

6

Revista

do Tribunal de Contas



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 n.º 1 do art.º 12.º do Decreto-Regulamentar n.º 8/99, de 9 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Regulamentar n.º 2/2009, de 27 de janeiro.”

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 1.ª Secção

José Manuel Quelhas – Conselheiro da 2.ª Secção

José Mouraz Lopes – Conselheiro da 3.ª Secção

Paulo Pereira Gouveia – Conselheiro da Secção Regional da Madeira

Coordenação Executiva

Diretor-Geral da Direção-Geral do Tribunal de Contas

Fernando Oliveira Silva

Subdiretora-Geral da Direção-Geral do Tribunal de Contas

Conceição Ventura

Apoio Técnico, Composição Gráfica e Paginação

Conceição Poiares / Silvina Pena / Lúcia Gaspar

Apoio Informático

João Carlos Cardoso / João Paulo Amado

Conceção Gráfica da Capa

Susana Barriga

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

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

Direção, Redação e Administração:

Sede do Tribunal de Contas

Av. da República, n.º 65 – 1050-189 LISBOA

N.º 6 – julho a dezembro de 2023

NOTA DE ABERTURA

Com este número 6 da *Revista do Tribunal de Contas*, cumpre-se o segundo ano completo neste formato, em suporte digital ou *on line*.

No espaço de divulgação de artigos científicos e técnicos são publicados, neste número, dois interessantes artigos, com temáticas atuais.

Em primeiro lugar, o artigo sobre os «Caminhos da “Privatização” e da Digitalização da Administração da Justiça», equacionando as preocupações sobre a crescente presença de entes privados na administração da justiça contemporânea e sobre os problemas resultantes do desenvolvimento de soluções digitais, com implementação de algoritmos secretos ou opacos.

Por outro lado, no artigo “Conceitos indeterminados e figuras afins” o seu autor analisa a interpretação de conceitos indeterminados em vários ramos do Direito, nomeadamente no Direito Financeiro, abordando a temática do ativismo judicial no preenchimento da indeterminação conceptual.

Procede-se ainda, como vem sendo habitual, à divulgação da atividade mais relevante levada a cabo pelo Tribunal, nas suas diversas Secções da Sede e das Secções Regionais dos Açores e da Madeira, abrangendo relatórios/decisões/acórdãos, aprovados ou divulgados neste 2.º semestre de 2023.

São diversos e variados os atos do Tribunal selecionados. Sem prejuízo do desafio ao leitor para fazer a pesquisa das áreas que sejam do seu especial interesse, permitimo-nos destacar a publicação dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado e as Contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, cuja leitura permitirá ficar com uma visão aprofundada sobre o que foi a execução orçamental, nacional e regional, do ano de 2022.

Procede-se depois à divulgação de um relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre a execução e o desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, criado em fevereiro de 2021, em resposta à pandemia de COVID-19. Assim como à divulgação de Acórdãos, um do Tribunal Constitucional e dois do Supremo Tribunal Administrativo que incidiram, aquele, sobre a competência material do Tribunal de Contas e a observância do princípio do contraditório no âmbito da realização de auditorias

e, estes, sobre temáticas relativas à contratação pública. Dá-se ainda nota da aprovação de um Parecer pelo Conselho Consultivo da PGR sobre o regime jurídico das fundações privadas.

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

Finalmente, mas não menos importante, divulgam-se dois documentos muito interessantes do Arquivo Histórico deste Tribunal. Um que permite ficar a conhecer, a partir das contas de gerência de 1945, as Obras da Cidade Universitária de Coimbra e o outro, um relatório dando conta da participação de Portugal no 1.º Congresso Internacional de Tribunais de Contas, em 1953, que constitui o marco histórico de criação da INTOSAI-*International Organization of Supreme Audit Institutions*, organização que viria a congregar todas as instituições nacionais de controlo financeiro externo e independente dos Estados membros da ONU.

O Diretor da Revista



Handwritten signature of José F. F. Tavares in blue ink, featuring a large, stylized initial 'J' and a long horizontal stroke.

José F. F. Tavares

SUMÁRIO

ESTUDOS	7
Caminhos da “Privatização” e da Digitalização da Administração da Justiça	9
<i>Ricardo Pedro</i>	9
Conceitos Indeterminados e Figuras Afins	31
<i>Carlos C. Proença</i>	31
ATIVIDADE DO TRIBUNAL	51
Plenário Geral	53
Controlo Prévio e Concomitante	77
Controlo Sucessivo	93
Responsabilidades Financeiras	117
Secção Regional dos Açores	121
Secção Regional da Madeira	139
JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS E PARECERES DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA	153
ATUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL	163
Atualidade Nacional	165
Atualidade Internacional	173
ARQUIVO HISTÓRICO	183

CAMINHOS DA “PRIVATIZAÇÃO” E DA DIGITALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Ricardo Pedro¹

RESUMO

O presente texto trata do tema da presença crescente de entes privados na administração da justiça contemporânea. Em Portugal, têm sido desenvolvidas políticas públicas que permitem a participação destes atores, mas tal opção traz preocupações sobre a garantia do interesse da boa administração da justiça pelos privados, a par dos seus interesses próprios. Acresce que, a digitalização da justiça por vezes impõe a contratação de serviços a entes privados, em particular, devido à falta de conhecimento e expertise públicos para desenvolver soluções digitais, como a implementação de algoritmos, por vezes, implica. Neste cenário, não é incomum que tais algoritmos sejam secretos, somando-se ainda o facto de muitas das vezes serem opacos, o que traz novos problemas relativos à garantia do processo justo, da igualdade de armas e da transparência judicial.

PALAVRAS-CHAVE

Entes privados, administração da justiça, digitalização, algoritmos, transparência, processo justo, igualdade de armas.

¹ Doutor em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Investigador no *Lisbon Public Law Research Centre* (LPL) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Este trabalho é financiado (ou parcialmente financiado) por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDP/04310/2020.

1. Introdução

A administração da justiça contemporânea caracteriza-se por ser desenvolvida não apenas por funcionários ou agentes públicos, mas também por privados sem qualquer vínculo orgânico aos Tribunais ou à Administração Pública o que convoca novas particularidades, desde logo, a conjugação dos interesses privados com o interesse da administração da justiça – enquanto função essencial do Estado e pilar fundamental do Estado de Direito¹.

Portugal apresenta-se como um bom exemplo de estudo nesta matéria em resultado das várias políticas públicas no sentido da admissão de privados na área da Justiça – ainda que com diferentes tipos de participação e com diferentes enraizamentos, desde logo, constitucionais.

Acresce que o fenómeno da “privatização da justiça” vem gerar novos focos de preocupação com a digitalização da administração da justiça, na medida em que, em face da falta de *expertise* pública para o desenvolvimento de soluções digitais, desde logo, por via da implementação de algoritmos, se contratam estes serviços a entes privados - detentores (ou não) do conhecimento do funcionamento do sistema e da solução informática - e que, por vezes, em situação de impugnação judicial para conhecimento do funcionamento do algoritmo, invocam o argumento do segredo comercial.

A participação de privados na administração da justiça digital, em particular, quando são mobilizados algoritmos assentes em *machine learning*, pode trazer consigo problemas de opacidade jurídica, como acima referido, e ainda problemas de opacidade tecnológica, que poderá tornar difícil ou mesmo impossível aos magistrados e ainda aos administrados da justiça compreender o mesmo – colocando em crise vários princípios fundamentais da administração da justiça.

¹ Segue-se a linha de investigação iniciada em Pedro, 2016, pp. 325 e ss; 491 e ss e ensaiada em Pedro, R., Correia, P., & Romão, M. (Em publicação).

2. “Privatização” da Administração da Justiça

2.1 Jurados e os juízes sociais

De entre os privados mais comumente aceites no exercício de funções de administração da justiça, destacam-se os jurados e os juízes sociais, que são os privados admitidos a participar na administração da justiça que maior relevância assumem do ponto de vista constitucional, considerando-se a sua participação como um modo de democratização da justiça, por via do acesso destes ao exercício da função jurisdicional². Apesar das diferenças que se estabelecem entre a atividade destes privados e a atividade dos juízes profissionais, a verdade é que tal atividade comunga das tarefas da função de julgar; resulta de delegação constitucional e é configurada pelo legislador ordinário como serviço público obrigatório.

A atual Constituição restaurou o sistema de jurados, desaparecido da Constituição de 1933³, configurando-se o júri constituído por juízes (técnicos) do tribunal coletivo e por jurados⁴. Por outro, permitiu à lei ordinária o estabelecimento de juízes sociais, e, por outro ainda, a participação de assessores tecnicamente qualificados para o julgamento de determinadas matérias. Assim, a Constituição da República Portuguesa (de ora em diante, Constituição ou CRP), no artigo 207.º, sob a epígrafe “*Júri, participação popular e assessoria técnica*”⁵, dispõe que “1. *O júri, nos casos e com a composição que a lei fixar, intervém no julgamento dos crimes graves, salvo os de terrorismo e os de criminalidade altamente organizada, designadamente quando a acusação ou a defesa o requeiram. 2. A lei poderá estabelecer a intervenção de juízes sociais no julgamento de questões de trabalho, de infracções contra a saúde pública, de pequenos delitos, de execução de penas ou outras em que se justifique uma especial ponderação dos valores sociais ofendidos*”. Apesar da epígrafe do artigo em referência, desde a Revisão Constitucional (de ora em diante RC) de 1989 que não é admitida a figura do juiz popular⁶. Para além disso, as normas constitucionais citadas apresentam um

² Para uma breve visão histórica da figura do júri, entre nós, cf. Reis, 1904, pp. 186 e ss; Pedro, 2016, pp. 491 e ss.

³ Em rigor, o tribunal de júri foi abolido logo em 1927 pelo Decreto n.º 13.255, de 9 de março desse ano. Ao nível constitucional, o tribunal de júri esteve previsto nas Leis Fundamentais de 1822 (cf. art. 177.º), de 1826 (cf. art. 118.º), de 1838 (cf. art. 123.º) e de 1911 (cf. art. 58.º).

