4
julho a dezembro 2022

Revista
do Tribunal de Contas

TRIBUNAL DE CONTAS

Revista do Tribunal de Contas N.º 4 **julho a dezembro| 2022**

TRIBUNAL DE CONTAS

Os artigos publicados na "Revista do Tribunal de Contas", em quaisquer matérias, são única e exclusivamente da responsabilidade dos seus autores

A reprodução desta publicação é permitida, sem alteração do seu conteúdo, desde que citada na fonte e sem fins comerciais.

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95

"Isenta de registo na ERC, nos termos da alínea a) do nº 1 do art.º 12º do Decreto-Regulamentar nº 8/99, de 9 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Regulamentar nº 2/2009, de 27 de janeiro."

FICHA TÉCNICA

Diretor: ***Presidente do Tribunal de Contas***
José F. F. Tavares

Coordenador Editorial: ***Vice-Presidente do Tribunal de Contas***
António Francisco Martins

Conselho de Redação:
Miguel Pestana de Vasconcelos – Conselheiro da 1ª Secção
José Manuel Quelhas – Conselheiro da 2ª Secção
José Mouraz Lopes – Conselheiro da 3ª Secção
Paulo Pereira Gouveia– Conselheiro da Secção Regional da Madeira

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

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

Apoio Informático
João Carlos Cardoso / João Paulo Amado

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

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

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

Nº 4 – julho a dezembro de 2022

SUMÁRIO

SUMÁRIO **3**

ESTUDOS **5**

Benefícios da Concorrência para a Contratação Pública **7**

Margarida Matos Rosa *7*

Limiares de Minimis e Interesse Transfronteiriço Certo no Direito da União Europeia e no Direito Português da Contratação Pública **19**

Carlos C. Proença *19*

O Princípio da legalidade financeira e o problema da justiciabilidade em contexto de Inteligência Artificial **51**

José Francisco Bigotte da Veiga *51*

ATIVIDADE DO TRIBUNAL **71**

Plenário Geral **73**

Controlo Prévio e Concomitante **91**

Controlo Sucessivo **103**

Responsabilidades Financeiras **127**

Secção Regional dos Açores **135**

Secção Regional da Madeira **147**

Publicações **157**

JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS E PARECERES DA PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA **159**

ATUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL **169**

Atualidade Nacional **171**

Atualidade Internacional **189**

ARQUIVO HISTÓRICO **197**

ESTUDOS

Margarida Matos Rosa[1]

RESUMO

ABSTRACT

A promoção e a proteção da concorrência na contratação pública assumem particular relevância em contextos de recuperação económica e de inflação para maximização dos benefícios decorrentes da despesa pública. A AdC definiu e tem implementado uma estratégia de defesa e promoção da concorrência no âmbito dos contratos públicos. O plano estratégico de ação compreende, por um lado, o combate ao conluio na contratação pública e, por outro lado, a promoção da eficiência dos procedimentos. A atuação da AdC no que respeita à promoção da concorrência traduz-se em iniciativas de sensibilização das entidades adjudicantes, bem como em recomendações que visam promover a concorrência na contratação pública. Com igual importância, na vertente da defesa da concorrência, a AdC tem atuado de forma ativa contra práticas anticoncorrenciais, como os cartéis, que têm um impacto negativo no erário público e no bem-estar dos cidadãos. Neste âmbito, salienta-se também a importância da colaboração interinstitucional para promoção de uma contratação pública que oferece mais e melhor aos cidadãos.

[1] Presidente da Autoridade da Concorrência e Vice-Presidente da Rede Internacional de Concorrência. Anteriormente, exerceu funções na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), dirigindo o Departamento de Supervisão da Gestão do Investimento Coletivo. Durante vários anos, dedicou a sua carreira ao setor financeiro, tendo passado pelo BNP Paribas, Santander Investment e o UBS Bank. Licenciou-se em Economia na Université Catholique de Louvain (magna cum laude) e detém um Master in Public and International Affairs (MPA) na Princeton University.

1. A IMPORTÂNCIA DE UMA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EFICAZ

A contratação pública constitui uma parte significativa da atividade económica em Portugal, correspondendo a cerca de 10% do PIB e 20% da despesa pública[1].

No âmbito desta atividade, a concorrência desempenha um papel basilar para que a contratação pública possa alcançar o objetivo de *"value for money*". É através da pressão concorrencial entre os participantes do concurso que a entidade pública pode obter benefícios como preços competitivos, maior inovação e melhor qualidade dos bens e serviços.

Para além do referido objetivo, um sistema de contratação pública eficaz possibilita a obtenção de uma multiplicidade de benefícios para a sociedade e para a economia como um todo. Entre estes benefícios mais amplos contam-se, designadamente, oportunidades para empresas emergentes, o desenvolvimento de políticas ambientais, de sustentabilidade social, da criação de infraestruturas, entre outros.

Numa outra perspetiva, sendo o setor público uma dimensão relevante da procura em determinados setores, tais como o da energia, dos transportes, da defesa, das tecnologias de informação ou da prestação de serviços de saúde, é ainda notória a sua importância para fomentar a competitividade – e, em consequência, a produtividade e inovação – nesses mercados[2].

A existência de um ambiente concorrencial é condição *"sine qua non"* da eficácia da contratação pública. Contudo, é condição que nem sempre se verifica. Em Portugal, a maioria dos contratos públicos é ainda realizada na sequência de ajuste direto e consulta prévia. No seu conjunto, representaram cerca de 76% do número de contratos públicos celebrados em 2021[3]. Comprometem-se, assim, os benefícios que poderiam ser alcançados caso se tivesse optado por procedimentos mais concorrenciais, tais como concursos públicos.

Por outro lado, mesmo com procedimentos concorrenciais, por vezes os resultados alcançados situam-se aquém do esperado, devido a limitações no desenho dos procedimentos concursais.

---

1 Conforme dados da OCDE para 2020. Disponíveis em https://doi.org/10.1787/888934258363

2 Comissão Europeia, Ficha Temática do Semestre Europeu – Contratos Públicos (2017), p. 1, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_pt.pdf

3 IMPIC (2021), Workspace Síntese Mensal da Contratação Pública. Note-que que em valor, estes contratos representaram cerca de 32% do total.

Um outro fator prejudicial prende-se com a existência de práticas corruptivas e/ou anticoncorrenciais. Note-se que, pela sua complexidade, pela dimensão de fluxos financeiros que gera e ainda pela interação próxima entre entidades públicas e privadas que por vezes implica, a contratação pública revela especial vulnerabilidade a desperdícios financeiros, fraudes, corrupção e outras ilegalidades.[4]

Um sistema de contratação pública onde a concorrência é assegurada implica procedimentos mais participados que, por sua vez, tendem a resultar numa redução do preço a pagar pela entidade adjudicante[5] e, consequentemente, numa redução da despesa pública[6].

Compreende-se, assim, que a promoção e proteção da concorrência e da eficácia dos contratos públicos assuma particular relevância em contextos de crise económica, de inflação e de tensões nas cadeias de abastecimento – como aquele em que atualmente nos encontramos – que exigem uma melhor gestão da despesa pública e uma alocação eficiente de recursos.

2. ESTRATÉGIA DE PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA NO ÂMBITO DOS CONTRATOS PÚBLICOS

Com vista a contribuir para uma recuperação económica ágil e resiliente, a Autoridade da Concorrência (AdC) definiu como uma das suas prioridades a implementação de uma contratação pública mais concorrencial[7]. Neste sentido, desenvolveu um plano estratégico de ação, que passa quer pelo combate ao conluio, quer pela promoção da eficiência dos procedimentos. Este plano estratégico tem vindo a ser executado através de iniciativas de *advocacy*, assim como pela atividade de *enforcement*.

---

4 OECD (2013), Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security: Enhancing Efficiency and Integrity for Better Health Care, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, p.22. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264197480-en.

5 Limi (2006) estima que um aumento de 1% no número de participantes diminui a proposta/preço de equilíbrio em cerca de 0,2% (v. Autoridade da Concorrência, Concorrência na Implementação da Estratégia de Recuperação Económica (2021), p. 6 https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/2021-Contributo-AdC-recuperacao-economica.pdf).

6 Recorrendo a exemplo empírico, note-se que a introdução de procedimentos competitivos na contratação de equipamento médico duradouro nos EUA resultou numa redução de 47,2% da despesa, maioritariamente pela redução do preço em 44,8% (v. Autoridade da Concorrência, Concorrência na Implementação da Estratégia de Recuperação Económica (2021), p. 6 https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/2021-Contributo-AdC-recuperacao-economica.pdf).

7 AdC (2022) Prioridades de política de concorrência para 2022. Disponível em: https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/documentos/Prioridades%20de%20pol%C3%ADtica%20de%20concorr%C3%AAncia%202022.pdf

A AdC lançou a estratégia de divulgação "Combate ao Conluio na Contratação Pública – Jogar Limpo Não é Segredo Para Ninguém", no âmbito da qual encetou um conjunto de ações para a promoção da eficiência na contratação pública. Esta estratégia foca-se na sensibilização, quer para os benefícios da concorrência, visando torná-la num objetivo de todos os *stakeholders*, quer para os custos associados ao conluio, de forma a alinhar incentivos ao seu combate.

Concretamente, e para além da emissão e divulgação do "Guia de Boas Práticas no Combate ao Conluio na Contratação Pública"[8], foram estabelecidos canais de comunicação próximos com as entidades adjudicantes, capacitando-as, essencialmente, nas duas dimensões de reação e de prevenção[9].

Assim, por um lado, e como linha de reforço para a ação sancionatória da AdC, as entidades foram esclarecidas acerca do que é o conluio, os mecanismos através dos quais pode ser concretizado, os setores mais propícios a este tipo de comportamento e de que forma podem detetar indícios de colusão.

Note-se que o impacto desta estratégia se refletiu num aumento do número de denúncias recebidas relativas a indícios de conluio na contratação pública. Cerca de 80% dessas denúncias têm origem em entidades adjudicantes ou com poderes de monitorização e fiscalização na contratação pública, cobrindo a administração central, local e autónoma, bem como entidades reguladoras.

Por outro lado, a AdC tem procurado robustecer a capacidade das entidades para a prevenção de práticas colusivas e para a promoção da eficiência e da concorrência na contratação, designadamente através da otimização do desenho e monitorização de procedimentos que promovam a concorrência.

Esta sensibilização ganhou recentemente acrescida relevância no contexto da recuperação económica. Neste sentido, em junho de 2021, a AdC emitiu, no âmbito do seu Relatório "Concorrência na implementação da Estratégia de Recuperação Económica", um conjunto de recomendações de promoção da concorrência e eficiência na contratação pública, que inclui: i) dar primazia a procedimentos concorrenciais; ii) evitar a previsibilidade dos procedimentos; iii) estabelecer requisitos e regras do procedimento objetivos e claros; iv) assegurar a neutralidade concorrencial e tecnológica no procedimento; v) fixar prazos adequados para a apresentação de propostas; vi) evitar estabelecer requisitos de qualificação restritivos e desnecessários; vii) alargar a

[8] Cf. site da AdC em https://www.concorrencia.pt/pt/combate-ao-conluio-na-contratacao-publica.

[9] Até junho de 2022, haviam sido realizadas perto de 60 sessões de capacitação das entidades públicas, nas quais participaram mais de 3300 profissionais.

participação no procedimento ao maior número de potenciais participantes possível, não excluindo potenciais participantes por não terem participado em outros procedimentos; viii) equacionar a divisão do procedimento em lotes, se necessário para promover a participação, tendo em consideração que a forma de divisão do contrato em lotes deve mitigar o risco de conluio; ix) reduzir os custos de elaboração de propostas incorridos pelos participantes; e x) estabelecer requisitos de desempenho e requisitos funcionais claros e objetivos.

Além destas ações de cariz geral, a AdC tem vindo, igualmente, a promover a concorrência na contratação pública a nível setorial. A título de exemplo, refiram-se as recomendações de boas práticas de concorrência no desenho de procedimentos para a atribuição de concessões, tendo em vista, particularmente, determinados setores. Um deles foi o setor da exploração publicitária de mobiliário urbano[10], onde a AdC identificou um conjunto de aspetos que dificultam a participação de operadores de menor dimensão e de novos operadores nos concursos, tais como a longa duração dos contratos, a definição demasiado abrangente do contrato ou a manutenção e exploração publicitária de mobiliário urbano no mesmo contrato de exploração em exclusivo.

Também o setor da prestação de serviços portuários foi objeto de recomendações[11]. Entre estas, destaca-se a recomendação de serem privilegiados novos procedimentos concursais em detrimento da renegociação de contratos de concessão, assim como o modelo de licenciamento em detrimento da atual atuação da administração portuária e a concessão, uma vez que o primeiro exerce uma maior pressão concorrencial exercida sobre cada prestador de serviços. Foi ainda recomendada uma redefinição do modelo de governação dos portos, considerando a AdC fundamental uma separação das atividades das administrações portuárias de regulação, administração e prestação de serviços e exploração de terminais portuários, de forma a mitigar o risco de conflitos de interesses entre estas.

O plano de ação da AdC envolve ainda uma significativa vertente de cooperação institucional. Tem particular relevância a atividade do Grupo Informal para a Inovação e Eficiência do Sistema Nacional de Compras Públicas, que se reúne com regularidade para partilha de experiências e perspetivas sobre a contratação pública. Além da AdC, integram o Grupo Informal a Entidade dos Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPAP), o Tribunal de Contas (TdC), a Inspeção-

[10] AdC (2020) - Recomendação de boas práticas no âmbito das concessões de exploração publicitária de mobiliário urbano. Disponível em: https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/processos_e_decisoes/epr/2020/2020%2520-%2520Recomenda%C3%A7%C3%A3o%2520de%2520boas%2520pr%C3%A1ticas%2520no%2520%C3%A2mbito%2520das%2520concess%C3%B5es%2520de%2520explora%C3%A7%C3%A3o%2520publicit%C3%A1ria%2520de%2520mobili%C3%A1rio%2520urbano.pdf

[11] AdC – Comunicado 21/2018. Disponível em: https://www.concorrencia.pt/pt/artigos/portos-adc-apresenta-tres-recomendacoes-ao-governo-e-administracoes-para-melhorar

Geral de Finanças (IGF) e o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC).

3. A AÇÃO CONTRA PRÁTICAS ANTICONCORRENCIAIS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

A relevância do combate ao conluio prende-se com os efeitos nefastos que a prática provoca, já que introduz distorções no funcionamento do mercado, compromete a eficiência da alocação dos recursos económicos do Estado e afeta o erário público de forma significativa.

As estimativas conservadoras de sobrecustos dos cartéis vão desde 10 a 15% do valor contratual[12]. Estes sobrecustos traduzem-se num desperdício, já que os montantes que o Estado gasta a mais, não vão poder ser utilizados para adquirir ou desenvolver outros bens e recursos essenciais.

Assim, esta prática não só impacta os contribuintes, que possivelmente verão como consequência um aumento da sua carga fiscal para compensar as perdas do Estado, como também prejudica o desenvolvimento económico-social e o bem-estar dos cidadãos.

Note-se ainda que, em Portugal, a relevância do combate ao conluio na contratação pública se revela também no facto de esta prática ser não só sancionável pelo direito da concorrência, mas também poder, em determinadas circunstâncias, ser sujeita a sanções criminais, ao abrigo do artigo 230.º do Código Penal. Isto, apesar de os cartéis que não atuem na contratação pública serem, ao abrigo da Lei da Concorrência portuguesa, infrações administrativas[13].

Uma ameaça distinta à integridade da celebração de contratos públicos são as práticas de favoritismo e corrupção, sendo que estas últimas ocorrem, exemplificativamente, quando é estabelecido um acordo entre um dos concorrentes e um membro da entidade adjudicante, em que este manipula o processo de contratação a favor do primeiro, em troca de benefícios ilícitos. Mas também aqui a concorrência tem um papel a desempenhar.

Embora consistam em fenómenos distintos, a corrupção e a colusão alimentam-se e reforçam-se mutuamente[14] e podem mesmo ocorrer em simultâneo. O ponto de interseção entre ambas situa-se

[12] Davies & Ormosi, 2016.

[13] Cf. OECD Working Party No. 3 on Co-operation and Enforcement – Criminalisation of cartels and bid rigging conspiracies – Note by Portugal (2020). Disponível em: https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/WD(2020)21/en/pdf

[14] Compte et al (2005, RJE) refere que um potencial efeito da corrupção é o de facilitar mecanismos de colusão e mostra também que o efeito da corrupção pode ser bastante mais significativo do que somente a transferência de rendas (i.e., vantagem indevida/suborno) da entidade pública para o funcionário público ao induzir um aumento do preço que excede de forma significativa a vantagem indevida (i.e., o suborno).

geralmente no domínio da contratação pública. Isto porque, atente-se, a corrupção e a concorrência estão inversamente relacionadas. Baixos níveis de concorrência estão associados a altos níveis de corrupção[15], enquanto que a presença de corrupção interfere negativamente sobre a concorrência do mercado[16]. Assim, ações de promoção da concorrência em concursos públicos terão um impacto direto na luta anticorrupção[17], assim como medidas anticorrupção terão impacto na promoção da concorrência, devendo ser implementadas em complementaridade[18].

Esta dicotomia é importante por uma outra razão. A prevenção da corrupção na contratação pública implica exigências de transparência, que por sua vez podem facilitar o conluio entre os concorrentes[19] (v.g., transparência quanto à identidade e custos dos concorrentes ou quanto ao preço máximo do procedimento).

O conluio na contratação pública pode assumir formas muito diversas. Pode concretizar-se, designadamente, através de esquemas de rotatividade da proposta vencedora, de esquemas de repartição de mercados, da apresentação de propostas fictícias ou de cobertura com um preço mais elevado. Pode ainda ocorrer através da supressão de propostas, sendo que, como contrapartida pela facilitação da contratação da proposta da empresa pré-determinada, esta concorda em repartir os ganhos que vier a obter (v.g., pagamento de compensações pelo adjudicatário às restantes empresas em conluio), podendo subcontratar a(s) outra(s) ou, a partir de certa altura, ceder-lhes a sua posição contratual.

Com base no conhecimento destes mecanismos de conluio, é possível às entidades adjudicantes estarem atentas à identificação de padrões – de preço, geográficos, desistências, propostas conjuntas, propostas condicionadas, documentos apresentados –, que poderão constituir indícios de conluio, comunicando-os à Autoridade da Concorrência para investigação dos mesmos.

---

15 Bur Ades e Di Tella (1999, AER) mostram, recorrendo a dados de 1980/1990, que países com mais barreiras à entrada de empresas estrangeiras têm níveis de corrupção mais elevados. Burguet e Che (2004, RJE) mostram que a corrupção limita a concorrência entre preços e é responsável por alocações ineficientes.

16 Burguet e Che (2004, RJE) mostram que a corrupção limita a concorrência entre preços e é responsável por alocações ineficientes.

17 "*O modo mais eficaz para as autoridades da concorrência contribuírem para a resolução do problema da corrupção é através do foco na contratação pública*" (OCDE, 2014)

18 Ryvkin e Serra (2020, JEBO) mostram através de uma "experiência de laboratório" que a promoção de concorrência reduz a corrupção.

19 "*There may be a trade-off between controlling collusion and controlling corruption and political favouritism. It may be possible to control corruption and favouritism without full transparency by limiting disclosure to designated procurement-oversight agencies" – OECD, 2011 Competition and Procurement.* Disponível em: https://www.oecd.org/daf/competition/sectors/48315205.pdf

Entre as decisões condenatórias mais recentes da AdC, inclui-se a condenação em março de 2020 de cinco empresas e cinco titulares de órgãos de administração e direção que constituíram um cartel na manutenção ferroviária[20] em concursos públicos lançados pela Infraestruturas de Portugal em 2014 e 2015. Os primeiros indícios foram detetados e reportados à AdC pelo Tribunal de Contas e a investigação resultou numa coima 3,4 milhões de euros.

As cinco empresas combinaram entre si deixar os concursos desertos para que fossem lançados novos concursos com preço base superior, tendo depois repartido o mercado no procedimento concursal seguinte, com o preço de adjudicação próximo do preço base.

Para além da coima, foi imposta a duas das empresas cartelistas uma sanção acessória de privação de participação em concursos públicos, inibindo-as de participar em procedimentos de contratação destinados exclusivamente à aquisição de serviços de manutenção de aparelhos de via, na rede ferroviária nacional, durante um período de dois anos.

Mais recentemente, em julho de 2022, a AdC sancionou um cartel ativo na prestação de serviços de vigilância e segurança[21]. Em concursos públicos, desde 2009 até 2020, as empresas repartiram entre si clientes – que incluíam hospitais, universidades, ministérios, agências públicas e câmaras municipais – e fixaram os níveis de preços dos serviços a prestar.

Neste caso, as empresas mantiveram um acordo secreto a partir do qual combinaram a apresentação de propostas fictícias, a supressão de propostas ou até mesmo a exclusão de participação nos procedimentos, para garantirem a contratação da empresa escolhida entre elas.

O cartel foi condenado ao pagamento de uma coima num total de 41 milhões de euros. Foi ainda aplicada uma sanção acessória que exclui as empresas envolvidas – com exceção da empresa abrangida pelo programa de clemência – da participação em procedimentos de contratação pública destinados à aquisição de serviços de vigilância e segurança humana, isolados ou em combinação com outros serviços, em todo ou em parte do território nacional, por um período de seis meses.

Outros cartéis na contratação pública foram ainda sancionados em anos recentes, tais como os que constam do quadro seguinte.

[20] AdC – Comunicado 02/2020. Disponível em: AdC conclui processos contra empresas de manutenção ferroviária com uma coima total de €3,4 M e inibição de participação em concursos públicos | Autoridade da Concorrência (concorrencia.pt)

[21] AdC – Comunicado 13/2022. Disponível em: AdC sanciona sete empresas por participação em cartel em concursos públicos no setor da vigilância e segurança | Autoridade da Concorrência (concorrencia.pt)

Casos de conluio com impacto no erário público	Setor	Origem do processo	Data da decisão	Sanção
Serviços de Telerradiologia	Saúde	Denúncia	2022-09-30	€ 202,3 mil
Segurança e Vigilância	Comércio & Serviços	Denúncia por parte de entidades adjudicantes	2022-07-13	€ 41,3 milhões e inibição de participação em concursos públicos
Serviços hospitalares	Saúde	Denúncia	2022-07-01	€ 191 milhões
Manutenção Ferroviária	Transportes & infraestruturas	Entidade Comunicante	2020-03-04	€ 3,4 milhões e inibição de participação em concursos públicos
Módulos Pré-Fabricados	Construção Ensino	Clemência	2015-08-10	€ 831 mil

Ainda na atuação da AdC contra as práticas de conluio na contratação pública, importa destacar o desenvolvimento de ferramentas de deteção por iniciativa da AdC.

Em 2017, a AdC assinou um Protocolo com o IMPIC, que permite o acesso direto e permanente ao portal BASE – base de dados eletrónica que contém a totalidade dos procedimentos tramitados na plataforma de contratação pública. A AdC utiliza esta plataforma para recolha de informação, despiste ou alargamento do escopo de análise dos indícios de práticas restritivas da concorrência reportados em cada uma das denúncias recebidas.

O acesso a esta base de dados é importante para uma luta eficaz contra os cartéis, podendo a informação recolhida sustentar uma decisão de início de uma investigação, bem como fundamentar um requerimento de mandado judicial para realização de diligências de busca e apreensão.

Através da combinação de diferentes estratégias de deteção, a AdC tem, assim, atingido um reforço da sua investigação no que diz respeito ao conluio na contratação pública, em especial nas áreas que representam maior despesa pública.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A salvaguarda do princípio da concorrência na contratação pública é especialmente importante pela função estratégica que esta atividade pode ter na economia e na sociedade.

Este papel é reforçado pela importância de ser maximizado o impacto da despesa pública para a recuperação económica, num contexto de inflação.

A política da concorrência reveste um papel essencial na mitigação dos riscos de práticas que comprometem a integridade nos contratos públicos. Além disso, é fundamental a implementação de medidas que atenuem as condições de mercado que facilitam o conluio, v.g. no sentido de diminuir as barreiras à entrada nos mercados, viabilizando um maior número de concorrentes.

A AdC tem assumido um papel ativo na promoção da concorrência e combate ao conluio na contratação pública. O trabalho conjunto com outras instituições tem permitido reforçar um ecossistema institucional promotor de uma contratação pública que oferece mais e melhor aos cidadãos.

LIMIARES DE MINIMIS E INTERESSE TRANSFRONTEIRIÇO CERTO NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA E NO DIREITO PORTUGUÊS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Carlos C. Proença[1]

RESUMO

Se é verdade que as diretivas europeias sobre contratação pública – bem assim a norma nacional que as transpôs para a ordem jurídica do Estado português (o Código dos Contratos Públicos, doravante CCP) – encontram a sua aplicação obrigatória condicionada, entre outros aspetos, pelos valores dos contratos públicos a celebrar, os quais, em princípio e em razão do respetivo objeto, deverão, portanto, atingir ou ultrapassar os respetivos *limiares de minimis* naquelas previstos, assim revelando *dimensão transfronteiriça*, não é menos verdade que, mesmo ficando aquém desses limiares, tais contratos estarão inevitavelmente sujeitos ao direito da União Europeia (adiante UE), designadamente às regras relativas às liberdades fundamentais de circulação de mercadorias, serviços e estabelecimentos, bem como aos princípios, como os da igualdade e não discriminação, bem assim ao princípio da concorrência, previstos no Tratado sobre o Funcionamento da UE (doravante TFUE), ficando inclusivamente submetidos às aludidas diretivas se revestirem *interesse transfronteiriço certo*, conceito de origem jurisprudencial, entretanto consagrado nas mencionadas diretivas e, mais tarde, no CCP.

[1] Licenciado, Mestre e Doutor (*PhD*) em Direito; Professor Adjunto do ISCAL-IPL; Professor Auxiliar da UAL; Jurista no Tribunal de Contas.

SUMÁRIO

1. Introdução; **2. Âmbito de aplicação obrigatório das diretivas europeias sobre contratação pública e sua repercussão no CCP**; **2.1.** Entidades e tipos de contratos públicos sujeitos aos procedimentos pré-contratuais previstos nas diretivas e no CCP; **2.2.** Os limiares *de minimis*; 2.2.1. Os limiares previstos nas diretivas; 2.2.2. A revisão dos limiares previstos nas diretivas; 2.2.3. O acolhimento dos limiares no CCP; **3. Posicionamento das instituições europeias sobre contratos públicos excluídos do âmbito de aplicação obrigatório das diretivas**; **3.1.** A jurisprudência do TJ; **3.2.** A Comunicação Interpretativa de 2006 da Comissão sobre contratos públicos excluídos do âmbito de aplicação obrigatório das diretivas; **4. O conceito de interesse transfronteiriço certo**; **4.1.** A construção do conceito de interesse transfronteiriço certo pelo TJ; **4.2.** A consagração do conceito de interesse transfronteiriço certo nas diretivas sobre contratação pública de 2014; **4.3.** A consolidação do conceito de interesse transfronteiriço certo na jurisprudência do TJ; **4.4.** O conceito de interesse transfronteiriço certo na jurisprudência dos tribunais portugueses; 4.4.1. Na jurisdição financeira; 4.4.2. Na jurisdição administrativa; **5. Enfim, o conceito de interesse transfronteiriço certo no CCP em (mais) uma ocasião perdida para a sua consagração mais robusta**; **5.1.** A consagração do interesse transfronteiriço certo no domínio dos contratos reservados (artigo 54.º-A do CCP); **5.2.** A conveniência na consagração do interesse transfronteiriço certo no domínio das limitações à escolha das entidades convidadas (artigo 113.º do CCP); **6. Conclusão**.

1. INTRODUÇÃO

O ano de 2008 destacou-se, no plano legislativo português relativo à atividade contratual da Administração Pública, pela aprovação do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, o qual aprovou o CCP, estabeleceu a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo, resultante de uma profunda e decisiva influência europeia, dado o mencionado Código ter transposto, para a ordem jurídica portuguesa, duas diretivas comunitárias sobre contratação pública. Em causa estava, como assumido no preâmbulo do aludido Decreto-Lei, a transposição da Diretiva n.º 2004/17/CE ("Diretiva Setores") e da Diretiva n.º 2004/18/CE ("Diretiva Clássica"), ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, alteradas pela Diretiva n.º 2005/51/CE, da Comissão Europeia (adiante Comissão), de 7 de Setembro, e retificadas pela Diretiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de Novembro, as quais tiveram por destinatários todos os Estados membros da UE, que assim estavam, como decorre do terceiro parágrafo do artigo 288.º do TFUE, obrigados à respetiva transposição para as suas ordens jurídicas[1].

Aquelas diretivas foram, entretanto, revogadas, tendo-lhes sucedido outras duas: as Diretivas 2014/24/UE (nova "Diretiva Clássica", revogatória da Diretiva n.º 2004/18/CE) e 2014/25/UE (nova "Diretiva Setores", que revogou a Diretiva n.º 2004/17/CE), igualmente do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, que o CCP transpôs através da revisão operada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto [que, outrossim, transpôs a Diretiva 2014/23/UE ("Diretiva Concessões") de autoria e data coincidentes com as aquelas].

Variadíssimos aspetos avultam nas diretivas europeias sobre contratação pública, um dos quais reside nos chamados limiares *de minimis*, isto é, montantes pecuniários mínimos abaixo dos quais os Estados membros não estão obrigados a aplicar as normas europeias, previstas naqueles atos de direito da União e objeto de transposição para as respetivas ordens jurídicas internas, sobre procedimentos pré-contratuais. Ainda assim, esta afirmação não se trata de uma verdade insofismável, uma vez que a necessidade de aplicação das normas europeias impositivas de determinando(s) tipo(s) de procedimento(s) de adjudicatório(s) também pode decorrer de o contrato público *sub judice* revestir

[1] Entre nós, recorde-se que decorre do n.º 8 do artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa que "*A transposição de actos jurídicos da União Europeia para a ordem jurídica interna assume a forma de lei, decreto-lei ou, nos termos do disposto no n.º 4, decreto legislativo regional*", assim se impondo que, em Portugal, a transposição das diretivas europeias ocorra mediante ato legislativo, conforme se extrai da conjugação daquele n.º com o n.º 1 do mesmo preceito.

interesse transfronteiriço certo (ou real)[2], conceito de construção pretoriana pelo Tribunal de Justiça (adiante TJ), o qual começou por merecer consagração nas diretivas de 2014 e que em 2022 obteve, finalmente, positivação no CCP, ainda que apenas no artigo 54.º-A, atinente aos "*contratos reservados*".

2. ÂMBITO DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIO DAS DIRETIVAS EUROPEIAS SOBRE CONTRATAÇÃO PÚBLICA E SUA REPERCUSSÃO NO CCP

Enquanto instrumentos de harmonização das legislações nacionais, as diretivas europeias sobre contratação pública preveem procedimentos, comuns aos Estados membros, com vista à formação, onde naturalmente se inclui a celebração, de alguns contratos públicos. Por outras palavras, tais atos de direito da UE derivado (ou secundário) contêm normas que, em função de um determinado procedimento prévio à celebração de um certo contrato público, regulam uma sequência ordenada de atos visando a adjudicação desse mesmo contrato a um cocontratante privado, o qual pode ser um agente económico oriundo de qualquer Estado membro da UE ou até de países terceiros. Não tendo de ser coincidentes entre os Estados membros, dado não resultarem de regulamento(s) europeu(s), mas antes de diretivas, as legislações nacionais de transposição devem ser próximas e cumprir os objetivos definidos vinculativamente naquelas, sem embargo da liberdade em relação aos meios e à forma de que os aludidos Estados beneficiam, que igualmente caracteriza as diretivas europeias.

Mediante essas diretivas, bem como as respetivas e imprescindíveis transposições nacionais para as ordens jurídicas dos Estados membros, em causa está o respeito não apenas de algumas liberdades fundamentais consagradas pelo TFUE, como a liberdade de circulação de mercadorias, a livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento, como também de alguns princípios fundamentais do direito da União, como os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência, destacados logo na abertura da Diretiva 2014/24/UE[3], sem esquecer o princípio da livre e sã concorrência, enfatizado no início da Diretiva 2014/25/UE[4].

Sucede, porém, que a aplicação obrigatória dos procedimentos de formação de contratos públicos previstos e regulados nas mencionadas diretivas europeias encontra-se condicionada não

[2] Sem embargo de poder resultar, ainda, do próprio direito nacional, que, mediante opção político-legislativa, pode sempre ser mais consagrador do princípio da concorrência, logo preconizador de procedimentos pré-contratuais abertos a operadores económicos que atuem no mercado interno europeu e divulgados mediante a publicação de anúncios no Jornal Oficial da UE (JOUE).

[3] *Vide* o respetivo primeiro considerando.

[4] *Vide* o respetivo segundo considerando.

apenas *(i)* pelos tipos de contratos públicos pretendidos (o que corresponde ao seu âmbito de aplicação objetivo), como também *(ii)* pela natureza das entidades adjudicantes (onde se vislumbra o âmbito de aplicação subjetivo), bem assim ainda, pressupondo que o contrato público desejado se subsume a um dos tipos contratuais sujeitos às referidas diretivas e que a entidade adjudicante está sujeita a estas, *(iii)* pelos valores dos contratos públicos pretendidos atingirem, ou superarem, os limiares *de minimis* (onde se constata um âmbito de aplicação obrigatório).

2.1. Entidades e tipos de contratos públicos sujeitos aos procedimentos pré-contratuais previstos nas diretivas e no CCP

Nessa medida, e de forma muito telegráfica, o artigo 2.º da Diretiva 2004/17/CE, com repercussão no artigo 2.º do CCP, previa o conceito de "*entidades adjudicantes*", epígrafe partilhada por ambas as disposições. Do conceito próximo, para não dizermos coincidente, "*autoridades adjudicantes*" ocupam-se o artigo 3.º da Diretiva 2014/25/UE, que revogou aquela, e a alínea 1) do n.º 1 do artigo 2.º da Diretiva 2014/24/UE, mantendo-se, no entanto, a epígrafe do mencionado artigo 2.º do CCP.

Muito resumidamente também, as diretivas comunitárias sobre contratação pública delimitam, positiva e negativamente, os contratos públicos cujas celebração e formação estão sujeitas aos procedimentos pré-contratuais nelas previstos, natural e igualmente com efeitos ao nível do CCP. Assim, na Diretiva 2004/17/CE encontrávamos (nos artigos 3.º a 9.º[5]) as "*atividades*" que delimitavam os objetos dos contratos públicos a ela sujeitos, ao mesmo tempo que também se previam (nos artigos 18.º a 30.º[6]) os "*contratos e concessões e contratos sujeitos a regimes especiais*" e, por isso, excluídos do âmbito de aplicação (objetivo) da anterior "Diretiva Setores". Tais matérias encontram-se atualmente tratadas na Diretiva 2014/25/UE (nos artigos 7.º a 14.º, relativos às "*atividades*"; e nos artigos 18.º a 35.º alusivos aos "*contratos excluídos e concursos de conceção*"), que revogou aquela.

5 Nomeadamente, gás, combustível para aquecimento e eletricidade (artigo 3.º), água (artigo 4.º), serviços de transporte (artigo 5.º), serviços postais (artigo 6.º).

6 Designadamente, concessões de obras ou de serviços (artigo 18.º), contratos celebrados para efeitos de revenda ou locação a terceiros (artigo 19.º), contratos celebrados com fins que não correspondam à prossecução de uma atividade abrangida ou à prossecução em países terceiros de uma atividade abrangida (artigo 20.º) ou contratos secretos ou que exigem medidas de segurança especiais (artigo 21.º), etc.

De igual forma, na Diretiva 2004/18/CE também se vislumbravam "*contratos excluídos*" (era esta a epígrafe da Secção 3 do Capítulo II, desdobrada entre os artigos 12.º a 18.º[7]) do seu âmbito de aplicação, objeto de tratamento na Diretiva 2014/24/UE (artigos 7.º a 12.º[8], nos quais se desdobra a Secção 3, epigrafada de "*exclusões*", do Capítulo I do Título I) que lhe sucedeu e correspondente à atual "Diretiva Clássica".

Nessa medida, o artigo 4.º do CCP prevê os aí epigrafados "*contratos excluídos*", ou seja, um elenco de vínculos onde, mesmo que uma das partes seja um contraente público, não se verifica a respetiva sujeição ao CCP[9]; da mesma forma que o artigo 5.º consagra a chamada "*contratação excluída*" e os n.os 1, 2 e 5 do artigo 5.º-A contemplam os "*contratos no âmbito do setor público*" (outra subespécie da contratação excluída, a chamada contratação *in house*[10]), aos quais não se aplica a Parte II do CCP, relativa aos procedimentos de formação de contratos públicos.

2.2. Os limiares *de minimis*

Nesta lógica de existência de contratos públicos sujeitos a procedimentos adjudicatórios cujas regras foram objeto de harmonização pelas diretivas europeias sobre contratação pública e consequente aproximação – mediante transposição das mesmas – das legislações nacionais dos Estados membros da União, encontramos também os chamados "limiares *de minimis*", isto é, valores previstos nas referidas diretivas abaixo dos quais não é obrigatório (ou, se se preferir, alternativamente, atingidos ou ultrapassados esses valores, passará a ser), por força destas, que as entidades adjudicantes observem os procedimentos pré-contratuais determinados nas diretivas, com vista à formação, onde se insere a respetiva celebração, de contratos públicos.

Tal não excluirá, portanto, que tal obrigatoriedade possa derivar de normas nacionais, naturalmente adotadas de acordo com a opção político-legislativa de cada Estado membro; da mesma forma que, *a fortiori ratione*, também será de conceber que as entidades adjudicantes, apesar de não estarem juridicamente obrigadas, optem (nomeadamente, por razões de transparência, concorrência

---

7 A título meramente exemplificativo, contratos adjudicados nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (artigo 12.º), exclusões específicas no domínio das telecomunicações (artigo 13.º) ou contratos secretos ou que exigem medidas de segurança especiais (artigo 14.º).

8 *V.g.* contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (artigo 7.º) ou exclusões específicas no domínio das comunicações eletrónica (artigo 8.º)

9 De que são exemplos os contratos de trabalho em funções públicas ou os contratos individuais de trabalho [cfr. alínea a) do n.º 2].

10 A qual se traduz em contratos públicos internos, isto é, contratos celebrados entre duas entidades públicas e em que uma é um prolongamento da outra, razão pela qual a atividade da entidade adjudicada é controlada pela entidade adjudicante. Quer dizer: esta controla aquela ou aquela depende desta.

mais aberta, prossecução do interesse público, boa gestão de dinheiro público, entre outras) por seguir esses procedimentos adjudicatórios, os quais são abertos à concorrência internacional e, por isso, publicitados mediante anúncio no Jornal Oficial da União Europeia (doravante JOUE).

Por outras palavras, pressupondo que estamos *(i)* diante de entidades (ou autoridades) adjudicantes sujeitas às regras europeias da contratação pública, sem embargo da necessidade de transposição das mesmas para as ordens jurídicas nacionais, porquanto as diretivas a isso obrigam; bem assim *(ii)* perante contratos públicos cujo objeto não se encontra excluído (ou, pela positiva, cujo objeto se encontra submetido) das referidas regras[11], em Portugal rececionadas através do CCP; o facto de os valores dos referidos contratos perfazerem ou ultrapassarem tais limiares *de minimis*, fixados nas diretivas e acolhidos no CCP, obrigará as entidades adjudicantes nacionais a optar pelo procedimento de concurso público, ou concurso limitado por prévia qualificação, mediante publicação internacional de anúncio no JOUE[12].

Nestes casos, portanto, os procedimentos pré-contratuais devem estar sujeitos à concorrência internacional (e, *a fortiori*, também expostos à concorrência nacional), o que se alcança mediante concurso público e/ou concurso limitado por prévia qualificação, divulgados através de anúncio publicado no JOUE, sem embargo da publicidade que igualmente deva ser promovida pela entidade adjudicante mediante publicação de anúncio no jornal oficial do Estado português (o Diário da República).

Alargada a um prisma internacional, esta publicidade visa *(i)* alcançar um nível concorrencial mais aberto, centralizado e transparente, comparativamente àquele que decorreria da publicidade "apenas" na publicação oficial de um Estado, o qual se estende a todos os potenciais interessados que atuem no mercado interno europeu, dessa forma prosseguindo-se uma melhor utilização dos dinheiros públicos, além do que *(ii)* efetiva melhor as liberdades de circulação fundamentais (*v.g.* mercadorias, prestadores de serviços), previstas no TFUE e presentes no aludido mercado. Sendo mais abrangente, a publicidade no JOUE dispensa a publicidade feita através do Diário da República, a qual assumirá caráter meramente facultativo[13].

---

[11] *V.g.* empreitadas de obras públicas, serviços, fornecimentos, outros fornecimentos e serviços nos setores da água, energia, transportes.

[12] Correspondendo à publicação oficial da UE, o JOUE tem periodicidade diária e divide-se em duas séries, a série L (Legislação) para os atos vinculativos e a série C (Comunicações e informações) para os atos não vinculativos. Dentro da série C existem duas subséries: CA e CI; a série L contém uma subsérie: a LI. O JOUE contempla ainda um *Suplemento*, correspondendo, portanto, a uma espécie de "Série S", no qual são publicados os anúncios de abertura de procedimentos pré-contratuais com vista à celebração de contratos públicos de valores superiores aos limiares europeus.

[13] Cfr. acórdãos (n.os 12/2017, 13/2017 e 16/2017, todos da 1.ª Secção/PL) do Tribunal de Contas de 19 e 26 de abril de 2017, os quais serão retomados, *infra*, no ponto 4.4.1..

Já os procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia, "reservados" para contratos públicos de valores mais baixos, caracterizam-se por serem fechados à concorrência, sendo realizados através de *convite* e sem necessidade de publicação de anúncios.

2.2.1. Os limiares previstos nas diretivas

Aqui chegados, encontra-se contextualizada a razão pela qual os termos "limiar" e "limiares" proliferam por dezenas de vezes nas diretivas europeias sobre contratação pública[14].

Num périplo que não tem a pretensão de ser exaustivo, vejamos alguns exemplos nas diretivas de 2014, começando pelos considerandos.

Na Diretiva ("Clássica") 2014/24/UE, o segundo parágrafo e o início do terceiro parágrafo do considerando 114 referem:

> "*Os serviços à pessoa de valor inferior a este limiar não terão, em condições normais, interesse para os prestadores de serviços de outros Estados-Membros (...)*
>
> *Os contratos relativos a serviços à pessoa de montante superior a este limiar deverão cumprir regras de transparência definidas a nível da União.*".

De outros considerandos, que também se identificam, extrai-se o seguinte:

> "*(115) Do mesmo modo, os serviços de hotelaria e de restauração apenas são habitualmente oferecidos por operadores que se encontram no local específico de prestação desses serviços, tendo, por conseguinte, uma dimensão transfronteiriça limitada. Por conseguinte, os referidos serviços apenas deverão ser abrangidos pelo regime simplificado a partir de um limiar de 750 000 EUR. Os grandes contratos de serviços de hotelaria e de restauração superiores a este limiar podem revestir-se de interesse para vários operadores económicos, designadamente agências de viagens e outros intermediários, também a nível transfronteiriço.*
>
> *(116) De igual modo, determinados serviços jurídicos dizem exclusivamente respeito a questões de mero direito nacional, sendo em geral oferecidos apenas por operadores localizados no Estado-Membro em causa e tendo por isso também uma dimensão transfronteira[s] limitada. Por conseguinte, os referidos serviços apenas deverão ser abrangidos pelo regime simplificado a partir de um limiar de 750 000 EUR. Os grandes contratos de serviços jurídicos superiores a este limiar podem revestir-se de interesse para vários operadores económicos, designadamente gabinetes jurídicos internacionais,*

[14] Uma breve pesquisa "por termos" permite encontrar 64 "resultados" na Diretiva 2014/24/UE e 57 "resultados" na Diretiva 2014/25/UE.

também a nível transfronteiras, em particular quando envolvam questões jurídicas que decorram ou surjam no contexto do direito da União ou do direito internacional, ou que impliquem mais de um país.".

Esta matéria encontra depois refração ao nível do articulado, porquanto o n.º 1 do artigo 1.º da Diretiva 2014/24/UE, epigrafado "*Objeto e âmbito de aplicação*", estipula que:

"*A presente diretiva estabelece as regras aplicáveis aos procedimentos de contratação adotados por autoridades adjudicantes relativamente a contratos públicos e a concursos de conceção cujo valor estimado não seja inferior aos limiares definidos no artigo 4.º*.".

Sob a epígrafe "*Montantes limiares*" e mediante um corpo subdividido em quatro alíneas, esse artigo 4.º estabelece:

"*A presente diretiva aplica-se aos contratos cujo valor estimado, sem imposto sobre o valor acrescentado (IVA), seja igual ou superior aos seguintes limiares:*

a) 5 186 000 EUR para os contratos de empreitada de obras públicas;

b) 134 000 EUR para os contratos públicos de fornecimento e de serviços adjudicados por autoridades governamentais centrais e concursos para trabalhos de conceção organizados por essas autoridades; quando os contratos públicos de fornecimento forem adjudicados por autoridades adjudicantes que operem no domínio da defesa, este limiar só se aplica aos contratos relativos a produtos mencionados no Anexo III;

c) 207 000 EUR para os contratos públicos de fornecimento e de serviços adjudicados por autoridades adjudicantes subcentrais e concursos para trabalhos de conceção organizados por essas autoridades; quando os contratos públicos de fornecimento forem adjudicados por autoridades adjudicantes que operem no domínio da defesa, esse limiar só se aplica aos contratos relativos a produtos mencionados no Anexo III;

d) 750 000 EUR para os contratos públicos de serviços relativos a serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no Anexo XIV.".

