL DE CONTAS COMO AUDITOR DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

**ESO** – (Organização Europeia para a Observação Astronómica do Hemisfério Sul) colaboração na auditoria ESO que engloba: a Certificação e a apresentação do relatório das contas de 2015 do ESO e a Certificação das contas *The Astronomy & Astrophysics*