⁴ No ordenamento jurídico português optou-se por um sistema misto de juízes técnicos e de juízes leigos, também designado de “sistema de escabinado”.

⁵ A redação originária sofreu várias alterações. Na RC/89 introduziu-se a limitação da intervenção do júri relativamente aos crimes de terrorismo e na RC/97 relativamente à criminalidade altamente organizada.

⁶ O juiz popular distingue-se do jurado e do juiz social na medida em que decidiria a sós, isto é, sem qualquer apoio de um juiz togado.

carácter bastante aberto e programático, deixando por isso uma grande margem de liberdade ao legislador ordinário⁷.

No plano ordinário a regulação dos jurados ou do júri⁸ encontra-se no Decreto-Lei⁹ n.º 387-A/87, de 29 de dezembro, no Código de Processo Penal (arts. 13.º e 365.º/3/4) e nos artigos 136.º e 137.º da LOSJ. Entende-se por tribunal de júri a composição de três juízes, quatro jurados efetivos e quatro suplentes¹⁰. Do estudo dos diplomas referidos, firma-se a ideia de que se trata de um instituto muito limitado, desde logo em razão da matéria, pois a sua atuação está circunscrita ao Direito penal. Mesmo em matéria penal, a sua atuação (participação) está limitada ao lote de crimes previstos no Título II e no Capítulo I do Título V do Livro II do Código Penal (art. 2.º/1 do DL n.º 387-A/87, de 29 de dezembro) e na Lei Penal Relativa às Violações do Direito Internacional Humanitário (art. 13.º/1, *in fine*, do Código de Processo Penal – de ora em diante CPP). É ainda competente nos processos que, não devendo ser julgados pelo tribunal singular e tendo a intervenção do júri sido requerida pelo Ministério Público, pelo assistente ou pelo arguido, respeitarem a crimes cuja pena máxima, abstratamente aplicável for superior a oito anos de prisão (arts. 13.º/2 do CPP e 2.º/2 do DL n.º 387-A/87, de 29 de dezembro), excetuando-se os crimes de terrorismo e a criminalidade altamente organizada (arts. 207.º/1, *in fine*, da CRP e 137.º/1 da LOSJ).

A figura dos juízes sociais, admitida pela Constituição, prevê a participação de leigos, isto é, juízes não togados no exercício da função judicial, visando impregnar a decisão de justiça de ingredientes sociais, diretamente colhidos¹¹. Embora se trate de uma figura constitucionalmente não obrigatória, encontra-se prevista no artigo 85.º/4/5 da LOSJ e a sua regulação resulta do DL n.º 156/78, de 30 de junho.

A nomeação é feita por despacho conjunto do Ministro da Justiça e de outro Ministro sectorial, consoante a área em referência. Na figura dos juízes sociais, para além da intenção da participação da Comunidade na administração da justiça, confirma-se a ideia dos leigos-juízes sociais deverem apresentar uma forte ligação aos aspetos a serem decididos naqueles tribunais. Por isso, o recrutamento dos juízes sociais apresenta especificidades consoante a matéria em referência.

⁷ Sobre o carácter aberto destas normas, insistindo na timidez do legislador constituinte em investir num fundamento razoável na previsão da figura do júri, enquanto participante leigo no exercício da função jurisdicional, cf. Miranda & Medeiros, 2007, pp. 92 e ss.

⁸ Trata-se de uma figura disseminada por vários países e com diferentes desenhos jurídicos.

⁹ De ora em diante DL.

¹⁰ Cf. art. 1.º/1 do DL n.º 387-A/87, de 29 de dezembro.

¹¹ Permitindo a integração do “*húmus*” social na decisão jurisdicional. Assim, Figueira, 1984, p. 25.

A intervenção dos juizes sociais em matéria laboral encontra-se prevista nos artigos 127.º da LOSJ, 72.º/5 do Código de Processo do Trabalho¹² e no DL n.º 156/78, de 30 de junho. De acordo com o disposto no artigo 11.º do último diploma citado, *“Os juizes sociais que hão-de intervir nas causas da competência dos tribunais do trabalho são nomeados de entre cidadãos que possuam a qualidade de entidade patronal, trabalhador assalariado ou trabalhador independente, e residam na área de jurisdição do respectivo tribunal, nos termos dos artigos seguintes”*.

No que tange à participação dos juizes sociais no âmbito do arrendamento rural, prevista no artigo 24.º do DL n.º 156/78 de 30 de junho, esclarece-se que *“Os juizes sociais que hão-de intervir em acções que tenham por objecto questões de arrendamento rural são nomeados de entre cidadãos que possuam a qualidade de senhorio ou rendeiro e residam na área da comarca, nos termos dos artigos seguintes”*.

Por último, em matéria de menores, a sua previsão resulta do artigo 125.º/2 da LOSJ e de acordo com o disposto no artigo 31.º do DL n.º 156/78, de 30 de Junho, *“Os juizes sociais que hão-de intervir nas causas da competência dos tribunais de menores são nomeados de entre cidadãos residentes na área do município da sede do respectivo tribunal, nos termos dos artigos seguintes”*, sendo escolhidos de entre as pessoas ligadas à assistência, formação e educação de menores (art. 34.º do DL n.º 156/78, de 30 de Junho).

2.2 Agente de execução

Mais recente no ordenamento jurídico português é a figura do agente de execução, enquanto um privado que participa sobretudo no processo executivo civil (surgiu no contexto da reforma da ação executiva de 2003 e o seu estatuto sofreu alterações com a reforma da ação executiva de 2008) e vem, em traços gerais, assumir as competências da secretaria judicial no processo executivo, cabendo-lhe a condução deste. A figura do agente de execução, enquanto privado participante na administração da justiça, emerge no contexto da relativamente recente reforma da ação executiva. Por isso, a caracterização desta figura está diretamente dependente do modelo de ação executiva adotado. Equacionavam-se, pelo menos, dois modelos de ação executiva¹³. Um modelo em que toda a

¹² Aprovado pelo DL n.º 480/99, de 9 de novembro.

¹³ Entre nós, para uma referência a estes modelos, cf. Sousa, 2004, p. 14.

execução está concentrada no Tribunal e outro modelo em que tais funções são entregues a um privado que se especializa na realização dessas tarefas.

O primeiro modelo era o adotado em Portugal até à reforma de 2003. E, em alguma medida, o segundo modelo, em que a execução é atribuída a um “órgão” não jurisdicional, embora este fique sujeito à *supervisão* do tribunal e ao acompanhamento e controlo de uma entidade administrativa, é o modelo assumido, entre nós, após a reforma de 2003. Com o atual modelo de ação executiva, opera-se, para alguns Autores, uma “*desjurisdicionalização*” e uma “*desjudicialização*” do processo executivo¹⁴. No primeiro caso quer significar-se que os atos são praticados por outro agente que não o juiz, portanto, em vez do juiz; e, no segundo, que os atos de execução são praticados por outro agente em vez do tribunal. No caso português, pós-reforma, tais atos são praticados pelo agente de execução (ou seja, para além do tribunal, existe um outro agente – o agente de execução).

A introdução de um novo figurino na administração da justiça que não pertence à Administração Pública nem à orgânica dos Tribunais revela não só uma situação de participação de particulares na administração da justiça como, na opinião de alguns Autores, uma situação de administrativização da justiça¹⁵. O elenco das funções incumbidas ao agente de execução leva alguns Autores a entenderem que a competência deste é a regra geral, por oposição à do juiz, que é excecional. O agente de execução opera enquanto órgão de execução, ao qual cabe a condução do processo executivo, ocorrendo, deste modo, um “*esvaziamento*” das competências que anteriormente cabiam à secretaria judicial, na exata medida em que são agora cometidas ao agente de execução (art. 719.º/1/2 do Código de Processo Civil – de ora em diante CPC). Seguro é que tais agentes não podem exercer funções materialmente jurisdicionais, pelo que a sua atividade deverá resumir-se a atos de execução, sob pena de violação dos princípios de separação de poderes e de reserva de jurisdição.

O agente de execução surge como uma figura do processo executivo que, à luz da atual ação executiva, é recrutado de entre solicitadores¹⁶ e advogados. No entanto, em situações contadas, estas funções são ainda realizadas por um oficial de justiça. Assim acontece, nomeadamente, nas execuções em que o Estado seja exequente (art. 722.º/1 do CPC). Trata-se de uma figura processual ampla e assumida por solicitador ou advogado¹⁷, por isto, alguns Autores referem-se a um agente externo – o

¹⁴ Neste sentido, Freitas, 2003, p. 21.

¹⁵ Falando alguns Autores em “*nova execução administrativizada*”. Assim, Ferreira, 2010, p. 132.

¹⁶ Cf. preâmbulo do DL n.º 88/2003, de 26 de abril.

¹⁷ Nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 23/2002, de 21 de Agosto, que autoriza o Governo a alterar o Código de Processo Civil no que respeita à ação executiva, esclarece-se que “*Fica o Governo autorizado a criar a figura do solicitador de execução, com competência para, como agente executivo, proceder à realização das diligências incluídas na*

solicitador de execução¹⁸ e a um órgão interno – o oficial de justiça. No entanto, a atuação do agente de execução não se esgota na ação executiva, exercendo também funções na ação declarativa (arts. 225.º/2-c), 231.º e 256.º do CPC).

O agente de execução, no exercício das tarefas que lhe foram incumbidas, reflete um *vínculo misto* com características de direito privado e de direito público. Para além da relação contratual estabelecida entre o agente de execução e o exequente, este interveniente da administração da justiça executiva civil terá de atuar no âmbito das suas funções segundo certos parâmetros similares aos dos magistrados. Por tudo isto, paradoxalmente, a reforma de 2008 acentuou a qualidade de autoridade do agente de execução e, ao mesmo tempo, forneceu elementos que acentuam a sua qualificação privatística, nomeadamente, no que toca ao contrato que liga o agente de execução ao exequente – o que reflete exatamente a posição de um privado que participa na administração da justiça.