Ainda na Diretiva 2014/24/UE, as alíneas a) e b) do respetivo artigo 13.º, epigrafado de "*Contratos subsidiados pelas autoridades adjudicantes*", consagram mais dois limiares *de minimis*, a saber:

- € 5 186 000, para "*contratos de empreitada de obras subsidiados diretamente em mais de 50 % pelas autoridades adjudicantes*", que envolvam "*atividades de engenharia civil enumeradas no Anexo II*" e "*obras de construção de hospitais, instalações desportivas, recreativas e de ocupação dos tempos livres, estabelecimentos escolares e universitários e edifícios para uso administrativo*", bem assim:

- € 207 000, para "*contratos de serviços subsidiados diretamente em mais de 50 % pelas autoridades adjudicantes (...), quando estejam associados a um contrato de empreitada de obras na aceção da alínea a)*".

Paralelamente, na Diretiva 2014/25/UE ("Setores"), o segundo parágrafo e o início do terceiro parágrafo do considerando 120 estabelecem:

> "*No contexto específico dos contratos públicos celebrados nestes setores, os serviços à pessoa de valor inferior a este limiar não terão, em condições normais, interesse para os prestadores de serviços dos outros Estados-Membros (...).*
>
> *Os contratos relativos a serviços à pessoa de montante superior a este limiar deverão cumprir regras de transparência definidas a nível da União.".*

Similarmente à Diretiva 2014/24/UE, de outros considerandos da Diretiva 2014/25/UE também se extrai que:

> "*(121) Do mesmo modo, os serviços de hotelaria e de restauração apenas são habitualmente oferecidos por operadores que se encontram no local específico de prestação desses serviços, tendo, por conseguinte, uma dimensão transfronteira[s] limitada. Por conseguinte, os referidos serviços apenas deverão ser abrangidos pelo regime simplificado a partir de um limiar de 1 000 000 EUR. Os grandes contratos de serviços de hotelaria e de restauração superiores a este limiar podem revestir-se de interesse para vários operadores económicos, designadamente agências de viagens e outros intermediários, também a nível transfronteiriço.".*
>
> *(122) De igual modo, determinados serviços jurídicos dizem exclusivamente respeito a questões de mero direito nacional, sendo em geral oferecidos apenas por operadores localizados no Estado-Membro em causa e tendo por isso também uma dimensão transfronteiriça limitada. Por conseguinte, os referidos serviços apenas deverão ser abrangidos pelo regime simplificado a partir de um limiar de 1 000 000 EUR. Os grandes contratos de serviços jurídicos superiores a este limiar podem revestir-se de interesse para vários operadores económicos, designadamente gabinetes jurídicos internacionais, também a nível transfronteiriço, em particular quando envolvam questões jurídicas que decorram ou surjam no contexto do direito da União ou do direito internacional, ou que impliquem mais de um país.*".

Tal como sucede com a Diretiva 2014/24/UE, o artigo 1.º da Diretiva 2014/25/UE delimita o respetivo "*objeto e âmbito de aplicação*", determinando no respetivo n.º 1 que:

"*A presente diretiva estabelece regras para os procedimentos aplicáveis aos contratos celebrados pelas entidades adjudicantes no respeitante aos contratos e aos concursos de conceção cujo valor estimado não seja inferior aos limiares definidos no artigo 15.º*".

Epigrafado de "*Montantes limiares*", esse artigo 15.º da Diretiva 2014/25/EU determina que:

"*Salvo por força das exclusões previstas nos artigos 18.º a 23.º ou de uma decisão ao abrigo do artigo 34.º relativamente ao exercício da atividade em causa, a presente diretiva aplica-se aos contratos cujo valor estimado, sem imposto sobre o valor acrescentado (IVA), seja igual ou superior aos seguintes limiares:*

a) 414 000 EUR para os contratos de fornecimento de bens e prestação de serviços e para os concursos de conceção;

b) 5 186 000 EUR para os contratos de empreitada de obras;

c) 1 000 000 EUR para os contratos de prestação de serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no Anexo XVII.".

Note-se que tanto dos considerados como dos artigos transcritos decorre, por um lado, a *dimensão transfronteiriça* dos contratos sujeitos às regras europeias sobre contração pública resultante de os mesmos igualarem ou ultrapassarem os limiares *de minimis*; sobretudo do citado considerado 114 da Diretiva 2014/24/UE também avulta, por outro lado, a possibilidade de alguns contratos públicos apresentarem *interesse transfronteiriço*, mesmo que os valores envolvidos fiquem aquém dos aludidos limiares.

2.2.2. A revisão dos limiares previstos nas diretivas

Exprimindo montantes pecuniários, logo sujeitos à inevitável depreciação monetária, os limiares não permanecem imutáveis, devendo ser revistos bianualmente. É o que se prevê nos artigos 6.º e 17.º, respetivamente, da Diretiva 2014/24/UE e da Diretiva 2014/25/UE. Destarte, a Comissão tem aprovado regulamentos delegados com os quais atualiza os montantes dos limiares comunitários.

Os mais recentes regulamentos datam de 10 de novembro de 2021 e foram *(i)* o Regulamento Delegado (UE) 2021/1952, relativo aos contratos públicos de empreitada de obras públicas, de fornecimentos de bens, de prestação de serviços e de concursos de conceção (o qual atualizou os limiares previstos na Diretiva 2014/24/UE) e *(ii)* o Regulamento Delegado (UE) 2021/1953, referente

aos contratos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (que atualizou os limiares previstos na Diretiva 2014/25/UE)[15].

Com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2022, atualmente, os limiares *de minimis* previstos nos artigos 4.º e 13.º da Diretiva 2014/24/UE cifram-se em € 5 382 000 [relativamente às alíneas a) de ambos os artigos], € 140 000 [o referente à alínea b) do artigo 4.º] e € 215 000 [o atinente às alíneas c) dos dois artigos]; os limiares previstos no artigo 15.º da Diretiva 2014/25/UE são de € 431 000 [o relativo à alínea a)] e € 5 382 000 [o referente à alínea b)].

Os limiares previstos na alínea d) do artigo 4.º da Diretiva 2014/24/UE (€ 750 000) e na alínea c) do artigo 15.º da Diretiva 2014/25/UE (€ 1 000 000) têm permanecido inalterados.

2.2.3. O acolhimento dos limiares no CCP

O legislador português transpôs para a ordem jurídica nacional as diretivas europeias de 2004 sobre contratação pública ao aprovar, através do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, o CCP. E, naturalmente, não poderia ser insensível à matéria dos limiares *de minimis*, sob pena de manifesta transposição incorreta.

Ainda assim, a versão originária do Código não continha, no respetivo articulado, qualquer preceito que transpusesse para a ordem jurídica portuguesa os artigos das diretivas referentes aos limiares, o qual só veio a ser inserido no mesmo com a aprovação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que procedeu à nona alteração ao CCP.

Não obstante, no preâmbulo do Código, tal como aprovado em 2008, já se lia:

> "*Relativamente à escolha dos procedimentos em função de critérios materiais, o legislador nacional surge à partida condicionado pelas directivas comunitárias - pelo menos acima dos limiares por elas previstos e para os contratos a elas sujeitos - restando, por isso, uma reduzida margem de opção legislativa.*".

Já o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, integrando a redação originária deste, prevê a matéria da publicitação da atualização dos limiares.

Entre outros exemplos que, igualmente, poderíamos dar, o n.º 1 do artigo 6.º-A[16] do CCP exclui, bem como inclui, do âmbito de aplicação da sua Parte II alguns contratos públicos (os relativos a

[15] O Regulamento Delegado (UE) 2021/1951, referente aos contratos de concessão de serviços públicos e de obras públicas, fez o mesmo em relação aos limiares previstos na Diretiva 2014/23/UE.

[16] Transpondo os artigos 74.º da Diretiva 24/2014/UE e 91.º da Diretiva 25/2014/UE.

"*serviços sociais e de outros serviços específicos*") em função de os respetivos valores serem inferiores (cenário de exclusão), ou iguais ou superiores (cenário de inclusão), aos limiares; ao passo que as subalíneas *i), iv)* e *v)* da alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º do CCP incluem, tal como excluem, do mencionado âmbito de aplicação alguns contratos públicos nos sectores da água, energia, dos transportes e serviços postais em função de os seus valores igualarem ou ultrapassarem (cenário de inclusão), ou se situarem abaixo (cenário de exclusão), determinados limiares.

Através do artigo 474.º do CCP, epigrafado "*Montantes dos limiares europeus*" e aditado a este pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, o Estado português transpôs para a respetiva ordem jurídica nacional, primeiramente, os artigos 16.º e 7.º das diretivas, respetivamente, 2004/17/CE e 2004/18/CE e, atualmente, os artigos 4.º e 15.º das diretivas de 2014/24/UE e 2014/25/UE (e ainda o artigo 8.º da Diretiva 2014/23/UE). Transcreve-se a redação do artigo 474.º do CCP:

> "*1 - Os montantes dos limiares europeus, para efeito de publicitação obrigatória de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, são os previstos no artigo 8.º da Diretiva 2014/23/UE, no artigo 4.º da Diretiva 2014/24/UE e no artigo 15.º da Diretiva 2014/25/UE, os quais se reproduzem nos números seguintes, na redação que lhes foi dada pelo Regulamento Delegado (UE) 2019/1827, pelo Regulamento Delegado (UE) 2019/1828 e pelo Regulamento Delegado (UE) 2019/1829.*
>
> *2 - O montante do limiar previsto para os contratos de concessão de serviços públicos e de obras públicas é de (euro) 5 350 000.*
>
> *3 - Os montantes dos limiares previstos para os contratos públicos são os seguintes:*
>
> *a (euro) 5 350 000, para os contratos de empreitada de obras públicas;*
>
> *b) (euro) 139 000, para os contratos públicos de fornecimento de bens, prestação de serviços e de concursos de conceção, adjudicados pelo Estado;*
>
> *c) (euro) 214 000, para os contratos referidos na alínea anterior, adjudicados por outras entidades adjudicantes;*
>
> *d) (euro) 750 000, para os contratos públicos relativos a serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no anexo ix ao presente Código.*
>
> *4 - Os montantes dos limiares previstos para os contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais são os seguintes:*
>
> *a) (euro) 5 350 000, para os contratos de empreitada de obras públicas;*

b) (euro) 428 000, para os contratos públicos de fornecimento de bens, prestação de serviços e de concursos de conceção;

c) (euro) 1 000 000, para os contratos públicos relativos a serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no anexo ix ao presente Código.

5 - A revisão dos montantes dos limiares referidos nos números anteriores por ato delegado da Comissão Europeia determina a modificação do presente artigo e é divulgada no portal dos contratos públicos.".

Para além dos limiares europeus *de minimis*, cujo atingimento é determinante para efeitos de publicação no JOUE – sem embargo da publicidade que deva ser feita também no Diário da República[17] – dos respetivos anúncios de lançamento de procedimentos abertos à concorrência (i.e, concurso público e concurso limitado por prévia qualificação) e sujeitos a publicidade internacional (n.os 1 a 4), o artigo 474.º do CCP contempla ainda a vicissitude de sujeição de tais limiares a atualizações (n.º 5).

Naturalmente, as revisões dos limiares *de minimis* operadas através dos regulamentos delegados aprovados pela Comissão determinam, igualmente, a atualização daqueles valores. Acompanhando os montantes fixados nos mencionados regulamentos, atualmente, os limiares previstos no artigo 474.º do CCP cifram-se em: € 5 382 000 [relativamente ao n.º 2 e às alíneas a) dos n.os 3 e 4]; € 140 000 [respeitante à alínea b) do n.º 3]; € 215 000 [atinente à alínea c) do n.º 3]; e € 431 000 [referente à alínea b) do n.º 4].

Relativamente aos limiares *de minimis* previstos na alínea d) do artigo 4.º da Diretiva 2014/24/UE e na alínea c) do artigo 15.º da Diretiva 2014/25/UE (respetivamente € 750 000 e € 1 000 000), permanecendo inalterados, mantêm-se os correspondentes valores previstos na alínea d) do n.º 3 e na alínea c) do n.º 4 do artigo 474.º do CCP.

3. POSICIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES EUROPEIAS SOBRE CONTRATOS PÚBLICOS EXCLUÍDOS DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIO DAS DIRETIVAS

Sucede, porém, que sobretudo do direito da União em geral, mas também do direito europeu da contratação pública em especial – esta última, ainda assim, uma realidade mais vasta e que não se cinge às diretivas sobre a matéria – decorre, igualmente, que os contratos públicos de valor inferior

[17] *Vide*, nomeadamente, o n.º 1 do artigo 130.º e o n.º 6 do artigo 131.º (para o procedimento pré-contratual de concurso público) e o n.º 1 do artigo 162.º (para o procedimento pré-contratual de concurso limitado por prévia qualificação), ambos do CCP.

aos limiares *de minimis* de aplicação das diretivas europeias sobre tal matéria podem, outrossim, assumir relevância transfronteiriça europeia.

Antes do mais, delimitemos o âmbito de aplicação do direito da UE em geral do âmbito de aplicação das diretivas europeias sobre contratação pública: não é pelo facto de alguns contratos públicos não atingirem os limiares previstos nestas, estando por isso, em princípio, excluídos do seu âmbito de aplicação, que os mesmos também estão excluídos do âmbito de aplicação do direito da UE em geral, naturalmente mais vasto do que aquele.

3.1. A jurisprudência do TJ

O TJ construiu, desde cedo, uma linha jurisprudencial na qual esclareceu que o facto de alguns contratos públicos estarem excluídos do âmbito de aplicação obrigatório das diretivas europeias sobre contratação pública, em razão, designadamente, *(i)* dos respetivos objetos ou *(ii)* dos seus valores se situarem abaixo dos limiares delas constantes, não isenta tais vínculos e inerentes procedimentos pré-contratuais das demais regras comunitárias, decorrentes sobretudo dos Tratados, nas quais se destacam vários princípios, designadamente o princípio da proibição da discriminação em razão da nacionalidade[18] e os princípios da concorrência e da transparência[19].

Referindo-se aos limiares *de minimis* previstos nas diretivas sobre contratação pública, o TJ mais aclarou que:

> "*no âmbito da adjudicação de um contrato cujo montante não atinge o referido valor, devem ser respeitadas as regras fundamentais do Tratado e, em especial, o princípio da igualdade de tratamento. O elemento de distinção relativamente aos contratos cujo montante ultrapassa o limiar fixado nas disposições da Directiva 2004/18 consiste em só estes últimos estarem sujeitos aos procedimentos especiais e rigorosos previstos nessas disposições*"[20].

[18] Assim sucedeu nos acórdãos *Telaustria e Telefonadress*, de 7 de dezembro de 2000, processo C-324/98, Col. 2000, I-10745; *Comissão vs. França*, de 20 de outubro de 2005, processo C-264/03, Col. 2005, I-08831; *Parking Brixen*, de 13 de outubro de 2005, processo C-458/03, Col. 2005, I-08585.

[19] Assim ocorreu no acórdão *Coname*, de 21 de julho de 2005, processo C-231/03, Col. 2005, I-07287.

[20] Cfr. acórdão *SECAP e Santorso*, de 15 de maio de 2008, processos C-147/06 e 148/06, Col. 2008, I-2565, considerandos n.os 19 e 20.

3.2. A Comunicação Interpretativa de 2006 da Comissão sobre contratos públicos excluídos do âmbito de aplicação obrigatório das diretivas

Cumprirá, a este título, lembrar também a "*Comunicação Interpretativa da Comissão Europeia relativa ao direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos ou só parcialmente abrangidos pelas Directivas comunitárias*", de 1 de agosto de 2006[21], segundo a qual:

> "*... ainda que tais contratos estejam excluídos do âmbito de aplicação das diretivas comunitárias relativas aos contratos públicos, as entidades adjudicantes que os celebram estão, no entanto, obrigadas a respeitar as regras fundamentais do Tratado*".

Onde se destacam os princípios resultantes deste, mais acrescentando, destarte, que se:

> "*a entidade adjudicante chegar à conclusão que o contrato em questão é pertinente para o mercado interno, terá de proceder à respetiva adjudicação no respeito dos princípios fundamentais do direito comunitário*".

Do elenco desses princípios constam o princípio da igualdade e não discriminação, o princípio da transparência, o princípio da concorrência, o princípio da proporcionalidade e o princípio do reconhecimento mútuo, sem esquecer as liberdades de circulação (para este efeito, *maxime* de mercadorias, prestadores de serviços e estabelecimentos) tidas como fundamentais, matéria, aliás, prevista e regulada no TFUE, logo com um âmbito de aplicação genérico e não restrito aos domínios da contratação pública.

4. O CONCEITO DE INTERESSE TRANSFRONTEIRIÇO CERTO

É nesta lógica, segundo a qual nem todos os contratos públicos deterão dimensão (ou interesse) transfronteiriça(o), já que se alguns pura e simplesmente não a apresentarão, outros revelá-la-ão embora limitadamente, que o TJ formulou o conceito de *interesse transfronteiriço certo*, com o qual pretendeu alertar para o carácter não absoluto das regras europeias, e conexamente das regras nacionais que as transpõem, alusivas aos limiares *de minimis*, esclarecendo que alguns contratos públicos, cujos valores mesmo não atingindo tais limiares, poderão, ainda assim, revelar certo (ou real) interesse (ou dimensão) transfronteiriço(a)[22].

---

[21] Publicada no Jornal Oficial da UE, Série C, com o n.º 179/2.

[22] Cfr. Pedro Daniel S. N. INÊS, *Os princípios da contratação pública: o princípio da concorrência*, CEDIPRE (Centro de Estudos de Direito Público e Regulação da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra) *On line*/34, Coimbra, 2018, p. 24, disponível *in* public_34.pdf (uc.pt).

Na verdade, e dependendo sempre das circunstâncias do caso concreto, determinados contratos públicos de valor inferior aos limiares de aplicação das diretivas europeias sobre contratação pública poderão, mesmo assim, assumir relevância transfronteiriça europeia. Quer dizer: não é pelo simples facto de alguns contratos públicos terem valores inferiores àqueles limiares, situando-se, por esse facto, fora do âmbito de aplicação obrigatório daquelas diretivas, que os referidos contratos serão irrelevantes, certamente e antes do mais, para o próprio direito da UE (como, aliás, acima se viu) e, eventualmente, também para as próprias diretivas europeias sobre contratação pública, apesar de as mesmas preverem limiares *de minimis*, os quais, afinal, apenas em princípio condicionam a respetiva aplicação.

4.1. A construção do conceito de interesse transfronteiriço certo pelo TJ

Coloca-se, no entanto, a questão de saber qual o *critério* de identificação dos contratos públicos de valores mais reduzidos (subentenda-se: valores situados abaixo dos *limiares comunitários*) que, ainda assim, devem estar sujeitos a uma obrigação de concorrência mais alargada, isto é, estendida ao *mercado interno europeu*, decorrente da publicação do anúncio de abertura do concurso público (ou concurso limitado por prévia qualificação) no JOUE e não apenas, no que concerne a Portugal, no Diário da República. Com efeito, a segurança, confiança e certeza jurídicas impõem que se saiba determinar, à partida, qual a fronteira entre os contratos públicos sujeitos à obrigação concorrencial restrita ao respetivo mercado nacional (no nosso caso, o português) e os contratos públicos sujeitos à obrigação concorrencial alargada ao mercado interno europeu.

Para tal, muito contribuiu uma linha jurisprudencial europeia que, podendo ser dividida em três fases, culminou com a formulação do conceito de *interesse transfronteiriço certo*.

O protagonismo inicial foi do Tribunal Geral[23], que, na primeira etapa, decidiu que aquela determinação seria *casuística*, a realizar, num primeiro momento, pela entidade adjudicante e, posteriormente, pelo juiz (nacional) do contrato público *sub judice*, o qual estaria autorizado, pelo direito da UE, a criar normas derrogatórias das disposições legais reguladoras dos contratos públicos[24].

---

[23] Juntamente com o TJ e com os tribunais especializados (em razão da matéria e de que foi exemplo o Tribunal da Função Pública, criado em 2004 e extinto em 2016) que porventura venham a ser criados, formam a instituição jurisdicional da UE, ou seja, o Tribunal de Justiça da UE (TJUE). Cfr. Carlos Carranho PROENÇA, *Tutela Jurisdicional Efetiva no Direito da União Europeia. Dimensões Teoréticas e Práticas*, Lisboa, 2017, pp. 118 e ss.

[24] Cfr. acórdão *Alemanha vs. Comissão*, de 28 de maio de 2010, processo T-258/06, Col. 2010, p. 214 (*vide* considerandos 91 e 96).

Na segunda fase foi já o TJ a decidir pela necessidade de se alcançar um critério mais seguro de determinação dos contratos públicos sujeitos aos "*princípios gerais da contratação pública*"[25].

Na derradeira etapa o TJ construiu o conceito de *interesse transfronteiriço certo*, recorrendo a ele para concretizar a aplicação dos *princípios gerais da contratação pública* que formulara na etapa anterior. Ou seja, perante contratos públicos que, comprovadamente, apresentem *interesse transfronteiriço certo*, a entidade adjudicante estará obrigada, em última instância pelo juiz nacional do contrato público, a aplicar procedimentos adjudicatórios (ou pré-contratuais) concorrenciais marcados pelos princípios gerais do TFUE[26].

Assim foi aclarado no acórdão *Serrantoni e Consorzio stabile edili*[27], nos seguintes termos:

> "*O direito comunitário deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, a qual, no procedimento de adjudicação de um contrato público cujo montante não atinge o limiar previsto no artigo 7.º, n.º 1, alínea c), da Directiva 2004/18, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, mas que reveste um* ***interesse transfronteiriço certo****, prevê a exclusão automática da participação nesse procedimento e a aplicação de sanções penais tanto a um consórcio estável, na acepção da legislação nacional, como às empresas que sejam membros deste, quando estas últimas tenham apresentado propostas concorrentes da proposta desse consórcio, no âmbito do mesmo procedimento, mesmo não tendo a proposta do referido consórcio sido apresentada por conta e no interesse dessas empresas*"[28].

4.2. A consagração do conceito de interesse transfronteiriço certo nas diretivas sobre contratação pública de 2014

O conceito de *interesse transfronteiriço certo*, de origem pretoriana como se comprova, veio inclusivamente a merecer acolhimento por parte dos legisladores (Parlamento Europeu e Conselho) da UE nas diretivas europeias sobre contratação pública de 2014.

---

25 Cfr. acórdão *Comissão vs. Irlanda*, do TJ, de 13 de novembro de 2007, proferido no processo C-507/03, Col. 2007, I-09777 (considerandos 26, 29 e 35).

26 Nessa tarefa, caso os órgãos jurisdicionais nacionais se deparem com dúvidas sobre a interpretação de tal conceito, ou de outros com ele conexos (*v.g.* os princípios gerais da contratação pública), poderão questionar o TJ mediante o instrumento processual das questões prejudiciais (vulgo reenvio prejudicial, previsto no artigo 267.º do TFUE).

27 Acórdão do TJ, de 23 de dezembro de 2009, no processo C-376/08, Col. 2009, I-12169.

28 Considerando 46, bem assim respetiva decisão; o "negrito" (ou *bolt*) é nosso.

Destarte, no terceiro parágrafo do considerando 114 da Diretiva 2014/24/UE ("Clássica"), já atrás parcialmente citado, refere-se o seguinte:

> "*Os serviços à pessoa de valor inferior a este limiar não terão, em condições normais, interesse para os prestadores de serviços de outros Estados-Membros, salvo se existirem indicações concretas em contrário, nomeadamente um financiamento da União para projetos transfronteiriços*" (sublinhados nossos).

Igualmente, o segundo parágrafo do considerando 120 da Diretiva 2014/25/UE ("Setores"), igualmente transcrito em parte, apresenta, *mutatis mutandis*, redação idêntica:

> "*No contexto específico dos contratos públicos celebrados nestes setores, os serviços à pessoa de valor inferior a este limiar não terão, em condições normais, interesse para os prestadores de serviços dos outros Estados-Membros, salvo se existirem indicações concretas em contrário, nomeadamente o financiamento da União, no caso dos projetos transfronteiriços* (sublinhados nossos).

Quer dizer: os contratos de prestação de serviços de valor inferior aos limiares *de minimis* previstos nas diretivas não apresentarão, em princípio (ou "*em condições normais*" na semântica das diretivas), interesse transfronteiriço ("*para os prestadores de serviços dos outros Estados-Membros*" na redação das diretivas). No entanto, a situação concreta poderá revelar a existência de circunstâncias (*v.g.* a existência de um financiamento comunitário) que permitam concluir pela presença de *interesse transfronteiriço certo*.

Da mesma forma, e partilhando os segmentos seguintes, os considerandos 117 da Diretiva 2014/24/UE e 123 da Diretiva 2014/25/UE referem a possibilidade de existência de "*um certo interesse transfronteiriço*":

> "*A experiência demonstrou que vários outros serviços, como os serviços de socorro, os serviços de combate a incêndios e os serviços prisionais, habitualmente só apresentam um certo interesse transfronteiriço a partir do momento em que adquirem uma massa crítica suficiente mercê do seu valor relativamente elevado. Na medida em que não sejam excluídos do âmbito de aplicação da diretiva, tais serviços deverão ser incluídos ao abrigo do regime simplificado. Na medida em que a sua prestação se baseie efetivamente em contratos, outras categorias de serviços, como os…*" (sublinhados nossos).

Variando, *in fine*, em função dos respetivos objetos contratuais e limiares *de minimis*, acrescenta-se a possibilidade de tal "*certo interesse transfronteiriço*" estar presente, ainda que o valor

contratual fique aquém dos respetivos limiares mínimos, apesar de tal cenário, naturalmente, não constituir a regra:

> "*... serviços das administrações públicas ou a prestação de serviços à comunidade, só a partir de um limiar de 750 000 EUR seriam normalmente suscetíveis de apresentar um interesse transfronteiriço, pelo que apenas deverão ficar sujeitas ao regime simplificado*." (lê-se na segunda parte do considerando 117 da Diretiva 2014/24/UE; sublinhado nosso);
>
> "*... serviços de investigação e de segurança, só a partir de um limiar de 1 000 000 EUR serão normalmente suscetíveis de apresentar um interesse transfronteiriço, pelo que apenas deverão ficar sujeitas ao regime simplificado.*" (observa-se na segunda parte do considerando 123 da Diretiva 2014/25/UE; sublinhado nossos).

Afastada que se encontra a posição plasmada na primeira fase atrás referida (de criação de normas pela via jurisprudencial derrogatórias das disposições nacionais, no nosso caso constantes do CCP), das diretivas europeias resulta, também, a inexistência de automatismos que permitam ao juiz nacional do contrato público em análise presumir que determinados contratos de valor inferior aos limiares comunitários devem ficar sujeitos a procedimentos concorrenciais abertos. Em vez disso, ao referido juiz compete enunciar as "*indicações concretas*" (é esta, aliás, como se viu, a semântica empregue nas duas diretivas) que lhe permitam concluir pela presença de um *interesse transfronteiriço certo*, as quais poderão ser ou "*um financiamento da União*" (como as diretivas europeias também indicam) ou outras, em decorrência do advérbio de modo "*nomeadamente*", mas sempre tomando em linha de conta as circunstâncias do caso concreto[29].

Ainda que tal não seja a regra, o que aliás bem se compreende pela previsão de limiares *de minimis* que delimitam o âmbito de aplicação obrigatório dos procedimentos pré-contratuais previstos nas diretivas europeias sobre contratação pública, a possibilidade de o *interesse transfronteiriço certo* estar presente deve ser indagada sempre que as circunstâncias do caso concreto (*v.g.* a presença no contrato público de um elemento de conexão com a dimensão transfronteiriça) o aconselhem.

[29] Nuno CUNHA RODRIGUES, Os contratos reservados no artigo 54.º-A da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, *in* Maria João ESTORNINHO, Ana Gouveia MARTINS e Pedro FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Atas da Conferência, A Revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021*, Lisboa, 2021, p. 163 e 164.

4.3. A consolidação do conceito de interesse transfronteiriço certo na jurisprudência do TJ

Após a respetiva consagração, o TJ operou à consolidação do conceito de *interesse transfronteiriço certo*. Com este desiderato encontramos o acórdão *Oftalma Hospital*[30], no qual o TJ acrescentou que:

> "*Quando adjudica um contrato público de serviços, que está abrangido pelo artigo 9.º da Diretiva 92/50/CEE do Conselho, de 18 de junho de 1992, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços, conforme alterada pela Diretiva 97/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 1997, e que, consequentemente, está, em princípio, sujeito apenas aos artigos 14.º e 16.º desta diretiva, uma entidade adjudicante deve todavia conformar-se igualmente com as regras fundamentais e com os princípios gerais do Tratado FUE, em especial, com os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação em razão da nacionalidade, bem como com a obrigação de transparência deles decorrente, desde que, na data da sua adjudicação, esse contrato apresente um* ***caráter transfronteiriço certo****, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar*"[31].

Relativamente à sua determinação ou verificação, no acórdão *Tecnoedi Costruzioni*[32], o TJ esclareceu ainda que a existência de *interesse transfronteiriço certo*:

> "*... não pode ser deduzida hipoteticamente de determinados elementos que, considerados de maneira abstrata, poderiam constituir indícios nesse sentido, mas deve decorrer de maneira positiva de uma apreciação concreta das circunstâncias do contrato em causa (...). Isto implica que não se pode considerar que está constituído um interesse transfronteiriço certo com base em elementos que não excluem a sua existência, mas deve ser considerado como tal quando a sua natureza transfronteiriça é demonstrada com base em elementos objetivos e concordantes*"[33].

Neste aresto o TJ mais aduziu que podiam constituir critérios objetivos suscetíveis de caracterizar a existência de um *interesse transfronteiriço certo*, nomeadamente:

> "*... a importância económica do contrato em causa, conjugada com o local de execução das obras ou ainda as características técnicas do contrato e as características específicas dos produtos em causa. Neste contexto, pode igualmente ser tomada em conta a existência de*

30 Acórdão de 19 de abril de 2018, processo C-65/17, Col. 2018, 263.
31 Considerando n.º 46 e respetiva decisão; destaque a "negrito" nosso.
32 Acórdão de 6 de outubro de 2016, processo C-318/15, Col. 2016, 747.
33 Considerando n.º 22.

denúncias apresentadas por operadores situados em Estados-Membros diferentes do da entidade adjudicante, na condição de que seja verificado que estas são reais e não fictícias"[34].

Tendo acrescentado, no supracitado acórdão *Oftalma Hospital*, que:

"*Além disso, a circunstância de, à data de adjudicação do contrato em causa no processo principal, estarem ou não já assegurados serviços de saúde similares por entidades estabelecidas noutros Estados-Membros pode também constituir um elemento a tomar em consideração*"[35].

Resulta, portanto, da jurisprudência do TJ que a presença de *interesse transfronteiriço certo* deverá ser aferida, casuisticamente, pelo juiz nacional do contrato público *sub judice*. Essa determinação implica, portanto, a análise das circunstâncias do caso concreto, nomeadamente a existência de financiamento europeu para projetos transfronteiriços, o que, aliás, foi positivado nas diretivas europeias sobre contratação pública, ou o facto de a execução contratual ocorrer junto à fronteira entre dois Estados membros da UE (sem embargo de outros elementos de conexão com a dimensão transfronteiriça).

A pertinência da verificação de *interesse transfronteiriço certo* avulta, especialmente, quando os valores contratuais envolvidos, ficando aquém, se aproximam dos limiares *de minimis* previstos nas diretivas comunitárias.

4.4. O conceito de interesse transfronteiriço certo na jurisprudência dos tribunais portugueses

4.4.1. Na jurisdição financeira

Em sede de fiscalização prévia e mediante acórdão proferido em 12 de julho de 2011[36], o Tribunal de Contas (TdC) alertou que num procedimento adjudicatório de ajuste direto com convite a três entidades (quer dizer, num procedimento pré-contratual fechado à concorrência, logo desprovido de anúncio publicado em jornal oficial), com vista à celebração de um contrato de empreitada de obra pública no valor de € 1.406.920,45, a entidade adjudicante, ainda que excluída da aplicação da Parte II do CCP[37], deveria ter observado os princípios da igualdade, transparência e

[34] Considerando n.º 20.
[35] Considerando n.º 40.
[36] Acórdão n.º 16/11, da 1.ª Secção/PL, proferido no processo 387/2011; Recurso Ordinário n.º 21/2011.
[37] Além do valor do contrato ser inferior ao limiar previsto nas diretivas europeias sobre contratação pública, o que excluía a exigência de publicidade internacional, a entidade adjudicante tratava-se de um hospital público com a

concorrência, decorrentes do direito da UE e acolhidos no artigo 1.º do Código[38], os quais, além do mais, são princípios constitucionais e administrativos, razão pela qual a mesma não procedeu a uma avaliação devida das circunstâncias da situação concreta, uma vez que a expressão financeira do contrato era suscetível de envolver um elevado interesse económico para agentes económicos de outros Estados membros[39].

Em 2011 o TJ ainda não havia construído o conceito de interesse transfronteiriço certo, razão pela qual o TdC não o pôde empregar. Ainda assim, na sua decisão, o órgão jurisdicional português teve em conta a anterior jurisprudência do TJ sobre contratos públicos excluídos do âmbito de aplicação obrigatório das diretivas europeias sobre contratação pública, e que atrás citámos, bem assim a Comunicação Interpretativa da Comissão Europeia relativa ao direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos ou só parcialmente abrangidos pelas diretivas comunitárias, de 1 de agosto de 2006.

Igualmente em sede de fiscalização prévia, no acórdão de 19 de abril de 2017[40], o TdC, invocando a jurisprudência consolidada do TJ[41], lembrou que:

> "*a aplicação das regras fundamentais e dos princípios gerais do Tratado aos procedimentos de adjudicação dos contratos de montante inferior ao limiar de aplicação das disposições comunitárias pressupõe que os contratos em causa tenham um interesse transfronteiriço certo*".

Nos acórdãos proferidos em 19 de abril de 2017[42] e em 26 de abril do mesmo ano[43], o TdC fundamentou na presença de *interesse transfronteiriço certo* a publicidade obrigatória no JOUE, do anúncio de abertura de procedimentos pré-contratuais com vista à celebração de contratos públicos,

---

natureza de Entidade Pública Empresarial logo, na altura, não se encontrando abrangida pela aplicação da Parte II do CCP por força do n.º 3, então em vigor, do artigo 5.º, pelo que não estava obrigada a lançar um procedimento pré-contratual aberto à concorrência (*v.g.* concurso público), optando pelo procedimento de ajuste direto, ainda que dirigindo o convite a três entidades.

38 Ainda de acordo com os pontos III e IV do sumário, "*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 procedimentos, quer a mais ampla observância de outros princípios que estão intimamente relacionados com aqueles: o da transparência e o da publicidade;*
Ainda que não sejam aplicáveis os procedimentos estabelecidos nas Directivas comunitárias e no Código dos Contratos Públicos, as entidades públicas estão obrigadas a adoptar procedimentos de contratação que salvaguardem o respeito pelos princípios acima indicados e, designadamente, o da concorrência".

39 Cfr. Cátia VIVEIROS, Interesse Transfronteiriço Certo (no âmbito da contratação pública), *in* Nuno CUNHA RODRIGUES (coordenação), *Direito Internacional e Europeu da Contratação Pública*, Lisboa, 2017, p. 55, disponível *in* eBook_ContratacaoPublica_IE_UL.pdf (ideff.pt).

40 Acórdão n.º 12/2017, da 1.ª Secção/PL, proferido no processo n.º 115/2016-SRAT; RO n.º 7/2017.

41 Casos, já citados, *Comissão vs. Irlanda*, *SECAP e Santorso;* e *Serrantoni e Consorzio stabile edili*.

42 Acórdão n.º 13/2017, da 1.ª Secção/PL, proferido no processo n.º 56/2016-SRATC; RO n.º 14/2016.

43 Acórdão n.º 16/2017, da 1.ª Secção/PL, proferido no processo n.º 90/2016-SRA; RO n.º 20/2016.

por ser mais ampla e centralizada, de onde decorre o caráter meramente facultativo da publicidade nacional, de âmbito menos alargado.

4.4.2. Na jurisdição administrativa

Mediante um raciocínio que procurou conjugar a mencionada Comunicação Interpretativa da Comissão Europeia, agora já com o conceito de *interesse transfronteiriço certo*, tal como construído pelo TJ, o Supremo Tribunal Administrativo (STA) referiu o seguinte:

> "*A circunstância das diretivas não serem aplicáveis aos procedimentos ou contratos não obstará à subordinação destes às referidas normas e princípios dos Tratados e aos princípios fundamentais de contratação pública exigindo-se, porém, para uma tal subordinação que tais procedimentos ou contratos revistam dum interesse transfronteiriço certo*"[44].

Na fundamentação[45], o STA manifestou, por um lado, o cuidado de alicerçar aquela conclusão na jurisprudência consolidada do TJ[46], da qual se extrai que:

> "*a circunstância das diretivas não serem aplicáveis aos procedimentos ou contratos não obstará à subordinação destes às referidas normas e princípios dos Tratados e aos princípios fundamentais de contratação pública exigindo-se, porém, para uma tal subordinação que tais procedimentos ou contratos revistam dum interesse transfronteiriço certo mercê de serem objetivamente suscetíveis de interessar aos operadores económicos estabelecidos em Estados-Membros diferentes do Estado a que pertence entidade adjudicante*".

Igualmente socorrendo-se da jurisprudência do TJ, o STA, por outro lado, também arrolou os principais critérios objetivos que contribuem para a determinação da existência, ou inexistência, de interesse transfronteiriço certo, a saber: *(i)* a *importância económica do contrato*[47]; *(ii)* as *características do contrato*[48]; *(iii)* o *local geográfico da sua execução*[49]; ou *(iv)* os *seus aspetos*

---

[44] Acórdão da 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo, de 20 de outubro de 2016, processo 01472/14, disponível *in* Acordão do Supremo Tribunal Administrativo (dgsi.pt), ponto II do sumário.

[45] Cfr. pontos XXX a XXXV do acórdão, inseridos na respetiva fundamentação de direito.

[46] O STA invocou os citados acórdãos *SECAP e Santorso*; *Teleaustria e Telefonadress*; *Coname*; *Parking Brixen*; e *Comissão vs. Irlanda*; e ainda os acórdãos *Anav*, de 06 de abril de 2006, processo C-410/04, Col. 2006, I-03303; *ASM Brescia*, de 17 de julho de 2008, processo C-347/06, Col. 2008, I-05641; *Azienda sanitaria locale n.º 5 Spezzino*, de 11 de dezembro de 2014, processo C-113/13, Col. 2014, 2440; *Generali-Providencia Biztosító*, de 18 de dezembro de 2014, processo C-470/13, Col. 2014, 2469; *Enterprise Focused Solutions*, 16 de abril de 2015, processo C-278/14, Col. 2015, 228; e *UNIS*, de 17 de novembro de 2015, processos C-25/14 e C-26/14, Col. 2015, 821.

[47] Invocando os citados acórdãos *Coname*; e *SECAP e Santorso*,

[48] Socorrendo-se do citado acórdão *Enterprise Focused Solutions*.

[49] Evocando o citado acórdão *ASM Brescia*, mas também o acórdão *Belgacom* (processo C-221/12) de 14 de novembro de 2013, igualmente do TJ.

técnicos[50], não deixando de alertar para o aspeto de a avaliação dever ser feita em função das características e circunstâncias do procedimento concreto, ou do contrato *sub judice*, e não hipotética nem abstratamente[51].

5. ENFIM, O CONCEITO DE INTERESSE TRANSFRONTEIRIÇO CERTO NO CCP EM (MAIS) UMA OCASIÃO PERDIDA PARA A SUA CONSAGRAÇÃO MAIS ROBUSTA

Até à revisão de 2022, o CCP foi alheio ao conceito de interesse transfronteiriço certo, pelo menos nunca o empregando expressamente, o que se pode justificar não apenas pela origem – pretoriana – deste ser posterior à aprovação, em 2008, daquele, mas também porque as diretivas de 2004 europeias sobre contratação pública, transpostas para o ordenamento português pelo mencionado Código não o empregavam (cronologicamente, aliás, nem poderiam). Além do mais, o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que procedeu à nona alteração do CCP e transpôs as diretivas de 2014, que, como vimos, positivaram o referido conceito, esteve longe de merecer elogios da doutrina. A Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que aprovou medidas especiais de contratação pública e também alterou o CCP, correspondeu a mais uma ocasião perdida.

Note-se, contudo, que a ausência de consagração legislativa expressa, ao nível do CCP ou de um qualquer outro ato legislativo sobre contratação pública (*v.g.* Lei n.º 30/2021, de 21 de maio), não significa, de todo, a irrelevância de tal conceito na nossa ordem jurídica (aliás, nos ordenamentos dos Estados membros da União que, porventura, não o tenham positivado nas respetivas normas nacionais sobre contratação pública), dado o inquestionável valor da jurisprudência do TJ como fonte do direito da UE.

Uma das matérias, aliás, para a qual já se chamava a atenção, em termos de (in)compatibilidade do CCP com o direito da UE sobre contratação pública, precisamente por desconsiderar o conceito de *interesse transfronteiriço certo*, era a matéria dos *contratos reservados*[52].

---

50 Lembrando o citado acórdão *SECAP e Santorso*.

51 De acordo com o aresto, "*... uma tal aferição não pode ser deduzida hipoteticamente de determinados elementos que, considerados de maneira abstrata, poderiam constituir indícios nesse sentido, mas antes deve decorrer de maneira positiva duma apreciação concreta das circunstâncias do contrato em causa*" (cfr. ponto XXXII do acórdão).

52 Cfr. Pedro COSTA GONÇALVES, A reforma de 2021 do CCP em matéria de contratos reservados e de modificações objetivas de contratos, *in* Carla AMADO GOMES, Ricardo PEDRO, Tiago SERRÃO e Marco CALDEIRA, *Comentário ao Código dos Contratos Públicos*, Volume I, 4.ª edição, Lisboa, 2021, p. 48.

5.1. A consagração do interesse transfronteiriço certo no domínio dos contratos reservados (artigo 54.º-A do CCP)

Aquele cenário alterou-se com o Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro, que alterou a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que aprovou medidas especiais de contratação pública, o CCP e o Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto, que procedeu à simplificação de procedimentos administrativos necessários à prossecução de atividades de investigação e desenvolvimento, o qual consagrou, enfim, o conceito de *interesse transfronteiriço certo* no CCP, mais precisamente na parte final da alínea c) do n.º 1 do respetivo artigo 54.º-A.

De acordo com a renovada redação desta norma, a prerrogativa de as entidades adjudicantes reservarem a possibilidade de ser candidato ou concorrente continua a destinar-se a:

> "*Entidades com sede e atividade efetiva no território da entidade intermunicipal em que se localize a entidade adjudicante, em procedimentos promovidos por entidades intermunicipais, associações de autarquias locais, autarquias locais ou empresas locais para a formação de contratos de locação ou aquisição de bens ou móveis ou aquisição de serviços de uso corrente, de valor inferior ao limiar referido na alínea c) do n.º 3 do artigo 474.º...*".

Acrescentando-se, no entanto, o segmento:

"*... e desde que os mesmos não revelem interesse transfronteiriço certo*"[53].

Neste aditamento reside uma das novidades[54] da nova alínea c) do n.º 1 do artigo 54.º-A, atinente aos contratos reservados.

O *interesse transfronteiriço certo* foi ali positivado como *requisito negativo* cujo racional consiste em restringir a faculdade de as entidades adjudicantes reservarem a possibilidade de ser candidato ou concorrente em relação às entidades previstas na referida alínea c) do n.º 1 do artigo 54.º-A, o que melhor se compagina com o direito da UE, tanto no que tange aos seus princípios (*v.g.* da igualdade e não discriminação, da concorrência), como no que concerne às respetivas liberdades

---

[53] Esta alteração mereceu, aliás, relevo logo no preâmbulo do Projeto de Decreto-Lei 32/XXIII/2022, incluído nos respetivos trabalhos preparatórios. Segundo o preâmbulo: "*clarifica-se que a possibilidade de reservar contratos a determinadas entidades para a formação de um conjunto de contratos de uso corrente de valor inferior ao limiar das diretivas depende da circunstância de estes não revelarem interesse transfronteiriço certo*".

[54] Por outro lado, a nova alínea c) do n.º 1 do artigo 54.º-A do CCP também suprimiu a menção à alínea "*b) do n.º 4* [relativo à aquisição de alguns serviços] *do artigo 474.º*", matéria onde, portanto, deixaram de ser possíveis, legalmente, "*contratos reservados*", algo que melhor se compagina com as exigências do direito da UE da contratação pública, e com os princípios dele decorrentes, como sejam os da concorrência, imparcialidade, prossecução do interesse público e igualdade e não discriminação, tão caros à matéria da contratação pública em Portugal, como se retira do artigo 1.º-A do CCP.

fundamentais (de circulação mercadorias, prestadores de serviços e estabelecimentos) previstos no TFUE.