Está-se sempre perante o exercício privado de funções públicas¹⁹, desde logo, por na respetiva execução do contrato as normas a observar serem maioritariamente de natureza pública. A isto acresce que, como já defendido por alguns Autores²⁰, a atividade de execução não pode dispensar o *ius imperi* na prática dos atos de penhora. Por isso, a ação executiva não deixa de pertencer ao domínio do direito público e, em especial, do direito processual civil. O agente de execução encontra-se submetido a um regime misto em que se cruzam elementos de Direito Privado e de Direito Público²¹. A atuação do agente de execução no processo manifesta de modo claro um regime de Direito Público. Todavia, nas relações que estabelece com o executado e o exequente, revela a confluência de elementos jurídico-públicos e jurídico-privados (em particular a relação contratual que estabelece com o exequente).

2.3 Administrador judicial

Outro privado da administração da justiça é o administrador judicial²², que a lei define como “a pessoa incumbida da fiscalização e da orientação dos atos integrantes do processo especial de

tramitação do processo executivo que não impliquem a prática de actos materialmente reservados ao juiz, nem contendam com o exercício do patrocínio por advogado”.

¹⁸ Com a reforma de 2008, generalizou-se o uso do termo legal *agente de execução*.

¹⁹ Cf. Sousa, 2004, p. 58.

²⁰ Cf. Ferreira, 2010, pp. 9-10.

²¹ Neste sentido, sobre os “exercentes” de funções públicas, Bermejo Vera, 2002, p. 308.

²² Repare-se que alguma doutrina não deixa de fazer alguma equiparação entre o administrador da insolvência (hoje administrador judicial) e o agente de execução, interrogando-se “*Quem é este senhor que, semelhantemente ao que já acontece no processo de falência, assim irrompe com tantos poderes na nova acção executiva*”. Cf. Freitas, 2003, p. 26.

revitalização, bem como da gestão ou liquidação da massa insolvente no âmbito do processo de insolvência”²³.

Trata-se de uma figura que legalmente é apresentada como um *servidor da justiça e do direito*²⁴ com funções de matriz processual e de gestão e com um estatuto próprio²⁵. A atividade do administrador judicial revela o exercício de uma função pública, surgindo como um dos órgãos mais importantes do processo de insolvência²⁶ não sendo, todavia, um órgão do tribunal, mas sim judicial²⁷.

O processo de insolvência foi alvo de uma desjudicialização parcial²⁸, tendo sido desvalorizado o papel do juiz. Cabe, quase em exclusivo, o poder decisivo aos credores²⁹ e ganhou protagonismo, a nível executivo, a figura do administrador judicial, nomeadamente, no processo especial de revitalização.

2.4 Peritos e Outros

Ainda outro privado que se pode encontrar na administração da justiça é o perito. O perito privado, tal como o perito público, surge no processo judicial pela necessidade de esclarecimento de conhecimentos específicos ou especializados que o juiz não possui.

Aquele elaborará um relatório³⁰ no qual dará conhecimento da sua opinião sobre a questão técnica que foi objecto da sua missão³¹. Surge, em alguma medida, como um “*homme de l’art*”, um

²³ Cf. art. 2.º do Estatuto dos Administradores Judiciais (de ora em diante. EAJ), aprovado pela Lei n.º 22/2013, de 26 de fevereiro (com alterações).

²⁴ Cf. art. 12.º do EAJ.

²⁵ Antecedeu imediatamente ao *administrador judicial* o *administrador da insolvência* (cf. Estatuto do Administrador da Insolvência, aprovado pela Lei n.º 32/2004, de 22 de junho, alterado pelo DL n.º 282/2007, de 7 de agosto, e pela Lei n.º 34/2009, de 14 de julho – revogado pelo EAJ). Previamente, com a entrada em vigor do Código de Insolvência e Recuperação de Empresas (de ora em diante CIRE), aprovado pelo DL n.º 53/2004, de 18 de março (com muitas alterações), foi eliminada a distinção entre *gestor judicial* e *liquidatário judicial* (previstos no Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência, aprovado pelo DL n.º 254/93, de 15 de julho), criando-se a figura jurídica do administrador da insolvência. No CIRE, admite-se ainda a figura do *administrador judicial provisório* (cf. art. 32.º), cujos deveres e competências são fixados pelo juiz (cf. art. 33.º).

²⁶ A par do Tribunal, da Comissão de Credores e da Assembleia de Credores.

²⁷ Entre outros, Serra, 2010, p. 38.

²⁸ Tendo-se reduzido a intervenção do juiz ao que efetivamente releva no exercício da função jurisdicional. Mantém-se, todavia, o princípio do inquisitório (cf. art. 11.º do CIRE).

²⁹ Cf. Serra, 2010, p. 38.

³⁰ Cf. art. 484.º/1 do CPC.

³¹ Não se trata de uma profissão, mas de uma função ocasional. O juiz designa um técnico reputado pelo seu saber numa matéria surgida a propósito de um determinado processo.

auxiliar do juiz³², enquanto terceiro que não teve conhecimento dos factos³³, nem figura como demandante ou demandado³⁴, mas cujo relatório visa auxiliar a tarefa de chegar a um conhecimento completo dos factos e, desse modo, a uma decisão mais ajustada à realidade dos referidos factos.

O conhecimento pericial é, em muitos casos, imprescindível para se chegar a uma conclusão lógica no processo e noutros casos coadjuvará, a par das restantes provas integradas no processo, na realização de todo o pleito e no ditar de uma sentença ajustada ao Direito e que revele conhecer a verdade material e formal³⁵.

Um outro privado que surge a auxiliar o tribunal nas tarefas de administração da justiça é o depositário judicial³⁶. Trata-se de um privado nomeado pelo tribunal para guardar e administrar bens em nome deste³⁷, com a diligência e zelo de um bom pai de família, nomeadamente, bens resultantes de uma apreensão judicial (arts. 756.º, 760.º e 771.º do CPC).

Por via da nomeação, estabelece-se uma relação processual que se mantém até que lhe seja notificada a sua cessação³⁸ (art. 761.º do CPC). A função deste privado auxiliar de administração da justiça, tal como as dos restantes que se referiram e que se referirão, apresenta como característica comum o facto de ser exercida de forma ocasional³⁹.

Para além do depositário judicial, auxiliam a administração da justiça também os assessores técnicos⁴⁰ (arts. 492.º e 601.º do CPC e art. 181.º/3 do CPP) e os intérpretes (arts. 133.º e 135.º do CPC e art. 188.º/5 do CPP).

2.5 Velhos Caminhos

³² Cf. Guinchard, Vincent & Montagnier, 1999, p. 635, e Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 2010-03-11, proc. n.º 949/05.4TBOVR-A.L1-8, *Bruto da Costa*. Todos os acórdãos citados podem encontrar-se em: www.dgsi.pt

³³ Caso tenha tido conhecimento dos factos poderá surgir no processo, mas na qualidade de testemunha.

³⁴ Cf. Albés Blanco, 2002, p. 686.

³⁵ Assim, Albés Blanco, 2002, pp. 686-687.

³⁶ Excluem-se aqui as situações em que o depositário é o agente de execução. Sublinhando a característica de “*auxiliar da Justiça*” do depositário, cf. Reis, 1954-1957, p. 136. No Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 2004-09-21, proc. n.º 0222011, *Marques de Castilho*, e no Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 2011-12-03, proc. n.º 2512/08.9TBPTM.E1, *Rosa Barroso*, esclarece-se que “*O depositário judicial é um auxiliar da justiça, ao qual incumbe, para determinados fins processuais, a guarda e administração de certos bens, à ordem e sob a superintendência do tribunal*”.

³⁷ Atribuindo estas funções ao depositário judicial, cf. Sousa, 1998, p. 288.

³⁸ Afirmando a jurisprudência que o depositário judicial “*(...) é sujeito de uma relação de direito público*”, cf. Ac. do TRE de 2011-12-03, proc. n.º 2512/08.9TBPTM.E1, *Rosa Barroso*.

³⁹ Caracterizando o depositário judicial como um privado que coopera temporariamente com os órgãos encarregados da administração da justiça, cf. Reis, 1954-1957, p. 137.

⁴⁰ Referimo-nos aqui apenas aos técnicos nomeados para auxiliar o Tribunal, nomeadamente, o juiz e já não os responsáveis pelo auxílio das partes.

O elenco de privados na administração da justiça demonstra que a distribuição de papéis entre Estado e Sociedade tem permitido, nomeadamente o exercício de funções públicas por privados. Estes surgem deste modo como responsáveis pela realização do bem comum e muitas das vezes no exercício de tarefas que justificam a existência do próprio Estado⁴¹, como acontece com a tarefa de administração da justiça. É neste contexto de partilha de responsabilidades entre público e privado que se percebe a emergência da distribuição de tarefas que outrora se identificavam com o Estado.

Tudo isto sempre dentro do quadro de tarefas constitucionalmente atribuídas ao Estado⁴², inexistindo uma transferência de competências, mas apenas uma transferência de exercício⁴³. Numa perspetiva constitucional, a intervenção destes particulares no exercício de funções públicas poderá revelar uma manifestação do princípio da subsidiariedade da organização administrativa, ou seja, o exercício de funções públicas pode subsidiariamente ter lugar através de particulares. Porém, já não se deve entender que a intervenção pública apenas terá lugar quando os particulares não puderem, isto é, que a execução da função pública por entes públicos pode ser residual.

A participação de privados por via do exercício de funções, nomeadamente num processo judicial, ou seja, de determinadas funções que até certa data pertenciam ao juiz ou ao funcionário de justiça suscita logo o problema do dever de garantir a exigência mínima do *due process*, não só atendendo a critérios de interesse público, mas também a critérios jurídicos. O que se torna mais premente quando está em causa Direito judiciário, em que certas matérias são incluídas na reserva do tribunal por este, em regra, se rodear de um conjunto de garantias de atuação mais reforçadas que os restantes poderes e, desde logo, alheias a outros interesses que não sejam a boa administração da justiça. Acresce que a participação de privados na administração da justiça terá de fazer-se respeitando o núcleo essencial da atividade do juiz, sob pena de inconstitucionalidade. Portanto, tal participação apenas terá lugar, em regra⁴⁴, em tarefas que, ainda que atribuídas aos tribunais, não sejam jurisdicionais.