Refira-se ainda que o regime jurídico anterior configurava, manifestamente, uma situação suscetível de sujeitar o Estado português *(i)* quer às ações por incumprimento genericamente previstas nos artigos 258.º a 260.º do TFUE (a tramitar no TJ), *(ii)* quer a ações de responsabilidade civil extracontratual com vista à reparação de danos (a tramitar nos tribunais nacionais)[55], na medida em que, com a aprovação e vigência de normas internas restritivas daquelas liberdades, o legislador nacional violou, inequivocamente, o direito da UE dos contratos públicos[56] e em geral.

5.2. A conveniência na consagração do interesse transfronteiriço certo no domínio das limitações à escolha das entidades convidadas (artigo 113.º do CCP)

Não obstante, o legislador português poderia ter aproveitado a mesma oportunidade para consagrar o conceito de *interesse transfronteiriço certo* também, designadamente, no n.º 4 do artigo 113.º do CCP, o qual, derrogando o n.º 2 do mesmo artigo, relativo à "*Escolha das entidades convidadas*", estabelece que nos "*procedimentos de ajuste direto para a formação de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços de uso corrente promovidos por autarquias locais*", não se aplica o limite quanto à contratação sucessiva dos mesmos adjudicatários (previsto naquele n.º 2) sempre que: *i)* a entidade convidada seja uma pessoa singular ou uma micro, pequena ou média empresa, devidamente certificada nos termos da lei, com sede e atividade efetiva no território do concelho em que se localize a entidade adjudicante; e *ii)* a entidade adjudicante demonstre fundamentadamente que, nesse território, não há outra fornecedora do tipo de bens ou serviços a locar ou a adquirir.

Nessa medida, justifica-se, por exemplo, a "adenda" no corpo do n.º 4 [ou a introdução de uma nova alínea c)] de um novo requisito negativo, semelhante ao que foi introduzido alínea c) do n.º 1 do artigo 54.º-A, alusivo à inexistência de *interesse transfronteiriço certo*[57], assim se restringindo a prerrogativa, conferida às entidades adjudicantes, de escolherem "*entidades às quais já tenham adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de*

---

55 Cfr. Carlos Carranho PROENÇA, *op. cit.*, pp. 383 e ss. (para as ações por incumprimento) e pp. 629 e ss. (para as ações de indemnização).

56 Cfr. Pedro FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 50.

57 De *iure constituendo*, sugere-se uma possível redação para o n.º 4 do artigo 113.º do CCP: "*O disposto no n.º 2 não se aplica aos procedimentos de ajuste direto para a formação de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços de uso corrente, desde que os mesmos não revelem interesse transfronteiriço certo, promovidos por autarquias locais sempre que:…*".

consulta prévia ou ajuste direto adotados nos termos do disposto nas alíneas c) e d) do artigo 19.º e alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas".

Até lá, manter-se-á o desrespeito, pelo Estado Português, do direito da UE, particularmente o referente aos contratos públicos[58], com as potenciais consequências, já expostas, em termos de eventuais demandas quer em sede de ação por incumprimento, quer no âmbito de ações de indemnização.

6. CONCLUSÃO

Na determinação dos contratos públicos de valor abaixo dos limiares comunitários *de minimis* que determinam a sua sujeição obrigatória às diretivas europeias sobre contratação pública, nomeadamente aos respetivos procedimentos pré-contratuais, releva o conceito de *interesse transfronteiriço certo*, de formulação pretoriana, entretanto, positivado nas referidas diretivas.

Tratando-se de um *conceito geral e indeterminado*, o seu preenchimento será avaliado, caso a caso, em última instância pelo juiz nacional do contrato público *sub judice*, considerando a relevância económica do contrato (*v.g.* havendo financiamento europeu), mas também o local da sua execução (*v.g.* se for junto à fronteira entre dois Estados membros da UE) e as características técnicas do objeto (*v.g.* empreitada de obras públicas, serviço, fornecimento) do contrato público pretendido (sem embargo de outros possíveis elementos de conexão com a relevância transfronteiriça).

Trata-se ainda de um conceito cuja pertinência mais avulta, designadamente, quando os valores contratuais envolvidos, embora situando-se abaixo, se aproximem dos limiares comunitários previstos nas diretivas e, em Portugal, no artigo 474.º do CCP.

Mas não apenas: igualmente no âmbito de aplicação da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que, além de alterar o CCP, também consagrou medidas especiais de contratação pública, quando os valores contratuais de empreitadas de obras públicas se aproximem dos € 750.000,00, definidos na alínea b) do seu artigo 2.º como limite máximo do procedimentos adjudicatórios de consulta prévia simplificada, será mais prudente e conforme ao direito da UE lançar um procedimento de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação simplificados, porventura com publicidade

[58] Cfr. Pedro FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 51.

internacional, em vez de se optar pelo primeiro dos procedimentos adjudicatórios atrás referidos (que é um procedimento por convite, logo fechado à concorrência).

Apesar de, inquestionavelmente, merecer nota positiva, a consagração do conceito de *interesse transfronteiriço certo* nas alterações operadas ao CPP em 2022, cingida à disposição referente aos contratos reservados (artigo 54.º-A), legitima a ilação segundo a qual o legislador português foi parco, podendo-se conjeturar, de *iure condendo*, a sua positivação também, designadamente, no n.º 4 do artigo 113.º.

Ainda de *iure constituento*, uma consagração mais ambiciosa e, por ventura, mais compatível com o direito da UE sugere a consagração do conceito de *interesse transfronteiriço certo* no próprio artigo 474.º do CCP, referente aos limiares europeus, *maxime* no que tange a contratos cujos valores, embora situados abaixo, se aproximem desses limiares.

Da presença de *interesse transfronteiriço certo* decorre que os contratos públicos de valor abaixo dos limiares *de minimis* que determinam a sua sujeição obrigatória às diretivas europeias sobre contratação pública estejam, ainda assim, sujeitos a tais diretivas; no mínimo, estarão sujeitos ao direito da UE, designadamente aos princípios gerais dos Tratados e aos princípios específicos sobre contratação pública.

O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE FINANCEIRA E O PROBLEMA DA JUSTICIABILIDADE EM CONTEXTO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL[1]

José Francisco Bigotte da Veiga[2]

SUMÁRIO

I. Introdução **II.** A função de controlo **III.** O Princípio da legalidade financeira **IV.** Desenvolvimentos provocados pela Inteligência Artificial no mundo jurídico. **V.** O núcleo humano essencial: a tomada de decisão, sua fundamentação e explicabilidade. **VI.** Conclusões.

[1] O presente artigo de investigação foi elaborado no âmbito do *Seminário Geral* do 3.º Ciclo do Curso de Doutoramento em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2021/2022) e sujeito à apreciação do Senhor Doutor JOSÉ MANUEL QUELHAS, a quem agradecemos genuinamente, tendo beneficiado de atualizações, desenvolvimentos e sugestões.

[2] Licenciado em Direito e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas, ambos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, encontrando-se inscrito no Doutoramento em Direito na mesma Faculdade. É atualmente Advogado e Técnico Especialista na Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) e Assistente Convidado da Área de Direito Comum no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL- IPL). As opiniões expressas no presente artigo são pessoais e não vinculam nenhuma das entidades com as quais o Autor colabora profissionalmente.

I. INTRODUÇÃO

O presente artigo procura oferecer um contributo reflexivo em contexto de alterações provocadas pela Inteligência artificial no mundo jurídico. Ao mesmo tempo, procura-se relacionar o tema com a *justiciabilidade* – associada ao princípio da legalidade financeira.

Para tanto, é necessário, em primeiro lugar, como forma de enquadramento, referirmo-nos à função de controlo e ao papel que, nesse âmbito, o Tribunal de Contas desempenha. De seguida, procuramos referir-nos ao próprio princípio da legalidade financeira, na sua dimensão mais ampla, focando, em matéria de *justiciabilidade*, a diferença entre *legalidade* e *mérito*.

Antes de terminarmos, damos conta de alguns desenvolvimentos em matéria de Inteligência Artificial em contexto jurídico. Fazemos notar que, nessa parte, não nos focamos unicamente em matérias que seriam da competência dos Tribunais de Contas, mas procuramos uma abordagem mais abrangente, partindo de experiências nacionais e internacionais em diferentes ramos do Direito. O ponto está que, sendo as experiências em causa de caráter eminentemente jurídico, algumas das suas funcionalidades e, inerentemente, as conclusões que acerca delas se possam retirar são, em certa medida, transversais à atuação jurídica.

Convém ainda referir que, no âmbito da Inteligência Artificial, descartamos do objeto do presente estudo problemáticas relacionadas com a regulação destes sistemas (no que, na expressão inglesa, se designa de *Law for AI*), preocupando-nos unicamente com a utilização dos sistemas pelo Direito (*AI for Law*) e, em particular, a sua configuração quanto aos Tribunais de Contas

Por último, na sequência do percurso anterior, indagamos acerca de eventuais vantagens que permitam ajudar especificamente os Tribunais de Contas na sua função e clamamos ainda sobre as conceções que podem colocar em causa o reduto essencial da sua função decisória. Em consequência, verificamos em que medida a *justiciabilidade* sofre mudanças ou influências em razão da Inteligência Artificial.

II. A FUNÇÃO DE CONTROLO

"Controlo" é uma palavra de origem latina, cujo registo documental mais antigo remonta a 1367, significando "*lista, rol, registo em duplicata, contralista*" e que hoje se refere, *inter alia*, a uma "*monitorização, fiscalização ou exame minucioso, que obedece a determinadas expectativas, normas*

convenções"[1]. SOUSA FRANCO complementa a definição, do ponto de vista jurídico, referindo que o controlo se refere a um "*segundo registo (ou verificação) organizado para verificar o primeiro, ou o conjunto das acções destinadas a confrontar uma acção principal (controlada) com os seus objectivos ou metas e com os princípios e regras a que deve obedecer*"[2]. Segundo o ínsigne Professor, à *ação* (entendida no seu plano e execução) segue-se um *controlo* (com a avaliação dos resultados, o confronto com o plano e a revisão eventual)[3]. Naturalmente, o controlo não pressupõe o exercício individual de uma só entidade, nem de um só tipo, em especial em sociedades que se vão complexificando e em que diversas instituições assumem diferentes competências legais. Desta forma, ao controlo jurisdicional[4] soma-se o controlo político[5], o controlo social[6] e o controlo da Administração por órgãos externos independentes[7]. Naturalmente, é sobretudo o primeiro e o último que nos interessam nesta sede. Quanto à forma de controlo pela Administração[8], destaca-se o controlo financeiro (também designado de *controlo das finanças públicas*). O objetivo será o de "*assegurar a adequação da gestão (pública ou privada) dos recursos financeiros públicos às normas ético-jurídicas e técnicas que a enquadram*"[9], não representando um *fim em si mesmo*, mas antes um meio para detetar infrações ou desvios aos princípios da legalidade, economia, eficiência, eficácia da gestão financeira pública[10].

O controlo pode também ser interno ou externo. É o segundo, *i.e.*, aquele que corresponde a uma "[f]*iscalização realizada por um órgão externo, independente da entidade ficalizada*"[11] que é (mais) relevante para o presente estudo. De acordo com PAULO NOGUEIRA DA COSTA, este controlo obedece aos seguintes critérios: "*(i) exercido por um órgão técnico independente da entidade controlada, (ii)*

---

1 Cf. HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles – *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Círculo de Leitores, 2002, p. 1071.

2 Cf. FRANCO, António de Sousa – *O Controlo da Administração Pública em Portugal*. Lisboa, 1993, p. 1.

3 *Idem*, p. 3.

4 Parte da ideia da subordinação da Administração à lei, podendo os Tribunais organizar-se numa dualidade entre jurisdição administrativa e o da unidade de jurisdição. Cf. FRANCO, António de Sousa – *O Controlo da Administração Pública em Portugal*. Lisboa, 1993, p. 8 e ainda ANDRADE, José Vieira de – *Lições de Direito Administrativo*. 5.ª Ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, pp. 40-45.

5 Exercido pelo Governo, por exemplo, em relação ao poder local, mas também por Assembleias Representativas. Cf. FRANCO, António de Sousa – *O Controlo da Administração Pública em Portugal*. Lisboa, 1993, p. 9.

6 Entendido como aquele que é feito diretamente pela coletividade, seja organizada em função de associações representativas de diversos interesses, seja pela própria comunicação social, etc. Cf. FRANCO, António de Sousa – O Controlo da Administração Pública em Portugal. Lisboa, 1993, p. 9.

7 Corresponde àquele que é efetuado por Auditores Gerais (órgãos não jurisdicionais de auditoria), Tribunais de Contas, Provedores (nos países escandinavos), etc. Cf. FRANCO, António de Sousa – *O Controlo da Administração Pública em Portugal*. Lisboa, 1993, p. 9.

8 SOUSA FRANCO procede a uma exaustiva classificação de formas de controlo. Cf. FRANCO, António de Sousa – *O Controlo da Administração Pública em Portugal*. Lisboa, 1993, pp. 11-13.

9 Cf. COSTA, Paulo Nogueira da – *O Tribunal de Contas e a boa governança*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 28.

10 *Idem*.

11 Cf. FRANCO, António de Sousa – *O Controlo da Administração Pública em Portugal*. Lisboa, 1993, p.15.

realizado, em regra, a posteriori, *(iii) e que tem em vista a garantia da legalidade substancial da gestão, (iv) operando, tendencialmente, a um nível macro (macrocontrolo)*"[12]. Ora, tendo em conta este critério, distinguido em Portugal sobretudo tendo em conta o critério orgânico, é ao Tribunal de Contas, enquanto Instituição Superior de Controlo, que compete o controlo externo.

A este respeito, importa esclarecer, a breve traço, em que consiste uma Instituição Superior de Controlo e a sua inclusão em organizações internacionais. De acordo com JOSÉ TAVARES, estas entidades obedecem aos seguintes requisitos: "*a) São órgãos publicos; b) constituem o nível mais elevado de controlo; c) O controlo desenvolvido é um controlo externo; d) São dotados de independência, embora com garantias de grau variado; e) O Parlamento é o destinatário privilegiado da sua actividade (excluindo a actividade jurisdicional (quando exista)*"[13]. Segundo PAULO NOGUEIRA DA COSTA, o Parlamento, neste âmbito, assume particular relevância, enquanto representante dos cidadãos, já que são estes os principais recetores do trabalho destas entidades, sobretudo se estas, mediante o poder constituinte, forem consideradas *órgãos de soberania*[14], o que, como sabemos, sucede nos termos do artigo 214.º da Constituição[15].

Quanto à inclusão das diversas Instituições Superiores de Controlo em organizações internacionais, importa, no que ao Tribunal de Contas diz respeito, destacar a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) e a organização regional europeia *European Organization of Supreme Audit Institutions* (EUROSAI) e ainda a Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISCCPLP).

---

12 Cf. COSTA, Paulo Nogueira da – *O Tribunal de Contas e a boa governança*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 32.

13 Cf. TAVARES, José F. F. – *Do visto em especial - Conceito, natureza e enquadramento da actividade de Administração*. Coimbra: Almedina, 1998, pp. 32-33.

14 Cf. COSTA, Paulo Nogueira da – *O Tribunal de Contas e a boa governança*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 35.

15 Nos termos do n.º 1 do mencionado artigo, "*O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe (…)*". Segundo JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, este artigo clarificou a natureza jurisdicional do Tribunal de Contas, uma vez que se verifica a classificação, por parte de alguma doutrina de *órgão da Administração do Estado*. Cf. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. III. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p.159. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA também comentam que *estão afastados* outros modelos, designadamente de ligação do Tribunal de Contas ao Governo ou ao Parlamento e que, ao invés, a Constituição "*aponta para um estatuto jurídico-constitucional de independência, pessoal e material, típico dos tribunais, de forma a prosseguir as importantes funções de controlo financeiro que lhe estão constitucionalmente atribuídas*".Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital – *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4.ª. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 574). Em todo o caso, VITAL MOREIRA, considera que o Tribunal de Contas assume uma dupla função administrativa e jurisdicional. Nas suas palavras, "*Entre nós, o TC reveste uma natureza mista (órgão jurisdicional e órgão de controlo administrativo) e tem duas funções principais: a de controlo (*review*) e de responsabilização (*accountability*)*". Cf. MOREIRA, Vital – "O Tribunal de Contas e a Reforma da Administração Pública" *In* SOUSA, Alfredo José de (dir.) e TAVARES, José F. F. (coord.). Comemorações dos 150 anos de Tribunal de Contas. Lisboa: Tribunal de Contas, 2000, p. 55.

Para terminar este ponto, uma palavra se impõe sobre a independência. Sem desenvolver, porque esta não é objeto do presente estudo, dir-se-á, com PAULO NOGUEIRA DA COSTA, que a independência é "*um princípio estrutural de funcionamento, que permite que a função fiscalizadora seja exercida com objetividade e imparcialidade, revelando-se, assim, imprescindível para manter a confiança democrática depositada nos órgãos de controlo financeiro externo*"[16].

III. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE FINANCEIRA

Neste âmbito, tendo presente a *justiciabilidade*, atentamos na consideração de uma legalidade financeira, indagando acerca do seu papel meramente formal ou também material.

A Constituição refere-se ao princípio da legalidade[17] no seu artigo 103.º que estabelece como objetivo do sistema fiscal a "*satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza*", mais esclarecendo o n.º 2 que os impostos "*são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes*".

Primeiramente, refira-se que o entendimento do princípio na sua dimensão formal implica que se vede a apreciação do mérito da decisão, em homenagem ao princípio da separação de poderes, evitando o que poderia ser entendido como um "*governo de juízes*".

Não obstante, alguma doutrina chama a atenção para a necessidade de promover uma interpretação destas normas com as do artigo 266.º da Constituição, designadamente no que respeita à boa administração e à prossecução do interesse público[18]. Ora, a matéria em causa (consideração meramente formal ou também material) está umbilicalmente ligada à problemática da discricionariedade administrativa e da sua tutela judicial. Neste âmbito, JOÃO CAUPERS e VERA EIRÓ referem explicitamente que a legalidade "*não garante a boa decisão administrativa: somente autoriza um conjunto de decisões conformes à lei, de entre as quais algumas serão, naturalmente, melhores do que outras*"[19]. Desta forma, distinguem *legalidade* e *mérito*[20], referindo, ainda assim, que não

---

16 Cf. COSTA, Paulo Nogueira da – *O Tribunal de Contas e a boa governança*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 36.

17 Note-se que este é também o artigo da legalidade fiscal. Para maiores desenvolvimentos cf. DOURADO, Ana Paula – *Direito Fiscal*. 4.ª ed. Coimbra: Almedina, 2019, pp. 156 ss.

18 Cf. COSTA, Paulo Nogueira da – *O Tribunal de Contas e a boa governança*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 236.

19 Cf. CAUPERS, João; Vera EIRÓ – *Introdução ao Direito Administrativo*. 12.ª ed. Âncora, 2016, p. 83.

20 De acordo com os mesmos Autores, a legalidade corresponde a "*toda a zona da decisão administrativa em que esta é suscetível de um juízo de conformidade ou desconformidade com o 'bloco legal'*" e o mérito como "*a zona da decisão administrativa que escapa a tal juízo – apenas estando sujeita a juízos de oportunidade e conveniência*".

resultam de *compartimentos estanques*, mais concluindo que o controlo jurisdcional opera apenas no campo da legalidade[21]. Já LIA OLEMA CORREIA, na esteira de SOUSA FRANCO[22], defende[23] que os princípios gerais administrativos e, bem assim, aqueles que respeitam à matéria financeira exigem "*à autoridade administrativa não só o dever de atuar, mas o modo de atuar de forma a satisfazer eficaz e eficientemente o interesse púbico tutelado*". Mais acrescenta a mesma Autora que a margem de discricionariedade deixada ao decisor é menor e que o dever que impende sobre a Administração não é o de simplesmente administrar, mas antes o de *bem administrar*[24].

Por sua vez, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA referem, em comentário à Constituição, que este artigo, estabelecendo os objetivos do sistema fiscal, interessa-se com "*a eficácia e a eficiência dos sistemas na geração de receitas*"[25].

Em suma, também por estes motivos, PAULO NOGUEIRA DA COSTA, socorrendo-se do artigo 266.º da CRP, refere que "*apenas um conceito amplo de legalidade financeira é compatível coerente com os fundamentos da Constituição da República e com os fundamentos aí positivados designadamente os princípios da prossecução do interesse público, do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé*"[26]. Por outras palavras, o *dever de boa administração* depende da conjugação de uma

---

21 Cf. CAUPERS, João; Vera EIRÓ – Introdução ao Direito Administrativo. 12.ª ed. Âncora, 2016 , pp. 83-84.

22 SOUSA FRANCO, referindo-se à revisão constitucional de 1989 e dando nota de um caráter histórico da mesma (citando as palavras proferidas pelo então deputado Rui Machete), refere: "*É certo que o 'controlo da legalidade que lhe é cometido não pode, nos nossos dias, limitar-se a um controlo da legalidade* stricto sensu*, a um mero juízo de subsunção entre aquilo que está formalmente descrito na lei e aquilo que está formalmente descrito nas despesas submetidas à apreciação do Tribunal de Contas'. Pelo contrário, 'há que atender à legalidade substantiva em toda a sua amplitude, incluindo, portanto, aspectos que, outrora, eram considerados como extravasando da legalidade e pertencentes ao mérito'. Mas, se dúvidas houvesse acerca da amplitude da legalidade, cujo controlo é assegurado pelo Tribunal de Contas, elas seriam resolvidas com a consagração do princípio da proporcionalidade, como orientador da atividade por ele desenvolvida. É que, da interligação entre o princípio da legalidade, entendido na sua evolução, e o princípio da proporcionalidade, actualmente consagrado, resultam outros critérios que permitem garantir os princípios da eficiência, da economia e da eficácia"*. Cf. FRANCO, António de Sousa – "A Reforma do Tribunal de Contas". *In* Revista do Tribunal de Contas Julho-Dezembro de 1991, pp. 111-112.

23 PAULO NOGUEIRA DA COSTA refere que esta é também a posição de GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS e de JOSÉ TAVARES. Cf COSTA, Paulo Nogueira da – *O Tribunal de Contas e a boa governança*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 22).

24 Cf. CORREIA, Lia Olema – "O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira". *In* Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco. Vol. II. Coimbra Editora, 2006, p. 795.

25 Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital – *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4.ª. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 1088.

26 Cf. COSTA, Paulo Nogueira da – *O Tribunal de Contas e a boa governança*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 221.

legalidade entendida em sentido estrito com os outros princípios constitucionais, orientadores da ação[27].

Aqui chegados, importa perguntar pela *justiciabilidade*. Em que medida entra este conceito na noção de legalidade? Ou, talvez com maior amplitude, socorrendo-nos de GOMES CANOTILHO, perguntamos se existem insuficiências dogmáticas e doutrinais quanto ao problema da *justiciabilidade* no âmbito do direito financeiro em geral[28].

A argumentação aponta no sentido de não se verificar uma *justiciabilidade diminuída* no Direito Financeiro[29], por três razões.

Em primeiro lugar, aceitá-la seria, no seu entendimento, permitir uma "*blindagem justicial*" de toda a constituição económica, quando o que será necessário apurar é uma "*filtração normativa dos princípios económico-financeiros*".

Em segundo lugar, chama a atenção para o facto de o controlo jurídico não ser o único que se exerce nesta sede. A título de nota, refira-se o controlo político, protagonizado pelo Parlamento. Não obstante, naturalmente, se a *César o que é de César*, está vedado ao Tribunal de Contas efetuar um controlo político, o que não é o mesmo que dizer que lhe está vedado *o* controlo. Segundo GOMES CANOTILHO, o ponto é que *o* controlo deve ser promovido atendendo aos "*princípios económico-financeiros depois de positivamente filtrados*"[30].

Por último, entende que se apenas se atentasse na *legalidade formal*, não levando a sério as ideias da *rentabilidade, eficácia e eficiência* no empregos dos dinheiros públicos, estar-se-ia a colocar em causa o princípio da responsabilidade constitucional do mau emprego dos dinheiros públicos. Nas palavras de PAULO NOGUEIRA DA COSTA, "[u]*ma compreesnsão restrita da legalidade financeira contribui, em larga medida, para 'desarmar' os Tribunais de Contas na luta que, nos termos constitucionais, devem travar contra a má utilização dos dinheiros públicos*"[31].

Em suma, pelo que ficou exposto, percebe-se que, neste âmbito, o *princípio da legalidade* deve compreender, evidentemente, além do aspeto estritamente jurídico, o aspeto financeiro, sob pena de, em tese, se colocar em causa a própria função dos Tribunais de Contas. Não obstante, na sua análise

---

[27] Cf. CORREIA, Lia Olema – "O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira". *In* Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco. Vol. II. Coimbra Editora, 2006, pp. 795-797.

[28] Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes – "O Tribunal de Contas como Instância Dinamizadora do Princípio Republicano". *In* Revista do Tribunal de Contas janeiro-junho (48) de 2008, p. 36

[29] *Idem.*

[30] *Idem.*

[31] Cf. COSTA, Paulo Nogueira da – *O Tribunal de Contas e a boa governança*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 225.

e consideração parcimoniosa, não deve ser esquecido, como se indicou, que o julgamento do critério de decisão não obedece a uma aferição política (de *opções públicas* que tenham sido tomadas), mas de conjugação sistemática dos princípios constitucionais vinculantes, designadamente, da proporcionalidade, igualdade e imparcialidade.

IV. DESENVOLVIMENTOS PROVOCADOS PELA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO MUNDO JURÍDICO

Analisado o princípio da legalidade financeira e a sua *justiciabilidade* importa, antes de retirarmos as necessárias conclusões, verificarmos os desenvolvimentos que a Inteligência Artificial tem provocado e os desafios com que, em consequência, o mundo jurídico (globalmente considerado, nomeadamente, no papel da advocacia e da magistratura) se debate.

Primeiramente, em relação próprio conceito de inteligência artificial, importa referir que muitas definições têm vindo a ser sugeridas ao longo dos anos, procurando abarcar diferentes realidades que se vão desencadeando[32]. De acordo com a Proposta de Regulamento Inteligência Artificial[33], apresentada pela Comissão Europeia, em abril de 2021, um sistema de Inteligência Artificial é um "*programa informático desenvolvido com uma ou várias das técnicas e abordagens enumeradas no anexo I, capaz de, tendo em vista um determinado conjunto de objetivos definidos por seres humanos, criar resultados, tais como conteúdos, previsões, recomendações ou decisões, que influenciam os ambientes com os quais interage*" (artigo 3.º, n.º 1).

Ora, num âmbito como o mencionado, percebe-se que "[n]*a área jurídica, a tecnologia pode agilizar e melhorar o trabalho dos profissionais, oferecendo respostas muito mais rápidas à sociedade, a partir de máquinas que trabalham de forma integrada com as pessoas no mundo real e passam a ser capazes de entender dados, aprender com eles e até mesmo raciocinar*"[34].

---

[32] Cf. CARDOSO, Amílcar – "Por uma Inteligência Artificial mais Humana". In Dirigir & Formar. janeiro-março de 2009, p. 12.

[33] Cf. Documento COM(2021) 206 final. Disponível *online*: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF [Última consulta: novembro de 2022]. À data da redação deste artigo, a mencionada proposta encontra-se em fase de discussão (1.ª leitura no processo legislativo europeu). Entretanto, a Assembleia da República já se manifestou, considerando que o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade estão salvaguardados, mais sublinhando a importância da matéria, referindo que a transformação provocada pela Inteligência Artificial é "*imparável, mas não indomável*" (p. 8). O parecer encontra-se disponível *online*: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_11217_2021_INIT&from=EN [Última consulta: novembro de 2022].

[34] Cf. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. "Inteligência Artificial chega ao Julgamento de Processos." Revista TCMRJ Fevereiro de 2019 (XXXV), p. 25.

Acompanhando RAMU PRASAD DOTEL[35], identificamos neste âmbito *(i) processos de automação robóticos* ("*robotic process automation")*, que permitem a um sistema identificar inconsistências que podem depois ser analisadas por auditores; e *(ii) ferramentas de pesquisa automatizada* ("*search optimization tools*"), que permitem classificar entidades, verificar a natureza do risco e emitir alertas para os auditores e ainda instrumentos que permitem detetar padrões de casos.

No mundo jurídico português da advocacia, são-nos dados exemplos práticos interessantes em matéria de contencioso cível, sobretudo de gestão de prazos, através de cruzamento de informação entre diferentes aplicações informáticas[36]; e de contencioso penal, exemplificando com a "Operação Marquês", em relação aos números, aos prazos para exercício de direitos, aos custos de defesa[37] e ainda à busca de informações e seu detalhe[38].

No caso brasileiro[39], existem algumas tarefas mais repetitivas que são entregues a sistemas de inteligência artificial, mas também a análise de contratos, peças processuais, propostas, procurações e atos societários, a análise de toda a jurisprudência de um Tribunal, com identificação percentual de decisões favoráveis para cada assunto e respetivas linhas de argumentação vertida[40], e, por fim, a intermediação de negociações entre advogados e autores e réus, formulando propostas de acordo.

No caso dos EUA, tem particular importância o sistema *Ross*, pela IBM, que percebe a linguagem humana (incluindo concretas questões formuladas por humanos), respondendo de forma célere, reunindo provas, inferindo e extraindo referências[41]. Ainda no mesmo ordenamento jurídico, existem sistemas implementados para ajudar os juízes na decisão de libertação de arguidos sob fiança ou mantê-los detidos em prisão preventiva[42]. Em concreto, está em causa o COMPAS (*Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions*), destinado a *prever* o índice de

---

35 Cf. DOTEL, Ramu Prasad – "Artificial Intelligence: Preparing For The Future Of Audit". *In* International Journal of Government Auditing Autumn de 2020. Disponível *online*: http://intosaijournal.org/artificial-intelligence-preparing-for-the-future-of-audit/ [Última consulta: novembro de 2022].

36 Cf. MONTEIRO, Nuno Líbano – "Inteligência Artificial e Contencioso Civil". *In* ROCHA, Manuel Lopes; PEREIRA, Rui Soares (coord.) – *Inteligência Artificial e Direito*. Coimbra: Almedina, 2020, pp. 107 ss..

37 Cf. MEDEIROS, João – "Inteligência Artificial e Contencioso Penal I". *In* ROCHA, Manuel Lopes; PEREIRA, Rui Soares (coord.) – *Inteligência Artificial e Direito*. Coimbra: Almedina, 2020, pp. 115 ss..

38 Cf. GONÇALVES, José Ricardo – "Inteligência Artificial e Contencioso Penal II". *In* ROCHA, Manuel Lopes; PEREIRA, Rui Soares (coord.) – *Inteligência Artificial e Direito*. Coimbra: Almedina, 2020, pp. 121 ss..

39 Cf. SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de; FERRARO, Angelo Viglianisi – "Inteligência Artificial e novas demandas da profissão jurídica". *In* Revista de Direito Constitucional e Internacional. N.º 119. 2020, pp. 350-351.

40 Os autores referem-se a este propósito numa justiça preditiva e na possibilidade de prestar um melhor aconselhamento jurídico. Cf. PEREIRA, Rui Soares, LOPES, Joana Costa – "A inteligência artificial na decisão arbitral". *In* Revista Internacional de Arbitragem e Conciliação. Coimbra. N.º 16. 2021, p. 20.

41 *Idem*.

42 Cf. CONCEIÇÃO, André Zibaia da – "Aplicação de inteligência artificial em dados da Administração Pública". *In* Revista de Direito Administrativo. Maio-Agosto de 2019, p. 88.

reincidência, com base designadamente na história pessoal e nos antecedentes, e utilizado na decisão judicial[43]. A maior vantagem apresentada decorre da celeridade e, inclusive, da análise de provas apresentadas pelas partes[44] (que pode ocorrer através de um outro sistema, designado de *E.Discovery*). Não obstante, existem riscos de que damos conta no próximo capítulo.

De modo a promover a comparação entre humanos e sistemas de inteligência artificial, no campo contratual, desenvolveu-se uma experiência para deteção de incongruências em termos de confidencialidade, tendo o sistema artificial encontrado 94% de incongruências em 26 segundos e os advogados humanos experientes, em média, 85% numa hora e meia[45].

Os parágrafos precedentes destinam-se a exemplificar técnicas avançadas de sistemas que já foram desenvolvidos e que atualmente são aplicados em diferentes Estados, referentes a diversas matérias e jurisdições. Nestes casos, percebe-se que a IA assume importância decisiva na eficiência e na eficácia, funcionando inclusivamente como "filtro" e como alerta de certa informação, a qual se entende que deve ser especialmente verificada por auditores. Não obstante, embora não predominando nesse âmbito o juízo da *máquina*, nem tão-pouco se vedando ao auditor ou decisor que aprofunde os alertas recebidos e os não recebidos, a verdade é que a evolução demonstra que os sistemas vão deixando de paulatinamente assumir um papel meramente acessório. Pretende salientar-se, nestes exemplos, que se deve manter uma inequívoca atividade decisória humana, impedindo (na origem) a aplicabilidade de uma diferente compreensão do papel do Tribunal. Desenvolvemos, de seguida, estes aspetos, com particular para alguns riscos na aceitação acrítica de sistemas de inteligência artificial.

---

43 Cf. PEREIRA, Rui Soares, LOPES, Joana Costa – "A inteligência artificial na decisão arbitral". *In* Revista Internacional de Arbitragem e Conciliação. Coimbra. N.º 16. 2021, p. 21. Adiante (pp. 32 ss.), no mesmo artigo, os Autores explicam o caso *Loomis vs. Wisconsin*, de acordo com o qual o Senhor Loomis foi condenado, com recurso à utilização de um algoritmo, a cinco anos de prisão efetiva e cinco anos de supervisão por crimes relacionados com condução perigosa e sem carta, tentativa de fuga e tiroteio. No caso, invocou-se que a utilização de tal sistema colocava em causa o *due processo of law* e punha-se em causa a validade científica do programa e a exatidão do algoritmo, na medida em que o mesmo não era decifrável em razão de segredos de negócio.

44 Cf. PEREIRA, Rui Soares, LOPES, Joana Costa – "A inteligência artificial na decisão arbitral". *In* Revista Internacional de Arbitragem e Conciliação. Coimbra. N.º 16. 2021, pp. 19 ss., 28 ss..

45 Cf. ENGELMANN, Wilson; WERNER, Deivid Augusto – "Inteligência Artificial e Direito". In FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin (coord.) – *Inteligência Artificial e Direito – Ética Regulação e Responsabilidade*. São Paulo: Thomson Reuters – Revista dos Tribunais, 2019, p. 160. Interessante é também o estudo que o mesmo artigo dá conta a partir da página seguinte da probabilidade de substituição do trabalho dos advogados por inteligência artificial (3,5%) e a dos juízes (40%).

V. O NÚCLEO HUMANO ESSENCIAL: A TOMADA DE DECISÃO, SUA FUNDAMENTAÇÃO E EXPLICABILIDADE

Demos conta, no ponto anterior, de desenvolvimentos de sistemas de Inteligência Artificial que têm surgido no mundo jurídico (em diversos Estados, matérias e jurisdições). De seguida, procuramos atentar em potenciais riscos, na forma de os mitigar e no núcleo essencial que deve permanecer vedado a estes sistemas, se a Comunidade pretender continuar a ter o Direito como matriz e fonte essencial da sua organização. De outro modo, estamos em crer que poderemos ter outras formas de resolução de conflitos e de organização social, em que esta disciplina deixe de desempenhar o papel central que tem desempenhado[46] e que pressupõe uma compreensão de uma validade assente em valores[47]. Tenha-se presente que, aceitando que o Direito é *autónomo* e não *subordinado* (a outras disciplinas ou matérias, como a Economia, ou as Ciências da Computação, por exemplo), prosseguimos essa defesa em relação à *autonomia procedimental* em sede jurídica. Ou seja, a Inteligência Artificial deve ajudar o Direito na prossecução da sua tarefa fundamental eminentemente prática de resolução de casos e não substituir-se-lhe ou capturá-lo, sob a veste de uma resolução que pudesse ser embrulhada como *mais justa, mais célere ou melhor*, ainda que com pressupostos potencialmente incompreensíveis para os seus destinatários, para a Comunidade no geral (que se veria perante a necessidade de *aceitar* acriticamente a decisão) e para o juiz que se transfiguraria em mero *certificador*. Nada disso deve suceder, já que o Direito implica uma relação humana[48] e a resolução dos casos que lhe está implícita exige a compreensibilidade da Comunidade Jurídica. Desta forma, com HENRIQUE SOUSA ANTUNES, afirmamos que a "*confiança na bondade dos sistemas é absolutamente necessária para a aceitação da inteligência artificial*"[49], mas tal não pode resultar num cheque em branco. A regulação, regulamentação e explicabilidade exercem, neste campo, um papel essencial que não pode ser desprimorado. É, assim, necessário ter presente que existem, desde

[46] Estando longe de defender semelhante conceção, não deixamos de anotar que tal não seria, aliás, uma novidade na história humana. Sabemos que o Direito enquanto construção, apresentou grande desenvolvimento sobretudo com os Romanos. Para maiores desenvolvimentos, cf. JUSTO, A. Santos – *Direito Privado Romano I*. 4.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, pp. 15 ss.. Além disso, a compreensão do Direito passa por uma validade assente em valores. Cf. BRONZE, Fernando José – Lições de Introdução ao Direito. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, pp. 145 ss..

[47] Cf. BRONZE, Fernando José – *Lições de Introdução ao Direito*. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, pp. 145 ss..

[48] Tal continua a manifestar-se não obstante mudanças assinaláveis que HENRIQUE SOUSA ANTUNES anota e que, estamos em crer, caberá designadamente à Comunidade e também ao Direito, responder: a substituição de uma vontade *esclarecida* por uma vontade *adormecida* e ainda de uma realidade *antropocêntrica* por uma realidade *maquinocêntrica*. Cf. ANTUNES, Henrique Sousa – *Direito e Inteligência Artificial*. Universidade Católica Editora, 2020, pp. 18 ss., 30 ss..

[49] Cf. ANTUNES, Henrique Sousa – *Direito e Inteligência Artificial*. Universidade Católica Editora, 2020, p. 7.

logo, vários riscos[50]-[51] nos sistemas de Inteligência Artificial que devem ser acautelados, em especial num primeiro momento em que a *explicabilidade* se torna dificilmente apreensível. Como lembra ARTUR FLAMÍNIO DA SILVA, «o princípio da explicabilidade "é crucial para criar e manter a confiança dos utilizadores nos sistemas de IA [Inteligência Artificial]. Tal significa que os processos têm de ser transparentes, as capacidades e a finalidade dos sistemas de IA, abertamente comunicadas e as decisões – tanto quanto possível – explicadas aos que são por elas afetados de forma direta e indireta. Sem essas informações não é possível contestar devidamente uma decisão (…)"»[52]. Ora, um problema que sucede nesta área tem que ver com as chamadas *black boxes* ("caixas negras"), ou seja, com a circunstância de não ser possível (incluindo para os criadores dos algoritmos), perceber como se processa a análise de dados de tais algoritmos, nem determinar de que forma se obteve o resultado alcançado. Ou seja, apesar de, em tese, os sistemas de inteligência artificial, pelo maior volume de dados que permitem concentrar e analisar, poderem (ante)ver problemas que escapariam, num momento imediato ao decisor (ou escapariam de todo, não há que ter receio de o dizer[53]), a verdade é que a *explicabilidade* não pode ser renegada. Aliás, como lembra ARTUR FLAMÍNIO DA SILVA, a ética na tecnologia impõe o respeito pelo princípio da dignidade da pessoa humana, *fazendo de cada ser vivo e concreto a razão justificativa de todas as instituições.* Não se poderia aceitar a existência de uma presunção absolutamente inilidível de boa, correta e justa decisão com base no algoritmo[54], em detrimento de uma explicabilidade para as partes (e, acrescentamos, para o juiz, cuja competência não é – *insistimos* – de mero *certificador*) necessária para a garantia da paz jurídica.

---

50 Alguns dos quais relacionados com o sistema judicial e que motivaram a apresentação da proposta de Regulamento pela Comissão Europeia. Cf. COM(2021) 206 final, p. 12.

51 Além de riscos transversais à Comunidade e a várias áreas do Direito, existem outros riscos que são específicos a cada área. Para consideração, por exemplo, dos riscos relacionados com a utilização da inteligência artificial e a responsabilidade civil, cf. BARBOSA, Mafalda Miranda – Inteligência Artificial. Coimbra: Gestlegal, 2021, pp. 75 ss.. Para considerações penais, tomando como exemplo a situação americana cf. SUKICKI, Victoria de – "Novas tecnologias, velhas discriminações: ou da falta de reflexão sobre o sistema de algoritmos na Justiça Criminal". In FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin (coord.) – *Inteligência Artificial e Direito – Ética Regulação e Responsabilidade*. São Paulo: Thomson Reuters – Revista dos Tribunais, 2019, pp. 651 ss..

52 Cf. SILVA, Artur Flamínio da – "Ética e Inteligência Artificial no Direito Administrativo". In FONSECA, Isabel Celeste M. (coord.) – *Estudos de E.Governação, Transparência e Proteção de Dados*. Coimbra: Almedina, 2021, p. 261.

53 HENRIQUE SOUSA ANTUNES refere-se à passagem de uma sociedade de riscos monocausais para uma sociedade de riscos multicausais. Cf. ANTUNES, Henrique Sousa – *Direito e Inteligência Artificial*. Universidade Católica Editora, 2020, pp. 32-34.

54 Afirmamo-lo, inequivocamente e sem rodeios. Note-se que, apesar disso, como refere HENRIQUE SOUSA ANTUNES, os "*especialistas em inteligência artificial advertem (...) que a opacidade será por vezes inevitável (...),* [que] *a impossibilidade de justificar um determinado resultado ou decisão buscará a sua legitimação nos benefícios sociais produzidos pelo sistema utilizado*". Não obstante, também em razão de violação de direitos fundamentais, da igualdade e da tutela jurisdicional não é de aceitar um sistema opaco. Tudo porque, como referimos, a explicabilidade e a transparência são, em si mesmas, valores a preservar. Cf. ANTUNES, Henrique Sousa – *Direito e Inteligência Artificial*. Universidade Católica Editora, 2020, p. 39.

Por outro lado, enquanto Comunidade, não devemos esquecer que a decisão implica um *juízo* e que não a devemos delegar, seguindo o som de uma *flauta de Hamelin*, e esperando que, dessa forma, se obviem dificuldades e falhas[55].

Por todos estes motivos, o exemplo real oferecido *supra*, a propósito do programa COMPAS, utilizado nos EUA, em matéria criminal, não deve ser seguido, incluindo em matérias diversas que estejam sob a jurisdição de Tribunais de Contas. De facto, não se pode aceitar que a explicabilidade, transparência e os direitos de defesa possam ser colocados em causa, ao abrigo da proteção do segredo de negócio ou ainda da complexidade dos algoritmos. Este ponto é particularmente relevante não só porque não pode escapar ao decisor, às partes e à Comunidade Jurídica a possibilidade de existência de subjetividade e falta de isenção dos programadores[56], como também o facto de, num sistema de *machine learning*[57], a máquina poder desenvolver mecanismos enviesados[58]-[59], com todas as implicações relacionadas com o princípio da igualdade que seriam postas em causa, mas também com o princípio da imparcialidade[60] que, no contexto atual, apresenta mecanismos de defesa robustos, designadamente através da *suspeição* e da *escusa*.

Aqui chegados, compreendemos que existem inegáveis vantagens oferecidas pela Inteligência Artificial no mundo jurídico. No entanto, temos de procurar estar atentos para que as vantagens não sejam suplantadas pelas desvantagens, o que aconteceria se o sistema fosse desenraizado da *explicabilidade* e alicerçado em "caixas negras". Desta forma, estamos em crer que as exigências constitucionais da paz jurídica, da compreensibilidade das decisões judiciais e, inclusivamente, de uma tutela jurisdicional efetiva, se quedariam comprometidas.

---

55 Cf. BARBOSA, Mafalda Miranda – "Do juiz árbitro ao *software* juiz-árbitro: uma evolução possível?". *In* Revista Internacional de Arbitragem e Conciliação. Coimbra. N.º 16. 2021, pp. 39-40.

56 Cf. PEREIRA, Rui Soares, LOPES, Joana Costa – "A inteligência artificial na decisão arbitral". *In* Revista Internacional de Arbitragem e Conciliação. Coimbra. N.º 16. 2021, p. 27.

57 Para Mafalda Miranda Barbosa, "*(…) surge, assim, como um campo das ciências da computação que estuda os programas de computadores capazes de aprender com base na experiência e, assim, capazes de desenvolver as suas próprias potencialidades ao longo do tempo*". Cf. BARBOSA, Mafalda Miranda – "Do juiz árbitro ao *software* juiz-árbitro: uma evolução possível?". *In* Revista Internacional de Arbitragem e Conciliação. Coimbra. N.º 16. 2021, p. 53.

58 NUNO LÍBANO MONTEIRO exemplifica a situação com base numa conhecida serie de televisão. Cf. MONTEIRO, Nuno Líbano – "Inteligência Artificial e Contencioso Civil". In ROCHA, Manuel Lopes; PEREIRA, Rui Soares (coord.) – *Inteligência Artificial e Direito*. Coimbra: Almedina, 2020, pp. 107-108.

59 MAFALDA MIRANDA DE BARBOSA alerta que mesmo os programadores, numa situação de *deep learning*, não são capazes de explicitar o percurso decisório por parte do software. Cf. BARBOSA, Mafalda Miranda – "Do juiz árbitro ao *software* juiz-árbitro: uma evolução possível?". *In* Revista Internacional de Arbitragem e Conciliação. Coimbra. N.º 16. 2021, p. 47.

60 Cf. BARBOSA, Mafalda Miranda – "Do juiz árbitro ao *software* juiz-árbitro: uma evolução possível?". *In* Revista Internacional de Arbitragem e Conciliação. Coimbra. N.º 16. 2021, p. 46.

O núcleo essencial, o reduto absolutamente inacessível, deve, pois, ser o da tomada de decisão e o da sua compreensão. Não deve ser possível ao juiz remeter a *explicação* para um sistema ou algoritmo, nem furtar-se à necessária fundamentação. Ao mesmo tempo, para garantia do regular funcionamento valorativo da Comunidade, os direitos dos cidadãos devem ser respeitados.

Note-se ainda que a *justiciabilidade* e a *legalidade*, no que a Tribunal de Contas diz respeito, mantém-se preservada, na medida em que a discricionariedade técnica –continuando percetível – sai reforçada na sua explicabilidade.

VI. CONCLUSÕES

Este breve excurso não pretendeu – desde logo porque não é esse o objeto do presente estudo – conformar a existência de "juízes robôs"[61], ou de assessores-robôs que tivessem, na prática, verdadeiro poder decisório. Antes, pretendeu chamar a atenção para a necessária *justiciabilidade* das decisões (em particular de Tribunais de Contas), num contexto de Inteligência Artificial. Aqui chegados, cumpre indicar as nossas principais conclusões:

1.ª O papel exercido pelo Tribunal de Contas respeita a uma *função de controlo*, baseada sobretudo numa *legalidade financeira*, em consonância com outros princípios constitucionais (relacionados com a boa administração, como sejam a proporcionalidade, igualdade e imparcialidade). Não se exige, assim, apenas uma análise formal do princípio, mas está vedada a aferição política, para cujo controlo, próprio de um Estado de Direito Democrático, é competente a Assembleia da República.

2.ª Existem diferentes propostas sobre a legalidade financeira. Numa dicotomia entre *legalidade* e *mérito*, percebemos que existem zonas cinzentas e que a diferenciação formal pode contender com ditames constitucionais. No dizer de LIA OLEMA CORREIA, trata-se da aferição do dever de uma *boa administração* e não apenas de *administrar*. E, se esta boa administração deve ser prosseguida, em obediência aos ditames constitucionais, também é certo que, à medida que a inteligência artificial avança, novos e sucessivos desafios se colocam à Comunidade, à doutrina e à jurisprudência. Em qualquer caso, a função de controlo dos Tribunais de Contas deve ser exercida com independência e – estamos em crer

[61] Cf. SILVA, Artur Flamínio da; MIRANTE, Daniela – "A Justiça Administrativa Digital: algumas questões constitucionais". *In* SILVA, Artur Flamínio da (coord.) – *Direito Administrativo e Tecnologia*. Coimbra: Almedina, 2021, p. 130.

– independência hoje também face a sistemas de Inteligência Artificial que possam *capturar* o decisor.

3.ª Os sistemas de IA apresentam vantagens inegáveis e uma aplicabilidade prática ao nível de gestão de prazos e de documentação dentro do processo e, especificamente no que à função dos Tribunais de Contas diz respeito, à identificação de inconsistências que podem depois ser analisadas por auditores e ainda à classificação de entidades, verificação da natureza do risco e emissão de alertas para os auditores e ainda a instrumentos que permitem detetar padrões de casos. Em termos práticos, tal traduz-se numa celeridade e eficiência na gestão processual, traduzindo-se essencialmente em mecanismos acessórios e auxiliares dos Tribunais ou da advocacia.

4.ª Não obstante, existem sistemas que apresentam um desenvolvimento que podem levar a que o juiz seja um mero *certificador*, na medida em que promovem atividades que não são já meramente acessórias, mas parecem tocar em núcleos decisórios ou sua fundamentação, sem que a mesma seja compreensível pelos destinatários, pelo juiz, ou inclusivamente pelos engenheiros responsáveis pelo sistema (como o caso do COMPAS, nos EUA, em matéria criminal). Tal, que ocorre numa área em que, por inerência, os direitos, liberdades e garantias dos arguidos devem ser especialmente protegidos, está longe de poder vir a ser aceitável no nosso ordenamento jurídico, seja em matéria criminal, seja noutro ramo do Direito.

5.ª A explicabilidade, a transparência, a fundamentação e a imparcialidade da decisão (todas por oposição à opacidade, às "caixas negras" e à eventual falta de isenção dos programadores e aos enviesamentos das máquinas) são valores jurídicos que valem por si mesmos e que devem ser preservados. Tais valores não são meramente instrumentais da decisão e, por esse motivo, não são prescindíveis, em razão do que poderia ser considerado (de acordo com outros parâmetros) uma decisão *mais célere, melhor ou mais justa*.

6.ª Tenha-se presente que o Direito atenta nos valores, é uma realidade social e humana e não deve ser instrumental de outras áreas, incluindo no plano procedimental. Caso fosse de outro modo, estaríamos na contingência de ver o Direito perder a sua autonomia e, dessa forma, escolher-se-ia uma outra forma de resolução de conflitos que não passaria pelo Direito.

7.ª Para garantir a *boa administração* e a *justiciabilidade* dos Tribunais de Contas num contexto de maior exigência e de acrescida necessidade de eficácia devem procurar-se mecanismos (alguns dos quais se deu conta *supra*) que garantam um verdadeiro auxílio aos Tribunais, sem prescindir da necessária explicabilidade, transparência, fundamentação e imparcialidade

da decisão que devem permanecer no decisor humano. Só assim, incluindo através da prática discricionária, devidamente fundamentada sai reforçada a *justiciabilidade* dos Tribunais de Contas.

Bibliografia

ANDRADE, José Vieira de. *Lições de Direito Administrativo*. 5.ª Ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

ANTUNES, Henrique Sousa – Direito e Inteligência Artificial. Universidade Católica Editora, 2020.

BARBOSA, Mafalda Miranda – "Do juiz árbitro ao *software* juiz-árbitro: uma evolução possível?". *In* Revista Internacional de Arbitragem e Conciliação. Coimbra. N.º 16. 2021.

BARBOSA, Mafalda Miranda – Inteligência Artificial . Coimbra: Gestlegal, 2021.

CANOTILHO, J.J. Gomes e Vital MOREIRA. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4.ª. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. II vols.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. "O Tribunal de Contas como Instância Dinamizadora do Princípio Republicano." *Revista do Tribunal de Contas* janeiro-junho (48) de 2008.

CARDOSO, Amílcar. "Por uma Inteligência Artificial mais Humana." *Dirigir & Formar* janeiro-março de 2009.

CAUPERS, João e Vera EIRÓ. *Introdução ao Direito Administrativo*. 12.ª ed. Âncora, 2016.

CONCEIÇÃO, André Zibaia da. "Aplicação de inteligência artificial em dados da Administração Pública." *Revista de Direito Administrativo* Maio-Agosto de 2019.

CORREIA, Lia Olema. "O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira." *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*. Vol. II. Coimbra Editora, 2006.

COSTA, Paulo Nogueira da. *O Tribunal de Contas e a boa governança*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

DOTEL, Ramu Prasad. "Artificial Intelligence: Preparing For The Future Of Audit." *International Journal of Government Auditing* Autumn de 2020.

DOURADO, Ana Paula. *Direito Fiscal*. 4.ª ed. Coimbra: Almedina, 2019.

FRANCO, António de Sousa. "A Reforma do Tribunal de Contas." *Revista do Tribunal de Contas* Julho-Dezembro de 1991.

FRANCO, António de Sousa. "A Reforma do Tribunal de Contas." *Revista do Tribunal de Contas* Julho-Dezembro de 1991.

—. *O Controlo da Administração Pública em Portugal*. Lisboa, 1993.

ENGELMANN, Wilson; WERNER, Deivid Augusto – "Inteligência Artificial e Direito". In FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin (coord.) – *Inteligência Artificial e Direito – Ética Regulação e Responsabilidade*. São Paulo: Thomson Reuters – Revista dos Tribunais, 2019.

HOUAISS, Antônio e Mauro de Salles VILLAR. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Círculo de Leitores, 2002.

JUSTO, A. Santos – *Direito Privado Romano I*. 4.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008

KISSINGER, Henry A.; SCHMIDT, Eric; HUTTENLOCHER, Daniel – A Era da Inteligência Artificial. Alfragide: Dom Quixote, 2021.

MIRANDA, Jorge e Rui MEDEIROS. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. III. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. III vols.

MONTEIRO, Nuno Líbano – "Inteligência Artificial e Contencioso Civil". In ROCHA, Manuel Lopes; PEREIRA, Rui Soares (coord.) – Inteligência Artificial e Direito. Coimbra: Almedina, 2020

MOREIRA, Vital. "O Tribunal de Contas e a Reforma da Administração Pública." SOUSA, Alfredo José de (dir.) e José F. F. (coord.) TAVARES. *Comemorações dos 150 anos de Tribunal de Contas*. Lisboa: Tribunal de Contas, 2000.

PEREIRA, Rui Soares, LOPES, Joana Costa – "A inteligência artificial na decisão arbitral". *In* Revista Internacional de Arbitragem e Conciliação. Coimbra. N.º 16. 2021

SILVA, Artur Flamínio da e Daniela MIRANTE. "A Justiça Administrativa Digital: algumas questões constitucionais." SILVA, Artur Flamínio da (coord.). *Direito Administrativo e Tecnologia*. Coimbra: Almedina, 2021.

SILVA, Artur Flamínio da. "Ética e Inteligência Artificial no Direito Administrativo." FONSECA, Isabel Celeste M. (coord.). *Estudos de E.Governação, Transparência e Proteção de Dados*. Coimbra: Almedina, 2021.

SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de; FERRARO, Angelo Viglianisi – "Inteligência Artificial e novas demandas da profissão jurídica". *In* Revista de Direito Constitucional e Internacional. N.º 119. 2020

TAVARES, José F. F. *Do visto em especial - Conceito, natureza e enquadramento da actividade de Administração*. Coimbra: Almedina, 1998.

Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. "Inteligência Artificial chega ao Julgamento de Processos." *Revista TCMRJ* Fevereiro de 2019 (XXXV).

ATIVIDADE DO TRIBUNAL

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO 2021

29/09/2022

Relator: Conselheira Ana Margarida Leal Furtado

ANO 2021 / CONTA GERAL DO ESTADO / PARECER / TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO – 2021

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado, tal como reportada pela Conta, que abrange, em 2021, a execução orçamental de 483 entidades da administração central (AC) e a conta consolidada de 11 entidades da segurança social (SS), apresentada também em base de acréscimo. O Parecer inclui um juízo com reservas e ênfases que incidem sobre a legalidade, a correção financeira dos valores reportados na CGE e o controlo interno. À semelhança dos anos anteriores, realça-se a limitação importante de a Conta continuar a não incluir o balanço e a demonstração de resultados da AC.

A CGE 2021 foi apresentada a 16 de maio de 2022, pela primeira vez, ao abrigo da LEO de 2015 e com uma antecipação de um mês e meio face ao histórico. Porém, os elementos que a constituem não são ainda substancialmente diferentes dos de anos anteriores, na medida em que não inclui as demonstrações orçamentais e financeiras nem a Entidade Contabilística Estado por a lei ter previsto o seu adiamento para 2023. Verificam-se limitações de natureza diversa ao nível das normas e práticas contabilísticas, dos sistemas de gestão e controlo bem como do reporte da informação. Estas limitações reduzem a fidedignidade, completude e transparência da CGE 2021.

Neste contexto, são emitidas 49 recomendações ao Governo e à Assembleia da República, muitas reiteradas de anteriores Pareceres, por subsistirem as situações que justificaram a sua formulação, designadamente limitações de natureza estrutural que dependem, em grande medida, da implementação da reforma das finanças públicas e de desenvolvimentos ao nível dos sistemas de informação e da legislação, enquanto existem outros casos que evidenciam potencial para uma concretização no curto prazo. O Tribunal assinala ainda melhorias verificadas no reporte, designadamente ao nível das alterações orçamentais, do impacto das medidas COVID-19, das operações imobiliárias das EPR, das receitas cessantes da SS e das despesas de administração das entidades da SS.

O processo de reforma sem resultados e um processo orçamental pouco articulado

1. A execução orçamental de 2021 encontrou-se balizada por crescimento económico (4,9%) e com os apoios públicos ainda, em muito, direcionados para a pandemia (com um impacto negativo no saldo orçamental estimado em 5 026 M€); pela ausência de resultados ao nível dos projetos de implementação da reforma das finanças públicas; com um nível de execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) ainda incipiente (71 M€) e com um reporte que mantém fragilidades.

2. Os prazos de implementação dos projetos fundamentais da LEO foram adiados por duas vezes, prevendo-se uma execução faseada, a concluir no OE 2027. Porém, o Tribunal manifesta preocupação por não existir evidência de um compromisso com os respetivos prazos. Não foi ainda apresentado um plano detalhado e realista – que inclua uma programação completa, com identificação de metas e produtos intermédios (por projeto) – de forma a assegurar a sua monitorização e introdução de eventuais medidas corretivas. Embora o PRR possa vir a permitir uma maior dinâmica na implementação da reforma, subsistem fatores que justificam reservas quanto ao cumprimento dos prazos, em particular a inclusão da Entidade Contabilística Estado já no OE 2023 e de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas na CGE 2023. A reforma inclui também a aplicação do SNC-AP pela maioria das entidades do perímetro orçamental, tendo-se verificado que, em 2021, cerca de 30% das entidades ainda não prestaram contas em SNC-AP, incluindo-se as 11 entidades da segurança social.

3. Seria útil que os documentos do processo orçamental de 2021, designadamente o Relatório do OE, a Lei das Grandes Opções do Plano, o Programa de Estabilidade e o Relatório da CGE, fossem consistentes entre si. De facto, verifica-se que estes não permitem uma apreciação dos resultados das políticas executadas face aos valores previstos, por subsistirem fragilidades várias

de articulação e coerência entre a informação reportada. São também omissos quanto ao impacto da reforma das finanças públicas no reporte orçamental e incompletos no tratamento de matérias previstas na LEO, como seja o princípio da equidade intergeracional e riscos futuros para as finanças públicas.

4. Continuam a verificar-se desvios significativos entre os valores previstos e os executados, com a suborçamentação da receita fiscal e contributiva e sobreorçamentação das outras receitas correntes e de capital que, sem prejuízo da incerteza subjacente a qualquer previsão, revelam fragilidades.

5. A relevância de incorporar a perspetiva de médio prazo no processo orçamental é destacada na auditoria paralela em que o Tribunal participou com outras seis Instituições Superiores de Controlo da União Europeia (UE) aos Quadros Orçamentais de Médio Prazo (QOMP), a par do exercício anual de revisão da despesa vinculado ao quadro plurianual e do compromisso político com estes objetivos de médio prazo. Verificou-se que a natureza não vinculativa dos QOMP ou as revisões anuais do limite de despesa dificultam a avaliação do seu efetivo cumprimento.

Execução orçamental consolidada da administração central e da segurança social com um défice de 8 mil M€, tendo a receita aumentado 7 mil M€ e a despesa 3,8 mil M€.

6. O défice orçamental da conta consolidada foi inferior em 3 188 M€ ao de 2020 e totalizou 8 294 M€. Ao nível da receita (84 171 M€) é de destacar o aumento da receita fiscal (2 384 M€), em particular da receita dos impostos indiretos (1 361 M€ do IVA), mas também das contribuições para a SS e a Caixa Geral de Aposentações (CGA) (1 806 M€) e das transferências da UE (1 171 M€). A despesa (92 466 M€), à exceção dos juros, registou aumentos em todas as suas componentes: ***i)*** aquisição de bens e serviços (1 173 M€); ***ii)*** pensões e prestações sociais pagas às famílias pela SS e pela CGA (817 M€); ***iii)*** apoios decorrentes das medidas COVID-19 (830 M€); e ***iv)*** despesas com pessoal (737 M€). A despesa no âmbito do PRR totalizou 71 M€, 64 M€ por entidades da AC e 7 M€ por entidades da SS.

7. A despesa em apoios concedidos pela AC a entidades fora do setor das administrações públicas, através de subsídios e transferências, ascendeu a 4 306 M€ (73% financiada pelo OE e mais 33,8% face a 2020). Aqui se incluem muitas das medidas de política pública do ano sendo a maior parcela dos apoios por financiamento nacional dirigida à área do Ambiente, Energia e Ordenamento do Território (617 M€), seguida das do Emprego, Trabalho e Formação Profissional (456 M€), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (276 M€) e Educação (206 M€).

Eliminando o valor dos apoios COVID-19 (918 M€) estes valores encontram-se próximos dos de 2020.

8. Os apoios ao setor financeiro em 2021 atingiram o valor mais baixo desde 2008. Porém, em termos acumulados, de 2008 a 2021, as despesas atingiram 29 587 M€ e as receitas 7 538 M€, originando um saldo desfavorável para o Estado de 22 049 M€. Em 2021, esse saldo foi de 213 M€, sendo a despesa mais significativa a transferência de 429 M€ do FdR para o NB, no âmbito do acordo de capitalização contingente. As responsabilidades contingentes associadas a estes apoios, em 2021, diminuíram para 39 M€ (200 M€, em 31/12/2020).

9. Ao nível do reporte dá-se conta de que: ***i)*** ainda que não integradas na despesa efetiva, subsistem operações classificadas como despesa em ativos financeiros que visam prosseguir, essencialmente, objetivos sociais e de política pública e não se destinam a produzir retorno financeiro, pondo em causa essa classificação. Enquadra-se nesta situação o aumento de capital da TAP, SA, no valor de 998 M€; ***ii)*** verificaram-se fragilidades no reporte das medidas de política adotadas no âmbito da pandemia, designadamente quanto a transferências da UE, a contragarantias executadas no âmbito das linhas de crédito e a apoios a instituições do setor social. Ao nível da consolidação verificou-se que o grau de consistência da informação sobre a receita e a despesa consolidada da AC e da SS não evoluiu, continuando a não abranger todas as operações materialmente relevantes e incompleta quanto aos juros da dívida pública.

A Conta da administração central encontra-se afetada por limitações

10. Ao longo do ano verificaram-se alterações orçamentais – como a utilização dos saldos de gerência ou dotações de anos anteriores, da dotação provisional e das dotações centralizadas, o aumento de receitas efetivas próprias ou consignadas e a designada gestão flexível – que aumentaram o défice inicialmente previsto em 3 681 M€. Para além das cativações (318 M€ no final do ano), foram utilizadas: a dotação provisional (474 M€) para reforço de dotações suborçamentadas, maioritariamente de forma indevida por não se destinarem a despesas não previsíveis e inadiáveis, e as dotações centralizadas no Ministério das Finanças (736 M€). Porém, em ambos os casos, não é observado o princípio de especificação da despesa previsto na LEO, retirando parte do significado à estruturação da despesa por programas orçamentais. A suborçamentação da Educação e da Saúde exigiu um reforço dos respetivos orçamentos, em 452 M€ e 298 M€. Relativamente à Saúde, acresce a capitalização de 1 080 M€ dos estabelecimentos de saúde EPE, por conta de dotações para "Despesas excecionais" do Ministério das Finanças, o

que eleva as verbas transferidas para o Ministério da Saúde a 1 378 M€ (5 083 M€ nos últimos 5 anos).

11. A receita e despesa da AC totalizaram 63 844 M€ e 74 466 M€, respetivamente, e conduziram a um défice de 10 623 M€ (uma melhoria de 2 991 M€ face a 2020). A receita aumentou 4 808 M€ (8,1%): 2 376 M€ (5,4%) na receita fiscal, 2 289 M€ (16,6%) na corrente não fiscal e 142 M€ (13,3%) na receita de capital. A despesa aumentou 1 816 M€ (2,5%) justificado pelo acréscimo das despesas decorrentes das medidas de resposta à pandemia de COVID-19 (908 M€), mas também pelo acréscimo nas transferências correntes não diretamente ligadas à pandemia (905 M€).

12. A receita fiscal da AC (46 159 M€) aumentou 2 376 M€ (5,4%). Nos impostos diretos é de destacar a receita do IRS (14 534 M€), que aumentou 972 M€ (7,2%) enquanto a do IRC (4 934 M€) diminuiu 120 M€ (2,4%). A receita dos impostos indiretos (26 202 M€) aumentou 1 573 M€ (6,4%), com destaque para o IVA (17 729 M€), com um acréscimo de 1 361 M€ (8,3%).

As **receitas fiscais consignadas** a diversas entidades atingiram 4 198 M€, mais 214 M€ (5,4%) face a 2020, apesar de, como o Tribunal tem assinalado, se traduzir na redução do financiamento de despesas gerais, limitando uma gestão financeira global. 66% destas receitas destinaram-se à segurança social, às infraestruturas rodoviárias e à administração local.

O aumento de 2 431 M€ (15,9%) na **receita não fiscal** (17 685 M€) resultou de situações excecionais tais como: ***i)*** leilão de licenciamento da 5.ª geração de comunicações móveis que aumentou as taxas arrecadadas pela ANACOM (+410 M€); ***ii)*** o aumento das receitas do Fundo Ambiental no âmbito do comércio de vendas em leilão de licenças de emissão de CO2 (+258 M€); e ***iii)*** o aumento das receitas no âmbito do princípio da onerosidade (+248 M€). Releva-se ainda o aumento das transferências da UE (+728 M€) devido, sobretudo, ao impacto das receitas do MRR e REACT-EU.

A **dívida por cobrar coercivamente** pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) totalizou 23 261 M€, mais 1 223 M€ (5,6%) do que em 2020. A dívida incobrável, que mais do que duplicou desde 2016, aumentando de 3 213 M€ (142,4%) para 7 788 M€ em 2021, constitui um fator de risco de sustentabilidade das finanças públicas. Acresce que a cobrança diminui em 2020 e 2021 devido, em parte, às medidas de adiamento das execuções fiscais para atenuar os efeitos da pandemia, o que conduziu ao aumento, cada vez maior, da dívida por cobrar. No final de 2021, apenas 29,7% da carteira correspondia a dívida ativa (cobrável em tramitação corrente), 36,9% a suspensa e 33,5% estava classificada como incobrável.

13. As **despesas correntes** (68 941 M€) aumentaram 1 910 M€ (2,8%) devido ao acréscimo de 1 159 M€ nas despesas com aquisições de bens e serviços, 905 M€ nas transferências correntes (excluindo o efeito das medidas de resposta à pandemia), 730 M€ nas despesas com pessoal, 329 M€ nos subsídios e à redução de 623 M€ nos juros e outros encargos. As **despesas de capital** (5 526 M€) diminuíram 93 M€ por efeito, sobretudo, do decréscimo de 606 M€ na transferência do Fundo de Resolução (FdR) para o Novo Banco (NB), superior ao acréscimo em 497 M€ nas despesas de investimento.

14. Os **pagamentos em atraso** do SNS relativos a aquisição de bens e serviços (104 M€) constituíam, no final do ano, 72,8% do total em atraso na AC, que registou o valor mais baixo dos últimos três anos, fixando-se em 151 M€, menos 50 M€ (24,9%) do que em 2020.

15. Nas receitas e despesas não efetivas, incluem-se as **operações extraorçamentais** (por exemplo, referentes a operações com os fundos europeus) que totalizaram 26 129 M€ e 18 501 M€. O seu reporte evidencia fragilidades, nomeadamente a ausência de contabilização de operações que podem atingir valores materialmente relevantes.

16. Os **fluxos financeiros entre Portugal e a UE** apresentaram em 2021 um saldo de 5 525 M€, registando um aumento de 2 557 M€, devido ao acréscimo de 58,2% dos fluxos financeiros provenientes da UE (mais 2 993 M€), grande parte do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e REACT-EU (2 844 M€). Confirmam-se as preocupações expressas pelo Tribunal nos anteriores pareceres sobre o ritmo de execução dos fundos europeus, sendo a taxa de execução acumulada do Portugal 2020, de 70,6%, insuficiente, a dois anos do seu encerramento, a que acresce, nesse período, a necessidade de impulsionar a execução dos investimentos previstos no PRR e dar início ao novo quadro financeiro plurianual (Portugal 2030). No âmbito do PRR, verificaram-se problemas no reporte das verbas disponibilizadas às entidades (1 032 M€), designadamente a omissão de 158 M€ nas operações extraorçamentais e a sobrevalorização da receita da SS, por não se ter abatido 70 M€ de receita não gasta no ano.

17. Os **fluxos financeiros para o setor público empresarial** ascenderam a 6 588 M€, em dotações de capital (4 005 M€), empréstimos (480 M€), indemnizações compensatórias (375 M€) e outras operações (1 728 M€, incluindo 633 M€ da regularização de dívidas do Estado à Parpública, 622 M€ da contribuição do serviço rodoviário para a Infraestruturas de Portugal e 184 M€ da contribuição do audiovisual para a RTP). Por setor, destacam-se as empresas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias (4 326 M€, dos quais 2 302 M€ para a Infraestruturas de Portugal e 998 M€ para a TAP, SA) e os estabelecimentos de saúde EPE (1 131 M€). As

receitas totalizaram 670 M€, dos quais 336 M€ de dividendos do Banco de Portugal e 303 M€ da Caixa Geral de Depósitos.

18. Os **fluxos financeiros para as regiões autónomas** ascenderam a 1 079 M€ (636 M€ para os Açores e 443 M€ para a Madeira). A receita proveniente das regiões autónomas totalizou 81 M€ (44 M€ dos Açores e 37 M€ da Madeira), maioritariamente de reembolsos de empréstimos e de pagamento de juros (46 M€). Os **fluxos para as autarquias locais** totalizaram 5 141 M€ e a receita proveniente da administração local foi de 223 M€.

19. No final de 2021, o saldo global da **tesouraria do Estado** totalizava 12 663 M€. O decréscimo de 7 052 M€ (35,8%) face a 2020 foi significativo, em virtude da situação excecional desse ano, que conduziu à revisão das necessidades de financiamento do Estado no âmbito do Orçamento Suplementar. A informação na CGE sobre a posição de tesouraria, bem como sobre o saldo efetivo das entidades que integram o perímetro orçamental, continua incompleta e de utilidade reduzida, na medida em que se limita à movimentação de fundos na tesouraria do Estado, excluindo a das contas que as entidades detêm na banca comercial.

20. O Parecer continua a dar relevo ao princípio da **unidade de tesouraria do Estado** (UTE) e identifica que se, por um lado, em 2021, diminuiu o número de entidades com disponibilidades indevidamente fora do Tesouro (54, quando em 2020 eram 72 entidades, correspondente a pelo menos 263 M€ (371 M€ em 2020)), por outro lado, aumentou o número de entidades que foram dispensadas do cumprimento da UTE (149 entidades, 138 em 2020), cobrindo disponibilidades num total de 5 881 M€ (6 025 M€ em 2020). Acresce que subsiste a necessidade da revisão do quadro legal da tesouraria do Estado com vista a suprir a fragmentação legislativa neste domínio.

21. **Ao nível do reporte**, a conta da AC não inclui a execução orçamental de quatro entidades. Por sua vez, o classificador económico das receitas e despesas continua desatualizado e o aplicável às entidades públicas reclassificadas (EPR) de regime simplificado não prevê classificações económicas essenciais, conduzindo ao registo de operações materialmente relevantes em rubricas residuais, comprometendo a transparência da execução orçamental e a consolidação de fluxos entre entidades que integram a CGE. Verificou-se também a não contabilização nos sistemas que suportam a CGE (SGR e SIGO) de uma parte significativa das receitas e despesas de operações extraorçamentais (pelo menos 1 849 M€).

22. A despesa fiscal por **benefícios fiscais** inscrita na CGE (12 317 M€) diminuiu 527 M€ face a 2020, devido à revisão da classificação de 103 benefícios, que passaram a desagravamentos fiscais estruturais, com um impacto global de 931 M€. Acresce que este reporte continua a não evidenciar todos os benefícios em vigor: dos 336 identificados pela AT, foi quantificada a despesa de apenas 186.

A Conta da administração central não inclui um reporte completo sobre a dívida pública, o património financeiro, o património imobiliário, as garantias e as parcerias público privadas – elementos que, também pelos montantes envolvidos, muito afetam a sustentabilidade das finanças públicas

23. O valor da dívida dos SFA e EPR (pelo menos 90 entidades com dívida) não consta do reporte da CGE (20 597 M€). A **dívida financeira consolidada da administração central** apurada neste Parecer ascendeu a 256 859 M€, valor aproximado ao de 2020, e gerou encargos com juros no montante de 6 170 M€ (6 544 M€ em 2020). Acresce que, embora seja contabilizado o serviço da dívida de SI e SFA (receitas obtidas com as emissões de dívida, amortizações, juros e outros encargos), os fluxos associados não são integralmente consolidados.

24. A CGE continua a não apresentar de forma completa e transparente a **carteira dos ativos financeiros** das entidades que integram o perímetro orçamental. Em 2021, o valor nominal do património financeiro foi de 119 239 M€, com mais de metade da carteira (61,4%) constituída por ativos relativos a entidades integradas no perímetro da AC. O valor consolidado (46 066 M€) reduziu 1 192 M€ (2,5%) face a 2020.

- A carteira do Estado é composta principalmente por: ***i)*** participações (34 289 M€), concentradas na Infraestruturas de Portugal (9 870 M€), CP – Comboios de Portugal (3 959 M€) e Caixa Geral de Depósitos (CGD) (3 844 M€); ***ii)*** empréstimos (25 193 M€), com três entidades a absorverem mais de metade daquele montante, Fundo de Resolução (6 383 M€), Parvalorem (4 057 M€) e Metro do Porto (3 274 M€); e ***iii)*** participações internacionais (21 729 M€), dos quais 80,6% referem-se ao Mecanismo Europeu de Estabilidade (17 524 M€). Em resultado das operações do ano, destaca-se que o Estado passou a deter uma participação de 904 M€ no capital social da TAP, SA, e de 95 M€ no do NB.

- Os ativos financeiros detidos por 183 SFA correspondem a 33 002 M€, sendo destacar os títulos de dívida pública (15 839 M€), créditos (8 452 M€) e participações (4 149 M€); mais de metade dos ativos do subsetor dos SFA estão concentrados em cinco entidades:

CGD (5 376 M€), Agência para a Competitividade e Inovação – IAPMEI (4 641 M€), Parvalorem (3 235 M€), Parpública (2 273 M€) e Agência para o Desenvolvimento e Coesão (2 082 M€).

25. Subsiste a falta do inventário e da valorização adequada dos imóveis do Estado. O reporte no RCGE sobre o **património imobiliário da AC** encontra-se muito incompleto, refletindo as fragilidades do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado. No âmbito deste Parecer, reitera-se que, embora se encontre previsto, desde 2020, um novo sistema recentemente enquadrado no âmbito do financiamento PRR, os avanços no reporte da informação exigem uma abordagem estratégica e integrada do património imobiliário público, expressamente prevista no respetivo regime jurídico. A informação sobre as operações imobiliárias continua incompleta omitindo, por exemplo ao nível da receita das alienações cerca de 40% do total, e continua a apresentar inconsistências com a execução orçamental. De realçar o aumento das receitas provenientes das contrapartidas pela ocupação de imóveis do Estado (de 22 M€ em 2020 para 315 M€ em 2021).

26. A Conta também reporta de forma incompleta as responsabilidades por **garantias** concedidas pelas entidades que compõem o perímetro da CGE e continua a não comportar uma análise do risco orçamental subjacente às responsabilidades por garantias prestadas. Em 2021, as garantias assumidas pelo Estado mantiveram-se a num nível significativo (20 504 M€, que compara com 20 628 M€ em 2020). Apesar do impacto das medidas COVID-19 de apoio às empresas, nomeadamente as linhas de crédito bancário e de seguros de crédito, ter sido substancialmente inferior ao verificado em 2020, em termos acumulados, o stock de garantias COVID-19 registou uma variação de 635 M€, ascendendo a 7 663 M€.

27. A CGE 2021 reporta 1 542 M€ de encargos públicos líquidos com PPP (1 473 M€ em 2020 e 13 436 M€ de 2011 a 2021). Estes encargos respeitam apenas a 35 das 39 PPP identificadas, não tendo sido prestada informação sobre outras concessões. A estimativa de 4 258 M€ para encargos líquidos do sector público com as PPP, entre 2022 e 2062, já deduzida da receita estimada para o setor aeroportuário (2 948 M€, de 2023 a 2062), permanece sem ser acompanhada da previsão do investimento a realizar pelos parceiros privados. E, sobretudo, na informação reportada na CGE 2021 subsistem as deficiências seguintes: universo de contratos por certificar, receita efetiva de cada concessão por controlar, registar e reportar integralmente, parte relevante da informação por prestar, veracidade e coerência dos dados por validar e cumprimento das finalidades essenciais das PPP por avaliar.

A Conta da segurança social mantém fragilidades que afetam a sua fiabilidade. O crescimento económico do ano favoreceu que o financiamento das pensões da SS e da CGA fosse 65,5% coberto pelas contribuições e quotizações

28. O **saldo orçamental da CSS** (de execução efetiva do exercício) atingiu 2 328 M€, mais 9,2% face a 2020, dado que o aumento da receita (4,4%) foi superior ao da despesa efetiva (4,1%). Por sua vez, o saldo orçamental acumulado foi de 4 035 M€, menos 33,7% que em 2020, tendo o saldo do ano contribuído com menos 2 049 M€. De salientar que em 2021 o valor de integração de saldos do ano anterior foi superior em 76,5% ao de 2020.

29. A **receita** total da SS (46 415 M€) aumentou 977 M€ (2,2%), face a 2020, ou 1 421 M€ (4,4%) considerando a receita efetiva. Este aumento resultou em particular do aumento das receitas contributivas em 9,5% (1 724 M€, que cobrem 60% da receita efetiva), uma vez que as transferências da administração central (1 032 M€, que cobrem 32,4% da receita efetiva) diminuíram 8,7%. Também as receitas de capital diminuíram 2 906 M€, refletindo o decréscimo de 28,8% das receitas de ativos financeiros (2 905 M€).

A **despesa** total (42 781 M€) aumentou 3 049 M€ (7,7%), face a 2020, maioritariamente pelo acréscimo de 18,8% da despesa em ativos financeiros (+1 826 M€). A despesa efetiva (31 238 M€) também aumentou (1 224 M€, 4,1%), refletindo o aumento: ***i)*** das prestações sociais (28 906 M€, +782 M€), designadamente pensões e complementos (+474 M€), prestações de apoio às famílias e às empresas (118 M€), de desemprego e apoio ao emprego (77 M€), e de ação social (147 M€); e ***ii)*** das transferências e subsídios para formação profissional e políticas ativas de emprego (1 966 M€, +423 M€). A atualização extraordinária de pensões originou uma despesa, em 2021, de 747 M€ e uma despesa acumulada, desde 2017, de 1 818 M€.

30. Considerando todos os sistemas da SS e ainda a CGA, o valor da despesa com pensões e complementos ascendeu a 28 935 M€ (um aumento de 2,0% face a 2020), com os encargos com pensões de velhice e invalidez a representarem 84,2%. Quase dois terços deste valor (65,5%) foram financiados por contribuições e quotizações de beneficiários ativos e contribuições das entidades empregadoras (+6,4% do que em 2020) e 33,0% pelo OE (um esforço 4,4% inferior ao verificado em 2020).

31. O **Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social**, no final de 2021, valia 23 180 M€, valor suficiente para satisfazer compromissos com pensões exclusivamente do sistema previdencial-repartição (sistema da SS) durante 18,2 meses, mas ainda aquém dos 24 meses identificados como necessários para garantir a estabilização financeira futura do sistema

previdencial. O crescimento do valor do Fundo (6,5%) ficou a dever-se, numa parte (56,6%) aos ganhos obtidos nas aplicações financeiras e, noutra parte (43,4%), às entradas de capital, essencialmente, de transferência de saldo do sistema previdencial-repartição (581 M€) e de receita fiscal consignada do adicional de solidariedade sobre o setor bancário (34 M€). Note-se que em 2021, as receitas de Adicional ao IMI e de IRC consignadas ao FEFSS foram, excecionalmente, afetas ao sistema previdencial-repartição.

32. A **situação financeira e patrimonial** da SS refletida no balanço totalizou, em termos líquidos, 36 642 M€, que traduz uma variação positiva de 2 555 M€ (7,5%) em relação a 2020.

O ativo líquido é constituído maioritariamente (85,1%) por disponibilidades (31 166 M€), mais 2 574 M€ (9,0%) face a 2020. A dívida de terceiros e o imobilizado são áreas com grande risco quanto à fiabilidade dos valores relevados no balanço, embora não muito representativas (13,7% e 1,1%, respetivamente), registando a primeira um decréscimo de 1,0% e a segunda um aumento de 6,2%, face a 2020.

Os fundos próprios são compostos principalmente por património (23 061 M€), sobretudo do FEFSS (21 579 M€, 93,6%), e registaram um aumento de 8,2% (2 651 M€). Este acréscimo decorre, essencialmente, do aumento dos resultados transitados (2 046 M€), devido à afetação do resultado líquido do ano anterior (1 999 M€), do património do FEFSS (916 M€) e da diminuição do resultado líquido do exercício (312 M€).

No total do passivo (1 526 M€) destacam-se as contas destinadas à especialização de exercícios (1 095 M€), essencialmente de proveitos diferidos com um peso de 68,6% (1 046 M€), e as dívidas a terceiros (373 M€), ambas com decréscimos relativamente ao ano anterior de 4,9% e 13,4%, respetivamente.

33. O **resultado líquido** foi de 2 569 M€, menos 312 M€, face a 2020, com os três grupos de resultados a contribuírem para esta diminuição: os resultados operacionais atingiram 1 023 M€ (-165 M€); os resultados financeiros alcançaram 802 M€ (-90 M€); e os resultados extraordinários com 744 M€ (-58 M€). Os **proveitos e ganhos** (43 791 M€) aumentaram 14,3% (5 473 M€), essencialmente devido, por um lado, ao acréscimo das contribuições e quotizações para a SS (declaradas em 2021, 1 593 M€, e corrigidas de anos anteriores, 4 218 M€), dos fundos europeus (424 M€) e, por outro, da diminuição dos financiamentos do OE para medidas COVID-19 (1 359 M€) e para o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (211 M€). O total dos custos e perdas (41 222 M€) aumentou 16,3% (5 785 M€), devido sobretudo: ao acréscimo de anulações de contribuições e quotizações para a SS (4 596 M€), das prestações sociais (712 M€)

e das transferências e subsídios (445 M€), que se destinaram essencialmente a ações de formação profissional.

34. A aplicação do **princípio da onerosidade** aos imóveis do IGFSS, em 2021, refletiu-se numa cobrança de 248 m€, apenas 1,7% do valor devido. As entidades ocupantes, na sua maioria entidades do setor da saúde, não têm pago as respetivas contrapartidas financeiras e não se têm manifestado relativamente às propostas de celebração dos contratos de arrendamento remetidas pelo IGFSS.

35. Verificam-se **fragilidades na CSS**, essencialmente nas seguintes rubricas: ***i)*** dívidas de terceiros, dada a impossibilidade de validação do valor da dívida de contribuintes, do saldo da dívida de prestações sociais (que se encontra sobrevalorizado), às dívidas incobráveis de clientes e de juros vencidos de dívida contributiva (que não foram objeto de registo); ***ii)*** imobilizado, pela existência de erros ou omissões na valorização dos imóveis e erros no cálculo das amortizações que afetam o valor líquido dos imóveis; e ***iii)*** dívida a terceiros, por incompleta relevação contabilística. Acresce que o sistema de informação financeira da SS não integra a informação relativa às operações do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social e do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, o que impede a consolidação pelo sistema e a extração automática dos documentos da CSS.

O exame da CSS é ainda afetado pelo facto de esta constituir apenas um anexo sintético do Relatório da CGE e pela não inclusão do parecer do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), o relatório do fiscal único e a certificação legal de contas do IGFSS.

Continuam por aprovar ou rever os regimes respeitantes à tesouraria única da SS, aos limites das aplicações de capital do IGFSS, ao quadro de financiamento da componente capitalização do sistema previdencial e ao património e financiamento do Fundo de Garantia Salarial.

ANO 2021 / CONTA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA / CONTA DE GERÊNCIA / PARECER / RELATÓRIO DE AUDITORIA / TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER E RELATÓRIO DE AUDITORIA SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA – ANO ECONÓMICO 2021

12/07/2022

Processo n.º 9/2022-AUDIT

Relator: Conselheiro Mário António Mendes Serrano

***"com declaração de voto"**

PARECER E RELATÓRIO DE AUDITORIA SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA – ANO ECONÓMICO 2021

SUMÁRIO

O presente Parecer é cometido ao Tribunal de Contas (TdC) nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.° da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto - Lei de Organização e Processo do TdC (LOPTdC), com as alterações subsequentes, e nos termos do n.º 2 do artigo 349.° da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado – LOE/2021).

O TdC auditou as demonstrações financeiras e orçamentais da Assembleia da República (AR) anexas, reportadas a 31 de dezembro de 2021, as quais compreendem:

- o Balanço, que evidencia um total de 75.667.538,88 € e um total de Património Líquido de 60.377.110,79 €, incluindo um Resultado Líquido do período de -4.929.502,40 €, a Demonstração dos Resultados por Natureza, a Demonstração dos Fluxos de Caixa, a Demonstração das Alterações no Património Líquido e o Anexo às Demonstrações Financeiras;
- a Demonstração do Desempenho Orçamental, a Demonstração da Execução Orçamental da Receita que evidencia um total de 161.823.338,31 €, a Demonstração da Execução Orçamental da Despesa que evidencia um total de 126.163.388,66 € e um Saldo Orçamental

para a Gerência Seguinte de 35.659.949,65 €. O juízo é favorável, uma vez que as demonstrações financeiras e orçamentais anexas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira da AR, em 31 de dezembro de 2021, o seu desempenho financeiro e orçamental e os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal para o setor público - Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

O juízo é favorável, uma vez que as demonstrações financeiras e orçamentais anexas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira da AR, em 31 de dezembro de 2021, o seu desempenho financeiro e orçamental e os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal para o setor público - Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

A auditoria financeira que serviu de base ao juízo sobre a Conta foi executada de acordo com as normas e princípios de auditoria financeira adotados pelo TdC, designadamente, no seu Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais, os quais são consistentes com a ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de auditoria no Sector Público, da International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), e com a Carta Ética do TdC.

A prova de auditoria obtida é suficiente e apropriada para apoiar o juízo expresso.

Refira-se que, em 2021, a Demonstração da Execução Orçamental da Despesa evidencia subvenções para as campanhas eleitorais e para os partidos políticos no montante de 41,7 Milhões de euros (M€), competindo à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional (TC), as funções de apreciação e fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, bem como a aplicação das respetivas coimas, sendo as suas decisões nesta matéria apreciadas pelo TC em sede de recurso. Neste contexto, as verificações efetuadas, em 2021, atenderam às competências exclusivas do TdC.

O Conselho de Administração (CA) da AR é responsável pela:

- preparação de demonstrações financeiras e orçamentais que apresentem de forma verdadeira e apropriada a posição financeira, o desempenho financeiro, os fluxos de caixa e o desempenho orçamental de acordo com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal para o setor público e previstos no SNC-AP;

- elaboração do relatório de gestão nos termos legais e regulamentares aplicáveis;
- criação e manutenção de um sistema de controlo interno apropriado para permitir a preparação de demonstrações financeiras e orçamentais isentas de distorções materiais devido a fraude ou erro;
- adoção de políticas e critérios contabilísticos adequados às circunstâncias.

A auditoria do TdC visou obter segurança razoável sobre se as demonstrações financeiras e orçamentais, como um todo, estão isentas de distorções materiais devido a fraude ou erro e emitir um Parecer onde conste o seu juízo. Segurança razoável é um nível elevado de segurança, mas não uma garantia de que uma auditoria executada de acordo com as normas e princípios de auditoria financeira aplicados ao setor público, a saber, as normas do Manual de Auditoria do TdC – Princípios Fundamentais, da INTOSAI e da International Federation of Accountants (IFAC), detetará sempre uma distorção material, quando exista. As distorções podem ter origem em fraude ou erro e são consideradas materiais se, isoladas ou conjuntamente, for razoável esperar que influenciem decisões económicas dos utilizadores, tomadas com base nessas demonstrações financeiras.