A participação destes particulares, isto é, de pessoas singulares ou coletivas (criadas pelo cidadão) na sua liberdade de atuação ou autonomia privada, ocorre ao nível funcional sem que haja qualquernexo orgânico com o tribunal. Dito de outra forma, o Estado recorre à colaboração de

⁴¹ Cf. Soares, 1991, p. 161.

⁴² Cf. nomeadamente o artigo 9.º da CRP.

⁴³ Cf. Esteve Pardo, 2002, p. 106.

⁴⁴ Excecionalmente, a Constituição admite o exercício de funções jurisdicionais públicas por privados, como acontece com os jurados e os juízes sociais.

entidades privadas, que não pertencem de todo, por qualquer tipo de relação de *serviço* ou de *subordinação*, ao Estado, para o auxiliarem na prossecução das suas incumbências constitucionais de administração da justiça. Portanto, sem se posicionarem como membros dos órgãos de administração da justiça (enquanto titulares desses órgãos, funcionários ou agentes), participam no exercício das funções e competências atribuídas a órgãos públicos, mantendo a qualidade de particulares. Nesta situação, mantêm a *natureza jurídica* de particulares, embora dupliquem a sua *capacidade jurídica*: em certa medida pública e privada.

O particular surge como um auxiliar ou coadjuvante técnico e material dos tribunais na produção de um efeito ou de um resultado que estes assumem como seus. O privado emprega as suas capacidades e competências próprias para a execução de uma tarefa pública, obrigando-se a produzir um resultado. O facto de poderem estar dependentes de uma pessoa coletiva privada (*e.g.* sociedade civil) não lhes retira a qualidade de particulares no exercício de poderes públicos, apenas pode gerar uma situação mais complexa no que toca aos seus deveres (os resultantes do exercício de poderes públicos e os resultantes da relação de emprego privado).

A participação na administração da justiça não pode apagar a natureza de particulares, pertencentes à Sociedade, pode é contribuir para o aparecimento mais frequente de motivações privadas⁴⁵. Estas motivações são ainda menos toleradas na *administração da justiça* do que na *administração pública*, onde deve valer um cuidadoso respeito pelos direitos fundamentais, nomeadamente, garantindo princípios típicos da atuação do tribunal, como sejam, independência e imparcialidade, de modo que se assegure a correta decisão ou execução dos julgados, isto é, exigindo-se o cumprimento integral do direito à tutela jurisdicional efetiva. Uma atuação interessada, que vá além da boa administração da justiça, revela-se dificilmente compatível com as exigências de um Estado de Direito, exigindo-se, por isso, uma ética e uma cultura profissional adequadas.

A preocupação manifestada – garantia irrepreensível do interesse público de administração da justiça/cumprimento do direito à tutela jurisdicional efetiva – justifica um cuidado especial do legislador ordinário face ao carácter excecional de admissão de particulares no exercício de poderes públicos, especialmente, se estiverem em causa poderes de autoridade. Este carácter excecional só estará justificado quando a atividade de tais particulares se revele necessária e adequada ao cumprimento de tarefas que comumente eram asseguradas pelo pessoal dos tribunais.

⁴⁵ Cf., entre outros, Lawrence, 1986, p. 647.

Por fim, é de destacar que a investidura destes particulares deve resultar de lei⁴⁶ e deve cumprir certos requisitos e condições de ordem formal e substancial. O exercício de funções públicas por particulares só é compatível com a Constituição se estiverem previstos mecanismos de *accountability* que assegurem a vinculação destes ao Direito Público e em particular ao Direito da Administração da Justiça.

3. Digitalização da Administração da Justiça

3.1 Enquadramento e Contexto

É ainda de destacar que a implementação da administração da justiça eletrónica tem sido outro dos resultados das reformas da justiça em vários países – fenómeno ao qual Portugal não é alheio – no sentido da modernização da administração da justiça, e que visou o uso de novas tecnologias de comunicação e informação nesta área⁴⁷. Acresce que, mais recentemente, com o desenvolvimento de políticas públicas no sentido da implementação de sistemas de inteligência artificial (IA) na administração da justiça ou de algoritmos digitais, que em estádios mais avançados, permitem desenvolver algoritmos ou ser treinados sistemas para replicar valores humanos como justiça, responsabilidade e transparência surge um novo foco de problemas para a ciência jurídica. Está-se perante um novo cenário que, à falta de melhor, se designa de Justiça Inteligente (*Smart-Justice*⁴⁸ ou *inteligência jurídica artificial*⁴⁹), isto é, a providenciada pelo uso de IA e/ou algoritmos na área da Justiça. O momento histórico em que nos encontramos é o da admissão de alguns meios de resolução de litígios inteligentes adotados por entes privados (*e.g.* na resolução de conflitos *online* – ODR⁵⁰) e por entes públicos (meios auxiliares digitais do Juiz, do Tribunal ou de esclarecimento dos cidadãos).

O uso de sistemas de IA no exercício da administração da justiça pública não é isento de dúvidas, sobretudo à medida que se pretende que tais sistemas visem substituir a atividade reservada ao juiz (humano) – uma “jurisdição/justiça inteligente”⁵¹. Ou seja, sempre que se vai além dos já estabilizados meios processuais eletrónicos e se pondera a implementação de algoritmos e outros

⁴⁶ Importante é também que esteja assegurada a legitimação democrática do particular com poderes públicos.

⁴⁷ Sobre as opções de política pública da administração da justiça digital portuguesa recentemente, cf. Estratégia Gov.Tech, disponível em: <https://govtech.justica.gov.pt/> Acesso em 13 de julho de 2023.

⁴⁸ Cf. Barona Vilar, 2022, p. 37.

⁴⁹ Cf. Simón Castellano, 2022, p. 41 e ss.

⁵⁰ Cf. Barona Vilar, 2022, pp. 37 e ss.

⁵¹ Cf. Pedro, 2023, pp. 54 e ss.

sistemas de IA na produção da decisão judicial novos riscos emergem e ao mesmo tempo novas barreiras devem ser tidas em conta.

Deixando, por ora, de lado o elenco das possibilidades jurídicas de admissão de um juiz-robô (*reserva de jurisdição* humana?!), deve ter-se em conta que a administração da justiça pública apresenta dois eixos: a *administração da justiça em sentido amplo* e *administração da justiça em sentido estrito*⁵². Se esta está reservada ao juiz, já aquela engloba atividades que vão além ou estão aquém da decisão jurisdicional, envolvendo a atuação de outros atores da administração da justiça que não juiz, como acontece, por exemplo, com a atuação dos oficiais de justiça⁵³. É sobretudo neste eixo da administração da justiça que, à data, nos parece que se pode considerar o uso de sistemas de IA.

Neste cenário, são de destacar várias preocupações (éticas) com a mobilização de sistemas IA na administração da justiça e que vêm a encontrar eco num documento do *European Commission for the Efficiency of Justice* (CEPEJ) denominado “*European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment Adopted at the 31st plenary meeting of the CEPEJ (Strasbourg, 3-4 D)*”⁵⁴. Neste documento chama-se à atenção para que o uso de tais ferramentas e serviços nos sistemas de administração da justiça procura melhorar a eficiência e a qualidade da justiça, e deve ser encorajado. Deve, no entanto, ser levado a cabo com responsabilidade, no respeito pelos direitos fundamentais dos indivíduos, tal como previsto na (i) Convenção Europeia dos Direitos do Homem, (ii) na Convenção sobre a Proteção de Dados Pessoais e (iii) em conformidade com *outros princípios fundamentais* (desde logo, os princípios referidos abaixo, que devem orientar o enquadramento das políticas de justiça pública neste campo).

Nesta sequência, são previstos cinco princípios, por um lado, o *princípio do cumprimento dos direitos fundamentais*, ou seja, o desenho e a implementação da inteligência artificial deve ser compatível com os direitos fundamentais; por outro, o *princípio da não discriminação*, devendo ser prevenido especificamente o desenvolvimento ou a intensificação de qualquer discriminação entre indivíduos ou grupos de indivíduos, por outro, o *princípio da qualidade e segurança*, em particular, no que diz respeito ao processamento de decisões e dados judiciais, utilizando fontes certificadas e dados intangíveis com modelos concebidos de forma multidisciplinar, num ambiente tecnológico seguro, por outro, o *princípio da transparência, imparcialidade e justiça*, devendo-se tornar os métodos de processamento de dados acessíveis e compreensíveis e autorizar auditorias externas e,

⁵² Para outros desenvolvimentos, cf. Pedro, 2016, pp. 203 e ss.

⁵³ Sobre esta figura, entre muitos, cf. Pedro, 2016, pp. 443 e ss.

⁵⁴ Cf. CEPEJ, 2018.

por fim, o *princípio “sob controle do utilizador”*, de modo a impedir uma abordagem prescritiva e garantir que os utilizadores sejam atores informados e controlem as suas escolhas.

Mesmo sem chegar a esse cenário mais radical - admissão de um juiz-robô -, a verdade é que o uso de sistemas de IA na atividade auxiliar da administração da justiça se torna numa medida cada vez mais comum e também não é menos verdade que muitos dos sistemas públicos de administração da justiça não dispõem de conhecimentos técnicos próprios para a criação, desenvolvimento, manutenção e auditoria de tais sistemas de IA, pelo que terão de recorrer ao setor privado. Surge, assim, um novo privado na administração da justiça que, em última instância, pode ser o proprietário do sistema, prestando por determinado período um serviço ao setor da administração da justiça.

Destarte, para além do problema geral da compatibilização dos interesses próprios do privado com o interesse público da administração da justiça, surge a eventual dependência técnica em relação a este privado, o que não pode deixar causar preocupações jurídico-políticas, nomeadamente no que toca ao acesso público ao código fonte ou outros elementos necessários ao conhecimento do funcionamento dos algoritmos da justiça, desde logo, em face do segredo comercial judicialmente invocado pelo privado⁵⁵.

É ainda de destacar que a maior parte dos ordenamentos jurídicos ainda está em fase de discussão do regime de regulação da IA a aprovar - assim acontece na União Europeia. Ou seja, ainda não se reuniu consenso sobre as principais soluções a adotar no que tange à definição de IA, à responsabilidade, ao viés algorítmico, à privacidade, à transparência, à supervisão e cooperação internacional, de modo a estabelecer um ambiente propício ao desenvolvimento responsável e ético desta tecnologia, protegendo os direitos dos indivíduos e promovendo a confiança na sua aplicação.