Neste quadro, no decurso da auditoria:

- Identificaram-se e avaliaram-se os riscos de distorção material das demonstrações financeiras, devido a fraude ou a erro; conceberam-se e executaram-se procedimentos de auditoria que respondem a esses riscos e obteve-se prova de auditoria suficiente e apropriada para proporcionar uma base para a emissão de opinião;
- Obteve-se uma compreensão do controlo interno relevante para a auditoria, com o objetivo de conceber procedimentos de auditoria que fossem apropriados nas circunstâncias;
- Avaliou-se a adequação das políticas contabilísticas usadas e a razoabilidade das estimativas contabilísticas e respetivas divulgações;
- Avaliou-se a apresentação, estrutura e conteúdo global das demonstrações financeiras e orçamentais, incluindo as divulgações, e se essas demonstrações representam as transações e acontecimentos subjacentes de forma a atingir uma apresentação apropriada, à luz dos requisitos de contabilização e relato previstos na Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26 do SNC-AP;
- Comunicou-se ao CA, entre outros assuntos, o âmbito e o calendário planeado da auditoria, e as conclusões significativas da auditoria, incluindo qualquer deficiência significativa de controlo interno identificada durante a auditoria.

Foi ainda verificada a concordância da informação constante do relatório de gestão com as demonstrações financeiras e orçamentais.

O TdC entende que o relatório de gestão é coerente com as demonstrações financeiras e orçamentais auditadas, não tendo sido identificadas incorreções materiais; no entanto, não inclui as divulgações previstas na NCP 27 – Contabilidade de Gestão, nem as razões para a sua inexistência.

PARECER E RELATÓRIO DE AUDITORIA SOBRE A CONTA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – ANO ECONÓMICO 2021

12/07/2022

Processo n.º 8/2022-AUDIT

Relator: Conselheiro Mário António Mendes Serrano

***"com declaração de voto"**

ANO 2021 / CONTA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / CONTA DE GERÊNCIA / PARECER / RELATÓRIO DE AUDITORIA / TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER E RELATÓRIO DE AUDITORIA SOBRE A CONTA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – ANO ECONÓMICO 2021

SUMÁRIO

O presente Parecer é emitido nos termos do n.º 2 do artigo 349.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro – Lei do Orçamento do Estado para 2021(LOE/2021).
O Tribunal de Contas (TdC) auditou as demonstrações financeiras e orçamentais da Presidência da República (PR), reportadas a 31 de dezembro de 2021, as quais compreendem:

- o balanço, que evidencia um total de € 22.954.982,10 e um total de património líquido de € 21.348.759,68, incluindo um resultado líquido do período de € -352 734,50, a demonstração dos resultados por natureza, a demonstração dos fluxos de caixa e o anexo às demonstrações financeiras que inclui um resumo das políticas;

- a demonstração do desempenho orçamental, a demonstração da execução orçamental da receita que evidencia um total de € 17.310.121,06, a demonstração da execução orçamental da despesa que evidencia um total de € 16.831.518,50, um "Saldo para a gerência seguinte orçamental" de € 478.602,56 e o anexo às demonstrações orçamentais.

Com base na auditoria financeira realizada, o juízo do Tribunal de Contas é favorável. As demonstrações financeiras e orçamentais apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira da Presidência da República, em 31 de dezembro de 2021, bem como o seu desempenho financeiro e orçamental e os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data, em conformidade com os princípios e requisitos contabilísticos previstos no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

A auditoria financeira que serviu de base ao juízo sobre a Conta foi executada de acordo com as normas e princípios de auditoria financeira adotados pelo TdC, designadamente, no seu Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais, os quais são consistentes com a ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de auditoria no Sector Público, da International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), e com a Carta Ética do TdC. A prova de auditoria obtida é suficiente e apropriada para apoiar o juízo expresso.

O Conselho Administrativo (CA) da PR é responsável pela:

- preparação de demonstrações financeiras e orçamentais numa base de continuidade que apresentem de forma verdadeira e apropriada a posição financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa e o desempenho orçamental de acordo com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal para o setor público e previstos no SNC-AP;
- elaboração do relatório de gestão nos termos legais e regulamentares aplicáveis;
- criação e manutenção de um sistema de controlo interno apropriado para permitir a preparação de demonstrações financeiras e orçamentais isentas de distorções materiais devido a fraude ou erro;
- adoção de políticas e critérios contabilísticos adequados às circunstâncias.

A auditoria do TdC visou obter segurança razoável sobre se as demonstrações financeiras e orçamentais como um todo estão isentas de distorções materiais, devido a fraude ou erro, e emitir um Parecer onde conste o seu juízo. Segurança razoável é um nível elevado de segurança, mas não é uma garantia de que uma auditoria executada de acordo com as normas e princípios de auditoria financeira aplicados ao setor público, a saber, as normas do Manual de Auditoria do TdC – Princípios Fundamentais, da INTOSAI e da International Federation of Accountants (IFAC), detetará sempre

uma distorção material, quando exista. As distorções podem ter origem em fraude ou erro e são consideradas materiais se, isoladas ou conjuntamente, for razoável esperar que influenciem decisões económicas dos utilizadores, tomadas com base nessas demonstrações financeiras.

Neste quadro, no decurso da auditoria:

- Identificaram-se e avaliaram-se os riscos de distorção material das demonstrações financeiras e orçamentais, devido a fraude ou a erro, conceberam-se e executaram-se procedimentos de auditoria que respondem a esses riscos e obteve-se prova de auditoria suficiente e apropriada para proporcionar uma base para a emissão de opinião;
- Obteve-se uma compreensão do controlo interno relevante para a auditoria, com o objetivo de conceber procedimentos de auditoria que fossem apropriados nas circunstâncias;
- Avaliou-se a adequação das políticas contabilísticas usadas e a razoabilidade das estimativas contabilísticas e respetivas divulgações;
- Avaliou-se a apresentação, estrutura e conteúdo global das demonstrações financeiras e orçamentais, incluindo as divulgações, e se essas demonstrações representam as transações e acontecimentos subjacentes de forma a atingir uma apresentação apropriada. No que se refere às demonstrações orçamentais foram avaliados os requisitos de contabilização e relato previstos na Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26 do SNC-AP;
- Comunicou-se ao CA, entre outros assuntos, o âmbito e o calendário planeado da auditoria, e as conclusões significativas da auditoria, incluindo qualquer deficiência significativa de controlo interno identificado durante a auditoria.

Foi ainda verificada a concordância da informação constante do relatório de gestão com as demonstrações financeiras e orçamentais.

O TdC entende que, exceto quanto à matéria referida no parágrafo seguinte, o relatório de gestão foi preparado de acordo com os requisitos legais e regulamentares aplicáveis e a informação nele constante é coerente com as demonstrações financeiras e orçamentais auditadas, não tendo sido identificadas incorreções materiais.

O Relatório de Gestão não inclui as divulgações previstas na NCP 27 – Contabilidade de Gestão em virtude de esta ainda não ter sido implementada, tendo a entidade divulgado as razões para esta insuficiência.

ACÓRDÃO N.º 29/2022 – 1ªS/SS

08/11/2022

Processo n.º 861/2021

Relator: Conselheiro Miguel Pestana de Vasconcelos

***"com declaração de voto"**

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CONTRATAÇÃO EXCLUÍDA / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / ENSINO SUPERIOR / ENTIDADE ADJUDICANTE / PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (PRR) / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO / TRANSIÇÃO DIGITAL / UNIVERSIDADE

SUMÁRIO

1. A cooperação entre entidades públicas nos termos do art. 5.º-A, n.º 5 CCP, cuja natureza a lei não define, terá que de se dar entre entidades adjudicantes no âmbito de tarefas públicas que lhes estejam atribuídas; tarefas que podem não ser idênticas, mas meramente complementares, sendo suficiente que apresentem uma conexão relevante entre si, a apurar necessariamente face ao caso concreto.
2. Nada obsta a que a prestação de uma entidade pública à outra consista somente numa remuneração de caráter pecuniário, desde que a cooperação se faça, nos termos do art. 5.º-A, n.º 5, al. a) CCP, no âmbito de tarefas públicas. Eventuais resultados positivos não são lucros, mas proventos a utilizar para a realização da sua missão.
3. O princípio da tutela do interesse financeiro do Estado exige nos casos em que os bens ou serviços possam ser obtidos em termos semelhantes (*maxime*, de qualidade), ou por via do recurso ao mercado, ou através de cooperação nos termos do art. 5.ºA, n.º 5 CCP entre os entes públicos, se recorra a esta última via.
4. Este aspeto é especialmente importante na relação entre os organismos do Estado e as Universidades públicas, dado o extenso conjunto de valências de elevado nível técnico e

científico de que elas detêm a que se junta o dever público de contribuir para o desenvolvimento do ensino superior.

5. A contratação excluída não se desenvolve num vazio jurídico, mas é regida nos termos do art. 5.º-B, n.º 1 CCP, pelos princípios gerais da atividade administrativa, bem como, com as devidas adaptações face à natureza do contrato, pelos princípios gerais da contratação pública previstos no n.º 1 do artigo 1.º-A CCP.

6. Num procedimento marcado por estas exigências principiológicas, deverá, em primeiro lugar, assegurar-se o mínimo de publicidade, tanto da decisão de contratar como dos termos do contrato que se pretende celebrar, como impõem os princípios da publicidade e da transparência.

7. A contratação neste quadro não pode fazer-se de modo informal: a decisão de contratar e a sua necessidade, a razão de ser da escolha da outra parte, bem como a prestação a realizar, o valor a pagar em contrapartida, e forma da sua determinação, devem estar devidamente justificados e constar de um documento escrito.

8. Quando houver mais do que um potencial interessado, haverá que lhes dar conhecimento a todos de forma clara, completa e atempada da decisão de contratar e dos termos do contrato que se propõe a concluir, pelo menos nos aspetos essenciais, podendo outros resultar de negociação, sempre em condições de igualdade. Deve ainda assegurar-se uma avaliação independente das propostas que lhe sejam feitas dentro das condições definidas, recorrendose a uma comissão de avaliação e análise. São concretizações dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação.

9. As instituições do ensino superior colocam à disposição da comunidade, por via da prestação de serviços, os produtos da sua investigação ou desenvolvem uma investigação específica para uma determinada atividade, numa relação de concorrência entre si para a obtenção de fundos de que cada uma delas carece para desenvolver a sua missão.

10. Pretendendo um ente público um serviço a realizar no âmbito de um protocolo com uma Universidade pública deve, depois de o definir, formular um convite à apresentação de propostas a cada uma das instituições de ensino superior que tenham as valências, ou seja, as competências científicas, necessárias para a executar e assegurar uma avaliação independente das propostas. Trata-se da aplicação do princípio da igualdade e da não discriminação.

ADJUDICAÇÃO / ADJUDICAÇÃO POR LOTES / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ATRIBUTO / CONTRATO DE EMPREITADA / ELEMENTO ESSENCIAL / EXCLUSÃO DA PROPOSTA / FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO / ILEGALIDADE / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL / RECUSA DE VISTO

ACÓRDÃO N.º 30/2022 – 1ªS/SS

22/11/2022

Processo n.º 1048/2022

Relator: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

***"com declaração de voto"**

SUMÁRIO

1. Sendo o contrato aqui em apreciação uma empreitada e tendo o concurso o valor de €2.475.500,00€, enquadra-se no âmbito de previsão da norma do n.º 2 do Art.º 46.º-A do Código dos Contratos Públicos (CCP), e estava, pois, a entidade adjudicante obrigada a fundamentar a sua decisão de não adjudicação por lotes na deliberação de decisão de abertura do procedimento.
2. A exigência de fundamentação da decisão de não divisão por lotes visa dar a conhecer o processo deliberativo da entidade adjudicante e publicitar as razões que levaram à adoção da decisão em causa.
3. Por esse motivo, não se pode considerar cumprida com a formulação de considerações vagas e genéricas, aplicáveis a todo e qualquer caso – é necessário que quem leia a fundamentação compreenda o porquê de naquele caso concreto ter a administração tomado tal decisão.
4. A nota justificativa do preço, conforme exigido pela cláusula 10.ª, n.º 1, alínea b), I., do Programa de Procedimento, não continha os atributos da proposta, pois é apenas um documento acessório, que acompanha a declaração com indicação do preço contratual, este sim, um atributo da proposta.
5. Daqui resulta que se trata de um documento que não se encontra relacionado com o elemento objetivo da proposta, ou seja, não se reporta às condições ou formas de execução (termos e condições) por que o concorrente se dispõe a contratar, pelo que também não é subsumível à alínea b) do n.º 2 do Art.º 70.º do CCP.

6. Estamos, antes, perante o incumprimento de uma obrigação acessória exigida pelo Programa de Procedimento, cujo suprimento nada afetaria a igualdade de tratamento entre os concorrentes, pois todos os atributos e elementos essenciais das propostas eram já conhecidos, nomeadamente o preço proposto, que em nada poderia ser alterado pela junção posterior da nota justificativa em falta.

7. Perante uma proposta que continha todos os elementos essenciais (nomeadamente os atributos) e à qual faltava um documento não essencial, impendia sobre o júri o dever de lançar mão do Art.º 72.º, n.º 3, do CCP, convidando a proponente a juntar o documento em falta.

8. Não tendo o júri cumprido o dever que sobre si era imposto pelo citado Art.º 72.º, n.º 3, violou não apenas tal norma, mas também os Art.ºs 57.º e 146.º, n.º 2, todos do CCP, ilegalidades de que se concluir estar também afetado o contrato.

9. A preterição dos procedimentos pré-contratuais legalmente devidos, consubstancia uma prática suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que, nos termos da alínea c) do n.º 3 do supracitado Art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), constitui, igualmente, motivo de recusa de visto dos referidos contratos.

10. Segundo jurisprudência pacífica deste Tribunal de Contas, verifica-se o impacto financeiro potencial previsto neste preceito legal quando no âmbito de procedimento regulado pelo CCP se violam regras fundamentais sobre o imperativo de um procedimento concorrencial.

11. Na mesma linha jurisprudencial a ponderação judicial prevista no n.º 4 do Art.º 44.º da LOPTC (sobre se a concreta violação da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC deve determinar a recusa do visto ao contrato) tem uma dimensão holista no sentido em que envolve um juízo sobre dimensões gerais e concretas relevantes (para a situação concreta) e pelos princípios da adequação e proporcionalidade, em particular, graus de lesão do interesse público e da ilegalidade."

12. No que respeita à ilegalidade por falta de fundamentação da decisão de não adjudicação por lotes poderia a mesma levar, eventualmente, à concessão de visto com a formulação de uma recomendação para que no futuro a entidade requerente fundamentasse melhor a não divisão por lotes nas decisões de contratar, mas já não a uma recusa de visto que se estribasse apenas em tal fundamento.

13. Pelo contrário, no que concerne à ilegalidade por exclusão indevida de proponente que tenha apresentado proposta economicamente mais vantajosa, face ao valor financeiro em causa e às

demais circunstâncias acima valorizadas, podemos concluir que o resultado financeiro do procedimento de formação do contrato, nesta situação, seria outro caso não tivesse ocorrido a exclusão ilegal da proposta potencialmente vencedora.

ACÓRDÃO N.º 25/2022 – 1ªS/PL

06/09/2022

Recurso Ordinário n.º 5/2022

Processo n.º 2404/2021

Relator: Conselheiro Miguel Pestana de Vasconcelos

ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DO CONTRATO / ANULABILIDADE / ASSEMBLEIA MUNICIPAL / ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / AUTORIZAÇÃO PRÉVIA / CÂMARA MUNICIPAL / CONTRATO ADICIONAL / CONTRATO DE CONCESSÃO / CASO JULGADO / ENCARGO PLURIANUAL / EQUILÍBRIO ECONÓMICO-FINANCEIRO / NULIDADE / OBJETO DO CONTRATO / PARECER / PROGRAMA PLURIANUAL / RECUSA DE VISTO / TRANSPORTE DE PASSAGEIROS / TRANSPORTE RODOVIÁRIO

SUMÁRIO

1. No contrato submetido a fiscalização, denominado "Terceiro Aditamento ao Contrato de Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros", apesar do teor do clausulado ser em grande parte idêntico aos dos aditamentos anteriores, os pressupostos fácticos (obrigações de serviço público adicionais) e financeiros (efeito financeiro líquido negativo) são totalmente distintos.
2. Estando em causa realidades distintas, os fundamentos da decisão de concessão de visto proferida quanto ao segundo aditamento não se impõem ao terceiro aditamento, nem por efeito preclusivo (caso julgado formal), nem por via da autoridade de caso julgado (por ter versado de forma estável sobre o fundo ou mérito da causa), pelo que improcede a exceção dilatória de caso julgado invocada pelo recorrente.
3. O 3.º aditamento ao contrato juntamente com os outros já realizados alteraram substancialmente o valor inicial das compensações por OPS da concessão para os anos de 2021 e 2022, reconfigurando o seu equilíbrio económico-financeiro.

4. Sendo outras em termos substanciais as condições que resultaram da alteração introduzida, da qual resultou um aumento de encargos para a entidade pública, outra terá que ser a autorização da assembleia que as aprovou, sob pena de se transferir para o executivo municipal as competências em matéria financeira reservadas à Assembleia Municipal.

5. Nos termos do artigo 22.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/6, a abertura de procedimento relativo a despesas que deem lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico ou em ano que não seja o da sua realização não pode ser efetivado sem prévia autorização conferida em portaria conjunta do Ministro das Finanças e do respetivo ministro, que é substituída pelo órgão deliberativo, sempre que a entidade adjudicante, como é o caso, seja uma autarquia (artigo 22.º, n.º 6 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/6).

6. A autorização do órgão deliberativo é dispensada, se as despesas plurianuais decorrerem "de planos ou programas plurianuais legalmente aprovados" (artigo 22.º, n.º 1, al. b) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/6).

7. Encontrando-se demonstrado que os encargos orçamentais diferidos para 2023, afetos ao "Serviço Público de Transporte de Passageiros - SPTP - (transportes)", se inserem no Plano Plurianual de Investimento (PPI) - 2020/A-33, não se mostra incumprido o artigo 22.º, n.ºs. 1 e 6 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/6, podendo a Câmara Municipal autorizar a despesa nos termos do artigo 18.º, n.º 1, al. b) daquele diploma legal, não se verificando, por isso, a nulidade invocada no acórdão recorrido, procedendo quanto a esta questão o recurso.

8. Se o vício do ato ou contrato gerar uma anulabilidade, o visto só pode ser recusado se estiver preenchida a previsão do artigo 44.º, n.º 3, al. c) LOPTC. Não tendo sido a invalidade, sob a forma de anulabilidade, decorrente da ausência de parecer prévio da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, fundamento da recusa de visto, não carece o acórdão recorrido de fundamentação.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO DO CONTRATO / ATRIBUTO / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONVITE DE SUPRIMENTO / DOCUMENTO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA / EXCLUSÃO DA PROPOSTA / FORMALIDADE NÃO ESSENCIAL / ILEGALIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA INTANGIBILIDADE DA PROPOSTA / PROPOSTA / RECUSA DE VISTO / TRADUÇÃO DE DOCUMENTO

ACÓRDÃO N.º 26/2022 – 1ªS/PL

27/09/2022

Recurso Ordinário n.º 3/2022

Processo n.º 2440/2021

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

SUMÁRIO

1. Há que distinguir entre aquilo que é o "atributo" da proposta e o documento comprovativo desse atributo.
2. São situações distintas, que devem ter tratamento jurídico diverso, as de um concorrente que não apresenta qualquer documento no qual deve estar corporizado um atributo não submetido à concorrência e a de um concorrente que apresenta tal documento, mas o faz de modo formalmente incorreto.
3. Perante a total ausência de apresentação do documento, não pode deixar de se considerar estar omisso o atributo, por falta total do documento no qual se deve corporizar, com a consequência necessária de exclusão da proposta.
4. Já perante uma apresentação formalmente incorreta – como no caso da apresentação do documento numa língua estrangeira sem estar acompanhado da devida tradução – existe uma declaração feita pelo concorrente, mas que não cumpre os requisitos formais legalmente exigidos.
5. Nesse caso, não existindo uma total ausência de declaração que impeça a ponderação da sua eventual correção para efeitos de aferição da presença do atributo, pode - aliás deve - a entidade adjudicante fazer uso do disposto no art.º 72.º, n.º 3 do CCP, convidando o proponente a suprir irregularidades não essenciais da sua proposta, ou seja, irregularidades que não afetem o seu núcleo essencial e cujo suprimento não leve à alteração dos elementos essenciais da proposta.

6. Tratando-se, como se trata, apenas e tão só do convite à junção da tradução de um documento já apresentado, estamos perante uma formalidade não essencial passível de ser suprida, sem que dessa forma se atinja quer o princípio da concorrência quer o da igualdade.

7. Não se vislumbra que diferença exista para a igualdade a assegurar quanto aos diferentes concorrentes, entre a junção de original e respetiva tradução *ab initio* e a junção inicial do original e posterior junção da tradução, em resposta a convite dirigido pelo júri.

8. Estando junto o original desde o início, é sempre possível controlar se a tradução posteriormente apresentada corresponde efetivamente ao que na proposta original foi enviado, sendo integralmente respeitado o princípio da intangibilidade das propostas e da concorrência.

9. Não tendo o júri lançado mão do disposto no artigo 72.º, n.º 3, do CCP, convidando a concorrente a suprir a irregularidade formal de falta de junção da tradução do documento comprovativo do atributo e tendo antes excluído a proposta do concorrente, foi cometida uma ilegalidade.

10. Esta interpretação do artigo 72.º, n.º 3, do CCP é a mais consentânea com os elementos sistemático e histórico de interpretação e a mais conforme com as Diretivas n.ºs 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho.

11. Aquela ilegalidade teve inegável influência no resultado financeiro do contrato, atendendo ao valor mais baixo da proposta do concorrente excluído e ao facto de o próprio júri do concurso no relatório preliminar, atendendo a todos os critérios e considerando o modelo de avaliação o da proposta economicamente mais vantajosa, ter graduado a proposta do concorrente, que mais tarde veio a excluir, em primeiro lugar.

ACÓRDÃO N.º 27/2022 – 1ªS/PL

18/10/2022

Recurso Ordinário n.º 6/2022

Processo n.º 139/2022

Relator: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

CONTRATAÇÃO EXCLUÍDA / CONTRATAÇÃO IN HOUSE / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATO INTERADMINISTRATIVO / DEFESA NACIONAL / EQUIPAMENTO MILITAR / INTERESSE PÚBLICO / NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PROGRAMA RELATIVO À AQUISIÇÃO DE NAVIOS DESTINADOS À MARINHA PORTUGUESA / RECUSA DE VISTO / REGIME ESPECIAL / REGIME EXCECIONAL / SEGURANÇA NACIONAL

SUMÁRIO

1. O instrumento contratual aqui em apreço é qualificável, de forma consensual, como uma prestação de serviços estabelecida entre contraentes públicos, de índole interadministrativa, tendo por objeto a gestão do programa de aquisição de navios seis navios de patrulha oceânicos, da classe "Viana do Castelo", destinados à Marinha Portuguesa, sendo indubitavelmente um contrato de prestação de serviços diretamente relacionado com esses equipamentos militares.
2. Na verdade, neste mesmo contrato o Ministério da Defesa apresenta-se a contratar, numa prestação de serviços para gestão da aquisição de equipamentos militares, com uma empresa de capitais públicos que é do seu domínio.
3. O regime jurídico da contratação pública nos setores da defesa e da segurança encontra-se atravessado de especificidades próprias que estão bem salientadas no percurso histórico legislativo neste domínio, tanto ao nível nacional como europeu (comunitário).
4. Assim, ao nível do direito europeu, há que considerar a Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, relativa à coordenação dos procedimentos de adjudicação de contratos pelas entidades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e segurança, a qual teve como objetivo fundamental o estabelecimento de regras de contratação específicas para os setores de defesa e segurança no sentido de abrir o mercado de defesa na União Europeia (UE) sem colocar em risco os interesses legítimos de segurança dos seus Estados-Membros.

5. Esta Diretiva aplica-se, em princípio, a todos os contratos de aquisição de equipamento militar, obras e serviços e a aquisições sensíveis com fins de segurança e que envolvam informações classificadas, sabendo, no entanto, que os Estados-Membros têm o direito, ao abrigo do Art.º 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), de isentar determinados contratos do campo de aplicação da mesma Diretiva quando tal seja estritamente necessário para proteger os seus interesses essenciais de segurança.

6. Depois, ao nível nacional o cotejo do regime do Decreto-Lei n.º 104/2011 na sua conjugação com a Lei n.º 49/2009 de 5 de agosto, que rege o acesso ao comércio ou à industria de bens e serviços militares, por um lado, com o regime jurídico previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP), pelo outro, permite divisar significativas diferenças no que concerne à margem de livre apreciação de que gozam, no setor da defesa, as entidades adjudicantes na prossecução do interesse público no seu equilíbrio com a garantia da liberdade de concorrência e os princípios do mercado.

7. Ora, é precisamente esse regime legal específico que permite essa latitude de conformação ao interesse público da defesa e da segurança, tanto por via do acionamento do 2 mecanismo excecional do Art.º 346.º do TFUE como através dos meios previstos no Decreto-Lei n.º 104/2011, que justificará, na ótica do tribunal recorrido, que aqui se acolhe, a exclusão como tal, de forma isolada, no presente caso, da contratação *in-house*, sem que o mencionado mecanismo de exceção do Art.º 346.º do TFUE seja também acionado.

8. Sendo neste enquadramento legal desenvolvido no texto da fundamentação deste acórdão, aqui sumariado, sem que tenha sido prevista (inicial ou subsequentemente), de forma expressa, a contratação *in-house*, que se percebe que não faz sentido invocar o mecanismo da especialidade ou da subsidiariedade, como faz a recorrente (com a menção a essa exceção ou contratação prevista no Art.º 5.º-A, n.ºs 1 e 5, do CCP), tanto numa articulação do sistema de normas aqui em jogo como também por via do apelo a uma composição entre os princípios de direito aqui convocáveis.

9. Assim, não é a contratação *in-house* que se desenha aqui como o regime-regra e a liberdade de auto-regulação da administração pública, neste sector da segurança e defesa, tão naturalmente fechado à concorrência, não deixa de se poder concretizar com amplitude adequada, através dos meios específicos (Decreto-Lei n.º 104/2011) e até excecionais (Art.º 346.º, n.º 1, alínea b), do TFUE) que o legislador oferece neste mesmo domínio da atuação pública.

10. Nesse sentido, as situações de exceção *in-house*, neste domínio da contratação pública na área da defesa e da segurança, são absorvidas do ponto de vista jurídico por aqueles meios específicos expressamente consagrados legislativamente (Decreto-Lei n.º 104/2011 e Art.º 346.º, n.º 1, alínea b), do TFUE), não fazendo sentido falar no funcionamento de um princípio de supletividade ou de especialidade com o regime geral da contratação pública.

11. Por outro lado, a evidente componente remuneratória presente no contrato em análise retira, desde logo, este específico instrumento contratual, do domínio da contratação excluída, tal como consente a própria recorrente ao se referir ao inciso normativo final "e que não prevejam uma remuneração", presente no n.º 2 do Art.º 5.º do CCP e no n.º 6 do Art.º 1.º da Diretiva 2014/24/UE sobre contratação pública por aquele transposta.

12. Pelo que não se poderá concluir, como faz a recorrente, que a formação deste contrato não se encontrava submetida, à partida, ao regime especial de contratação previsto pelo Decreto-Lei n.º 104/2011.

13. Ora, sabemos que, neste caso concreto, o Governo português não invocou, na sua Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2021, descrita no texto do acórdão aqui sumariado, de forma expressa ou com a invocação de qualquer justificação, o enquadramento do contrato objeto de fiscalização prévia na exceção prevista no Art.º 346.º do TFUE.

14. Pode, assim, defender-se que a contratação *in-house* é um regime de exceção face a situações em que a contratação é feita dentro de casa, quando a Administração Pública não tem necessidade de recorrer ao mercado para suprir as suas necessidades. Essa avaliação terá que ser exigente de forma a não corromper o princípio da concorrência, pilar da contratação pública.

15. Trata-se de uma derrogação excecional das regras de contratação pública gerais e não das regras especiais, derivadas, designadamente do mencionado Decreto-Lei n.º 104/2011, e, por isso, a sua interpretação deve ser restrita de forma a preservar o princípio da concorrência.

16. Estamos a falar de um regime específico de contratação pública na defesa e segurança que concede uma grande amplitude e flexibilidade à entidade pública na escolha dos seus contratantes e também nos procedimentos de contratação aplicáveis (regime do Decreto-Lei n.º 104/2011 que transpôs a Diretiva 2009/81/CE) ou mesmo no afastamento total das especiais regras procedimentais e concorrenciais com a invocação do mecanismo excecional consagrado na alínea b), do n.º 1, do Art.º 346.º do TFUE.

17. Mecanismo excecional, aliás, que a entidade recorrente não deixa de considerar que se encontraria aqui preenchido na situação em presença e que o Governo português não pretendeu utilizar expressamente.

18. É neste contexto que se confirma o acerto na recusa de visto determinada pelo tribunal a quo que assentou na premissa de preterição do procedimento legalmente exigido, isto porque qualquer contratação direta estabelecida entre entidades públicas, neste específico sector, deve ser articulada obrigatoriamente através da invocação dos meios especiais excecionais aqui convocáveis e que inexistem na contratação pública em geral.

19. Pelo que a invocação dessa exceção, no domínio da defesa e da segurança, desenquadrada dos meios específicos (Decreto-Lei n.º 104/2011) e até excecionais (Art.º 346.º, n.º 1, alínea b), do TFUE) que o legislador oferece neste mesmo domínio da atuação pública, não deixa de violar os procedimentos previstos no mesmo Decreto-Lei n.º 104/2011, sendo essa violação fulminada de nulidade, nos termos do disposto no Art.º 161.º, n.º 1, alínea l), do Código de Procedimento Administrativo, para que remete o n.º 2 do Art.º 284.º do CCP, aplicável *ex vi* do estabelecido no Art.º 65.º, n.º 1, do Decreto-Lei referenciado.

20. O conceito de razões imperiosas de interesse geral de que fala o citado Art.º 60.º, n.º 3, da Diretiva 2009/81/CE, tem de ser equacionado com a situação em concreto e com os meios jurídicos e procedimentais que se encontram ou encontravam disponíveis à entidade pública em causa.

21. E, na verdade, foi o Governo e a entidade fiscalizada que optaram pela integração do contrato em causa no regime-regra do Decreto-Lei n.º 104/2011, não tendo sido acionados os 4 mecanismos de salvaguarda do interesse público previstos neste setor da defesa e da segurança, tanto os procedimentos específicos do Decreto-Lei n.º 104/2011 como a cláusula excecional do Art.º 346.º, n.º 1, alínea b), do TFUE.

22. O que faria todo o sentido caso se confirme a afirmação da própria recorrente que alega "que o contrato se traduz em questões sensíveis de segurança e defesa nacional centrais para a soberania do Estado Português".

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 18/2022 -2ªS/SS

07/07/2022
Processo n.º 19/2021 – AUDIT

Relator: Conselheiro José Manuel Quelhas

***"com declaração de voto"**

ACORDO DE CAPITALIZAÇÃO CONTINGENTE / AJUDAS DE ESTADO / BANCO CENTRAL EUROPEU / BANCO DE PORTUGAL / BANCO ESPÍRITO SANTO / COMISSÃO EUROPEIA / DIRETIVA DA RECUPERAÇÃO E RESOLUÇÃO BANCÁRIA / ESTABILIDADE DO SISTEMA FINANCEIRO / FINANCIAMENTO PÚBLICO / FUNDO DE RESOLUÇÃO / MINISTÉRIO DAS FINANÇAS / NANI HOLDINGS, SGPS, SA / NOVO BANCO / REGIME GERAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO E SOCIEDADES FINANCEIRAS / RESOLUÇÃO BANCÁRIA / RISCO SISTÉMICO / SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

AUDITORIA À GESTÃO DO NOVO BANCO COM FINANCIAMENTO PÚBLICO

SUMÁRIO

Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria constitui o segundo exame do Tribunal de Contas ao financiamento público do Novo Banco (NB) pelo Fundo de Resolução (FdR), ao abrigo do Acordo de capitalização Contingente (ACC) celebrado por ambos em 18/10/2017. O primeiro exame incidiu sobre o processo desse financiamento (Relatório 7/2021-2.ª – Secção).

A presente auditoria teve por objetivo avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguardou o interesse público, o que, para o Tribunal e nos termos solicitados pelo Parlamento, significa otimizar (minimizar) o recurso a esse financiamento através da verificação das condições seguintes: ***(i)*** adequada avaliação e valorização contabilística dos ativos; ***(ii)*** adequado reconhecimento de perdas no ativos, por imparidade; ***(iii)*** venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas); ***(iv)*** inexistência de conflitos de interesses e de complacência; ***(v)*** inexistência de práticas destinadas a acionar o mecanismo de capital contingente; ***(vi)*** eficaz controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal).

As principais conclusões da auditoria são as seguintes:

- O plano de reestruturação elaborado pela Lone Star para demonstrar a viabilidade do NB no final do período de reestruturação, visando a não oposição da Comissão europeia (CE) à operação de venda e aos auxílios de Estado, previa o acionamento do mecanismo de capitalização contingente (até 3,9 mil milhões de euros) por valores próximos dos verificados (3,4 mil milhões de euros até 31/12/2021). Porém, a utilização do mecanismo revela a incapacidade do NB (ou não ter o propósito) de gerar com a sua atividade níveis de capital adequados à cobertura dos seus riscos.
- Subsiste o risco do período de reestruturação se prolongar para além da data prevista (31/12/2021), pois o NB não atingiu os níveis de rendibilidade estabelecidos para o efeito e a CE ainda não se pronunciou sobre o fim desse período. Consequentemente, também subsiste o risco de acionamento de mecanismo de capital adicional (*capital backstop*), até 1,6 mil milhões de euros, previsto nos compromissos assumidos pelo Estado Português para assegurar a viabilidade do NB, o que os impactos adversos da pandemia e do conflito militar na Ucrânia tendem a agravar.
- À data a venda do NB, a avaliação e valorização dos ativos registados no balanço não eram adequadas e exigiam a constituição de provisões para potenciais perdas. Ora, nem o Estado, nos compromissos assumidos perante a CE, nem o Banco de Portugal (BdP), na negociação do ACC, salvaguardaram a minimização do recurso ao apoio financeiro público, assegurando controlo público eficaz.
- Em 2018 e 2019, o NB vendeu ativos com desconto de 75% face ao valor nominal ou valor contabilístico bruto e de 33% face ao valor contabilístico líquido de imparidades. Não foi demonstrado que a estratégia de redução de ativos através de vendas em carteira fosse eficaz e eficiente na prossecução do princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos. Nas revendas realizadas, os compradores do património imobiliário, incluído em duas carteiras, obtiveram mais-valias iguais ou superiores a 60%.
- Em operações do NB identificaram-se riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos.
- Detetaram-se práticas que, sendo evitáveis pela gestão do NB, oneraram o financiamento público.
- Decorrido um ano, ainda não foi acatado o recomendado no Relatório 7/2021 sobre demonstração e validação do valor a financiar, comunicação da imputação de

responsabilidades, segregação de funções e riscos de complacência ou de conflito de interesses.

- Em suma, a gestão do NB com financiamento público não salvaguardou o interesse público, por não ter otimizado (minimizado) o recurso a esse financiamento, através da verificação das condições identificadas pelo Tribunal, em consonância com os termos solicitados pela Assembleia da República.

As conclusões da auditoria suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações dirigidas às entidades responsáveis, visando a correção das deficiências reportadas.

Audição do TdC na Assembleia da República sobre a Auditoria à Gestão do Novo Banco com Financiamento Público

AÇÃO SOCIAL ESCOLAR / AUDITORIA DE CONFORMIDADE / COMPETÊNCIAS DIGITAIS / CONTINUIDADE ATIVIDADES LETIVAS COVID / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / DESPESAS EDUCAÇÃO / ENSINO A DISTÂNCIA E@D / FUNDOS COMUNITÁRIOS / INVESTIMENTO ESCOLA DIGITAL / MEIOS DIGITAIS ESCOLAS / PANDEMIA / REGIME EXCEPCIONAL DE CONTRATAÇÃO / SECRETARIA-GERAL DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA / TRANSIÇÃO DIGITAL ESCOLAS

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 19/2022 -2ªS/SS

07/07/2022

Processo n.º 7/2022 – AUDIT

Relator: Conselheira Maria da Conceição Vaz Antunes

AUDITORIA À AQUISIÇÃO DE COMPUTADORES E CONECTIVIDADE PARA ALUNOS COM AÇÃO SOCIAL ESCOLAR - FASE ZERO: Foi verificada a conformidade legal dos procedimentos de contratação pública, respetivos contratos e sua execução material e financeira, relativos à aquisição de computadores portáteis e prestação de serviços de conetividade para alunos beneficiários de Ação Social Escolar, de forma a possibilitar o ensino a distância no período de pandemia, sendo as fases seguintes objeto de ações autónomas.

SUMÁRIO

O Ministério da Educação, através da Secretaria-Geral da Educação e Ciência (SGEC), promoveu a aquisição de 100 mil computadores portáteis e conectividade para os alunos das escolas públicas abrangidos pela Ação Social Escolar (ASE), designada por Fase Zero, ao abrigo do regime excecional

de contratação pública e de autorização da despesa constante do DL n.º 10-A/2020, de 13 de março, ratificado e desenvolvido pela Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

Os contratos foram celebrados em 2020 e o montante total contratualizado, financiado por fundos europeus, foi de 31,8 M€, sendo 24,4 M€ relativo aos computadores portáteis e 7,4 M€ à conectividade.

A auditoria do Tribunal de Contas teve por objetivo verificar a conformidade legal dos procedimentos de contratação pública, respetivos contratos e sua execução material e financeira.

Observou-se que a autorização para a realização da despesa com as aquisições foi, primeiro, em 2020, apenas para estabelecimentos públicos dos ensinos básico e secundário e condicionada a financiamento assegurado a 100 % por fundos europeus e, em 2021 (com efeitos a 2020), alargada a estabelecimentos de ensino particulares e cooperativos, com contrato de associação, com alunos com ASE, permitindo o acréscimo da contrapartida pública nacional.

O alargamento do âmbito dos contratos aos estabelecimentos de ensino particulares e cooperativos, com a consequente alteração do respetivo conteúdo obrigacional, contrariou o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 311.º do CCP e determinou que a parte da aquisição destinada a estes estabelecimentos de ensino fosse suportada por dotações do Orçamento do Estado, no montante de 318 mil euros e não beneficiasse do financiamento de fundos europeus.

A distribuição dos 100 mil computadores portáteis e conectividade às escolas decorreu em desconformidade com o contratualmente estabelecido, porquanto não respeitou os prazos contratualmente estabelecidos (10 de setembro e 15 de outubro, para os computadores, e 25 de setembro e 15 de outubro, para a conectividade, todos de 2020), e abrangeu estabelecimentos de ensino particulares e cooperativos, com contrato de associação (com alunos com ASE), que não estavam previstos.

No que respeita aos contratos de conectividade, estipulou-se que as respetivas prestações eram devidas desde a data da ativação até 31 de agosto de 2021, mas constatou-se que foi paga a prestação de serviços de conectividade desde a data da entrega às escolas e não aos alunos, resultando, portanto, em pagamentos sem a respetiva prestação do serviço. Face à desconformidade, que se estima em cerca de 1,3 M€, e/IVA, a SGEC empreendeu a pertinente verificação.

No âmbito das verificações efetuadas, identificaram-se deficiências e insuficiências relacionadas com a afetação do financiamento envolvido, o funcionamento e qualidade dos equipamentos, e a eficácia dos sistemas de acompanhamento, gestão e controlo. Além disso, a efetiva entrega aos alunos

alongou-se pelos primeiros meses de 2021, e ainda existem computadores e conectividade por levantar por parte dos encarregados de educação/alunos. Tais desconformidades evidenciam a necessidade de serem adotadas as apropriadas medidas corretivas tendo em vista a boa gestão dos recursos públicos aplicados e dos equipamentos fornecidos, o aperfeiçoamento dos respetivos sistemas e, consequentemente, o sucesso da Escola Digital e a modernização do sistema educativo português.

Neste contexto, as conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações dirigidas à SGEC para prosseguir o apuramento de desconformidades no âmbito dos contratos de conectividade e para adotar as medidas necessárias à melhoraria dos sistemas de acompanhamento, gestão e controlo dos equipamentos.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 20/2022 -2ªS/SS

07/07/2022

Processo n.º 14/2022 – AUDIT

Relator: Conselheira Maria da Conceição Vaz Antunes

AUDITORIA DE RESULTADOS / COMPETÊNCIAS DIGITAIS / CONTINUIDADE ATIVIDADES LETIVAS COVID / DESPESAS EDUCAÇÃO / ENSINO A DISTÂNCIA E@D / INVESTIMENTO ESCOLA DIGITAL / MEIOS DIGITAIS ESCOLAS / PANDEMIA ESCOLAS / PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA / PRR COMPONENTE 20 / SECRETARIA-GERAL DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA / TRANSIÇÃO DIGITAL ESCOLAS

AUDITORIA À APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NA DIGITALIZAÇÃO PARA AS ESCOLAS: Examinou-se a execução e a monitorização dos investimentos no âmbito da Componente 20 - Escola Digital - do Plano de Recuperação e Resiliência. Esta Componente decorre até 2025, sob a responsabilidade direta ou intermediária da Secretaria-Geral da Educação e Ciência, e estrutura-se numa Reforma (15 M€), destinada a formar professores em competências digitais, e em 12 Investimentos (500 M€) direcionados a: disponibilizar, a alunos e professores, computadores e conectividade; acesso a recursos educativos digitais; ferramentas colaborativas em ambiente digital; desmaterialização de provas de avaliação.

SUMÁRIO

O presente Relatório dá conta da auditoria realizada à "Aplicação dos recursos públicos na digitalização para as escolas", tendo em vista examinar a eficácia da execução dos investimentos e do respetivo sistema de acompanhamento e controlo. A auditoria incidiu sobre a Componente 20 – "Escola Digital" do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), aprovado em 2021.

A necessidade de acelerar a transição digital num contexto de convergência com a União Europeia constitui um dos principais desafios estratégicos para Portugal, concretizado, designadamente, na adoção de medidas para o reforço de competências digitais nas escolas, recursos educativos digitais e infraestruturas tecnológicas. Nesse âmbito, o Plano de Ação para a Transição Digital (PATD), de 2020, incluiu, no conjunto das suas medidas prioritárias, o Programa de Digitalização para as Escolas. O PRR veio dar continuidade ao Programa, ampliando e integrando os seus objetivos na Componente 20.

A execução da Componente 20 decorre até 2025, sob a responsabilidade direta ou intermediária da Secretaria-Geral da Educação e Ciência, e estrutura-se numa Reforma (15 M€), destinada a formar professores em competências digitais, e em 12 Investimentos (500 M€) direcionados a: disponibilizar, a alunos e professores, computadores e conectividade; acesso a recursos educativos digitais; ferramentas colaborativas em ambiente digital; desmaterialização de provas de avaliação.

O Tribunal concluiu que a execução da Componente 20 está a decorrer, em geral, em conformidade com os objetivos, metas e indicadores estabelecidos e dentro da calendarização planeada. A execução de 11 Investimentos encontra-se no início, como previsto, pelo que a apreciação da respetiva eficácia é ainda limitada.

O Investimento em computadores e conectividade é o único com execução material e financeira, tendo já sido entregues às escolas 1,04 milhões, dos 1,05 milhões previstos, mas há 358 mil por afetar. Do financiamento de 437 M€ (sobretudo, PRR), foram executados 180 M€, até 31 de março de 2022.

Em virtude da publicação tardia, em maio de 2022, da Resolução do Conselho de Ministros autorizadora da realização de despesas, ainda não tinham sido distribuídos 35 M€ de adiantamentos pelos beneficiários, dificultando a execução dos Investimentos. Em três Investimentos registaram-se ajustamentos na calendarização intermédia, relacionados com o início dos procedimentos contratuais.

Existem duas estruturas orgânicas para a monitorização e controlo dos Investimentos, uma no âmbito do PATD e outra do PRR, suscitando a necessidade de prevenir a sobreposição de ações e a ineficiência de recursos na avaliação e controlo da Componente 20.

O sistema de monitorização e controlo está a funcionar, mas alguns módulos só entraram em produção em junho de 2022 e a interoperabilidade de sistemas ainda está em aperfeiçoamento. A possibilidade de duplo financiamento dos Investimentos não está afastada, pelo que são críticas as ações de avaliação de beneficiários e de verificação dos sistemas e dos investimentos efetuados, mas os vários níveis de controlo ainda não as realizaram.

O Tribunal sublinha que as iniciativas adotadas exigem a sua execução integrada e cumulativa e uma cultura de promoção da utilização dos equipamentos e recursos digitais. Acresce que, se não forem detetadas e corrigidas, tempestivamente, desconformidades como as assinaladas pela auditoria poderão vir a ser impactantes na marcha do processo da Escola Digital e na modernização do sistema educativo português.

Neste contexto, as conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações dirigidas ao Ministro Educação para providenciar pela execução integrada, cumulativa e dentro dos prazos dos Investimentos essenciais à Escola Digital e pela conclusão do processo de afetação dos computadores e conectividade já entregues às escolas.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 22/2022 -2ªS/SS

15/07/2022

Processo n.º 13/2020 – AUDIT

Relator: Conselheira Helena Abreu Lopes

AUDITORIA DE RESULTADOS / AUDITORIA COORDENADA / BIODIVERSIDADE / CONVENÇÃO SOBRE A DIVERSIDADE BIOLÓGICA / METAS 11 DE AICHI / META 14.5 DA AGENDA 2030 / META 15.1 DA AGENDA 2030 / REGIME JURÍDICO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE / ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2030 / SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS CLASSIFICADAS / REDE NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS / REDE NACIONAL DE ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS / REDE NATURA 2000 / INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO DAS ÁREAS PROTEGIDAS / FINANCIAMENTO DAS ÁREAS PROTEGIDAS / GESTÃO PARTICIPATIVA DAS ÁREAS PROTEGIDAS / USO DAS ÁREAS PROTEGIDAS / INVESTIGAÇÃO E MONITORIZAÇÃO DA BIODIVERSIDADE / CADASTRO NACIONAL DOS VALORES NATURAIS CLASSIFICADOS / INVENTÁRIO FLORESTAL NACIONAL / PROGRAMA NACIONAL DE

AUDITORIA ÀS ÁREAS PROTEGIDAS

SUMÁRIO

Assiste-se a uma acentuada trajetória de perda de biodiversidade, o que tem graves consequências para a humanidade, uma vez que a biodiversidade proporciona alimentos, matérias-primas, medicamentos, saúde e bem-estar e suporta inúmeras atividades económicas. Os ecossistemas providenciam muitos serviços, como a polinização das culturas, a purificação da água e do ar, a produção natural de nutrientes, a manutenção da fertilidade dos solos, a proteção contra inundações, o sequestro de carbono e a regulação do clima. Estima-se que mais de metade do PIB mundial está dependente da natureza e ameaçado pela perda de biodiversidade.

O estabelecimento de áreas protegidas é um elemento importante da estratégia global para a conservação da natureza e da biodiversidade, evidenciado no compromisso das Partes na Convenção sobre a Diversidade Biológica de estabelecer e gerir um sistema de áreas protegidas e de promover a proteção dos ecossistemas e habitats naturais e o desenvolvimento ambientalmente sustentável, preservando e mantendo também as práticas das comunidades locais.

A presente auditoria teve por objetivo apurar se o Estado Português, no quadro de uma política de conservação da natureza e da biodiversidade e dos compromissos internacionalmente assumidos, estabeleceu e implementou adequadamente áreas protegidas e se as medidas tomadas permitiram o alcance da Meta 11 do Objetivo Estratégico C de Aichi, também refletida nos ODS 14 (Proteger a Vida Marinha) e 15 (Proteger a Vida Terrestre) da Agenda 2030 das Nações Unidas - Metas 14.5 e 15.1.

A auditoria enquadrou-se numa ação conjunta envolvendo instituições superiores de controlo financeiro de Portugal, Espanha e países da América Latina, no âmbito da Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (COMTEMA) da OLACEFS. Estas instituições utilizaram metodologias de abordagem semelhantes, tendo sido produzido um sumário com os resultados globais da ação.

O horizonte temporal da avaliação correspondeu aos anos de 2014 a 2019, sem prejuízo de atualizações posteriores. A apreciação do cumprimento das Metas foi reportada ao ano de 2020.

Na auditoria concluiu-se que Portugal dispõe de áreas protegidas que concretizam algumas das políticas relativas à conservação da natureza e da biodiversidade, decorrentes, designadamente, do *Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade e da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030*. A informação disponível e as insuficiências de avaliação sobre o estado dos ecossistemas nessas áreas não permitem concluir pela completa eficácia da sua ação. Por outro lado, as políticas necessitam, agora, de ser reconciliadas com os exigentes compromissos assumidos no âmbito da União Europeia.

Quanto às áreas marinhas e costeiras, Portugal não contribuiu suficientemente para o estabelecido na Meta 11 de Aichi e na Meta 14.5 da Agenda 2030, apresentando uma base muito frágil para o cumprimento das metas europeias para 2030.

As áreas protegidas de Portugal apresentam um bom nível de implementação e de gestão, quando comparadas com entidades equivalentes da América Latina, mas evidenciam-se várias fragilidades a requerer intervenção. Ressaltam-se constrangimentos associados à consolidação territorial, à avaliação, à valorização e remuneração dos serviços de ecossistemas, ao alinhamento com outras políticas e aos mecanismos de articulação intersectorial.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 23/2022 -2ªS/SS

15/07/2022

Processo n.º 13/2021 – AUDIT

Relator: Conselheira Helena Abreu Lopes

AUDITORIA FINANCEIRA / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / PRESTAÇÃO DE CONTAS/ PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA / GERFIP / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / LIQUIDAÇÃO DA RECEITA / COBRANÇA DA RECEITA / RECEITA POR COBRAR / RECEITA COBRADA PARA TERCEIROS / FUNDOS DISPONÍVEIS / INVENTARIAÇÃO / EXISTÊNCIAS / IMOBILIZADO / CIRCULARIZAÇÃO DE SALDOS / DÍVIDA DE TERCEIROS / DÍVIDA A TERCEIROS / CAUÇÕES / PROVISÕES / DISPONIBILIDADES / RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA / UNIDADE DE TESOURARIA / ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS / NOMEAÇÃO DE DIRIGENTES EM REGIME DE SUBSTITUIÇÃO

AUDITORIA AO INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DAS FLORESTAS, IP – ICNF

SUMÁRIO

A presente ação tem a natureza de auditoria financeira e de regularidade, sendo orientada para a análise das contas, da situação financeira e da legalidade e regularidade das operações realizadas pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, em 2019.

A auditoria teve por objetivo geral a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade das demonstrações financeiras do exercício de 2019 do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP (ICNF), bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

Embora a auditoria se centre no exercício de 2019, nas situações consideradas pertinentes, o âmbito temporal foi estendido a anos anteriores e/ou posteriores, numa perspetiva de análise integral dos processos.

Na medida das análises efetuadas, é possível concluir que a análise do sistema de controlo interno, das operações de receita e de despesa, das demonstrações financeiras finais e de outros documentos de prestação de contas de 2019, de acordo com os métodos de auditoria geralmente aceites, acolhidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, incluindo a confirmação de saldos junto de terceiros e a verificação, por amostragem, da evidência comprovativa dos valores e informações constantes da prestação de contas, constitui uma base aceitável para a formulação de um juízo.

Considerando que as distorções verificadas não afetam de forma generalizada as demonstrações financeiras e a execução orçamental da entidade, emite-se sobre as mesmas um juízo favorável, com reservas, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites:

a) O sistema de controlo interno do ICNF apresenta-se como regular, caracterizando-se pela existência de um bom ambiente de controlo, mas com procedimentos de controlo interno deficientes;

b) Foram evidenciadas desconformidades que afetam as demonstrações financeiras do ICNF, no período em causa;

c) Não obstante as justificações avançadas, os cargos dirigentes continuam, na generalidade, a ser ocupados em regime de substituição, por períodos superiores e em circunstâncias não preconizadas pela lei.

d) Não foi cumprido o regime de unidade de tesouraria, o que configura uma eventual infração financeira;

e) Foi dada execução ilegal a um contrato não publicitado no portal dos contratos públicos, verificando-se, no entanto, que tal situação ocorreu devido a um erro isolado.

As operações examinadas, exceto quanto às situações relatadas nas alíneas c) a e) são legais e regulares em todos os restantes aspetos materialmente relevantes.

AUTORIDADE DE GESTÃO DO PROGRAMA OPERACIONAL COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO / BANCO PORTUGUÊS DE FOMENTO / COVID 19 / IAPMEI–AGÊNCIA PARA A COMPETITIVIDADE E INOVAÇÃO / MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA TRANSIÇÃO DIGITAL / PANDEMIA / POLÍTICAS PÚBLICAS / PROGRAMA DE ESTABILIZAÇÃO ECONÓMICA E SOCIAL / PROGRAMA ORÇAMENTAL ECONOMIA / TURISMO DE PORTUGAL / TURISMO FUNDOS

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 26/2022 -2ªS/SS

27/11/2022

Processo n.º 25/2021 – AUDIT

Relator: Conselheiro José Manuel Quelhas

***"com declaração de voto"**

AUDITORIA À REAÇÃO AO IMPACTO ADVERSO DA PANDEMIA NA ECONOMIA

SUMÁRIO

A dimensão do impacto adverso da pandemia em Portugal levou o Tribunal de Contas a ajustar o seu plano de ação, nomeadamente para avaliar se a reação a esse impacto seria adequada para assegurar a recuperação das funções económicas. Com efeito, a saúde, que é a primeira condição de vida plena, depende de a economia das sociedades ser saudável, desde logo pela necessidade de bens e serviços que assegurem o direito dos cidadãos à saúde e outros direitos fundamentais que para ele concorrem.

A crise pandémica realçou a importância da economia na vida dos cidadãos, face à aplicação de medidas sanitárias que determinaram períodos de confinamento, teletrabalho e distanciamento social, com limitação generalizada e prolongada de atividades exteriores e, em muitas situações, com perda relevante de rendimentos. Importa que o ajustamento das políticas públicas identificado como reação ao impacto adverso da pandemia na economia seja adequado, graças à eficácia das medidas que o operacionalizam, para assegurar a recuperação desse impacto, em prossecução do interesse público.

O METD identificou 24 medidas extraordinárias tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia na economia (RIAPE) e indicou 5 entidades como gestoras de 22 dessas medidas: AGPOCI (10 medidas), TP (4), IAPMEI (4), BPF (3) e TF (1). Porém, 13 destas medidas e as 2 sem entidade gestora não tiveram execução financeira até 31/12/2021, não obstante 16 das 24 medidas constarem do Programa de Estabilização Económica e Social vigente até ao final de 2020.

Visando avaliar se a reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação da economia, através do exame da eficácia das medidas tomadas e do grau de recuperação face à situação inicial, as principais conclusões da auditoria são as seguintes:

- Não foram determinadas com rigor as necessidades decorrentes do impacto adverso da pandemia (só para uma medida foi reportada a situação inicial, através do resultado obtido em 2019), tendo a redução de 7,6% do PIB, em termos reais, em 2020 sido mais acentuada do que na média dos países da área do euro (6,6%) e mais expressiva do que a prevista no Orçamento Suplementar (6,9%) em junho de 2020, apesar de só ter sido gasto com as medidas de reação à pandemia menos de 10% (98 M£€) da despesa orçamental do Programa Orçamental Economia (1.006 M€).
- A estrutura existente não se revelou adequada para monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) as medidas, identificando e quantificando a situação inicial (anterior à pandemia), o impacto adverso da pandemia, a reação a esse impacto adverso e a recuperação desse impacto, através da correspondência, para cada medida tomada, entre objetivo pretendido (expresso pela meta a atingir) e resultado obtido.
- A informação prestada sobre as medidas extraordinárias não foi completa, nem suficiente, não tendo promovido a responsabilização, a transparência e o escrutínio públicos, quanto à eficácia dessas medidas em atingir os seus objetivos e assegurar a recuperação do impacto adverso da pandemia na economia (a divergência com as CGE de 2020 e 2021 também o ilustra.

- Foram reportados à auditoria 11.008 M€ gastos com 9 das 24 medidas de RIAPE, até 31/12/2021, 9.091 M€ com responsabilidades contingentes (crédito atribuído pelo sistema financeiro, com garantia pública), 1.409 M€ de despesa, 200 M€ de receita diferida, 185 M€ de empréstimos, 104 M€ de despesa antecipada e 20 M€ com locação. Além da insuficiente execução financeira das medidas (84% do previsto), só 7 tiveram meta definida e só 1 a atingiu, 15 não apresentaram resultados e não foi demonstrada a eficácia das medidas em alcançar os seus objetivos, nem em recuperar a situação inicial (15 por falta de execução, 9 porque os seus indicadores não mediam o cumprimento dos seus objetivos e 23 por não ter sido reportada situação inicial).
- Importa reduzir os riscos significativos identificados pela auditoria, nos quais já consta o relativo ao impacto adverso da duração e da extensão do conflito militar na Ucrânia.

RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS N.º 4/2022 -2ªS/SS

30/06/2022

Processo n.º 2/2021 – VEC

Relator: Conselheira Maria da Luz Carmezim

ASSOCIAÇÃO PÚBLICA / CONTA DE GERÊNCIA / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / DEMONSTRAÇÃO ORÇAMENTAL / DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / INDICADOR ECONÓMICO-FINANCEIRO / INFRAÇÃO FINANCEIRA / INVENTARIAÇÃO DE BENS / PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS / PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA / PUBLICIDADE DE CONCURSO / REGIME SIMPLIFICADO / REGISTO CONTABILÍSTICO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI) / VERIFICAÇAO EXTERNA DE CONTAS

CENTRO PROTOCOLAR DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA JORNALISTAS CENJOR - EXERCÍCIO DE 2019

SUMÁRIO

1. O CENJOR foi criado, no âmbito do diploma que definiu o regime jurídico dos apoios técnico-financeiros dos apoios por parte do IEFP, através de um protocolo celebrado entre o IEFP e a então Direção-Geral da Comunicação Social, o Sindicato dos Jornalistas, a Associação da

Imprensa Diária e a Associação de Imprensa não Diária, atual Associação Portuguesa de Imprensa.

2. Trata-se de um organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira e património próprio, financiado maioritariamente pelo IEFP, equiparado a associação pública e que integra a lista de entidades que compõem o setor das administrações públicas.

3. São atribuições do Centro promover atividades de educação e de formação profissional, com vista à melhoria dos serviços das empresas jornalísticas através da dignificação dos profissionais da informação e, consequentemente, melhorar o trabalho por elas prestado à comunidade.

4. São órgãos do Centro: o Conselho de Administração, o Diretor, o Conselho Técnico-Pedagógico e a Comissão de Fiscalização e Verificação de Contas. O mandato dos membros dos órgãos é de três anos, renováveis, sendo de salientar que todos os membros em exercício no cargo se encontravam sem despacho formal de renomeação.

5. Foi dado cumprimento às regras estabelecidas no protocolo em relação à periodicidade das reuniões dos órgãos. No caso do CTP, o protocolo não define a periodicidade para o seu funcionamento, sendo que o órgão reuniu uma vez no ano de 2019, mas nem todos os membros presentes assinaram a respetiva ata.

6. A 31 de dezembro de 2019, o CENJOR contava com 13 colaboradores, a maioria dos quais (38%) técnico-administrativos, dispondo apenas de um técnico superior. Contava, ainda com dois elementos em regime de prestação de serviços para a consultadoria em multimédia e jornalismo digital e apoio médico.

7. O Centro elabora e aprova os seus instrumentos de gestão, apesar de a respetiva remessa aos outorgantes nem sempre não ocorrer nos prazos estabelecidos no protocolo, motivado pela dificuldade de compatibilização destes prazos com a data de envio ao CENJOR das instruções do Gabinete de Estratégia e Planeamento sobre a matéria.

8. A suportar a sua atividade o CENJOR utilizava sobretudo duas aplicações informáticas: O software Primavera para a gestão contabilística e financeira e o software HumanTrain para a gestão da atividade formativa.

9. Desde 2018, é aplicado o SNC-AP e, apesar de o Centro se poder enquadrar no regime simplificado como microentidade, optou por organizar as suas contas de 2019 como pequena entidade, ou seja, incluindo as demonstrações financeiras legalmente previstas, que foram

aprovadas pelo CA. Contudo, a prestação de contas ao Tribunal de Contas foi efetuada sob o regime simplificado das microentidades e não de acordo com o regime simplificado submetido a aprovação do CA.

10. O Anexo às Demonstrações Orçamentais não proporciona uma descrição nem uma desagregação adequada dos itens inscritos nas Demonstrações Orçamentais tal como previsto nos pontos 11 e 12 da NCP 26 e os mapas Caraterização da entidade, ata de aprovação e Contratação Administrativa – Adjudicações por tipo de Procedimento apresentam algumas incorreções no seu preenchimento que, no futuro, devem ser corrigidas.

11. A conta foi sujeita a auditoria externa, sendo que o respetivo relatório evidencia uma opinião sem reservas e sem ênfases incluindo, também, um parágrafo com uma opinião relativa às demonstrações orçamentais.

12. O Sistema de Controlo Interno (SCI) foi avaliado como regular, decorrente da existência de pontos que carecem de melhorias, designadamente em relação à ausência de normas escritas/aprovadas, aos registos dos valores cobrados em numerário e ao preenchimento manual dos ficheiros SEPA para pagamentos.

13. Não foi obtida evidência de ter sido elaborado o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e respetivo relatório anual de execução relativo ao ano de 2019, situação ultrapassada em 2020 em relação ao Plano.

14. O Balanço evidencia um ativo de 566.626,64€, um passivo de 109.882,91€ e um património líquido de 456.743,73€. O ativo é composto em 18,58 % por "caixa e depósitos" e em 75,15% por ativos fixos tangíveis, o passivo evidencia, essencialmente, "credores por transferência e subsídios concedidos" e, no património líquido, salientam-se os "resultados transitados" e "outras variações no património líquido".

15. Da circularização de saldos de terceiros efetuada a 29 entidades, as respostas obtidas (63%) não evidenciam divergências ou foram conciliadas.

16. A rubrica do AFT mais significativa é a relativa a Edifícios e outras construções cujo montante evidencia obras efetuadas pelo Centro nas instalações da Escola Secundária Marquês de Pombal, que utiliza no âmbito de um protocolo celebrado com a DREL.

17. Em 2019 foi efetuada a inventariação física dos bens móveis e o abate de bens inutilizados, verificando-se a ausência de regulamentação interna neste âmbito.

18. No inventário de existências em armazém, constituído por materiais para formação e material administrativo, verificou-se a existência de itens inutilizados/inoperacionais como consumíveis (toneres) para impressoras abatidas/avariadas.

19. O CENJOR dá cumprimento ao princípio da Unidade de Tesouraria do Estado.

20. Os montantes recebidos em numerário, a título das taxas de inscrição nos cursos, são registados contabilisticamente apenas na conta de depósitos à ordem e aquando do depósito bancário, pelo que os valores recebidos em numerário podem ficar até 15 dias à guarda da Tesouraria, sem qualquer registo contabilístico nas subcontas da conta 11.

21. Os ficheiros SEPA utilizados para transferências bancárias são criados manualmente com base em ficheiros SEPA anteriores, situação suscetível de riscos acrescidos de ocorrência de falhas, erros ou irregularidades na sua utilização.

22. O CENJOR dispõe de um Fundo de Maneio Fixo de Caixa para fazer face a despesas pontuais e urgentes, criado por deliberação do CA, de 29/11/2011, na sequência da qual foi elaborada a Circular interna n.º 04/2011, existindo a intenção, por parte do CENJOR, de ser elaborado um Regulamento para o Fundo fixo de caixa.

23. Os respetivos registos contabilísticos referentes ao Fundo de Maneio Fixo de Caixa são efetuados na conta "111 – Caixa" quando o SNC-AP estabelece uma conta específica para o registo destas operações (conta "118 – Fundo Fixo") e não apresentam a periodicidade mensal que seria expectável.

24. A reposição do fundo fixo de caixa é realizada através de reforços oriundos da conta bancária do CENJOR que não são periódicos sendo realizados quando necessário e sem critérios previamente estabelecidos.

25. A Demonstração de Resultados evidencia rendimentos na ordem dos 908.979,62€, dos quais 79,90% provenientes de "transferências correntes obtidas", gastos no montante de 857.610,01€, sendo 54,23% relativos a "Fornecimentos de serviços externos" e 35,10% de despesas com pessoal, de onde resulta um resultado líquido de 51.369,61€.

26. As vendas que representam apenas 11,27% dos rendimentos, resultam sobretudo da prestação de formação ao exterior em resultado da celebração de contratos de formação.

27. Nos gastos, não foi observado o princípio da base do acréscimo e especialização relativamente à contabilização de faturas relativas a fornecimentos e a licenças anuais. Os montantes pagos aos formandos cumprem os limites legais em vigor.

28. Os indicadores económico-financeiros apurados evidenciam a capacidade do CENJOR em satisfazer os seus compromissos a curto prazo e manter o normal funcionamento da atividade (liquidez), a capacidade de gerar rendimentos, incluindo transferências correntes (rendibilidade), uma baixa dependência de capitais alheios (autonomia e endividamento), e a capacidade para pagar as suas obrigações a médio e longo prazo (solvabilidade).

29. O CENJOR apresenta em 2019, uma execução orçamental de 905.307,72€ na receita, a que corresponde uma execução de 98,82%, e de 800.020,60€ na despesa, correspondendo a uma execução de 94,60%.

30. Foi dado cumprimento ao previsto no protocolo de constituição do Centro, na medida em que o montante das despesas de funcionamento financiado pelas transferências do IEFP é inferior a 95% e as despesas com instalações e equipamentos se encontram suportadas a 100% por transferências do IEFP.

31. Nas despesas com pessoal verificou-se a ausência de justificação para o processamento e pagamento de despesas de representação e subsídios de refeição em montantes diversos.

32. No caso da aquisição de serviços de formação, foram emitidas faturas-recibo sem especificação da formação ministrada e foi identificada uma situação de pagamento em duplicado da mesma formação.

33. Nos procedimentos de contratação não foi dado cumprimento ao princípio da transparência e da publicidade. Em 2019 predominou o ajuste direto, incluindo o ajuste direto simplificado e foi dado cumprimento ao art.º 113º n.º 2 do CCP. Nas aquisições de serviços de formação, não foram publicitados os relatórios de execução das aquisições ao abrigo do art.º 6-A do CCP.

34. Nos procedimentos com exigibilidade de redução do contrato a escrito, constatou-se que foi cumprida esta formalidade.

35. Nos contratos reduzidos a escrito, observou-se a falta de evidência da designação do gestor do contrato, a ausência de elaboração de relatório, com as metas definidas e a confirmação da sua correta execução, a omissão quanto ao ato de adjudicação e ao ato de aprovação da minuta do contrato, e a inexistência de referência contratual sobre a não exigência da prestação de caução pelos adjudicatários.

36. O CENJOR não procedeu à publicitação dos contratos que celebrou em 2019, tendo efetuado pagamentos a cinco fornecedores no montante de 121.205,90€ sem a devida publicitação legal, situação suscetível de configurar uma infração financeira sancionatória.

ADJUDICATÁRIOS / AJUSTE DIRETO SIMPLIFICADO / CIMEC / CONCURSO PÚBLICO SIMPLIFICADO / CONSULTA PRÉVIA SIMPLIFICADA / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / EFICÁCIA / FUNDAMENTAÇÃO / FUNDAMENTO E OBJETO DAS MECP / FUNDOS EUROPEUS / INCUMPRIMENTO / IMPEDIMENTOS E CONFLITOS DE INTERESSES / MECP / PAGAMENTO / PROCEDIMENTOS E PRESSUPOSTOS / PRR / RISCOS / TEMPESTIVIDADE / TRANSPARÊNCIA

RELATÓRIO DE OUTRAS AÇÕES DE CONTROLO N.º 1/2022-1ªS E 4/2022-2ªS

19/10/2022

Processo n.º 1/2021 – OAC-PG

Relatores: Conselheiros Helena Abreu Lopes e Miguel Pestana Vasconcelos

ACOMPANHAMENTO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA ABRANGIDA PELAS MEDIDAS ESPECIAIS PREVISTAS NA LEI N.º 30/2021

SUMÁRIO

Este relatório insere-se na Ação Intersectorial para "*Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021*", com representantes das 1.ª Secção, 2.ª Secção e Secções Regionais do Tribunal e aprovada pelo Plenário Geral em 9 de julho de 2021.

Trata-se do 2.º Relatório (1.º Relatório de Acompanhamento (Relatório n.º 1/2021-OAC/PG) e incide sobre as Medidas Especiais de Contratação Pública (MECP) aprovadas pela Lei n.º 30/2021, que entrou em vigor em 20 de junho de 2021, e que se traduzem num regime excecional com o objetivo de simplificar e agilizar procedimentos pré-contratuais e, dessa forma, dinamizar o relançamento da economia.

Nos termos do n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021, os contratos celebrados na sequência de quaisquer procedimentos adotados ao abrigo das MECP previstas na referida Lei que sejam de valor inferior ao fixado no artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 28 de agosto, devem ser eletronicamente remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização concomitante, até 10 dias após a

respetiva celebração, acompanhados do respetivo processo administrativo. Entre 20 de junho de 2021 e 30 de junho de 2022 foi enviada ao Tribunal de Contas informação que reporta a celebração de 406 contratos ao abrigo de MECP, envolvendo um montante global de € 49 941 694,91. Estes 406 contratos representam apenas cerca de 0,24% dos contratos públicos de valor inferior a € 750 000 registados no portal dos contratos públicos no mesmo período, o que continua a indiciar um grau de aplicação deste regime muito pouco significativo.

De acordo com o n.º 1 do mesmo artigo, os contratos celebrados na sequência de procedimentos de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação simplificados de valor igual ou superior ao fixado no artigo 48.º da Lei n.º 98/97 ficam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos gerais. No mesmo período foram submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas 26 contratos relativos a MECP, no montante global de € 38 010 981,88.

É entendimento deste Tribunal que, desde que os contratos integrem alguma das medidas especiais de contratação pública previstas na Lei n.º 30/2021, a obrigação de remessa eletrónica dos mesmos ao Tribunal de Contas se estende a todos os que estejam, de algum modo, dispensados de fiscalização prévia, qualquer que seja o seu valor. A obrigação de remessa estende-se também a todos os contratos que operem modificações a contratos anteriormente comunicados.

O Tribunal de Contas procedeu à análise da informação relativa aos contratos MECP que lhe foram submetidos até 30 de junho de 2022 e à verificação de vários aspetos relativos aos mesmos, tendo em conta os riscos que já havia identificado no 1.º relatório de acompanhamento. Para o efeito, quando necessário, obteve informação complementar junto dos serviços ou desencadeou auditorias, que ainda se encontram em curso. As verificações efetuadas sustentam as seguintes observações:

1. No Continente continua a recorrer-se, embora de forma pouco significativa, ao regime das medidas especiais de contratação pública, em especial no domínio das aquisições de serviços, sendo a utilização deste regime nas Regiões Autónomas praticamente nula;
2. Não está ainda criada no Portal BASE a secção específica dedicada aos procedimentos e contratos abrangidos pelas MECP e a informação constante desse portal não permite apurar a dimensão precisa do recurso a esse regime;
3. Indiciam-se alguns casos de incumprimento do dever de comunicação das MECP ao Tribunal de Contas;
4. 31,03% dos contratos produziram efeitos antes de comunicados ao Tribunal de Contas, tendo em 7,64% ocorrido pagamentos;

5. Há mecanismos de transparência e controlo nas MECP, mas são necessários ajustamentos no regime e funcionamento do portal BASE, na concretização de mais ações de fiscalização, na transparência e utilização do Registo Central de Beneficiário Efetivo (RCBE) e na estruturação harmonizada das várias bases de dados relevantes;

6. 72,76% do montante contratado ao abrigo de MECP respeitou a projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), destinando-se 56,41% à aquisição de equipamentos informáticos, licenças de *software* ou serviços relacionados com Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC);

7. A preponderância da utilização de procedimentos não concorrenciais tem vindo a diminuir: embora aplicados em 84,26% dos casos de MECP, abrange agora apenas 41,71% do montante contratado; aumentou a utilização de procedimentos concorrenciais no domínio dos contratos com financiamento europeu; 88,9% do montante dos contratos MECP financiados pelo PRR submetidos ao TdC foi adjudicado por procedimentos concursais;

8. Em regra, foram cumpridos os procedimentos legalmente aplicáveis em função do valor de cada contrato e não se verificaram indícios de violação dos pressupostos das MECP aplicadas;

9. Ainda assim, identificaram-se alguns casos em que o montante conjunto de contratos envolvendo prestações do mesmo tipo exigiria a adoção de um outro procedimento pré-contratual;

10. No domínio dos contratos com financiamento europeu continuam a verificar-se insuficiências de documentação quanto ao financiamento envolvido e falta de fundamentação das decisões de redução dos prazos para apresentação de propostas;

11. 90,83% do montante dos contratos MECP financiados pelo PRR submetidos ao TdC destinou-se à aquisição de tecnologias de informação e comunicação; os contratos foram maioritariamente adjudicados por entidades da Administração Central e do Setor Empresarial do Estado a empresas de média, pequena ou micro dimensão;

12. Continuam a verificar-se insuficiências de documentação e fundamentação das decisões, em particular quanto à explicitação das necessidades a satisfazer, à redução do prazo para apresentação de propostas e candidaturas, à escolha das entidades a convidar em consultas prévias e ajustes diretos e à justificação e justeza do preço aceite;

13. Em 26,85% dos casos não foram exigidas aos intervenientes nos procedimentos de contratação pública declarações sobre a inexistência de conflitos de interesses e em 28,82% não foi junta a declaração a que se refere o Anexo II do CCP;

14. Continuam a ocorrer muitas situações em que as empresas convidadas a participar em procedimentos não apresentam proposta;

15. 66,50% dos contratos foram adjudicados a micro, pequenas ou médias empresas;

16. Identificaram-se alguns casos em que os limites de adjudicações sucessivas aos mesmos adjudicatários já foram atingidos;

17. A lei não é clara no estabelecimento de limites para os ajustes diretos simplificados aos mesmos adjudicatários;

18. Identificaram-se alguns casos em que o mesmo adjudicante celebrou contratos por ajuste direto simplificado a entidades relacionadas entre si, excedendo os limiares para a realização desse procedimento;

19. Embora perto de 50% do montante contratado não esteja garantido por caução, do qual ¼ respeita a contratos de prazo superior a um ano, a situação evoluiu positivamente relativamente a 2021, quando as garantias prestadas cobriam apenas 20,1%.

O Tribunal formulou recomendações aos órgãos legislativos, designadamente quanto à reponderação da justificação e utilidade do regime das MECP, à eliminação das dispensas de fundamentação aí previstas e à clarificação do regime de proibição de adjudicações sucessivas não concorrenciais aos mesmos adjudicatários, bem como às entidades adjudicantes, quanto ao rigoroso cumprimento das normas definidas.

RELATÓRIO CONJUNTO COM OUTRAS ISC

20/10/2022

Relator (do contributo do TdC de Portugal): Conselheira Ana Leal Furtado

AUDITORIA PARALELA / COVID-19 / LIMITES PARA A DESPESA / OBJETIVO DE MÉDIO PRAZO / ORÇAMENTO ANUAL / PROGRAMAÇÃO PLURIANUAL / QUADRO ORÇAMENTAL DE MÉDIO PRAZO / QUADRO PLURIAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL / REGRAS ORÇAMENTAIS EUROPEIAS

QUADROS ORÇAMENTAIS DE MÉDIO PRAZO (MEDIUM-TERM BUDGETARY FRAMEWORKS)

SUMÁRIO

A programação plurianual – através dos denominados Quadros Orçamentais de Médio Prazo (QOMP) – constitui um instrumento privilegiado para direcionar as finanças públicas na trajetória da sustentabilidade de longo prazo ao incorporar a perspetiva de médio prazo no orçamento anual, a realização do exercício de revisão da despesa vinculado ao quadro plurianual e o compromisso político com o controlo da despesa num horizonte temporal de médio prazo.

O Tribunal de Contas participou em conjunto com as Instituições Superiores de Controlo (ISC) da Eslováquia, da Finlândia, de França, da Itália, dos Países Baixos e da Suécia numa auditoria paralela sobre a implementação dos quadros orçamentais de médio prazo, à luz da Diretiva 2011/85/UE e das boas práticas internacionais.

Verificaram-se diferenças importantes ao nível dos quadros normativos, das práticas institucionais nacionais e do compromisso político (aspeto que se concluiu ser determinante para a eficácia dos QOMP). Quanto à fixação de limites para a despesa destacam-se algumas caraterísticas específicas de cada país:

- Eslováquia: os limites máximos são estabelecidos por rubricas de despesa no contexto do orçamento anual do Estado.

- Finlândia: o limite é fixado no início de cada mandato parlamentar de quatro anos e compreende um valor máximo para a despesa em termos agregados; não tem natureza vinculativa, mas existe um compromisso político no sentido do seu cumprimento.
- França: o QOMP é definido no âmbito das leis de programação das finanças públicas, que incluem não só a trajetória plurianual do saldo global e dos saldos dos subsectores da administração pública, mas também a trajetória para seis limites de despesa como a dos regimes obrigatórios da segurança social.
- Itália: o QOMP assenta em previsões de despesa para o ano em curso e para os três anos seguintes, as quais não são consideradas como limites vinculativos para a taxa de crescimento da despesa.
- Países Baixos: o limite global plurianual para a despesa encontra-se dividido em três sublimites, os quais são politicamente vinculativos por serem parte integrante do acordo de coligação governamental de quatro anos.
- Portugal: o QOMP é classificado como vinculativo flexível porque, embora os limites de despesa sejam vinculativos, são revistos anualmente, no âmbito do processo de aprovação do orçamento do Estado.
- Suécia: o limite máximo é fixado para a despesa em termos agregados, abrangendo o horizonte de três anos; não há um obstáculo formal à alteração do limite, mas tornou-se prática que o mesmo só seja revisto com a eleição de um novo governo ou perante circunstâncias externas imprevistas.

Em termos de cobertura do QOMP, o limite de despesa cobre cerca de 100% das despesas da administração central em Itália e na Eslováquia; na Finlândia, nos Países Baixos, em Portugal e na Suécia, cobre a maior parte dessa despesa, mas 5-25% permanece fora. Em relação às despesas do conjunto das AP, a cobertura varia de forma mais significativa: em Itália e na Eslováquia é de 100%, em França e nos Países Baixos abrange entre 80% a 90%, em Portugal e na Suécia atinge 55% e na Finlândia aproxima-se de 35%.

Em termos globais, o relatório conclui:

- A regra de fixação de limites para a despesa encontra-se integrada no processo orçamental em todos os países participantes, embora em poucos países a perspetiva plurianual é tão importante como a perspetiva anual, com destaque para a Finlândia, os Países Baixos e a Suécia, com o melhor desempenho; em Portugal, a implementação do QOMP revelou uma fraca autonomização face ao orçamento anual.

- A natureza não vinculativa dos QOMP ou as revisões anuais dos limites de despesa dificultam a avaliação do seu efetivo cumprimento. A flexibilidade dos QOMP introduz fragilidades na articulação com outros objetivos orçamentais (por exemplo, o objetivo de redução da despesa em 3% em França), mas permite a adaptação a circunstâncias excecionais. Por sua vez, foram assinaladas lacunas na informação e falta de transparência na relação do limite de despesa com outros objetivos (Finlândia, França, Países Baixos, Portugal e Suécia).
- O aumento inesperado da despesa pública para dar resposta à pandemia de COVID-19 implicou, na maioria dos países participantes, a alteração dos limites fixados, como aconteceu em Portugal; no caso da Finlândia e da França, a regra do limite de despesa foi temporariamente afastada; o enquadramento das circunstâncias excecionais nos QOMP e nos orçamentos anuais suscita um maior debate público.
- Em virtude dos respetivos quadros normativos, existem diferenças significativas no reporte sobre a relação dos QOMP e as regras orçamentais da UE; a Eslováquia e a Itália relataram uma forte ligação com estas regras, mas na Finlândia e na Suécia o reporte é inexistente; no caso de Portugal, a informação não é divulgada de forma detalhada, o que dificulta a apreciação do alinhamento entre o QOMP e as regras europeias.
- A informação sobre os sistemas que suportam o QOMP encontra-se disponível em todos os países, permitindo a sua monitorização pelas ISC e Instituições Orçamentais Independentes, mas a sua complexidade reduz a transparência do processo, a acessibilidade por parte dos cidadãos e o debate público.

Em suma, quatro ISC responderam "sim" à questão se o processo de definição dos limites de despesa pública no médio prazo foi eficaz e transparente (ISC da Finlândia, de Itália, dos Países Baixos e da Suécia), enquanto três responderam "parcialmente" (ISC da Eslováquia, de França e de Portugal). Os principais problemas identificados prenderam-se com a transparência do sistema e com a dificuldade em avaliar o cumprimento efetivo dos limites de despesa e objetivos conexos, salientando-se que a eficácia do QOMP está fortemente dependente de práticas institucionais consolidadas e do compromisso político.

SENTENÇA N.º 14/2022 – 3ª S

28/06/2022

Processo n.º 3/2022-JRF

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

AJUSTE DIRETO / CONFLITO DE INTERESSES / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CULPA DIMINUTA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

SUMÁRIO

1. A legalidade do procedimento por ajuste direto ao abrigo do artigo 24º alínea b) do CCP comporta a exigência e verificação, sempre cumulativa, de cinco requisitos: ***(i)*** acontecimentos imprevisíveis e inesperados; ***(ii)*** não imputável à entidade adjudicante; ***(iii)*** verificação de nexo de causalidade entre o acontecimento que lhe deu causa e o motivo; ***(iv)*** impossibilidade de cumprimento de prazo para outros procedimentos; ***(v)*** e a utilização do procedimento na medida do estritamente necessário.
2. Com este último requisito pretende-se resolver uma situação que teve causas inesperadas e que, num período proporcionalmente adequado em termos temporais não pode ser resolvida de outra forma, até que se encontrem soluções legais num quadro jurídico não excecional da contratação pública.
3. É ilícita a conduta de um agente público que levou a termo um procedimento concursal envolvendo «Serviços de Limpeza nas Instalações Municipais» por ajuste direto, no valor de € 200 880,00 à empresa A Unipessoal, Lda, por período de 34 meses, por desconforme com aquele requisito (v).
4. Os impedimentos objetivos no domínio da contratação pública envolvendo a apreciação da idoneidade de entidades concorrentes concretiza um dos principais instrumentos vinculantes do regime da contratação pública, máxime o princípio da transparência e da concorrência.

5. É igualmente ilícito o procedimento em que uma única empresa consultada e a quem foi adjudicado o serviço pertencia a um membro da Assembleia Municipal do Município.

6. Não consubstancia uma atuação passível de enquadrar-se na culpa diminuta, a atuação com negligência do funcionário a quem cabia propor um procedimento legalmente sustentado e que num procedimento concursal com relevo financeiro omitiu uma ampla dimensão do regime da contratação pública.

AJUSTE DIRETO / ATENUAÇÃO ESPECIAL / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CORREÇÃO / CULPA / ENTIDADE ADJUDICANTE / ERRO DE ESCRITA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / MULTA / RESPONSÁVEL / URGÊNCIA IMPERIOSA

SENTENÇA N.º 15/2022 – 3ª S

11/07/2022

Processo n.º 11/2021-JRF

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

SUMÁRIO

1. A menção constante no requerimento inicial, revelada no contexto desse mesmo articulado como um claro lapso material, é corrigível como erro de escrita, ao abrigo do artigo 249.º do Código Civil e artigo 146.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.

2. É de qualificar como "entidade adjudicante", ao abrigo do disposto no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do CCP, uma sociedade comercial que, apesar da sua natureza privada, é de considerar um organismo de direito público, já que foi criada especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial, na medida em que a sua atividade económica não se submete à lógica concorrencial de mercado, porquanto não tem fins lucrativos nem assume os prejuízos resultantes da sua atividade e, além disso, é maioritariamente financiada por outro organismo de direito público, a sua gestão está sujeita a controlo por parte deste organismo e os seus órgãos de administração e direção ou fiscalização são designados, em mais de metade do seu número, por esse mesmo organismo.

3. O legislador tem revelado, na aplicação do regime da contratação pública, uma sistemática preocupação de alargamento ou ampliação das circunstâncias que possibilitam o enquadramento de mais entidades no conceito de "entidade adjudicante".

4. Os demandados, enquanto gestores de dinheiro público e membros do CA de "entidades adjudicantes", devem observar as normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública sob pena de, violando tais normas, poderem incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da primeira parte da al. l), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.

5. É de considerar como responsável pela infração financeira sancionatória quem desenvolveu determinada ação ou quem omitiu certa conduta, que era devida em função dos seus deveres funcionais e, por essa via, incorreu na previsão objetiva das infrações em causa.

6. A necessidade de construção de um pavilhão não é resultante de qualquer acontecimento imprevisível, fora do domínio e controlo da entidade adjudicante e que tivesse exigido uma resposta para satisfação de necessidades urgentes, quando a eventual urgência está para além da entidade adjudicante e radica num acordo comercial celebrado entre terceiros, não se verifica assim o fundamento material de "motivos de urgência imperiosa" para a escolha do procedimento por ajuste direto.

7. A verificação de "circunstâncias anteriores" às infrações que possibilitam formar um juízo no sentido de que as mesmas "diminuam por forma acentuada a ilicitude", possibilita a atenuação especial da multa, nos termos do n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC.

SENTENÇA N.º 22/2022 – 3ª S

06/10/2022

Processo n.º 6/2022-JRF

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

COMPETÊNCIA / COVID19 / CULPA / DISPENSA DE MULTA / FUNCIONÁRIO / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / JÚRI / PRAZO / PRESCRIÇÃO / RESPONSÁVEL / SERVIÇOS COMPETENTES PARA INFORMAR / SUSPENSÃO DO PRAZO

SUMÁRIO

1. Para aferir do instituto da prescrição importa tomar em consideração não só o prazo legal da prescrição e os momentos da prática da imputada infração e de citação do responsável, mas também é necessário averiguar de eventuais causas de suspensão daquele prazo, nomeadamente a de suspensão entre o início da auditoria e até à audição do responsável, sem esta poder ultrapassar dois anos.
2. Pode ainda ser necessário tomar em consideração uma outra causa de suspensão do prazo legal de prescrição, esta excecional, estabelecida na legislação aprovada na sequência da pandemia da Covid19, que deve considerar-se um acrescento aos períodos legalmente estabelecidos no artigo 70.º da LOPTC.
3. Não cabe nas competências dos membros do júri, nomeadamente na de "apreciação das candidaturas" prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 69.º do CCP, analisar e decidir sobre a regularidade da escolha das entidades convidadas a apresentar propostas, decisão essa tomada em fase anterior pelo órgão que tem a competência para a decisão de contratar.
4. Podem ser considerados "responsáveis" pela prática de infrações financeiras sancionatórias os funcionários que, nas informações dirigidas aos membros do executivo municipal, tendo em vista suscitarem ou despoletarem procedimentos de aquisição de bens ou serviços ou de indicarem, sugerirem ou proporem entidades a serem convidadas a apresentar propostas em procedimentos aquisitivos, tenham informado de forma errónea sobre o adequado e correto regime de contratação publica e, assim, em violação do regime legal.

5. Num quadro de insuficiente ou inadequada organização funcional dos municípios, a questão que pode suscitar-se é a de saber se qualquer pessoa que subscreva uma "informação", tendo em vista suscitar uma decisão junto do órgão executivo do município, pode ser considerada como "serviços competentes para informar", nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 80.ºA do RFALEI ou se, pelo contrário, só estaremos perante "serviços competentes para informar" quando a orgânica do município prevê um serviço com competências funcionais adequadas a prestar as informações em causa e dotado de pessoa(s) com qualificações para o efeito.

ADMISSÃO DE PESSOAL / ATENUAÇÃO ESPECIAL / CULPA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / MULTA / RESPONSÁVEL

SENTENÇA N.º 24/2022 – 3ª S

14/10/2022

Processo n.º 8/2022-JRF

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

SUMÁRIO

1. O regime instituído pelo DL 18/2017 de 10.02.2017, nomeadamente o previsto quanto aos recursos humanos e especificamente os procedimentos a observar no recrutamento, é aplicável às unidades de saúde que integram o SNS, com a natureza de entidade pública empresarial.
2. Nesses procedimentos e "exceto em casos de manifesta urgência devidamente fundamentada", devem ser observados os princípios da igualdade de oportunidades, da imparcialidade, da boa-fé e da não discriminação, bem como da publicidade.
3. Sem prejuízo da observância destes princípios gerais, no caso dos procedimentos com vista à nomeação de diretor de serviço" é acrescentada uma outra exigência porquanto os mesmos "devem ser objeto de aviso público, de modo a permitir a manifestação de interesse individual".
4. A inobservância deste quadro legal de recrutamento de trabalhadores é suscetível de integrar a previsão objetiva da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por "violação de normas legais relativas … à admissão de pessoal".

5. Podem ser considerados responsáveis os membros do CA que aprovaram as deliberações de nomeação, sem observância deste regime legal e em contrário aos seus deveres funcionais.

6. Configurando-se a existência de "circunstâncias posteriores" à infração que possibilite formar um juízo no sentido de que as mesmas "diminuem por forma acentuada a ilicitude" dos demandados, é de concluir pela verificação dos requisitos exigidos pelo n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, permitindo uma atenuação especial da multa.

ACÓRDÃO N.º 21/2022 – 3ª S/PL

15/06/2022

Recurso Ordinário n.º 2/2022

Processo n.º 3/2022-PAM

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

DISPENSA DE PENA / INFRAÇÕES PROCESSUAIS / RELEVAÇAO DA MULTA

SUMÁRIO

1. É admissível a relevação da multa no caso de infrações previstas no 66º da LOPTC.

2. A possibilidade da relevação traduz-se num poder-dever do Tribunal que apenas deverá ocorrer quando e se verificadas as circunstâncias que conformem os requisitos cumulativos exigidos, no artigo 65º n.º 9 da LOPTC (ação negligente, inexistência de recomendações anteriores e ser a primeira censura ao autor).

3. A existência de duas recomendações anteriores efetuadas pelo Tribunal ao demandado, inibe a possibilidade de aplicar o instituto da relevação da multa.

4. Não é possível, nos casos do artigo 66º, em que estão em causa multas por via de sanções processuais com a natureza e especificidade diferentes das infrações sancionatórias, lançar mão do instituto da dispensa da multa, a que se refere o artigo 65º n. 8 da LOPTC.