No contexto da União Europeia é de trazer a lume a Proposta de Regulamento Inteligência Artificial (de ora em diante PRIA)⁵⁶. O PRIA assenta numa abordagem de riscos, distinguindo quatro categorias diferentes, sistemas e práticas de IA que criam (i) riscos inaceitáveis, (ii) riscos elevados, (iii) riscos limitados e (iv) riscos mínimos. É de destacar que determinados sistemas de IA concebidos para a administração da justiça devem ser classificados como de risco elevado, tendo em conta o seu impacto potencialmente significativo na democracia, no Estado de direito e nas liberdades individuais, bem como no direito à ação e a um tribunal imparcial. Para fazer face aos riscos de

⁵⁵ Sobre o tema, cf. Katyal, 2019, pp. 1183 e ss.

⁵⁶ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento Inteligência Artificial) e altera determinados atos legislativos da União, COM/2021/206 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>

potenciais enviesamentos, erros e opacidade, o PRIA classifica como de risco elevado os sistemas de IA concebidos para auxiliar as autoridades judiciárias⁵⁷ na investigação e na interpretação de factos e do direito e na aplicação da lei a um conjunto específico de factos; assim já não acontecendo para os sistemas de IA concebidos para atividades administrativas puramente auxiliares que não afetam a administração efetiva da justiça em casos individuais, como a anonimização ou a pseudonimização de decisões judiciais, documentos ou dados, comunicações entre pessoal, tarefas administrativas ou afetação de recursos.

3.2 Novos Caminhos

Para a melhor compreensão desta nova realidade, criada pela digitalização da administração da justiça, em particular, pela inclusão de algoritmos auxiliares da administração da justiça criados e fornecidos por entes privados, e de modo a compreender alguns dos novos⁵⁸ problemas jurídicos daí emergentes, será de grande utilidade expositiva ter em conta um caso judicial, em que alguns destes problemas foram postos a nu.

Em julho de 2016, o Tribunal de Wiscosin, EUA, proferiu a decisão “Estado c. Loomis” 881 N.W.2d 749 (Wis. 2016)⁵⁹⁻⁶⁰. Em termos muito sintéticos, refere-se ao julgamento de Eric Loomis, acusado de cinco crimes relacionados com um tiroteio. Durante o processo, o juiz considerou um relatório de investigação pré-sentença que incluía uma avaliação de risco feita pelo COMPAS, uma ferramenta que avalia a probabilidade de reincidência e as necessidades criminais do réu. Com base na avaliação do COMPAS, que indicava um alto risco de reincidência geral e violenta, o juiz condenou Loomis a seis anos de prisão e cinco anos de vigilância pós-prisão. Loomis recorreu da decisão judicial, alegando que o uso do COMPAS no processo violou o seu direito a um processo justo, argumentando que não teve acesso ao funcionamento do algoritmo COMPAS para poder contestar a validade científica do risco que lhe era atribuído. O recurso não foi aceite; no entanto, o Tribunal estabeleceu várias limitações sobre o uso de avaliações de risco na fase da sentença.

Para o que importa neste estudo, cabe destacar que a empresa proprietária do COMPAS não revelou o funcionamento exato do algoritmo, considerando-o um segredo comercial. De todo o modo,

⁵⁷ Sobre a potencial utilização de IA associada à atividade judicial, cf. Cabral, 2023, pp. 98 e ss.

⁵⁸ De notar que os (velhos) problemas acima referidos no que tange à participação de privados na administração da justiça analógica se mantêm na administração da justiça digital. Sobre o tema, cf. Nishi, 2019, pp. 1671 e ss.

⁵⁹ Disponível em: <https://law.justia.com/cases/wisconsin/supreme-court/2016/2015ap000157-cr.html> Acesso em 13 de julho de 2023.

⁶⁰ Sobre este aresto, entre muitos, cf. Liu, Lin & Chen, 2018; Washington, 2019; Nishi, 2019.

o Tribunal considerou que a falta de acesso detalhado ao algoritmo não violou o direito de Loomis a ser condenado com base em informações precisas, uma vez que ele teve acesso aos resultados da avaliação e aos dados objetivos dos seus antecedentes criminais, ou seja, para o Tribunal Loomis teve a oportunidade de contraditar os resultados com base noutros fatores ou em dados diferentes para demonstrar a sua imprecisão.

A referida decisão judicial permite pôr em destaque três valores e princípios fundamentais da administração da justiça que o uso de algoritmos criados e comercializados por privados pode por em crise: (i) processo justo, (ii) igualdade de armas e (iii) transparência judicial⁶¹.

Começando pelo tópico da transparência judicial, a questão coloca-se no âmbito do problema geral da *black box*⁶² relativa ao funcionamento dos algoritmos animados por sistemas de *machine learning*⁶³. Ou seja, nestes algoritmos por regra não é possível conhecer e explicar o seu funcionamento, apenas se conhecendo o *input* e o *output* – em linguagem jurídica fica por conhecer a fundamentação das decisões oferecidas pelo algoritmo. Para além desta opacidade tecnológica, por vezes verifica-se – assim aconteceu na decisão Loomis – que os algoritmos estão protegidos por segredo comercial, isto é, soma-se uma opacidade jurídica. Para evitar outros desenvolvimentos, a Justiça deve ser como a mulher de César: *para além de ser, deve parecer...*, pelo que é de exigir um nível elevado de transparência na administração da justiça⁶⁴.

O aproveitamento da oportunidade de adotar tais algoritmos na administração da justiça deverá implicar um juízo de ponderação entre eficiência e transparência, que poderá passar pela previsão de meios que permitam ultrapassar as duas formas de opacidade acima referidas (jurídica e tecnológica), seja pela via de contratos que não prevejam cláusulas relativas a segredos comerciais, seja pela criação de algoritmos pelos próprios poderes públicos, seja por via de meios que permitam o acesso ao código fonte e outros elementos que garantam aos administradores e administrados da justiça compreender a razão/fundamentação/critérios da decisão algorítmica com impacto no caso *sub judice*.

Neste contexto de falta de transparência –e como o caso Loomis revela -, pode surgir também um problema de desigualdade de informação, colocando em crise o princípio da igualdade de armas. Ou seja, apesar de o Tribunal e os administrados da justiça poderem ter formalmente acesso aos mesmos documentos e elementos informáticos (*inputs* e *outputs*), não é de desconsiderar que o

⁶¹ Liu, Lin & Chen, 2018, p. 141.

⁶² Sobre o tema, entre muitos, cf. Pedro, 2023, pp. 105 e ss.

⁶³ Cf. Pedro, 2023a); Pedro, 2023b); Pedro, 2023c).

⁶⁴ Como é sublinhado pela CEPEJ, 2018.

Tribunal que adquiriu o algoritmo tenha definido critérios prévios na sua aquisição, desde logo, no que tange ao seu funcionamento, podendo estar em melhor posição para compreender o resultado (*output*) do algoritmo do que os administrados da justiça⁶⁵, desde logo, o condenado em processo penal.

Para terminar, surge em geral a necessidade de cumprimento do princípio fundamental do processo justo que, naturalmente, compreende o direito a uma sentença fundamentada e compreensível⁶⁶ - só assim se pode garantir verdadeiramente o direito ao recurso. Acresce que, em geral, se perde a *accountability* do algoritmo, o que não é de somenos, uma vez que uma fiscalização pública se torna essencial para a garantia da boa administração da justiça.

4. Conclusões

§ 1. A administração da justiça portuguesa contemporânea envolve não apenas servidores públicos, mas também atores privados, o que traz novas particularidades e desafios para garantir o interesse público da boa administração da justiça. Portugal é um exemplo de estudo nesse contexto, com a adoção de políticas públicas que permitem a participação de privados na área da justiça, embora com diferentes tipos e níveis de envolvimento, incluindo aspetos constitucionais, destacando-se a figura dos jurados e dos juízes sociais, do agente de execução, do administrador judicial e do perito.

§ 2. A digitalização da justiça impõe várias preocupações (também éticas, como é sublinhado pela CEPEJ), devendo-se cumprir-se vários valores e princípios fundamentais: cumprimento dos direitos fundamentais, não discriminação, qualidade e segurança dos dados, transparência, imparcialidade e justiça, e controle do usuário. Por sua vez, a "privatização da justiça digital" gera preocupações adicionais, especialmente nas hipóteses em que, devido à falta de expertise pública no desenvolvimento de soluções digitais, como algoritmos assentes em *machine learning*, sejam contratados tais serviços a entes privados.

Nestes cenários, além da questão mais ampla de conciliar os interesses próprios do setor privado com o interesse público da administração da justiça, há também uma preocupação com a dependência técnica face a estes atores privados, levantando novas preocupações jurídicas,

⁶⁵ Insistindo neste ponto, cf. Washington, 2019, p. 34.

⁶⁶ Cf. Washington, 2019, p. 7.

especialmente no que diz respeito ao acesso público ao código fonte e a outros elementos necessários para compreender o funcionamento dos algoritmos judiciais, desde logo, quando o argumento do segredo comercial é invocado pelo privado.

§ 3. O caso judicial "Estado c. Loomis" surge como um exemplo concreto muito útil para expor alguns dos novos caminhos e, por consequência, principais problemas resultantes da participação de privados na administração da justiça digital.

Um dos principais problemas é o relativo à transparência judicial, pois os algoritmos assentes em *machine learning* geralmente operam como "caixas negras", tornando difícil compreender e explicar o seu funcionamento interno. Esta opacidade tecnológica é agravada quando os algoritmos são protegidos por segredos comerciais, criando uma opacidade jurídica. Esta situação de opacidade judicial dificilmente é suportada pelos níveis de transparência exigidos para a administração da justiça, devendo procurar-se soluções para evitar a opacidade jurídica e tecnológica, seja por via da inclusão de cláusulas contratuais que evitem segredos comerciais, da criação de algoritmos internamente pelos órgãos públicos ou da implementação de mecanismos que permitam acesso ao código fonte e outros elementos que expliquem a lógica e os critérios das decisões algorítmicas.