CASO JULGADO / CAUSA DE PEDIR / DIREITO PROBATÓRIO / EXCEÇÃO DILATÓRIA / LITISPENDÊNCIA / PRESCRIÇÃO / PROCESSO CIVIL / RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / SOBREPOSIÇÃO DE AÇÕES / TRANSMISSIBILIDADE DE PROVAS

ACÓRDÃO N.º 23/2022 – 3ª S/PL

27/06/2022

Recurso Ordinário n.º 2/2022

Processo n.º 10/2021-JRF

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

SUMÁRIO

1. As exceções dilatórias de litispendência e caso julgado são autónomas de outros institutos reguladores de sobreposições entre ações.
2. A circunstância de duas ações poderem compreender factos similares é suscetível de implicar específicas regras de Direito Probatório sobre as relações entre causas diferentes, atente-se, nomeadamente, no disposto:
   2.1. Pela norma do artigo 421.º do CPC relativa à utilização de provas constituendas em outros processos (e a norma implícita aí contida sobre transmissibilidade de provas pré-constituídas);
   2.2. Pelas normas dos artigos 623.º e 624.º do CPC que regulam expressamente o efeito probatório da sentença penal para o julgamento dos mesmos factos de acordo com a matriz processual civil.
3. A problemática das consequências jurídicas derivadas de diferentes fontes de responsabilidades e os espaços de sobreposição também se diferencia do tema dos pressupostos de responsabilidade(s), em particular, o perigo da «duplicação de indemnizações» derivado de ações, demandas ou causas distintas suportadas em factualidade similar, as quais não podendo ser tratadas como unas por falta de tríplice identidade são objeto de tutelas substantivas próprias distintas das exceções dilatórias de litispendência e caso julgado.

4. A responsabilidade financeira reintegratória é objeto de um regime com pressupostos normativos distintos dos estabelecidos para a responsabilidade civil extracontratual, o que implica a independência jurídica das causas de pedir de demandas sustentadas em cada um dos regimes, ainda que os eventos invocados sejam no plano empírico idênticos ou similares.

5. Sendo incontroversa a legitimidade própria do MP, por via de norma imperativa de interesse público, enquanto titular da ação pública de efetivação de responsabilidades financeiras reintegratórias tal revela a ausência de identidade jurídica daquela instituição como demandante de ação de responsabilidade financeira com autarquia local na posição de autora de ação de responsabilidade civil extracontratual.

6. No despacho recorrido o tribunal não conheceu nem devia conhecer a questão da prescrição da infração reintegratória a qual é juridicamente autónoma do problema de litispendência que constituiu o objeto do recurso interposto pelo MP, pelo que, é inadmissível a apreciação pelo tribunal de recurso do problema da eventual prescrição suscitado pelo recorrido nesta instância.

PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES 2021

06/12/2022

Relator: Conselheira Cristina Flora

ANO 2021 / CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA / AÇORES.REGIÃO AUTÓNOMA / PARECER / TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES 2021

SUMÁRIO

Compete ao Tribunal de Contas, através da Secção Regional dos Açores, emitir parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores, cabendo-lhe apreciar a atividade financeira da Região nos domínios da receita, da despesa, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património.

O Relatório e Parecer visa emitir um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, podendo pronunciar-se sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e, bem assim, sobre a fiabilidade dos respetivos sistemas de controlo interno.

Processo orçamental e de prestação de contas

A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2021 não teve subjacente um quadro plurianual de programação orçamental elaborado em consonância com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas. O quadro aprovado em 2019 para o período de 2020 a 2023, alterado pelo diploma que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020, não compreendia a despesa financiada por receita não efetiva, nomeadamente por empréstimos, nem a despesa coberta por dotações provisionais, quando a lei exige que o quadro plurianual abranja os limites da despesa total.

A proposta de Orçamento foi apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa dentro do prazo legal e, de um modo geral, observou as disposições legais aplicáveis, quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais.

Contrariamente ao observado em anos anteriores, o regulamento que põe em execução o Orçamento para 2021 não prevê a existência de um período complementar da execução orçamental, contribuindo positivamente para a melhoria do processo de consolidação.

A Conta da Região Autónoma dos Açores relativa a 2021 foi tempestivamente remetida ao Tribunal de Contas e compreende o relatório e os mapas legalmente exigidos

Execução orçamental

Com exceção do Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., as demais entidades que integram o perímetro orçamental apresentaram as contas de 2021 de acordo com o SNC-AP. Contudo, as demonstrações orçamentais previsionais, de relato e consolidadas apresentadas na Conta continuam a ter por base um regime de caixa (recebimentos/pagamentos), não seguindo os modelos tipificados na NPC 26 – *Contabilidade e Relato Orçamental*.

A regularidade de todas as operações orçamentais não foi garantida, bem como a respetiva conformidade legal, nomeadamente quanto ao cumprimento dos princípios da universalidade, da especificação e da transparência, afetando o saldo de abertura, a 2 receita, a despesa e o saldo de encerramento do exercício relativo às operações orçamentais do sector público administrativo regional, com impacto no respetivo desempenho orçamental.

De acordo com a Conta de 2021, a receita cobrada do sector público administrativo regional foi de 1 947,3 milhões de euros e a receita efetiva de 1 399,6 milhões de euros, enquanto a despesa paga líquida se cifrou em 1 831,7 milhões de euros e a despesa efetiva em 1 491,6 milhões de euros.

A receita cobrada inclui 81,2 milhões de euros, contabilizados em dezembro de 2021, mas só recebidos em janeiro de 2022, enquanto a despesa paga líquida inclui, pelo menos, 2 milhões de euros, contabilizados em *despesas com o pessoal*, referentes a retenções por entregar no final de 2021 pela Administração Regional direta.

A regra de equilíbrio orçamental estabelecida na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores não foi cumprida. O *saldo global* ou *efetivo* foi de -92 milhões de euros, evidenciando uma melhoria em relação a 2020, de 154,2 milhões de euros, em virtude do aumento da

receita efetiva (292,5 milhões de euros) ter sido superior ao da *despesa efetiva* (138,3 milhões de euros).

Apesar da melhoria registada em 2021, o sector público administrativo regional continua a apresentar um reduzido grau de autonomia, sendo significativa a sua dependência dos recursos financeiros provenientes de *transferências* e *passivos financeiros*. O número de entidades dos subsectores da Administração Regional indireta e entidades públicas reclassificadas com um grau de dependência quase total das transferências recebidas para o desempenho das suas atividades é bastante significativo, existindo ainda serviços e fundos autónomos que não cumprem o requisito financeiro legalmente estabelecido para manterem a sua autonomia administrativa e financeira.

Tesouraria

A Conta de 2021 continua a não apresentar informação completa e sistematizada no domínio da tesouraria.

As informações constantes dos mapas sobre a tesouraria não são completas, fiáveis e consistentes, dado que: ***i)*** não abrangem a totalidade das entidades do perímetro orçamental e das operações de receita e de despesa realizadas por estas; ***ii)*** os saldos iniciais e finais da Conta de 2021 indicados nos mapas relativos à situação de tesouraria da Administração Regional direta apresentam incoerências entre si e com os inscritos nos mapas de execução orçamental.

Em 2021, as entidades do sector público administrativo da Região Autónoma dos Açores continuaram a movimentar fundos com inobservância do princípio da unidade de tesouraria.

Não foi amortizada até ao final do ano uma conta corrente caucionada de uma entidade pública reclassificada que passou a constituir dívida pública fundada, de acordo com o regime geral de emissão e gestão da dívida pública.

Fluxos financeiros com a União Europeia

A Conta de 2021 regista recebimentos de fundos comunitários no valor de 210,1 milhões de euros, montante que ficou aquém do apurado em procedimento de confirmação externa (212,3 milhões de euros).

O saldo final das contas bancárias, no montante de 16,1 milhões de euros, não se encontrava registado nos mapas da Administração Regional direta que constam do volume II da Conta, provocando distorções materialmente relevantes no total da receita e da despesa da Região, bem como no valor do saldo global da Conta.

Fluxos financeiros no âmbito do sector público

Foram transferidos 216,3 milhões de euros para entidades públicas não incluídas no perímetro orçamental. Daquelas entidades foi recebido um total de 347,4 milhões de euros.

Do ponto de vista da despesa, 92,5% das verbas transferidas destinaram-se a sociedades não financeiras públicas. Ao nível da receita, 97,9% das verbas foram provenientes da Administração Central, incluindo as transferências para a Administração Local (129,9 milhões de euros), escrituradas na Conta em operações extraorçamentais.

Subvenções

Em 2021, os apoios ao sector privado, onde se incluem as famílias, as empresas privadas e as instituições sem fins lucrativos privadas, atingiram 192,1 milhões de euros, tendo sido integralmente financiados pelo Plano Anual Regional. Os apoios reembolsáveis perfizeram 34 mil euros (0,02% do total).

No final do exercício, o total de créditos resultante de apoios reembolsáveis totalizava 12,6 milhões de euros. Destes, 4,6 milhões de euros não foram reembolsados na data prevista.

Dívida e outras responsabilidades

A informação prestada na Conta de 2021 sobre a dívida total do sector público administrativo regional é, uma vez mais, incompleta, pois em relação à dívida não financeira limita-se a considerar a dívida comercial já vencida, omitindo as restantes obrigações que integram o passivo exigível, as quais, de acordo com a definição que decorre do artigo 40.º, n.º 5, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, integram a dívida não financeira.

Consequentemente, a Conta omite dívida daquela natureza no montante de, pelo menos, 24 milhões de euros, a que acresce uma verba de 4,1 milhões de euros, relativa às responsabilidades emergentes dos contratos-programa celebrados com a Diocese de Angra – informação que, apesar de divulgada, não foi considerada para o efeito.

Com base no valor da dívida não financeira apurada, mas salvaguardando os eventuais ajustamentos adicionais que viessem a revelar-se necessários caso não existissem limitações de informação, verifica-se que, em 2021, a dívida total do sector público administrativo regional manteve a tendência ascendente evidenciada nos últimos anos, registando um agravamento de, pelo menos, 146,9 milhões

de euros (+5,9%), que a projetou para 2 636,3 milhões de euros, dos quais 2 421,9 milhões de euros correspondem a dívida financeira.

A intensificação do recurso ao crédito nos últimos dois anos – em parte motivada pelos impactos decorrentes da pandemia da COVID-19 – gerou um significativo acréscimo do *stock* da dívida pública regional a refinanciar nos próximos anos, acentuando-se a tendência para a concentração de elevados volumes de emissões em determinados anos – 57,1% da dívida pública regional, totalizando 1 381,9 milhões de euros, atinge a maturidade até 2027, dos quais 511,8 milhões de euros até 2023. Esta distribuição intertemporal pouco equilibrada das amortizações aumenta a exposição da dívida pública regional aos riscos de refinanciamento e das taxas de juro.

As recentes subidas das taxas de juro de referência do BCE, assim como a anunciada descontinuação dos programas de compras de ativos, em resposta às crescentes pressões inflacionistas que se acentuaram com o eclodir da guerra da Ucrânia, marcam o início de um novo ciclo da política monetária na Zona Euro, antecipando-se, por conseguinte, um agravamento dos custos para refinanciar a dívida que se vence anualmente. Porém, no que diz respeito aos encargos da dívida que permanece em carteira, o impacto resultante daquelas medidas do BCE encontra-se de certa forma mitigado, pelo facto de 69,4% do *stock* da dívida pública regional se encontrar indexado a taxas de juro fixas.

Em 2021, o saldo primário (-52,5 milhões de euros, montante que exclui os encargos correntes da dívida) manteve a posição deficitária que ocupa desde 2017, trajetória que tem vindo a determinar a progressiva erosão das condições de sustentabilidade da dívida pública regional.

A expressão residual do investimento no contexto da despesa efetiva (4% – 59,2 milhões de euros), sugere que parte substancial daquele défice foi gerado por despesas cuja utilidade se esgotou no próprio exercício orçamental. Nestas circunstâncias, o recurso ao endividamento para financiar aquele excesso de despesa, bem como a totalidade dos encargos correntes da dívida suportados em 2021 (38,2 milhões de euros), projetou para as gerações futuras encargos relativamente aos quais não irão retirar qualquer benefício, facto que traduz a inobservância do princípio da equidade intergeracional.

As disposições legais em matéria de endividamento não foram plenamente cumpridas. Com efeito, o limite anual fixado pela Assembleia Legislativa para a emissão de dívida fundada com recurso a empréstimos, incluindo créditos bancários (485 milhões de euros), foi excedido em 5 milhões de euros. Por outro lado, apesar de não se encontrarem sujeitas àquele limite, as operações de dívida fundada contratadas pelas entidades públicas reclassificadas (786 mil euros), assim como a dívida

com esta maturidade que foi assumida pela Região na sequência da liquidação da empresa pública regional Sinaga, S.A. (18,8 milhões de euros), não integram o elenco das exceções previstas na Lei do Orçamento do Estado para 2021 à regra do endividamento líquido nulo imposta às regiões autónomas.

Com referência ao final de 2021, o valor atual das responsabilidades futuras assumidas no âmbito das parcerias público-privadas e dos contratos ARAAL ascendia a 665,4 milhões de euros, refletindo um acréscimo de 41,1 milhões de euros (+6,6%) face a 2020, maioritariamente explicado pela compensação devida a título de reposição do equilíbrio financeiro da concessão rodoviária em regime de SCUT na ilha de São Miguel, já solicitada pela concessionária, com fundamento na quebra de tráfego provocada pelas medidas adotadas pelas autoridades regionais no combate à propagação do surto da COVID-19, com especial incidência em 2020.

Foram concedidos cinco avales destinados a garantir operações creditícias totalizando 234,9 milhões de euros. Com idêntico propósito, foram emitidas oito cartas de conforto, no montante global de 8,6 milhões de euros, embora nenhuma revista a natureza de garantia pessoal.

Deste modo, no final de 2021, ascendiam a 439,3 milhões de euros as responsabilidades emergentes das garantias pessoais prestadas a terceiros por entidades do sector público administrativo regional, traduzindo um acréscimo de 47,4 milhões de euros (+12,1%) face ao ano anterior, correspondente à utilização de 39,5% do limite para o efeito fixado pela Assembleia Legislativa (120 milhões de euros), tendo por referência a variação do *stock* da dívida garantida.

A recente aprovação, pela Comissão Europeia, do plano de reestruturação do Grupo SATA, atenuou os riscos emergentes das garantias pessoais prestadas pela Região no âmbito de operações de crédito contratadas pela Sata Air Açores, S.A., envolvendo responsabilidades na ordem dos 267,5 milhões de euros, importância correspondente a 67,7% do total dos financiamentos contraídos por entidades do sector público regional não incluídas no perímetro orçamental que beneficiaram daquelas garantias.

Património

A Conta relativa a 2021 apresentou melhorias nas divulgações relacionadas com o património: foi apresentado o valor da carteira de participações financeiras diretas nas entidades societárias e não societárias e os arrendamentos e as concessões do sector público administrativo regional.

A Conta integrou também documentos complementares sobre as operações efetuadas com o património não financeiro.

A carteira de ativos financeiros da Região Autónoma dos Açores ascendia, à data de 31 de dezembro, a 387,5 milhões de euros, dos quais 280 milhões de euros respeitam a participações financeiras, 95,3 milhões de euros a créditos concedidos e 12,2 milhões de euros a outros ativos financeiros.

No exercício em causa, o desempenho económico das entidades sob controlo da Região Autónoma dos Açores melhorou. O aumento dos recursos obtidos através das respetivas atividades operacionais (EBITDA) em 62,4 milhões de euros face ao ano transato (213,3%), resultou, em parte, do reforço dos apoios ao funcionamento das entidades, no montante global de 29,8 milhões de euros (+8,8%).

Observou-se, contudo, um agravamento da dívida total daquelas entidades. No final de 2021, a dívida total fixava-se em 1 261,1 milhões de euros, registando um aumento de 58,8 milhões de euros (+4,9%) face a 2020. Do total, 1 117,1 milhões de euros correspondem a dívida das entidades públicas fora do perímetro orçamental, dos quais 630,4 milhões de euros (56,4%) respeitam ao Grupo SATA.

À semelhança do observado em 2020, persistem entidades controladas com património líquido/capital próprio/fundo patrimonial negativo e com estruturas financeiras debilitadas, que consubstanciam riscos para o orçamento da Região, na medida em que poderão vir a exigir-lhe um esforço financeiro de modo a assegurar o princípio da continuidade das operações das entidades.

Em 2021, o Governo Regional autorizou a realização de operações ativas que excederam em 91,2% (84,1 milhões de euros) o correspondente limite legal.

A despesa paga pela Região Autónoma dos Açores no âmbito das operações com bens patrimoniais ascendeu a 59,2 milhões de euros (+1% do que no ano anterior), enquanto a receita arrecadada com a venda de bens de investimento foi de 610 mil euros (+2,7%).

ANO 2021 / CONTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL / AÇORES.REGIÃO AUTÓNOMA / PARECER / TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES 2021

06/12/2022

Relator: Conselheira Cristina Flora

PARECER SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES 2021

SUMÁRIO

As Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas estão sujeitas à obrigação legal de prestação de contas, competindo ao Tribunal de Contas emitir parecer sobre as mesmas.

O presente documento consubstancia o parecer do Tribunal de Contas sobre a conta da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores relativa ao ano económico de 2021.

Síntese das principais conclusões

- A conta foi prestada através da plataforma eletrónica disponível no sítio do Tribunal de Contas na Internet, no prazo legalmente previsto, e organizada de acordo com as instruções para a prestação de contas.
- A contabilidade da Assembleia Legislativa foi elaborada tendo como referencial o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).
- O orçamento para 2021, no montante total de 12,6 milhões de euros, foi tempestivamente aprovado. No decurso do ano, foi aprovado um orçamento suplementar, a fim de incorporar na receita o saldo da gerência anterior, no montante de 618,4 mil euros.
- A receita arrecadada ascendeu a 13,3 milhões de euros, com uma taxa de execução de 100%.

- Os compromissos assumidos ascenderam a 13 milhões de euros, dos quais 12,8 milhões de euros constituíram despesa paga líquida, 10,2 mil euros corresponderam a compromissos a transitar e 204,9 mil euros a obrigações por pagar.
- A despesa com a atividade parlamentar ascendeu a 8,2 milhões de euros e a despesa com o funcionamento dos serviços da Assembleia Legislativa a 4,6 milhões de euros, representando, respetivamente, 63,9% e 36,1% do total da despesa paga.
- O balanço, à data de 31 de dezembro, ascendia a 4,7 milhões de euros. O ativo era composto, sobretudo, por ativos fixos tangíveis, no montante de 4,2 milhões de euros, dos quais cerca de 3,4 milhões de euros respeitam aos edifícios utilizados pela Assembleia Legislativa.
- As transferências do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, principal fonte de financiamento da Assembleia Legislativa, foram suficientes para cobrir os gastos do ano, tendo ainda acomodado as depreciações e amortizações, permitindo à entidade encerrar o ano de 2021 com um resultado líquido positivo de 284,5 mil euros.
- A gerência abriu com um saldo de 618,5 mil euros, confirmado na conta de 2020, e encerrou com um saldo de 464,1 mil euros, certificado através dos documentos comprovativos dos movimentos constantes das reconciliações bancárias.
- As demonstrações financeiras e orçamentais da Assembleia Legislativa foram objeto de Certificação Legal de Contas, na qual foi emitida uma opinião favorável, sem reservas e sem ênfases.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 3/2022 – FS/SRATC

11/07/2022

Ação n.º 21-D581

Relator: Conselheiro José Araújo Barros

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / AJUSTE DIRETO / AQUISIÇÃO DE BENS / AUDITORIA / CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO / PREÇOS

COVID-19 - CONTRATOS ISENTOS DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA CELEBRADOS PELO HOSPITAL DE SANTO ESPÍRITO DA ILHA TERCEIRA, E.P.E.R.

SUMÁRIO

1. O Tribunal de Contas apreciou os contratos isentos de fiscalização prévia nos termos da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, celebrados pelo Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R., no período compreendido entre 12-03-2020 e 31-05-2021, com o objetivo de verificar se foram observados os princípios e regras aplicáveis à fase de formação dos contratos e se a respetiva execução material e financeira respeitou as condições acordadas.
2. No período abrangido pela auditoria, o Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R., celebrou três contratos de aquisição de bens móveis isentos de fiscalização prévia nos termos da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.
3. Os contratos celebrados, no montante global de 3 553 789,03 euros, têm por objeto a aquisição de equipamentos de proteção individual – de que beneficiaram, para além do Hospital, um conjunto de outras entidades –, bem como a aquisição de reagentes para a realização de testes à COVID-19 pelo Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R..
4. Todos os contratos foram precedidos de ajuste direto, com fundamento no critério material previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, aplicável nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, estando reunidos os pressupostos para tal.

5. O processo de formação dos contratos não observou integralmente o regime aplicável.
6. Não se demonstrou que as adjudicações tivessem sido comunicadas aos membros do Governo, nos termos legalmente exigidos.
7. Os contratos celebrados não contêm todas as menções legalmente exigidas.
8. A publicitação dos contratos de aquisição de equipamentos de proteção individual no portal dos contratos públicos não foi efetuada tempestivamente.
9. A entidade auditada não apresentou a documentação de suporte à comprovação das disponibilidades de tesouraria, designadamente os comprovativos extraídos do sistema informático de apoio à execução orçamental do registo dos compromissos, com evidência da respetiva numeração e data de registo, assim como o mapa dos fundos disponíveis, extraído do sistema informático que suportou a inscrição dos compromissos.
10. Em execução dos contratos, foram realizados pagamentos no montante global de 3 399 289,03 euros, dos quais 2 805 149,53 euros foram efetuados a título de adiantamento.
11. O prazo de pagamento acordado nem sempre foi cumprido.

AÇORES.REGIÃO AUTÓNOMA / AUDITORIA DE RESULTADOS / FINANCIAMENTO / FUNDOS/PROGRAMAS / GASES COM EFEITO DE ESTUFA / MOBILIDADE ELÉTRICA / ORÇAMENTO REGIONAL / PLANO REGIONAL / UNIÃO EUROPEIA

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 4/2022 – FS/SRATC

11/07/2022

Ação n.º 22-D088

Relator: Conselheiro José Araújo Barros

AUDITORIA À ESTRATÉGIA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA MOBILIDADE ELÉTRICA NOS AÇORES

SUMÁRIO

1. O Tribunal de Contas procedeu à avaliação intercalar da execução do Plano para a Mobilidade Elétrica nos Açores (PMEA), instrumento que reflete a estratégia para a implementação desta

alternativa de mobilidade nos Açores, a ser concretizada no período 2018-2024, tendo por referência as metas estabelecidas para 2020.

2. Os resultados intercalares alcançados com a execução das medidas do PMEA objeto de avaliação ficaram genericamente aquém dos objetivos estabelecidos, na medida em que:

   - Dos 180 veículos elétricos e 78 pontos de carregamento cuja aquisição se pretendia incentivar até 2020 (medidas 1 a 4), apenas foram financeiramente comparticipadas 73 (41%) e 11 (14%) aquisições, respetivamente.
   - Não existem evidências de que a medida direcionada para a eletrificação da frota pública regional (medida 18) esteja a ser adotada pelo universo de entidades destinatárias.
   - Apesar de a rede pública de carregamento instalada até ao final de 2020 abranger todos os concelhos dos Açores, a densidade de cobertura da mesma não logrou atingir a meta intercalar fixada para aquele ano, dado que metade dos 60 pontos de carregamento adquiridos ainda não tinham sido instalados.
   - Face à meta projetada para 2020, apenas foram evitadas 35% das emissões de CO2 estimadas, aspeto revelador do reduzido impacto ambiental associado à implementação do PMEA.

3. Salvaguardando os eventuais ajustamentos adicionais que seria necessário efetuar na informação disponibilizada pela entidade auditada, verifica-se que, até ao final de 2020, foram aplicados na execução do PMEA cerca de 1,4 milhões de euros, ou seja, 14% do montante global de 9,7 milhões de euros previsto despender até 2024 com a sua implementação, a qual poderá ter sido afetada pela crise pandémica que eclodiu naquele ano.

4. A melhoria do sistema de monitorização do PMEA sugere a necessidade de se revisitarem os indicadores de realização e de resultados que foram definidos para determinadas medidas, de se fixarem metas quantificadas para todas elas e de se adotarem mecanismos de coordenação e de partilha de informação entre as diversas entidades que intervêm na implementação do Plano.

PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA 2021

19/12/2022

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

ANO 2021 / CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA / MADEIRA.REGIÃO AUTÓNOMA / PARECER / TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA 2021

SUMÁRIO

1. Em 2021 observou-se uma recuperação nos principais agregados económicos da Região Autónoma da Madeira dos efeitos da crise pandémica associada à COVID-19, através de um crescimento do produto interno bruto (PIB) da Região de +8% em 2021.
2. Do conjunto das receitas e despesas efetivas do sector das Administrações Públicas da Região Autónoma da Madeira resultou, no exercício de 2021, um saldo primário negativo (-182,4 milhões de euros). Em contabilidade nacional, a relevante para a União Europeia, a Conta da Administração Pública Regional evidenciou uma necessidade líquida de financiamento de 214,4 milhões de euros por causa dos efeitos provocados pela pandemia COVID-19, após um ciclo de sete anos de superavit nas contas públicas da Região.

3. A despesa orçamental da Administração Regional Direta em 2021 rondou os 1,8 mil milhões de euros e a despesa dos Fundos e Serviços Autónomos (incluindo Empresas Públicas Reclassificadas) atingiu 1,1 mil milhões de euros.

4. Na linha do exercício orçamental anterior, a Região continuou a não ter um sistema de informação que possibilite a obtenção da conta e da informação consolidada de toda a Administração Pública Regional, falha que será ultrapassada com a conclusão do projeto de reforma das finanças públicas regionais, em curso, e com a resolução dos atrasos verificados a nível nacional no processo de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (do Estado).

5. Os prejuízos imputáveis à Região Autónoma da Madeira do conjunto das empresas por ela detidas atingiram os 18,6 milhões de euros (o que representa uma melhoria de 4,9 milhões de euros em relação a 2020).

6. A situação de dependência dos Serviços e Fundos Autónomos face às transferências do Orçamento Regional aumentou, em 2021, de 85,5% para 87,2% do total das receitas correntes e de capital, mantendo-se muito acentuada (de 85,5% a 99,7%) em alguns serviços tradicionalmente dependentes.

7. As receitas europeias cobradas pela Administração Pública Regional foram de cerca de 97 milhões de euros, o que, em comparação com a previsão orçamental de 208,5 milhões de euros (46,5%), representa uma sobreavaliação desta fonte de financiamento em cerca de 111,5 milhões de euros.

8. Em 2021, as despesas imputadas à COVID-19, executadas no âmbito dos subsídios e outros apoios financeiros pela Administração Pública Regional, rondaram os 104,9 milhões de euros e a perda de receita cifrou-se em 7,2 milhões de euros.

9. A execução do *Plano de Recuperação e Resiliência da Região Autónoma da Madeira* ascendia a 4,0 milhões de euros em 2021.

10. Os encargos globais com o serviço da dívida pública rondaram os 336,2 milhões de euros (76,3% dos quais respeitam a amortizações de capital e 21,8% a juros), o que representa mais 8,6 milhões de euros (2,6%) do que em 2020 e se deveu ao incremento das amortizações de capital (mais 31,5 milhões de euros), que superaram a redução dos juros e outros encargos (menos 22,9 milhões de euros).

11. Na ótica da contabilidade nacional e de acordo com a notificação de setembro de 2022 efetuada no âmbito do Procedimento por Défice Excessivo, a dívida bruta da RAM em 31/12/2021 era de 5,1 mil milhões de euros, o que representa um decréscimo de 35 milhões de euros face ao ano 2020.

12. Em virtude da suspensão em 2021 da aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013 de 2 de setembro, atentos os efeitos da pandemia da doença COVID-19, não foi aferido o acatamento da Recomendação formulada nos Pareceres anteriores acerca do cumprimento do equilíbrio orçamental e dos limites à divida regional definidos naqueles normativos legais.

13. A conjuntura decorrente da crise pandémica provocada pela doença COVID-19 inviabilizou em 2021 o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental imposta pelo n.º 2 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (Lei n.º 28/92).

14. Em 2021, as "Operações extraorçamentais" ascenderam a cerca de 148,2 milhões de euros do lado dos recebimentos e a 147,8 milhões de euros do lado dos pagamentos, traduzindo relativamente ao ano anterior um aumento das entradas de fundos de 5% (7,1 milhões de euros) e um aumento das saídas de 4,7% (6,6 milhões de euros).

15. À luz do que precede, o Tribunal de Contas emite um parecer globalmente favorável à Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao exercício orçamental do ano 2021.

ANO 2021 / CONTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL / MADEIRA.REGIÃO AUTÓNOMA / PARECER / TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA 2021

19/12/2022

Processo n.º 1/2022-PCALM

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

PARECER SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA 2021

SUMÁRIO

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

1. O sistema de controlo interno da ALRAM foi regular;
2. Os documentos de prestação de contas da ALRAM encontram-se, na sua generalidade, bem instruídos;
3. As operações examinadas foram legais e regulares, exceto quanto às seguintes rubricas:
    a. *Suplemento especial de trabalho (01.01.12 A)* - pagamento indevido no montante de 38 546,57€, referente à remuneração suplementar (prevista no artigo 49.º da Estrutura Orgânica da ALRAM) abonada, durante 4 meses (período da amostra), aos membros dos Gabinetes do Presidente, dos Vice-Presidentes e do Secretário-Geral, em vez do suplemento previsto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 11/2012 de 20 de janeiro;
    b. *Trabalho em dias de descanso semanal (01.02.14 A)* - pagamento indevido no valor de 5 018,15€ de abonos, durante 4 meses (período da amostra), por "trabalho extraordinário em dias de descanso semanal", em acumulação com a remuneração suplementar, contrariando o n.º 4 do artigo 49.º da Estrutura Orgânica da ALRAM; e
    c. *Outros trabalhos especializados (02.02.20)* - pagamento do montante de 2 500,00€ âmbito de um procedimento por ajuste direto, sem a prévia publicação no portal dos contratos públicos nos termos legalmente exigidos.
4. Nas Subvenções para os Grupos Parlamentares, na parte que não diz respeito aos vencimentos, continua a faltar a comprovação documental da sua utilização nos fins legalmente estabelecidos;
5. Os procedimentos tendentes à inventariação e ao controlo dos ativos tangíveis e intangíveis da ALRAM foram insuficientes;
6. As demonstrações financeiras e orçamentais apresentam de forma verdadeira e apropriada ***(i)*** a posição financeira da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira em 31 de dezembro de 2021, ***(ii)*** o seu desempenho financeiro e orçamental e ***(iii)*** os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data, ***(iv)*** com exceção dos valores respeitantes aos pagamentos em atividades de investimento constantes da Demostração de Fluxos de Caixa, que se

encontram subvalorizados em 13 789,44€, assim implicando que os fluxos de caixa respeitantes às atividades operacionais registem uma sobrevalorização em igual montante.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 7/2022 – FS/SRMTC

07/07/2022

Processo n.º 2/2021 – AUD/FS

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

AJUSTE DIRETO / AUDITORIA DE CONFORMIDADE / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS / COVID-19 / MADEIRA.REGIÃO AUTÓNOMA / PORTAL BASE / PRAZO / PREÇOS / REGIME EXCECIONAL

AUDITORIA DE CONFORMIDADE ÀS DESPESAS DO SESARAM, EPARAM COM AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DESTINADOS À LUTA CONTRA A PANDEMIA DA COVID-19

SUMÁRIO

1. Foram comunicados pelo SESARAM, EPE-RAM aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Saúde, nos termos do art.º 2.º n.º 4 do DL n.º 10-A/2020, 542 contratos de aquisição de bens e serviços celebrados no ano de 2020, abrangidos por este regime excecional destinado ao combate da pandemia da Covid-19, envolvendo o dispêndio (sem IVA) do montante global de 19,3 milhões de euros.
2. Os 41 contratos, no montante de 13,8 milhões de euros (sem IVA), cujos procedimentos foram objeto de verificação nesta auditoria, foram desenvolvidos em geral de acordo com o regime jurídico aplicável, evidenciando-se, todavia, as seguintes insuficiências que, caso sejam ultrapassadas, favorecerão uma melhor proteção dos interesses públicos:
   a) Foi identificada uma situação em que não havia evidência da realização do controlo quantitativo da receção dos bens adquiridos e quatro outras em que há divergências entre as quantidades recebidas e as quantidades faturadas. A não elaboração de autos de receção, no caso dos bens de consumo corrente, leva ainda a que não fique explicitado o controlo da sua qualidade;

b) A formação dos aludidos 41 contratos foi feita com recurso ao procedimento do ajuste direto com fundamento no art.º 24.º n.º 1 al. c) do CCP, conjugado com o art.º 2.º n.º 1 do DL n.º 10-A/2020, que consagrou um regime excecional e temporário de resposta à epidemia do SARS-CoV-2, quando, ultrapassada a fase inicial da emergência, seria preferível uma maior abertura à sã e leal concorrência dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos.

c) A concreta fundamentação da escolha do procedimento do ajuste direto não explicitou os motivos que impossibilitariam, em cada caso, o cumprimento dos prazos inerentes a outros procedimentos de natureza concorrencial, nem indicou, em 11 dos 41 procedimentos selecionados, os motivos da escolha das entidades convidadas.

d) A falta de evidência documental da intervenção dos gestores dos contratos levou a que a sua nomeação pudesse e possa ser percebida como o cumprimento de um mero formalismo legal, ao invés de concretizar o acompanhamento e o controlo da respetiva execução.

e) Nem todos os intervenientes nos processos de contratação analisados subscreveram as declarações de inexistência de conflito de interesses.

f) Não obstante os contratos se encontrarem publicitados no Portal dos Contratos Públicos nos termos impostos pelo art.º 2.º n.º 4 do DL n.º 10-A/2020, nem sempre o foram em tempo oportuno e/ou continham toda a informação necessária.

g) Em 4 dos contratos, no valor total de 0,5 milhões de euros (sem IVA), o recurso ao mecanismo legal da extrema urgência não se encontra suficientemente fundamentado, assim como a demonstração da conformação do fim visado com qualquer uma das finalidades previstas no art.º 1.º n.º 2 do DL n.º 10-A/2020, ou seja, a prevenção, a contenção, a mitigação e/ou o tratamento do vírus SARS-CoV-2.

h) Por conta de 12 dos referidos contratos e conforme consentido pelo n.º 6 do art.º 2.º do regime excecional de contratação pública, foram efetuados adiantamentos do preço ao adjudicatário, no montante de 3,5 milhões de euros.

i) Devido à alteração do regime do IVA, acabou sendo realizado um pagamento a mais no imposto inicialmente cobrado pelo fornecedor, no procedimento de contratação CAD20200044, o qual ainda não tinha sido restituído ao SESARAM em 25/10/2021;

j) Em nenhum dos contratos analisados foi excedido o prazo limite de execução (um ano) previsto na alínea a) do art.º 129.º do CCP, apesar de oito procedimentos terem sido dados por concluídos pelo SESARAM sem que tivessem sido integralmente executados e de alguns procedimentos terem prazos de execução consideravelmente longos sem que das peças procedimentais constasse, de forma expressa, a fundamentação para essa necessidade.

AJUSTE DIRETO / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / CONCORRÊNCIA / CONCURSO PÚBLICO / ENCARGO PLURIANUAL / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

RELATÓRIO DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA N.º 9/2022 – FS/SRMTC

15/09/2022

Processo n.º 1/2022 – ARF

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

AUDITORIA DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS NO ÂMBITO DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE RESTAURAÇÃO PELA ESCOLA BÁSICA E SECUNDÁRIA DA PONTA DO SOL

SUMÁRIO

1. Com o intuito de contratar os serviços de fornecimento e confeção de refeições para os anos letivos de 2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022, a Escola Básica e Secundária da Ponta do Sol e a Secretaria Regional da Educação, celebraram com a sociedade UNISELF Sociedade de Restaurantes Públicos e Privados, S.A. um contrato (Contrato n.º 3/2019), pelo montante de € 148.325,00 (cento e quarenta e oito mil, trezentos e vinte cinco euros) acrescido de IVA, resultante de ajuste direto em função de critérios materiais (ADCM/2/2019-PP), ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos. Este contrato foi precedido de um concurso público (CP/1/2019-PPC), em que todas as propostas foram excluídas, e da celebração do Contrato n.º 2/2019 por via de ajuste direto;

2. A contratação nos moldes anteriormente descritos não observou o enquadramento legal invocado visto que, à data da adjudicação, o concurso público anteriormente lançado ainda não se encontrava concluído (ou seja, ainda não havia despacho final e definitivo de exclusão de todas as propostas) nem tão pouco se verificou a necessária identidade substancial entre os cadernos de encargos do concurso público e do subsequente ajuste direto, sendo que também não cumpriu o princípio da proporcionalidade uma vez que o seu âmbito temporal extravasou o tempo estritamente necessário à promoção de um procedimento com apelo à concorrência, que fosse consentâneo com o valor dos serviços postos a concurso;

3. Não existiu autorização do membro do Governo Regional responsável pela área das Finanças para a assunção dos compromissos plurianuais emergentes do contrato em análise, não se tendo comprovado a obrigatória inscrição integral dos compromissos plurianuais no suporte informático da Direção Regional do Orçamento e Tesouro nem a obrigatória emissão e publicação da portaria de extensão de encargos referente ao período orçamental dos anos 2019, 2020, 2021 e 2022;

4. A conduta conjunta da Secretaria Regional da Educação e da Escola revelam um insuficiente planeamento, comunicação e diligência na garantia das condições necessárias ao arranque do ano letivo de 2019.

Embora a factualidade sintetizada seja suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa nos termos do disposto nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC , a matéria de facto apurada faculta um quadro juridicamente adequado à sua relevação por se encontrarem preenchidos os requisitos estabelecidos no n.º 9 do artigo 65.º.

RELATÓRIO DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA N.º 11/2022 – ARF/SRMTC

17/11/2022

Processo n.º 1/2021 – AUD/ARF

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

ADJUDICAÇÃO / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO / CADUCIDADE / COMBATE A INCÊNDIO FLORESTAL / FALSAS DECLARAÇÕES / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / IMPEDIMENTO / MULTA / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL / RECUSA DE VISTO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

AUDITORIA DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS INDICIADAS NO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA NO ÂMBITO DO CONTRATO DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE UM MEIO AÉREO (HELICÓPTERO LIGEIRO) PARA COMBATE A INCÊNDIOS FLORESTAIS

SUMÁRIO

1. A adjudicação do contrato da aquisição de serviços de locação de um meio aéreo (helicóptero ligeiro) para combate a incêndios florestais à empresa Heliportugal, S.A. ocorreu quando impendiam sobre a empresa causas de impedimento de participação em procedimentos pré-contratuais contempladas no Código dos Contratos Públicos.

Um dos impedimentos só foi dado a conhecer à entidade adjudicante em sede de apresentação dos documentos de habilitação (não tendo a sua relevação sido, por isso, oportunamente solicitada), facto que permite concluir que a Heliportugal, S.A., prestou falsas declarações aquando da apresentação da respetiva proposta.

Tal facto, porque põe em causa, desde logo, a boa-fé do candidato, associado à falta de comprovação de medidas de reabilitação ("*self-cleaning*"*;* "*autolimpeza*"), deveria ter impedido a relevação desse impedimento e determinado a caducidade da adjudicação.

2. O circunstancialismo acima sumariado conduziu à recusa do visto ao contrato mediante a Decisão n.º 55/FP/2020, de 13 de julho, desta Secção Regional, já transitada em julgado, por se encontrar preenchido o fundamento previsto para o efeito na al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

3. As ilegalidades assinaladas são passíveis de configurar um ilícito gerador de responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, enquadrável na previsão normativa do art.º 65.º n.º 1 al. l) da LOPTC.

4. As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 unidades de conta (UC) e como limite máximo o correspondente a 180 UC, de acordo com o preceituado no n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC.

5. Com o pagamento da multa, pelo montante mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efetivação da responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 69.º n.º 2 al. d) daquela Lei.

NORMA DE AUDITORIA FINANCEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS-2ªS/PL

19/10/2022

Relator: Conselheiro António Manuel Fonseca da Silva

AUDITORIA FINANCEIRA / NORMA DE AUDITORIA FINANCEIRA / TRIBUNAL DE CONTAS

NORMA DE AUDITORIA FINANCEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS (NAF)

SUMÁRIO

O Tribunal de Contas aprovou, no passado mês de outubro, a Norma de Auditoria Financeira do Tribunal de Contas (NAF), a qual se insere no âmbito da estratégia de aplicação das normas internacionais de auditoria da INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*).

A norma aprovada concretiza a resposta do Tribunal às profundas alterações ao quadro concetual e normativo da auditoria financeira no sector público, ocorridas no âmbito do processo de migração do anterior referencial normativo IFPS (*INTOSAI Framework of Professional Standards*) para o atual IFPP (*INTOSAI Framework of Professional Pronouncements*), por via do qual foram adotadas, sem modificações, as ISA (*International Standards on Auditing*) emitidas pelo IAASB (*International Auditing and Assurance Standards Board*), com exceção das matérias que constam da ISSAI 2000, respeitantes ao código de ética e ao quadro normativo do controlo de qualidade a aplicar.

Com a NAF são adotadas as ISSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions*) aplicáveis à auditoria financeira, que fixam os objetivos e responsabilidades gerais dos auditores[1] e, complementarmente, são estabelecidos e sistematizados as considerações e requisitos adicionais que decorrem do mandato constitucional e legal do Tribunal de Contas.

A NAF constitui um passo significativo na promoção da melhoria das práticas de auditoria e da credibilidade percecionada dos relatórios de auditoria emitidos, na medida em que:

- Habilita o Tribunal a declarar nos seus relatórios que a auditoria financeira foi conduzida não apenas de acordo com os princípios fundamentais da INTOSAI, mas também com todas as ISSAI aplicáveis à auditoria financeira, sem desconsiderar os requisitos adicionais próprios do Tribunal de Contas, e convoca os auditores a conduzir as auditorias de acordo com os mais elevados padrões técnicos reconhecidos internacionalmente;
- Delimita e alinha expectativas quer dos auditores, quer das outras partes envolvidas na auditoria (auditados, entidades terceiras, cidadão, etc.), quanto ao objetivo e resultados a esperar da auditoria financeira e quanto aos deveres que se impõem aos auditores; e
- Facilita a utilização do trabalho de outros auditores relevantes para o sistema nacional de controlo financeiro, na medida em que fomenta um entendimento comum quanto aos objetivos e requisitos da auditoria financeira e a uniformização da prática da auditoria.

A norma encontra-se acessível no site do Tribunal de Contas, através do link NAF_TdC.

[1] Designadamente as ISSAI 100 - Princípios fundamentais de auditoria do sector público; ISSAI 200 - Princípios fundamentais de auditoria financeira; ISSAI 2000 - Aplicação das normas de auditoria financeira; e ISSAI 2200-2899 - Normas de auditoria financeira, que correspondem às ISA 200-899.

JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS E PARECERES DA PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 19/2022 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – AQUISIÇÃO DE VACINAS CONTRA A COVID-19 PELA UE – DOSES SUFICIENTES APÓS DIFICULDADES INICIAIS, MAS AVALIAÇÃO INSUFICIENTE DO DESEMPENHO DO PROCESSO

6 de julho de 2022

AQUISIÇÃO DE VACINAS – COVID-19 – CRISE SANITÁRIA – PANDEMIA – VACINAS [1]

SUMÁRIO

1. No início da pandemia, a União Europeia considerou que as vacinas eram uma prioridade na resposta à COVID-19 e começou a centrar-se no desenvolvimento de uma vacina segura e eficaz como solução para pôr termo à crise sanitária. Tomou medidas para ajudar a reduzir o período necessário para o desenvolvimento das vacinas de 10 a 15 anos para 12 a 24 meses. Até novembro de 2021, a Comissão celebrou contratos no valor de 71 mil milhões de euros, em nome dos Estados-Membros, para adquirir até 4,6 mil milhões de doses de vacinas contra a COVID-19. A maioria destes contratos são acordos prévios de aquisição, em que a Comissão partilha o risco de desenvolvimento de uma vacina com os fabricantes e apoia a preparação da capacidade de produção em grande escala através de adiantamentos provenientes do orçamento da União.

2. A UE deparou-se com algumas falhas de fornecimento no primeiro semestre de 2021, mas, no final desse ano, tinham sido entregues aos Estados-Membros quase 952 milhões de doses de vacinas e 80% da população adulta da UE tinha a vacinação completa.

3. O presente relatório analisa se, até ao final de 2021, a Comissão e os Estados-Membros adquiriram vacinas contra a COVID-19 de forma eficaz. O Tribunal analisou o quadro estabelecido pela UE, a sua estratégia de negociação e o modo como a Comissão acompanhou a execução dos contratos. Este tema foi escolhido devido ao papel preponderante que as vacinas desempenharam na resposta à pandemia de COVID-19, à natureza sem precedentes da intervenção da UE na aquisição de vacinas e aos montantes de despesas em causa. As constatações do Tribunal visam contribuir para o desenvolvimento em curso da capacidade de preparação e resposta da UE a pandemias.