Outros dos problemas – também evidenciado no caso judicial "Estado c. Loomis" - é o relativo à desigualdade de informação, prejudicando o princípio da igualdade de armas, isto é, apesar de tanto o Tribunal quanto os envolvidos no processo poderem ter acesso formal aos mesmos documentos e elementos informáticos, o Tribunal que, ao adquirir o algoritmo, tenha definido, desde logo, certos critérios de funcionamento, pode ter uma vantagem na compreensão dos resultados e na interpretação dos critérios do algoritmo em relação aos administrados da justiça.

Por fim, a administração digital da justiça por privados, em particular, a providenciada por algoritmos assentes em *machine learning* pelas razões de opacidade acima referidas, enfrenta, muitas das vezes, o problema da dificuldade de cumprimento do princípio fundamental do processo justo, que exige que as sentenças sejam fundamentadas e compreensíveis. Aliás, só uma compreensão adequada das decisões algorítmicas permite garantir efetivamente o direito ao recurso judicial das mesmas.

Além disso, é importante destacar que a falta de prestação de contas dos algoritmos compromete a responsabilidade e a fiscalização pública na administração da justiça. Sem uma supervisão

adequada, existe o risco de abusos ou vieses algorítmicos passarem despercebidos, prejudicando a qualidade e a imparcialidade das decisões judiciais.

Referências

Albés Blanco, M. C. (2002). El dictamen de peritos: ley de enjuiciamiento civil 1/2000, de 7 de enero. *Boletín del Ministerio de Justicia*, 1912, 685-710.

Bermejo Vera, J. (2002). Privatización y el nuevo ejercicio de función pública por particulares. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 20, 299-320.

Barona Vilar, S. (2022). Mediación y tecnología, entre la armonía y la seducción. La IA-Mediación y el estatuto del mediador electrónico (IA). En *Vías emergentes de solución extrajudicial de litigios en la Sociedad digital* (pp. 17-54). Editorial Aranzadi.

Cabral, T. S. (2023). Inteligência artificial e atividade judicial: análise das principais questões a nível de proteção de dados pessoais e do futuro Regulamento da União Europeia sobre IA. In R. Pedro & P. Caliendo (Coords.), *Inteligência Artificial no Contexto do Direito Público: Portugal e Brasil* (pp. 77-104). Lisboa: Almedina.

CEPEJ - Carta Europeia de Ética sobre o Uso da Inteligência Artificial em Sistemas Judiciais e seu ambiente. (2018). Adoptada pela CEPEJ na sua 31.^a reunião plenária (Estrasburgo, 3 e 4 de dezembro de 2018).

Ferreira, F. A. (2010). *Curso de processo de execução*. Coimbra: Almedina.

Figueira, Á. R. (1984). *Formas de participação popular na administração da justiça em Portugal*. Braga: Livraria Cruz.

Freitas, J. L. (2003). Agente de execução e poder jurisdicional. *Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL*, 7, 19-34.

Lawrence, D. M. (1986). Private Exercise of Governmental Power. *Indiana Law Journal*, 4, 647-695.

Liu, H.-W., Lin, C.-F., & Chen, Y.-J. (2018). Beyond State v. Loomis: Artificial Intelligence, Government Algorithmization, and Accountability. *International Journal of Law and Information Technology*, 27(2), 141.

- Katyal, S. (2019). The Paradox of Source Code Secrecy. Cornell Law Review. Advance online publication. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3409578>
- Montagnier, S., Guinchard, J. V., & Gabriel (1999). *Institutions Judiciaires, Organisation, Juridictions, Gens de justice* (5.^a ed.). Lyon: Dalloz.
- Nishi, A. (2019). Privatizing Sentencing: A Delegation Framework for Recidivism Risk Assessment. *Columbia Law Review*, 119(6). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3335946> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3335946>
- Pardo, E. (2002). *Auto-regulación. Génesis y efectos*. Navarra: Cizur Menor.
- Pedro, R. (2016). *Responsabilidade civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da justiça: fundamento, conceito e âmbito*. Lisboa: Almedina.
- Pedro, R. (2023). *Inteligência Artificial e Arbitragem de Direito Público: Primeiras Reflexões*. In R. Pedro & P. Caliendo (Coords.), *Inteligência Artificial no Contexto do Direito Público: Portugal e Brasil* (pp. 105-127). Lisboa: Almedina.
- Pedro, R. (2023a). Artificial intelligence on public sector in Portugal: first legal approach. *Juridical Tribune Journal*, 13, 2, 149-170.
- Pedro, R. (2023b). *Inteligência Artificial, Políticas Públicas e Direito Público: Apontamentos Introdutórios e Exploratórios no Contexto Português (em publicação)*. *Tratado sobre Inteligência Artificial*.
- Pedro, R. (2023c). *Luzes e Sombras sobre a Transparência no Uso de Inteligência Artificial e de Algoritmos pela Administração Pública*. In Gomes, C.A., R. Pedro & Bettencourt, E. (Coords.), *Em nome da transparência no Direito Administrativo: um diálogo luso-brasileiro*. Lisboa: Almedina (no prelo).
- Pedro, R., Correia, P., & Romão, M. (em publicação). "Privatização" e Digitalização da Justiça: Velhos e Novos Problemas?!
- Reis, J. A. dos (1904). *Organização Judicial, Lições feitas ao curso do 4.º ano jurídico no anno 1904 a 1905*. Coimbra: Imprensa Académica.
- Reis, J. A. dos (1954-1957). *Processo de Execução, I*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Serra, C. (2010). *O novo regime português da insolvência: uma introdução* (4.^a ed.). Coimbra: Almedina.

Simon Castellano, P. (2022). La prisión algorítmica prevención, reinserción social y tutela de derechos fundamentales en el paradigma de los centros penitenciarios inteligentes. Valencia: Tirant lo Blanch.

Soares, R. E. (1991). A Ordem dos Advogados, uma corporação pública. RLJ, 3807, 161-165.

Sousa, M. T. de (2004). A reforma da acção executiva. Lisboa: Lex.

Washington, A. (2019). How to Argue with an Algorithm: Lessons from the COMPAS ProPublica Debate. Accepted for publication. The Colorado Technology Law Journal, 17(1). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3357874>

CONCEITOS INDETERMINADOS E FIGURAS AFINS

Carlos C. Proença¹

Sumário: **1.** Os conceitos indeterminados; **1.1.** Noção e razão da existência dos conceitos indeterminados na ordem jurídica; **1.2.** A interpretação dos conceitos indeterminados e a limitação das técnicas subsuntivas e silogísticas; **2.** Referências legais; **2.1.** No Direito Administrativo; **2.1.1.** Em especial, no Direito Financeiro; **2.1.2.** Em especial, no Direito Tributário; **2.2.** Noutros ramos do Direito, sobretudo privado, e na ordem jurídica da União Europeia (breve referência); **3.** Figuras afins; **3.1.** Discricionariedade; **3.2.** Discricionariedade técnica; **3.3.** Valores e princípios? **4.** O preenchimento da indeterminação conceptual e alguma liberdade para o ativismo judicial.

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

1. Os conceitos indeterminados

1.1. Noção e razão da existência dos conceitos indeterminados na ordem jurídica

É um dado assente que a ordem jurídica assenta, normalmente, em conceitos claros, fixos, definidos, rígidos ou densos (em suma, determinados), os quais permitem a aplicação imediata das inerentes normas, logo a obtenção direta e automática dos efeitos jurídicos constantes das respetivas estatuições, assim se alcançando e garantindo a certeza e a segurança do sistema jurídico.

Não obstante ser esta a tendência, não menos verdade é que o legislador, por vezes, também recorre, enquanto técnica legislativa e aquando da elaboração de algumas normas jurídicas, tanto de Direito público como de Direito privado, aos chamados conceitos indeterminados¹, os quais podem ser definidos como conceitos cujo conteúdo e alcance é *impreciso*, caracterizando-se ainda pela sua *maleabilidade*. Karl ENGLISH definiu-os como “*conceitos cujo conteúdo e extensão são em larga medida incertos*”².

Esta incerteza, ou imprecisão, consiste numa indeterminação *a priori* de tais conceitos e decorre do reconhecimento, pelo próprio legislador, da sua incapacidade natural para prever todas as possíveis situações quotidianas, as quais multiplicam-se e apresentam-se com elementos inovadores a cada dia. Para a justificação do recurso, pelo legislador, aos conceitos indeterminados contribui, portanto, e como ensina J. BAPTISTA MACHADO, a abertura da ordem jurídica a uma “*mudança das conceções sociais e às alterações da vida trazidas pela sociedade técnica – isto é, [a ordem jurídica] precisa de adaptar-se e de se fazer permeável aos seus próprios fundamentos ético-sociais*”³.

Consequentemente, neste tipo de conceitos, ao intérprete da inerente norma cabe um papel decisivo no preenchimento da indeterminação, o qual só ocorre *a posteriori*, isto é, após a ocorrência de um caso concreto e real de vida, suscetível de despoletar a aplicação do preceito que emprega tal tipologia concetual. Nas palavras de José de OLIVEIRA ASCENSÃO, estamos diante de normas “*cujo conteúdo não é imediatamente apreensível*”, pelo que o conteúdo do preceito indeterminado (ou da norma jurídica que o emprega) “*exige o confronto com categorias da vida social*”⁴.

¹ Também designados de *preceitos indeterminados* ou *cláusulas gerais*, como se ensina na *Introdução ao Estudo do Direito*, nomeadamente de acordo com as lições de José de OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, 9.^a edição, Coimbra, 1995, p. 228; ou de J. BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, 1995, p. 113 e ss.

² Cfr. *Introdução ao Pensamento Jurídico*, 10.^a edição (edição em português), Lisboa, 2008, p. 208.

³ Cfr. *op. cit.*, p. 113.

⁴ Cfr. *op. cit.*, p. 228.