4. O Tribunal constatou que a UE criou um sistema centralizado adaptado à aquisição de vacinas, com o qual conseguiu constituir uma carteira inicial de candidatas a vacinas abrangendo diferentes empresas e tecnologias, mas iniciou o processo de aquisição mais tarde do que o Reino Unido e os EUA. Como teve de agir antes de dispor de dados científicos claros sobre a segurança

[1] Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

e a eficácia das candidatas a vacinas, optou por apoiar várias para que a sua carteira inicial fosse diversificada em termos de tecnologias e fabricantes. A vacina da Pfizer/BioNTech é dominante na carteira em 2022 e 2023, o que, segundo a Comissão, se deve à capacidade da empresa para abastecer a UE de forma fiável.

5. As negociações seguiram um procedimento de contratação previsto no Regulamento Financeiro da UE, mas o cerne do processo consistiu nas negociações preliminares que tiveram lugar antes do envio de um convite à apresentação de propostas. Nos contratos celebrados mais recentemente com os fabricantes de vacinas, os negociadores da UE estavam em melhores condições para garantir os objetivos da União com a aquisição. Os termos dos contratos evoluíram ao longo do tempo: os contratos celebrados em 2021 têm disposições mais rigorosas em questões fundamentais, como os calendários de entrega e o local de produção, do que os celebrados em 2020. Os termos negociados são diferentes em cada contrato, mas todos respeitam os princípios da Diretiva Responsabilidade dos Produtos, que regula a responsabilidade civil pelos efeitos adversos.

6. Após a celebração dos contratos, a Comissão apoiou a sua execução, atuando como facilitador entre os Estados-Membros e os fabricantes. Contudo, a Comissão tinha pouco poder de influência para superar as dificuldades de fornecimento. Quando a UE se deparou com graves falhas de fornecimento no primeiro semestre de 2021, tornou-se evidente que a maioria dos contratos não continha disposições específicas para dar resposta a este tipo de perturbações. Assim sendo, a Comissão podia levar os fabricantes a tribunal, o que fez num caso. Além disso, a Comissão não analisou plenamente as dificuldades da produção de vacinas em termos de fabrico e cadeia de abastecimento antes de celebrar a maioria dos contratos. Apenas em fevereiro de 2021 criou um grupo de trabalho para apoiar o fabrico e as cadeias de abastecimento e, embora tenha ajudado a resolver os estrangulamentos, é difícil determinar o seu impacto no aumento da capacidade de produção.

7. A Comissão ainda não procedeu a uma análise ou a uma avaliação comparativa do seu processo de aquisição com vista a retirar ensinamentos para futuras melhorias, nem está a planear submeter o seu sistema de aquisição em caso de pandemias a testes de esforço ou simulações.

8. Com base nas suas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- elaborar orientações sobre processos de aquisição em contexto de pandemias e/ou um documento com os ensinamentos retirados, destinados a futuras equipas de negociação;

- realizar uma avaliação dos riscos da estratégia de aquisição estabelecida pela UE e propor as medidas adequadas;
- realizar testes, e publicar os resultados obtidos, a todas as partes do seu quadro atualizado de aquisição em resposta a pandemias, incluindo a recolha de dados e informações, a fim de identificar eventuais insuficiências e pontos a melhorar.

❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 21/2022 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – AVALIAÇÃO DA COMISSÃO DOS PLANOS NACIONAIS DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – GLOBALMENTE ADEQUADA, MAS SUBSISTEM RISCOS LIGADOS À EXECUÇÃO

21 de julho de 2022

APOIO – COVID-19 – FUNDO DE RECUPERAÇÃO – INSTRUMENTO DE RECUPERAÇÃO DA UE – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – PANDEMIA – PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – PLANOS NACIONAIS – TRANSIÇÃO DIGITAL – TRANSIÇÃO ECOLÓGICA [2]

SUMÁRIO

1. Em julho de 2020, em resposta à pandemia de COVID-19, o Conselho Europeu chegou a acordo quanto a um fundo de recuperação no valor de mais de 800 mil milhões de euros: o Instrumento de Recuperação da União Europeia. O elemento central deste fundo é o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, com um montante total de 723,8 mil milhões de euros (a preços correntes). O Mecanismo de Recuperação e Resiliência tem por objetivo atenuar o impacto económico e social da pandemia e tornar as economias e as sociedades da UE mais sustentáveis e resilientes no futuro, com especial ênfase na transição ecológica e digital.

2. Para beneficiarem do apoio ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, os Estados-Membros apresentaram à Comissão projetos de planos nacionais de recuperação e resiliência. A Comissão é responsável por avaliar estes planos com base em critérios estipulados no Regulamento relativo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (a seguir designado "Regulamento MRR") e por prestar orientações e apoio aos Estados-Membros nesta matéria.

3. A presente auditoria é a primeira de uma série de auditorias do TCE ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência. O Tribunal selecionou uma amostra de seis Estados-Membros e examinou a pertinência da avaliação efetuada pela Comissão aos planos de recuperação e

[2] Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

resiliência, verificando se o processo de avaliação e as orientações prestadas aos Estados-Membros tinham sido geridos de forma eficaz e garantiam que os planos permitem incidir nos objetivos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e estão em conformidade com as condições previstas no Regulamento MRR. A presente auditoria poderá contribuir para qualquer avaliação futura da Comissão, nomeadamente no que diz respeito à apresentação de planos de recuperação e resiliência alterados, e salienta os riscos e desafios suscetíveis de afetar a execução dos mesmos.

4. O Tribunal concluiu que a avaliação dos planos de recuperação e resiliência efetuada pela Comissão era globalmente adequada, dadas as limitações de tempo e a complexidade do processo. Contudo, detetou várias insuficiências neste último, bem como riscos para a execução bem-sucedida dos planos.

5. A avaliação da Comissão baseou-se em listas de controlo e orientações internas abrangentes, mas os avaliadores não as utilizaram de forma sistemática nem uniforme para a avaliação qualitativa. Os principais documentos de apoio à avaliação final da Comissão estavam disponíveis, mas nem sempre eram facilmente rastreáveis. A Comissão prestou apoio aos Estados-Membros na elaboração dos planos de recuperação e resiliência e emitiu documentos de orientação. No entanto, um papel mais ativo da Comissão na promoção do intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros teria facilitado o processo.

6. No que diz respeito aos objetivos estratégicos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o Tribunal conclui que a avaliação da Comissão verificou que os planos de recuperação e resiliência são suscetíveis de contribuir para os seis pilares e, portanto, para os domínios de intervenção pertinentes para o Mecanismo, embora em diferentes graus, e embora ainda se desconheça o seu impacto na prática. Alguns aspetos importantes das recomendações específicas por país continuam sem resposta em vários Estados-Membros, nomeadamente no que diz respeito às recomendações de 2019, que representam mudanças estruturais recorrentes.

7. Relativamente à conformidade com as principais condições do Mecanismo, a avaliação da Comissão permitiu concluir que nenhuma das medidas constantes da amostra de auditoria do Tribunal é suscetível de causar danos significativos ao ambiente. Todavia, as medidas destinadas a atenuar o impacto ambiental não foram incluídas de forma sistemática sob a forma de um marco ou de uma meta nos planos de recuperação e resiliência e medidas que não respeitam o princípio de "não prejudicar significativamente" podem ser financiadas fora do quadro do mecanismo. A avaliação da Comissão dos custos estimados traduziu falta de informações relativamente a certas

medidas. Os perfis de desembolso resultaram de negociações, em vez de refletirem os custos subjacentes. Verificou-se também que as medidas incluídas na amostra contribuíram para a transição ecológica e digital, quando pertinente.

8. A avaliação da Comissão permitiu melhorar a qualidade dos marcos e das metas, embora alguns carecessem de clareza ou não abrangessem todas as fases principais da execução de uma medida. O Tribunal observou ainda que os marcos e as metas, de um modo geral, se limitam a uma medição das realizações e não dos impactos, e que a fixação de marcos e metas nem sempre seguiu uma metodologia harmonizada entre os Estados-Membros.

9. A avaliação que a Comissão efetuou dos mecanismos de acompanhamento e de controlo propostos pelos Estados-Membros detetou corretamente as lacunas e insuficiências que requerem medidas suplementares. No entanto, baseou-se, pelo menos em parte, na descrição de sistemas que ainda não tinham sido criados. O Tribunal assinala também que alguns Estados-Membros decidiram não utilizar a ferramenta de exploração de dados e de pontuação do risco da Comissão, o que poderá reduzir a sua utilidade global e aumentar os riscos de não deteção de fraude e de duplo financiamento no Estado-Membro em causa.

10. Com base nestas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- melhorar a documentação e os procedimentos de avaliação;
- promover o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros;
- acompanhar o contributo das medidas aplicadas no âmbito das recomendações específicas por país;
- reforçar a transparência e o acompanhamento do princípio de "não prejudicar significativamente";
- assegurar, para marcos e metas, mecanismos de verificação claros, definidos de forma adequada;
- verificar a conformidade com os marcos específicos em matéria de acompanhamento e controlo e incentivar a utilização da ferramenta de exploração de dados e de pontuação do risco da Comissão.

❖ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO DO SUL PROCESSO N.º 402/21.9BELRA

1 de agosto de 2022

Relator: Juíza Desembargadora Dora Lucas Neto

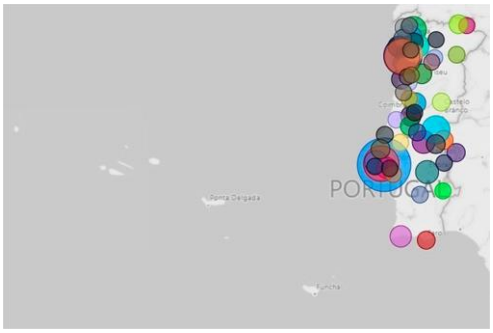
CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS – CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL – INTANGIBILIDADE DAS PROPOSTAS – RETIFICAÇÕES ADMITIDAS – (Ñ) FALTA DE APRESENTAÇÃO DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO – (Ñ) CADUCIDADE DA ADJUDICAÇÃO – PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DO FAVOR DO PROCEDIMENTO E DA CONCORRÊNCIA

SUMÁRIO

1. Cumpridos que estejam os termos e as condições exigidas pelas peças do procedimento, conforme resulta das disposições conjugadas do art. 7.º, Anexo 3, art. 16.º do PP e da Cláusula 20.º do CE, não viola o princípio da intangibilidade das propostas, a retificação de irregularidades em aspetos que apenas em sede de habilitação foram percebidos e que nunca originariam a sua exclusão.
2. Com a retificação/correção efetuada/admitida, não se permitiu que fossem melhorados quaisquer atributos da proposta, porque recaiu sobre aspetos que não foram avaliados; não se permitiu que a proposta se tornasse mais forte ou mais fraca, ou mais ou menos conforme os parâmetros vinculativos constantes nas peças do procedimento, pois que a proposta apresentada antes e depois da correção, esteve sempre conforme tais parâmetros e, por fim, também não se permitiu colmatar qualquer omissão, pois que a proposta nunca foi omissa quanto a quaisquer atributos, termos ou condições exigidos pelas peças do procedimento.
3. Assim como não estamos perante uma situação de falta de apresentação dos documentos de habilitação, pois que os documentos de habilitação existem, foram apresentados, tendo-se apenas procedido, com a respetiva junção, a uma retificação que confirmou situações de facto anteriores à data de apresentação da proposta, em relação a elementos da equipa já ali inicialmente identificados, que não pode justificar a caducidade da adjudicação, razão pela qual a decisão impugnada não violou os arts. 77.º, n.º 2, alínea a), e 86.º, n.º 1, alínea a), ambos do CCP.

ATUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL

INFORMAÇÃO SOBRE MEDIDAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA DISPONÍVEL EM TEMPO REAL



O Tribunal de Contas disponibiliza no seu site informação agregada, em tempo real, sobre as Medidas Especiais de Contratação Pública (MECP).

No painel informativo podem ser consultados, de forma interativa, dados relativos ao número e tipo de contratos, adjudicante e adjudicatário, preços contratuais, valores contratados, procedimento a que diz respeito, local de execução e financiamento. É também possível selecionar a informação a consultar consoante a data de submissão dos contratos ao Tribunal de Contas.

AUDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA SOBRE FUNDOS EUROPEUS E PRR

O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, e a Juíza Conselheira Helena Abreu Lopes, participaram no dia 19 de julho na audição parlamentar da Subcomissão para o acompanhamento dos Fundos Europeus e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Durante a audição, foram apresentadas as ações do Tribunal em curso relativas à aplicação dos fundos europeus e do PRR.

Salientou-se que o controlo se exerceu nas seguintes vertentes: Parecer sobre a Conta Geral do Estado, verificação das contas prestadas pelos gestores de fundos europeus, auditorias, fiscalização prévia, concomitante e sucessiva de contratos públicos, acompanhamento de ações desenvolvidas pelo Tribunal de Contas Europeu em Portugal e apuramento e efetivação de responsabilidades financeiras detetadas durante a execução dos programas.

NOVA JUÍZA CONSELHEIRA TOMA POSSE NA SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, conferiu, no dia 1 de setembro, em Ponta Delgada, posse à nova Juíza Conselheira da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, Cristina Flora.

No seu discurso, o Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, sublinhou que se vivem hoje em dia tempos de incerteza, imprevisibilidade, com novos desafios e riscos, com impacto na atividade do Tribunal de Contas, nomeadamente os ligados à demografia, alterações climáticas e ao desenvolvimento sustentável.

Destacou ainda outros desafios, como as mudanças impostas pela digitalização da Administração Pública, a descentralização, as ações de resposta à pandemia e às consequências decorrentes da guerra na Ucrânia e a aplicação eficiente e eficaz do Plano de Recuperação e Resiliência e do Plano Financeiro Plurianual.

Doutorada em Direito Fiscal, no sub-ramo de direito europeu, pela Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Mestre e Licenciada em Direito, Cristina Flora exercia até ao momento as funções de Juíza Desembargadora no Tribunal Central Administrativo Sul, na Secção do Contencioso Tributário.

SEMINÁRIO BRASIL-PORTUGAL. CONTROLO EXTERNO AMBIENTAL: RESÍDUOS SÓLIDOS

No Seminário Brasil-Portugal "Controlo Externo Ambiental: Resíduos Sólidos", que decorreu no dia 12 de setembro, na sede do Tribunal de Contas, em Lisboa, o Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, salientou que o ambiente e as alterações climáticas são simultaneamente uma área de controlo, uma dimensão do interesse público e uma necessidade pública.

"Trata-se de um tema de emergência a que importa dar resposta urgente e eficaz nos planos global, europeu e nacional, em linha com os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas".

A sessão de abertura do Seminário coube ao Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, ao Embaixador do Brasil em Portugal, Raimundo Carreiro, ao Vice-Presidente do Instituto Rui Barbosa, Sebastião Helvécio Castro, e ao Ministro do Ambiente e da Ação Climática, Duarte Cordeiro.

O Embaixador Raimundo Carreiro colocou o foco na necessidade de uma gestão adequada de resíduos sólidos no seu País e nos esforços desenvolvidos a nível nacional e mundial, enquanto o Vice-Presidente do Instituto Rui Barbosa, Sebastião Helvecio Castro, demonstrou a importância da preservação da Amazónia, considerando “um erro enorme" um eventual desmantelamento da floresta. Ambos salientaram a importância da cooperação Brasil-Portugal.

O Ministro do Ambiente e da Ação Climática, Duarte Cordeiro, destacou o relatório de “Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico", que o Tribunal de Contas divulgou em março, garantindo que as recomendações formuladas vão ser tidas em consideração na revisão do Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2030) que o Governo está a concluir.

Já o painel dedicado ao “Controlo Ambiental: Resíduos Sólidos" foi aprofundado pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, Júlio Pinheiro, pela Conselheira do Tribunal de Contas de Portugal Helena Abreu Lopes e pelo ex-Deputado Federal e Relator do projeto de Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Fábio Feldmann.

O Conselheiro Júlio Pinheiro deu a conhecer a experiência do Tribunal do Estado do Amazonas em auditorias ambientais que realizou e abordou a importância da questão “Dano Ambiental versus Ação dos Tribunais de Contas". Neste sentido, defendeu a aposta numa ação preventiva e proativa, já que esta permite monitorizar as ameaças existentes, planear ações futuras e evitar danos e conflitos, assim como na educação ambiental.

“Se cada um de nós fizer a sua parte, vamos minimizar muito as questões ambientais. Se os Tribunais agirem de forma efetiva e de ofício, teremos, sem dúvida, dias melhores. Aqui na Terra não há como deitar fora o lixo, porque não há um 'fora'", frisou.

A Conselheira Helena Abreu Lopes afirmou que a sustentabilidade ambiental tem tudo a ver com os Tribunais de Contas e fez uma análise às principais conclusões da auditoria realizada a nível nacional, mas que foi igualmente integrada num relatório internacional conjunto. Aludiu, ainda, ao “grave contexto da produção, gestão e tratamento dos resíduos", considerando que este é um dos grandes desafios globais e alertando para os riscos do seu “crescimento exponencial". Um dos exemplos que deu foi o do Atlântico Norte, onde existe uma “enorme ilha de plástico".

Na sua intervenção, o Deputado Federal Fábio Feldmann sublinhou a experiência relativa ao projeto de Lei sobre resíduos sólidos no Brasil e classificou os Tribunais de Contas como “instrumentos muito importantes do controlo do poder público e do setor empresarial". “À medida que há ação

articulada dos Tribunais de Contas no mundo, nestes temas e nesta agenda, haverá ações muito produtivas e concretas", salientou.

O Seminário encerrou com o lançamento do Livro da autoria do Conselheiro Júlio Pinheiro com o título “Resíduos Sólidos – Municípios do Estado do Amazonas".

CONSELHO DIRETIVO DA EUROSAI REUNIDO EM LISBOA

O Tribunal de Contas acolheu na antiga Sala de Sessões do Tribunal de Contas, no Torreão Oriental do Terreiro do Paço, nos dias 21 e 22 de setembro, a Reunião Anual do Conselho Diretivo da EUROSAI (Organização Europeia de Tribunais de Contas), sob a Presidência da Instituição congénere da Chéquia, a cargo de Miloslav Kala.

Na agenda da reunião, destacaram-se a discussão de assuntos relacionados com o Plano Estratégico 2024-2030, a apreciação do relatório sobre o papel dos Tribunais de Contas em questões emergentes, como a demografia, as tecnologias de informação e as alterações climáticas, bem como o ponto de situação sobre a execução dos vários projetos em curso.

O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, considerou esta reunião muito produtiva e da maior utilidade, sobretudo nos atuais tempos de crise, em que a cooperação internacional é um valor inestimável.

AUDIÇÃO DO TDC NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA SOBRE AUDITORIA À GESTÃO DO NOVO BANCO

O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, e o Juiz Conselheiro Relator José Manuel Quelhas foram ouvidos na Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças sobre o Relatório de Auditoria à Gestão do Novo Banco com Financiamento Público.

Ao longo de três horas, o Tribunal de Contas respondeu a diversas questões suscitados pelos Deputados dos vários Grupos Parlamentares.

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO ENTREGUE PELA 1.ª VEZ ANTES DA PROPOSTA DO ORÇAMENTO DO ESTADO

O Tribunal de Contas entregou no dia 4 de outubro na Assembleia da República o Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE) de 2021.

Esta é a primeira vez que o Tribunal de Contas disponibiliza o Parecer antes da entrega da proposta do Orçamento do Estado para o ano seguinte (neste caso 2023), ao abrigo da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 e também na sequência da apresentação pelo Governo da Conta Geral do Estado (CGE) de 2021 em 16 maio.

Esta antecipação configura uma alteração qualitativa de grande significado, uma vez que permite que a discussão do Orçamento do Estado para o ano seguinte tenha em consideração a apreciação aos resultados do ano anterior, neste caso o ano de 2021. Trata-se de uma concretização há muito desejada e que agora vem melhorar o processo de apreciação dos orçamentos e das contas do Estado.

O Parecer aprecia a atividade financeira do Estado, tal como reportada pela Conta, que abrange, em 2021, a execução orçamental de 483 entidades da administração central (AC) e a conta consolidada de 11 entidades da segurança social (SS), apresentada também em base de acréscimo. O Parecer confirma a execução orçamental especialmente influenciada pelo crescimento económico do ano e pelos apoios públicos ainda em muito direcionados para a pandemia. No final do ano, verificou-se um aumento da receita em 7 mil M€ e da despesa em 3,8 mil M€, tendo o défice totalizado 8 mil M€. A implementação dos projetos da reforma das contas públicas continuou com um baixo nível de

execução e sem um verdadeiro programa completo, faseado e detalhado. O processo orçamental, iniciado com a apresentação do OE 2021, foi enquadrado pelos documentos legalmente previstos, embora sem o nível de articulação e consistência desejado.

À semelhança dos anos anteriores, realça-se a impossibilidade de analisar os elementos patrimoniais de forma agregada por a Conta continuar a não incluir o balanço e a demonstração de resultados da administração central. A ausência destes elementos limita as decisões de política orçamental para os anos seguintes.

São emitidas 49 recomendações, de forma a suprir as insuficiências detetadas na CGE 2021 e que abrangem um conjunto variado de situações consideradas essenciais incluindo uma implementação mais célere da reforma das finanças públicas e os desenvolvimentos necessários ao nível dos sistemas de informação e da legislação.

O Parecer inclui um juízo com reservas e ênfases sobre a legalidade, correção financeira e o controlo interno. São também assinaladas melhorias verificadas no reporte, designadamente ao nível das alterações orçamentais, do impacto das medidas COVID-19, das operações imobiliárias das entidades públicas reclassificadas bem como ao nível do reporte das receitas cessantes e das despesas de administração das entidades da Segurança Social.

1.º ENCONTRO DE JOVENS AUDITORES DA CPLP NOS AÇORES

"O Auditor do Futuro" foi o tema do 1.º Encontro de Jovens Auditores da Organização dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), organizado pelo Tribunal de Contas de Portugal, que decorreu nos Açores entre os dias 10 e 12 de outubro.

Este 1.º encontro, organizado pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas de Portugal, trouxe a Ponta Delgada quase meia centena de jovens auditores com idades até aos 35 anos, em representação dos Tribunais de Contas de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e Portugal.

“Nada é permanente, exceto a mudança" (Heráclito), foi com esta expressão que o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, José Tavares, deu início à abertura do encontro, dirigindo-se a uma audiência de jovens auditores dos vários Tribunais de Contas, que classificou como “observatórios e laboratórios", que têm de se adaptar às questões emergentes da transformação digital, demografia, ambiente e alterações climáticas, qualificação técnica e seu impacto nas auditorias.

Se, por um lado, as novas tecnologias estão ao serviço dos auditores do futuro, por outro, José Tavares sublinhou que “há coisas que nunca mudam": “O auditor do futuro tem de ser independente, objetivo, imparcial, verdadeiro, competente, trabalhador, com um sólido caráter e comportamento eticamente exemplar".

O Presidente da Organização dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Amadú Tidjane Baldé, que é simultaneamente Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, também dirigiu as suas palavras na abertura para a importância deste “espaço de troca e de partilha de saberes e experiências" e a criação de redes dentro da Organização. “Estão aqui os alicerces, o presente e o futuro de todos nós".

Veja aqui as entrevistas aos jovens auditores da Organização dos Tribunais de Contas da CPLP, e também ao Presidente José Tavares e ao Presidente da OISC-CPLP, bem como a Reportagem da RTP Açores sobre o evento.

AUDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA SOBRE PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO 2023

O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, e a Conselheira da área do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, Ana Furtado, foram ouvidos no dia 28 de outubro no Parlamento sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2023, incidindo sobre o acolhimento de recomendações formuladas pelo Tribunal.

Entre os principais aspetos debatidos na Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, destacaram-se as fases de execução da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), a certificação da Conta geral do Estado em 2024 (face ao ano de 2023) e a Entidade Contabilística Estado (ECE), os programas orçamentais, o princípio da unidade da Tesouraria e a inventariação do Património do Estado.

O Tribunal de Contas respondeu também a outras questões suscitadas pelos deputados, nomeadamente no âmbito da contratação pública.

Veja aqui a Audição Parlamentar do Tribunal de Contas

JUIZ CONSELHEIRO ANTÓNIO MARTINS REELEITO VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Juiz Conselheiro António Martins tomou posse no dia 3 de novembro como Vice-Presidente do Tribunal de Contas, renovando desta forma o seu mandato por mais três anos, após a sua reeleição pelo Plenário Geral em sessão de 28 de outubro.

No seu discurso, afirmou que nos tempos atuais, a sua motivação é continuar a contribuir com o máximo empenho para a preservação da independência e para o reforço do prestígio e da credibilidade do Tribunal de Contas, numa constante preocupação de serviço e defesa do interesse público".

Por isso, reiterou que a Constituição, a Lei e o interesse público devem ser “a bússola" que manterá o Tribunal de Contas no rumo certo, destacando a importância de o Tribunal desempenhar as suas atribuições e competências com acrescido rigor, eficiência e ética.
No final da sua intervenção, e tal como há três anos, o Vice-Presidente voltou a lançar o repto para a criação de uma cultura de partilha de conhecimento e informação entre as diversas secções especializadas na Sede, por um lado, e, por outro, entre estas secções e as secções regionais.

Neste sentido, destacou a necessidade de desenvolvimento das ferramentas informáticas, ressalvando também que a criação daquela cultura só pode fazer-se com as pessoas.

PLANO ESTRATÉGICO 2023-2025 E PLANO DE AÇÃO 2023

O Tribunal de Contas aprovou o Plano Estratégico 2023-2025 e o Plano de Ação 2023, que têm em conta o contexto de incerteza e imprevisibilidade dos impactos da guerra na Ucrânia, da pandemia de Covid-19, dos fenómenos naturais e do desenvolvimento digital.

Para os próximos três anos, o Tribunal definiu três grandes Objetivos Estratégicos que passam por um firme empenho em contribuir ativamente para o desenvolvimento sustentável das finanças públicas, a boa gestão dos recursos públicos e a promoção da responsabilidade e da prestação de contas.

"Controlo da Gestão", "Rigor e Responsabilidade" e "Valor e Impacto" são os três grandes pilares dos Objetivos Estratégicos formulados.

Entre os vários eixos prioritários de ação, estão os riscos e desafios associados à sustentabilidade, à cobertura e qualidade dos serviços públicos das áreas sociais e ao controlo das reformas e investimentos com financiamento europeu. Mas também os identificados quanto à simplificação administrativa e à transformação digital, às alterações climáticas e à transição energética, à descentralização e à preparação do processo de certificação da Conta Geral do Estado.

Para 2023, o primeiro ano de vigência do Plano Estratégico, o Tribunal de Contas aprovou recentemente o seu Plano de Ação, que classifica como "ambicioso, mas exequível" e que "cumpre rigorosamente o mandato da Instituição".

É dada especial atenção à eficiência e ao aperfeiçoamento da atividade, impulsionados pela programação intersetorial, potenciando as ações a desenvolver pelas várias Secções do Tribunal.

A transformação digital dos processos de fiscalização também merece uma atenção especial, tendo sido igualmente aprovado o Plano Estratégico para a Transformação Digital do Tribunal de Contas 2023-2025.

A cooperação internacional, onde o Tribunal de Contas português conquista reconhecida relevância, permanece com uma dimensão significativa no conjunto da atividade da Instituição.

No próximo ano, o Tribunal de Contas de Portugal continuará a presidir ao Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres da União Europeia, estando prevista no mês de junho em Lisboa a reunião anual destas Instituições.

O Tribunal é membro do Conselho Diretivo da INTOSAI (Organização Mundial dos Tribunais de Contas), em cujas reuniões estará presente, assegurando também a participação nos seguintes Grupos de Trabalho desta Organização: Dívida Pública (WGPD); Auditoria da Contratação Pública (WGPPA); "Big Data" (WGBD); Valor e Benefícios das ISC (WGVBF); e Fórum das ISC com funções Jurisdicionais.

Sendo membro da OISC-CPLP (Organização dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa), o Tribunal continuará a cooperar com os seus congéneres enquanto Centro de Estudos e Formação da Organização, contribuindo ainda para a execução do programa PROPALOP. Neste contexto, o Tribunal participará na Assembleia Geral que vai decorrer na cidade de Bissau, em outubro.

No próximo ano, o Tribunal continuará como auditor externo do "European Molecular Biology Laboratory and Council" (EMBL e EMBC) e como membro do "Audit Board" do EUROCONTROL. Além disso, dará início aos trabalhos da auditoria externa da Organização Europeia de Investigação Nuclear - CERN (2023-2025) e do Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia (2023-2025).

Ao nível dos recursos humanos, o enfoque recai sobre o rejuvenescimento dos quadros técnicos e a capacitação e motivação dos trabalhadores. Para estes objetivos contribuirá, também, a revisão das carreiras, que se encontra em processo legislativo, e a melhoria das instalações.

Considerando todas as suas múltiplas funções, o Tribunal programou para 2023 um vasto número de ações, nomeadamente:

- Fiscalização dos atos e contratos que derem entrada no Tribunal;
- Emissão dos pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2022, incluindo a da Segurança Social, sobre as Contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira de 2022, em relação aos quais serão desenvolvidas 38 ações preparatórias. Serão igualmente iniciados os trabalhos relativos a 25 ações preparatórias do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2023, que será apresentado à Assembleia da República até 30 de setembro de 2024;

- Realização de 123 auditorias, verificações externas de contas e pareceres sobre as contas da Assembleia da República (AR), da Presidência da República (PR) e das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas;
- Verificação interna de 613 contas de entidades públicas;
- Realização de 34 auditorias de apuramento de responsabilidades financeiras;
- Realização de 20 estudos e pareceres;

"Estou certo de que, ao longo do ano de 2023, o Tribunal, apoiado na dedicação e competência técnica dos seus Serviços de Apoio, cumprirá a sua missão e executará com eficácia o seu Plano de Ação, contribuindo para a melhoria da gestão financeira pública e prestando, desse modo, o melhor serviço aos Cidadãos", sublinha na nota de apresentação o Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares.

ANIVERSÁRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA ROMÉNIA

O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, acompanhado pelo Diretor-Geral, Fernando de Oliveira Silva, e pelo Diretor do Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação, João Carlos Cardoso, participou na Cerimónia Comemorativa do 30.º Aniversário do restabelecimento do Tribunal de Contas da Roménia em 1992, após a transformação política ocorrida no País.

O Presidente José Tavares interveio na Conferência Comemorativa dedicada ao Tema da "Transição Digital".

José Tavares com o Presidente do Tribunal de Contas da Roménia, Mihai Busuioc

Em 1991 e 1992, o Tribunal de Contas de Portugal participou ativamente no processo de restabelecimento da Instituição, hoje presidida por Mihai Busuioc, seguindo-se até hoje um intenso quadro de cooperação nos planos bilateral e da União Europeia.

Em reconhecimento da cooperação prestada pelo Tribunal de Contas de Portugal, o Presidente da República da Roménia, Klaus - Werner Iohannis, agraciou o Presidente do Tribunal, José Tavares, com o Grau de Comandante (Comandor) da Ordem Nacional Estrela da Roménia (Steaua României).

Presidente da República da Roménia, Klaus-Werner Iohannis, agracia Presidente do Tribunal, José Tavares

YOUNG EUROSAI EM ESTOCOLMO

Os Técnicos Verificadores Superiores do Tribunal de Contas Carim Vali e Tânia Silva participaram na Young EUROSAI (YES), que decorreu em Estocolmo, de 12 a 15 de setembro, dedicada à cultura experimental centrada na profissão do auditor, à cultura organizacional e ao auditor individual.

Nesta conferência, que se realiza a cada dois anos desde 2013, Carim Vali e Tânia Silva fizeram uma apresentação sobre o tema “Ultrapassando a situação de emergência decorrente da pandemia por COVID-19: Um novo enquadramento legal para a contratação pública e a adaptação das instituições supremas de controlo a novos métodos de trabalho".

A YES constitui uma oportunidade para os jovens auditores compartilharem novas ideias e explorarem soluções para os desafios que os Tribunais de Contas enfrentam hoje e no futuro.

ASSEMBLEIA GERAL DA OLACEFS

O Vice-Presidente do Tribunal de Contas, António Martins, e o Juiz Conselheiro Luís Cracel Viana, participaram na XXXI Assembleia Geral Ordinária da Organização Latino-Americana e das Caraíbas dos Tribunais de Contas (OLACEFS), que decorreu em Oaxaca de Juárez, no México, de 20 a 24 de setembro.

O Tribunal de Contas é membro observador desta Organização desde 1988.

Dos temas em debate, destacaram-se:

- a fiscalização da execução de programas de combate à pobreza e relacionados com educação e saúde,
- a epidemia COVID-19,
- o contributo dos Tribunais de Contas para a prevenção e combate de situações emergentes.

O Plano Estratégico da OLACEFS para 2023-2028, a auditoria financeira da Organização, assim como a proposta de entrada de eventuais novos membros constaram também na agenda da Assembleia Geral.

TRIBUNAL DE CONTAS É O NOVO AUDITOR EXTERNO DO CERN

O Tribunal de Contas foi eleito para ser o novo Auditor Externo do CERN - Organização Europeia de Investigação Nuclear, considerado o maior laboratório de física de partículas do mundo, que funciona em Genebra, na Suíça, num mandato com início a 1 de janeiro de 2023 e até 2025.

O CERN é a organização mais prestigiada na investigação nuclear, sendo composta por 23 Estados Membros e outros Estados associados, e cujo trabalho tem aplicação em muitos domínios: energia, tecnologias de informação e comunicação, saúde, engenharia, sendo notável o seu efeito na economia e na vida em sociedade.

A candidatura portuguesa foi entregue há mais de um ano, na sequência de um concurso público internacional dirigido aos Tribunais de Contas dos vários Estados Membros e acabou por ser a escolhida no final do mês de setembro.

“Esta eleição dignifica o nosso Tribunal de Contas e o nosso País e é o reconhecimento da qualidade e da nossa dedicação noutras organizações internacionais", sublinha o Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares.

Ao longo do triénio 2023-2025, o Tribunal de Contas vai ter a trabalhar nesta missão uma equipa de seis pessoas coordenadas pela Juíza Conselheira Maria da Luz Carmezim, sempre com o espírito de permanente preocupação pela ciência e pela busca do conhecimento com que desempenhou o seu papel junto de todas estas organizações internacionais que concorrem para esse fim.

Esta não é a primeira vez que o Tribunal de Contas é Auditor Externo de prestigiadas Organizações internacionais. Entre elas, destacam-se as seguintes: ESA (Agência Espacial Europeia), ESO

(Organização Europeia para a Observação Astronómica do Hemisfério Sul), IUE (Instituto Universitário Europeu), EUMETSAT (Organização Europeia de Satélites Meteorológicos), EUROCONTROL (Organização Europeia de Navegação Aérea), EMBL (Organização Europeia de Biologia Molecular), CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), Organização Ibérica de Nanotecnologia.

“Estas missões internacionais do Tribunal de Contas de Portugal, além do serviço público que prestamos, também nos enriquecem pela experiência que representam", reforça José Tavares.

COOPERAÇÃO COM TRIBUNAL DE CONTAS E CPC DE CABO VERDE

O Presidente do Tribunal de Contas e do Conselho de Prevenção da Corrupção, juntamente com o Diretor-Geral, visitou em 17 de outubro o Tribunal de Contas de Cabo Verde e o recentemente criado Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC).

Esta visita, a convite do Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde e Presidente do CPC, teve como finalidade partilhar a experiência das Instituições congéneres portuguesas.

Para o efeito, teve lugar uma conferência sobre o papel destas entidades no âmbito da prevenção da corrupção, em que participaram cerca de 80 dirigentes da Administração Pública, e onde também estiveram presentes a Ministra da Justiça, a Ministra da Reforma do Estado e da Administração Pública, o Procurador-Geral da República e o Embaixador de Portugal em Cabo Verde.

Realizaram-se, ainda, reuniões bilaterais com o Tribunal de Contas e com o CPC de Cabo Verde.

À margem desta ação de cooperação, foi também realizada uma reunião com a Delegação da União Europeia em Cabo Verde sobre o Programa Pro-PALOP/TL.

CONGRESSO DA EURORAI

Os Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas Paulo Pereira Gouveia (Secção Regional da Madeira) e Cristina Flora (Secção Regional dos Açores), bem como a Subdiretora-Geral Conceição Ventura participaram no XI Congresso da EURORAI, Organização que reúne Câmaras de Contas Regionais, em Palma de Maiorca entre 19 e 22 de outubro.

No Congresso foram tratados vários temas, em particular a avaliação das políticas públicas no domínio da saúde, mais especificamente, a auditoria a hospitais, no quadro regional e local, que permitiram recolher informação e exemplos a considerar na atividade das Secções Regionais.

XXIV CONGRESSO MUNDIAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O Tribunal de Contas marcou presença no XXIV Congresso da Organização Mundial dos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres (INTOSAI), organizado pelo Tribunal de Contas da União do Brasil, que assume a Presidência desta Organização Internacional para os próximos três anos.

No Congresso, que decorreu de 7 a 11 de novembro, estiveram representados 160 Países e 30 Organizações Internacionais convidadas (entre as quais a ONU, o FMI, o Banco Mundial e a OCDE).

Ao longo do Congresso realizaram-se vários eventos paralelos, de que se salienta o Fórum Internacional de Auditoria, onde intervieram personalidades do meio académico, da cultura e dos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres. Pelo Tribunal de Contas de Portugal foram intervenientes os juízes Conselheiros Helena Abreu Lopes (O papel dos Tribunais de Contas na prevenção da corrupção) Ana Furtado (Responsabilidade orçamental e Dívida Pública), José Manuel Quelhas (A Independência dos Tribunais de Contas e a participação cidadã) e o Diretor-Geral, Fernando Oliveira Silva (Transformação Digital nos Tribunais de Contas).

Decorreu ainda um evento sobre o valor e benefícios da função jurisdicional dos Tribunais de Contas, em que o Presidente José Tavares, acompanhado pela Subdiretora-Geral Conceição Ventura, apresentou o modelo do Tribunal de Contas de Portugal.

À margem do Congresso foram realizadas reuniões multilaterais com os Tribunais de Contas da União Europeia e da CPLP, bem como reuniões bilaterais com os Tribunais de Contas da Tailândia, Marrocos, Perú e Colômbia.

Veja a documentação do Congresso no site da INTOSAI.

30.º ANIVERSÁRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU

O Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, José Tavares, participou na cerimónia comemorativa do 30.º Aniversário do Tribunal de Contas na Guiné-Bissau, no dia 30 de novembro.

Na sua intervenção salientou o papel insubstituível dos Tribunais de Contas na estrutura do Estado, pelo contributo para a boa gestão pública.

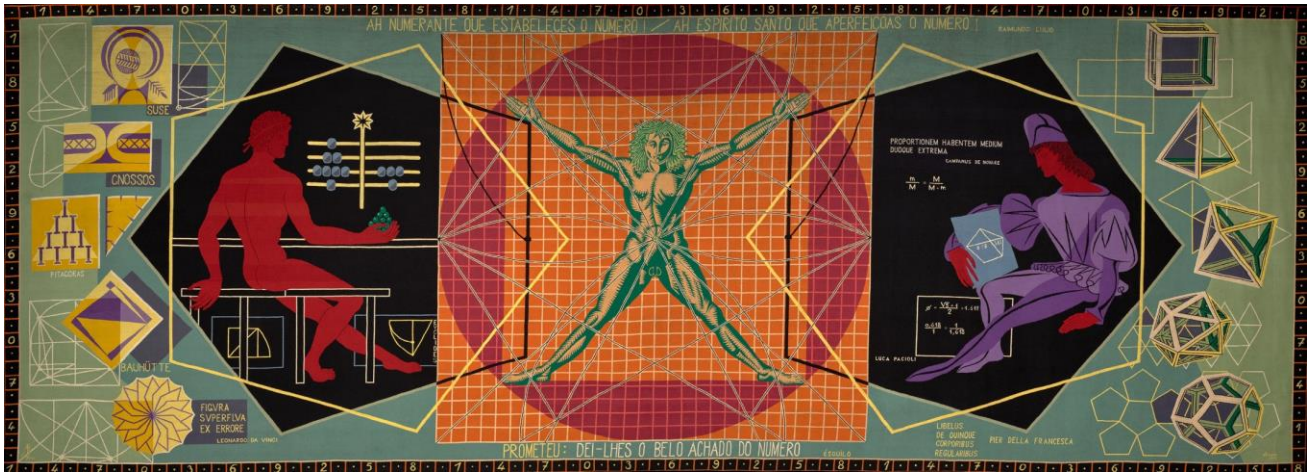
A cerimónia foi presidida pelo Presidente da República, tendo também participado os demais Órgãos de Soberania da Guiné-Bissau, assim como o Embaixador de Portugal e outros Embaixadores acreditados naquele País.

ARQUIVO HISTÓRICO

CONHECE ESTA TAPEÇARIA DE PORTALEGRE?

A tapeçaria “O Número” (1955-1958) é uma das obras encomendadas pelo Tribunal de Contas a Almada Negreiros.

Nesta tapeçaria, o autor sintetiza, de forma notável, os conceitos matemáticos de índole geométrica que se encontram implícitos nas grandes obras da Humanidade, servindo de elemento unificador a todas elas.



Numa descrição geral, a obra é apresentada como exemplo de um Universo cujo centro é no espaço preenchido pelo corpo de um homem: um homem de Vitrúvio. As imagens à esquerda representam o homem grego, que executa alguns cálculos recorrendo a um ábaco estilizado, e elementos e factos associados à Antiguidade Clássica, referenciadas por diversas legendas de Suse, Cnossos, Pitágoras, Bauhutte, Figura Superflua Ex Errore, Leonardo da Vinci e Euclides. As imagens à direita representam o homem do renascimento, que exibe um desenho contendo um pentágono regular, e alguns dos primeiros elementos e factos novos e científicos que surgiram com o Renascimento.

Encontram-se também referenciadas por diversas legendas de Libelus de Quinque Corporibus Regularibus, de Pier della Francesca, Proportionem Habentem Medium Duoque Extrema, atribuída a Campanus de Novare, e ainda várias expressões matemáticas referenciadas com o nome de Luca Pacioli.

Toda a tapeçaria possui uma moldura numérica, cuja sequência é 1, 4, 7, 0, 3, 6, 9, 2, 5, 8, 1…

Em 2019, celebrava o Tribunal de Contas o seu 630.º aniversário desde a Casa dos Contos e o 170.º aniversário com a designação de Tribunal de Contas, quando editou, com a colaboração da Imprensa Nacional, o livro "O Número – A emblemática tapeçaria que Almada Negreiros concebeu para o Tribunal de Contas", da autoria de Luís Trabucho de Campos.

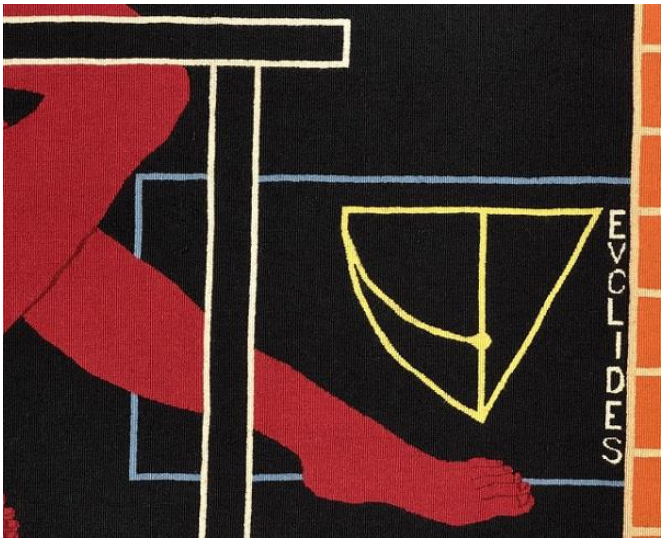
Neste livro, é apresentado um estudo detalhado e completo dos aspetos matemáticos presentes na tapeçaria.

Um dos seus capítulos é dedicado às construções geométricas de Almada Negreiros, dando conta de que estas são sempre feitas com recurso a uma régua não graduada e a um compasso.

“Trata-se do método clássico de estudo da geometria e que foi sistematizado no mais célebre tratado de matemática de todos os tempos: Os Elementos (c. 300 a.C.), de Euclides de Alexandria (323 a.C. – 285 a.C.)", destaca Trabucho de Campos.

Os elementos são compostos por treze livros que sistematizam o modo de obter todo o conhecimento geométrico da época e a sua apresentação estabeleceu para sempre a estrutura da matemática.

Trabucho de Campos sublinha que Almada Negreiros possuía um conhecimento profundo dos Elementos e destaca as várias referências, na tapeçaria “O Número", quer diretas quer indiretas, tanto aos elementos como a Euclides.



A imagem aqui ilustrada mostra quer a referência a Euclides, quer a figura geométrica associada à construção exata do retângulo de ouro, um dos elementos do Cânone de Almada Negreiros.

Para saber mais, pode consultar o livro "O Número – A emblemática tapeçaria que Almada Negreiros concebeu para o Tribunal de Contas", de Luís Trabucho de Campos, na Biblioteca do Tribunal de Contas, e ver ao vivo a tapeçaria exposta no Átrio do Edifício-Sede do Tribunal de Contas, em Lisboa.