Os conceitos indeterminados são, portanto, conceitos *vagos*, empregues pelo legislador e carecidos de preenchimento pelos aplicadores do Direito (no caso do Direito Administrativo, onde tal tipo de preceito mais prolifera⁵ e releva, serão, *prima facie*, os órgãos administrativos e, no âmbito do controlo a que os mesmos estão sujeitos, os tribunais administrativos), encontrando-se nas também denominadas normas *abertas*⁶, pautadas pela ausência de conceitos fixos, sujeitas, por isso, a valorações autónomas protagonizadas pelo intérprete⁷. Daí a sua maleabilidade.

O grau de indeterminação dos conceitos nem sempre é igual, podendo variar, o que significa que alguns conceitos indeterminados são também *gradativos*, pressupondo, portanto, uma graduação que deverá ser feita pelo aplicador da norma jurídica (*maxime* pelo julgador).

1.2. A interpretação dos conceitos indeterminados e a limitação das técnicas subsuntivas e silogísticas

Constando de normas jurídicas (ou da sua estrutura), *maxime* de natureza legislativa, mais precisamente da respetiva *previsão*, ou dos seus *pressupostos de facto*, os conceitos indeterminados não estão isentos da tarefa interpretativa a cargo do aplicador do direito, o qual, também em relação a eles, deve, previamente à respetiva aplicação, determinar o seu sentido e alcance, naturalmente no contexto do sistema jurídico onde os mesmos se inserem.

Também no âmbito da interpretação das normas jurídicas que empregam conceitos indeterminados, a qual igualmente conjuga a letra da lei com o respetivo espírito, apenas um resultado interpretativo se afigurará correto, o qual concluirá pela verificação, ou não, do preceito indeterminado interpretando. Não será, portanto, pelo recurso aos conceitos indeterminados, por parte do legislador, que as inerentes normas poderão comportar várias interpretações, ou resultados interpretativos alternativos, por aqui, desde já, se distinguindo tal figura de outras figuras afins, como a *discricionariedade*, que adiante veremos. Sucede sim que, da análise da norma, o intérprete conclui que o legislador, ao utilizar conceitos indeterminados, quis que fosse aquele a precisar tais conceitos,

⁵ A título de exemplo, encontramos os conceitos de “*interesse público*” ou de “*conveniência de serviço*”.

⁶ Esta abertura de algumas normas jurídicas também pode significar um espaço de atuação, não apenas do aplicador do direito nem necessariamente deste, mas do próprio legislador. Assim sucede com as normas constitucionais abertas, entendida como “*abertura vertical, para significar o carácter geral e indeterminado de muitas normas constitucionais que, por isso mesmo, se «abrem» à mediação legislativa concretizadora*”. Assim J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a edição, Coimbra, 2005, p. 1164 e 1165.

⁷ Cfr. Karl ENGLISH, *op. cit.*, p. 207; J. BAPTISTA MACHADO, *op. cit.*, p. 113.

apresentando-se esse preenchimento como condição da verificação da previsão, ou dos pressupostos de facto, logo, e também, da aplicação da norma.

Sob o ponto de vista da metodologia, a indeterminabilidade dos conceitos significa, igualmente, que as normas que os consagram implicam uma *delegação* nos órgãos aplicadores das mesmas, que os concretizarão. Tais conceitos opõem-se, assim, aos conceitos *fixos*, *rígidos* ou *densos* (todos estes definidos, ou *determinados*, à partida), também empregues pelo legislador, mas como técnica alternativa.

Os conceitos indeterminados desafiam, pois, a hermenêutica jurídica⁸, limitando as *técnicas ou esquemas subsuntivos*, protagonistas de uma aplicação automática de normas jurídicas, pautada pela técnica da mera subsunção de um caso concreto e real de vida à previsão de um preceito legal (necessariamente fixo ou “determinado”), da qual decorrerá o necessário efeito ou consequência jurídica. Tais conceitos aniquilam ainda os *silogismos jurídicos* (v.g. judiciários), materializados na dedução de conclusões lógicas nas decisões (v.g. dos órgãos da Administração Pública, dos Tribunais), traduzidas nas estatuições das normas jurídicas aplicadas às situações da vida, deduzidas de duas premissas, uma maior (os pressupostos de facto constantes da previsão da norma interpretanda) e outra menor (a factualidade concreta)⁹.

Na verdade, também se poderá dizer que, diante de um conceito indeterminado, o intérprete terá, *ex ante*, apenas noção, ou ciência, daquilo que o mesmo não compreende, desconhecendo, no entanto, todas as possíveis situações que tal conceito poderá contemplar, as quais vão surgindo quotidianamente; e somente após esse surgimento, portanto *ex post*, poderão as mesmas ser analisadas à luz do conceito indeterminado em análise, ou seja, *casuisticamente*, concluindo-se pela sua verificação ou pela sua não verificação.

2. Referências legais

Como já se afirmou, os conceitos indeterminados estão presentes em todos os ramos do Direito, público ou privado. Refira-se, a este título, nomeadamente, a *boa fé*, transversal a todo o edifício

⁸ Num texto de 1987, António MENEZES CORDEIRO identificou nos conceitos indeterminados “*modelos de decisão fluidos*” caracterizados pelo “*arbítrio do interprete-aplicador*”. Cfr. *Tendências Actuais da Interpretação da Lei: do Juiz-Autómata aos Modelos de Decisão Jurídica*, in *Revista Jurídica*, n.ºs 9/10, 1987, p. 13.

⁹ Cfr. Manual de ANDRADE, *Noções Elementares de Processo Civil*, Coimbra, 1976, p. 327.

jurídico português¹⁰ e que surge sempre mediante uma fórmula aberta e geral, desprovida, portanto, de uma fixação rígida dos direitos e deveres por ela contemplados.

Evidentemente, os preceitos indeterminados também se encontram noutras ordens jurídicas, para além do nosso Direito interno, designadamente externas, como seja o Direito da União Europeia. Vejamos alguns exemplos, sobretudo em áreas e subáreas da juridicidade pública, com particular destaque para o Direito Administrativo (a par do Direito Constitucional, um dos principais ramos do direito público), onde os conceitos indeterminados assumem maior importância ou, pelo menos, maior preponderância.

2.1. No Direito Administrativo

Começando pelo Direito Administrativo, setor juspublicista onde mais relevam as referências legais a alguns dos conceitos indeterminados vigentes na nossa ordem jurídica, será um lugar comum lembrarmos o *princípio da legalidade da administração* na sua dimensão *primado do poder legislativo sobre o poder administrativo*, da qual decorrem os subprincípios da *prevalência e precedência de lei*¹¹ sobre toda e qualquer atuação da Administração Pública, seja ela decisional, regulamentar ou contratual. Sem embargo, a Administração também encontra um enquadramento jurídico-constitucional nos artigos 266.º e seguintes da Constituição da República Portuguesa (doravante, CRP). Ora, quer na lei, quer na CRP vislumbram-se vários conceitos indeterminados que relevam no âmbito de aplicação do Direito Administrativo.

Com efeito, é sabido que sobre a Administração Pública incide um *dever geral de boa administração* – também ele um conceito indeterminado, embora numa aceção diferente, uma vez que o mesmo não se apresenta, *expressis verbis*, num preceito legal – o qual, se por um lado, deve nortear a sua atuação, por outro, também afere o *mérito* das decisões administrativas. Parece-nos, igualmente, inquestionável que, relacionado com aquele dever geral, avulta o *princípio da prossecução do interesse público* [artigo 266.º, n.º 1, da CRP, e artigo 4.º do Código do Procedimento Administrativo (adiante CPA)], bem como o *princípio da boa administração* (artigo 5.º do CPA), este último consubstanciado através de “*critérios de eficiência, economicidade e celeridade*” das

¹⁰ Veja-se, entre muitas outras referências legais que poderiam ser feitas, o n.º 2 do artigo 762.º do Código Civil (principal diploma do direito privado comum); o artigo 126.º do Código do Trabalho (principal fonte legislativa de um ramo de direito privado especial ou, porventura, misto); ou o artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo (referência legislativa num dos principais ramos de direito público).

¹¹ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *op. cit.*, pp. 256 e 829.

decisões administrativas (n.º 1 do aludido preceito), bem assim da aproximação dos “serviços [públicos] das populações e de forma não burocratizada” (n.º 2 do mencionado artigo). Em relação a estas duas exigências veja-se ainda o n.º 1 do artigo 267.º da CRP.

Neste périplo telegráfico por escassos preceitos da CRP e do CPA vislumbram-se vários conceitos indeterminados que permitirão ajuizar do cumprimento, ou não, do mencionado dever geral de boa administração, tais como: “interesse público”, “eficiência”, “economicidade”, “celeridade”, “serviços públicos próximos das populações” e “organização da Administração Pública de forma não burocratizada”, alguns dos quais, como os de “eficiência” e de “economicidade”, não se confinam à ciência jurídica.

A um destes conceitos indeterminados – o de “interesse público” (dada a sua relevância no Direito Administrativo) – o CPA recorre por diversas vezes, para além do supracitado artigo 4.º, mais precisamente no artigo 7.º, alusivo ao *princípio da proporcionalidade*, e que condiciona os comportamentos da Administração Pública à *adequação* dos fins visados, na “*prossecação do interesse público*”; no artigo 13.º, referente ao *princípio da decisão*, no âmbito do qual a conduta decisional da Administração Pública pode ser determinada pela defesa do interesse público; no artigo 132.º, que permite a continuidade, em vez da declaração de deserção, da tramitação de um procedimento administrativo, fundada no interesse público da respetiva decisão; ou ainda no artigo 170.º, que, no quadro da revogação ou anulação administrativa, manda observar “*as formalidades exigidas para a prática do ato revogado ou anulado que se mostrem indispensáveis à garantia do interesse público...*”.

Também no atual CPA, uma novidade em relação ao diploma homólogo que o precedeu, foi, tal como se lê no ponto 10 do preâmbulo, “*a consagração do princípio de que a execução coerciva dos atos administrativos só pode ser realizada pela Administração nos casos expressamente previstos na lei ou em situações de urgente necessidade pública, devidamente fundamentada*”, princípio previsto no artigo 176.º e no qual se emprega o conceito indeterminado de “*urgente necessidade pública*”. Por diversas vezes ainda, o mencionado Código recorre a um preceito indeterminado, parcialmente coincidente com aquele, como seja a “*urgência*” da decisão administrativa (*vide* o artigo 26.º, sobre o objeto das deliberações dos órgãos colegiais) ou da adoção de todas as medidas que se revelem inadiáveis pelo titular de órgão, agente ou entidade impedido (*vide* o artigo 71.º).

Ainda no CPA, destaca-se, entre tantos outros, o conceito indeterminado de “*conveniência*” e suas derivações, a que aludem, entre outros, os artigos 125.^{o12}, 165.^{o13}, 185.^{o14} 195.^{o15} ou 199.^{o16}.

Noutras áreas da ordem jurídica, igualmente inseridas nos domínios do Direito público e, de alguma forma, inclusivamente, do próprio Direito Administrativo, sem embargo da respetiva autonomia dogmática e da autonomia pedagógica há muito adquiridas, vislumbramos o Direito Financeiro e, porventura, até dentro deste, o Direito Tributário (ou Direito Fiscal)¹⁷, no âmbito dos quais também encontramos vários conceitos indeterminados a desempenhar papéis relevantes. Vejamos alguns exemplos.

2.1.1. Em especial, no Direito Financeiro

O Direito Financeiro e, no seu seio, o Direito das Finanças Públicas também são marcados pelo *princípio da legalidade*: os órgãos e agentes da Administração Pública que gerem dinheiros públicos apenas podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por esta impostos.

Abrangendo, portanto, todos e quaisquer comportamentos da Administração Pública, designadamente os da denominada *administração prestadora*, o princípio da legalidade tem, também, uma dimensão *financeira*, vocacionada para a utilização, gestão ou administração dos dinheiros públicos, a qual é enformada por normas jurídicas, algumas comportando conceitos indeterminados, e princípios jurídicos, ambos marcados por alguma abertura ou latitude.

¹² Alude a “*diligências complementares que se mostrem convenientes*” que podem ocorrer, oficiosamente ou a pedido dos interessados, no âmbito da audiência dos interessados abrangida pelo procedimento do ato administrativo.

¹³ Que o emprega como um dos fundamentos para a revogação de um ato administrativo por outro ato administrativo.

¹⁴ Onde a “*inconveniência*” se encontra prevista como um dos fundamentos das reclamações e dos recursos, sempre que a lei não determine o contrário.

¹⁵ No seio da tramitação do recurso hierárquico, prevê-se que o autor do ato ou da omissão, após o recebimento do requerimento, notifique as pessoas que possam ser prejudicadas pela procedência do recurso “*para alegarem, no prazo de 15 dias, o que tiverem por conveniente*”.

¹⁶ Onde se prevê que “*o recurso tutelar previsto na alínea c) do n.º 1 só pode ter por fundamento a inconveniência... do ato ou da omissão nos casos em que a lei estabeleça uma tutela de mérito*”.

¹⁷ O Direito Financeiro e o Direito Tributário podem ser entendidos como subsetores do Direito Administrativo ou, nas palavras de Diogo FREITAS DO AMARAL, dois ramos do “*Direito Administrativo especial*”, dividido entre Direito Orçamental e da Contabilidade Pública e Direito Fiscal. Cfr. *Curso de Direito Administrativo*, 3.^a edição, Almedina, Coimbra, 2006, p. 178, posição não unânime na doutrina, uma vez que também há quem os considere ramos autónomos da ordem jurídica. Como dissemos, não se coloca em causa a sua evidente autonomia pedagógica, nem tampouco dogmática, mas apenas a sua autonomia científica, uma vez que também nos parece evidente que ambos, como áreas do direito público, regulam a organização, o funcionamento e a fiscalização de dois subsetores da *Administração Pública do Estado*, mais precisamente a *administração financeira* e a *administração tributária*.

Nos princípios encontramos, entre outros, o princípio da igualdade nas suas várias dimensões: (i) tratamento igualitário de situações iguais; (ii) proibição da discriminação e do arbítrio (iii) exigência de tratamento diferenciado de situações que se apresentem distintas.

Nas normas jurídicas que recorrem a conceitos indeterminados, vislumbra-se, designadamente, o n.º 1 do artigo 1.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (adiante LOPTC)¹⁸, o qual inseriu na jurisdição ao Tribunal de Contas (doravante TdC), entre outras matérias, a apreciação da “*boa gestão financeira*”¹⁹. Nesta sede poder-se-á relembrar o controlo da legalidade financeira a cargo do TdC, órgão do Estado, de soberania e de hétero-controlo financeiro e jurisdicional da atuação da Administração Pública, podendo efetivar “*responsabilidades por infrações financeiras*” (vide o último segmento do n.º 1 do artigo 1.º da LOPTC), competência no âmbito da qual poderá condenar os responsáveis pela violação do dever de *boa gestão financeira*, ou seja, por situações de má gestão financeira, traduzidas, nomeadamente, na aplicação indevida de dinheiros públicos (por exemplo, desvio de valores ou realização de pagamentos indevidos).

Sendo certo que a ponderação deste conceito indeterminado – boa gestão financeira – implica, por um lado, e em abstrato, que a gestão financeira se deva pautar por critérios de *prudência*, *racionalidade económica*, *eficácia* e *eficiência*, e *respeito pelos instrumentos de redistribuição* (que, no fundo, mais não são do que várias dimensões de uma boa gestão, mas que, também elas, se apresentam como conceitos indeterminados e até extravasam as fronteiras da ciência jurídica e adentram noutras ciências sociais, como a Economia), não menos certo é que, por outro lado, e decisivamente, tal ponderação também deverá ser feita em concreto e caso a caso, aqui afastando-se o legislador de uma definição fixa, ou rígida, dos deveres abrangidos pelo aludido conceito indeterminado.

Poder-se-á mencionar, também, os n.ºs 5 e 6 do artigo 61.º (epigrafado de “*Responsáveis*” e inserido na Secção II, intitulada de “*Da responsabilidade financeira reintegratória*”, do Capítulo V, por sua vez epigrafado “*Da efetivação de responsabilidades financeiras*”) da LOPTC que, a propósito da responsabilidade financeira a operar pela reposição de montantes de dinheiros ou valores públicos, empregam vários conceitos indeterminados.

Assim, se o mencionado n.º 5 se refere à “*culpa*” como pressuposto da responsabilidade financeira reintegratória do agente que desviou dinheiros ou valores públicos ou realizou pagamentos

¹⁸ A Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

¹⁹ Cfr. Paulo NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança. Contributo para uma Reforma do Controlo Financeiro Externo em Portugal*, Coimbra, 2014, p. 221.

indevidos, também é verdade que os comportamentos *culposos* suscetíveis de gerar aquele tipo de responsabilidade poderão ser vários, devendo cada conduta, passível de o integrar em abstrato, ser analisada casuisticamente.

Destarte, o n.º 6 recorre a conceitos indeterminados oriundos do direito adjetivo, como sejam a “*cooperação e a boa fé processual com o Tribunal*”, conjugando-os de seguida com conceitos que também poderão ser qualificados de indeterminados, embora aqui de forma mais discutível, do Direito (já substantivo) Financeiro: os “*princípios da boa gestão*”²⁰. Dissemos discutível porque poder-se-á suscitar a questão de saber se o recurso, pelo legislador, a normas jurídicas que não sejam regras, como os valores jurídicos ou os princípios jurídicos, mobiliza conceitos indeterminados ou uma figura afim. A locução “*boa gestão*” apela, inquestionavelmente, a um conceito indeterminado, o mesmo já não ocorrendo, pelo menos de forma clarividente, com a menção aos “*princípios*” enformadores desse tipo gestor.

Na mesma inserção sistemática, mas agora a propósito da responsabilidade financeira direta (dos agentes) ou subsidiária (dos membros do Governo, gerentes, dirigentes, entre outros potenciais responsáveis), a alínea c) do n.º 3 do artigo 62.º da LOPTC prevê a existência de responsabilidade financeira reintegratória subsidiária quando, no desempenho de funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, “*houverem procedido com culpa grave*”, este último (“*culpa grave*”) também um exemplo de um conceito indeterminado, além de gradativo por pressupor um grau mais elevado de culpa.

2.1.2. Em especial, no Direito Tributário

Pelo menos desde a reivindicação norte-americana de “*no taxation without representation*”, a que se assistiu nos Estados Unidos da América no contexto social que antecedeu a luta pela independência face à soberania da Coroa Britânica, a qual apontava para a exigência constitucional de qualquer imposto dever ser criado por lei, nesta residindo a legitimidade democrática da sua exigência, que o Direito Tributário, como subárea do Direito público, encontra no *princípio da legalidade* um dos seus pilares²¹.

²⁰ Transcreve-se a norma em questão para melhor enquadramento do leitor: “*Aos visados compete assegurar a cooperação e a boa fé processual com o Tribunal, sendo-lhes garantido, para efeitos de demonstração da utilização de dinheiros e outros valores públicos colocados à sua disposição de forma legal, regular e conforme aos princípios de boa gestão, o acesso a toda a informação disponível necessária ao exercício do contraditório*”.

²¹ Cfr. Jónatas E. M. MACHADO e Paulo NOGUEIRA DA COSTA, *Curso de Direito Tributário*, Coimbra, 2009, p. 47.

Naturalmente, o Direito Tributário é marcado por outros princípios, como os da *universalidade*, *igualdade* e *necessidade tributária*, *capacidade contributiva*, etc., também eles pautados pela latitude e por abrangerem várias dimensões.

Também nas *leis* que criam e regulam impostos, aliás na própria CRP, que, igualmente, prevê alguns, encontramos conceitos indeterminados, matéria que se apresenta de uma forma particularmente sensível, atento um corolário do mencionado princípio da legalidade: o da *tipicidade tributária*²².

Vejamos alguns exemplos.

No âmbito dos impostos sobre o rendimento (IRC e IRS) e apesar de o n.º 2 do artigo 104.º da CRP se inserir no âmbito da tributação das empresas, é pacífico que tal norma também se estende aos indivíduos e famílias, exigindo, portanto, que a tributação quer das pessoas coletivas quer das pessoas singulares seja feita segundo o seu “*rendimento real*”.

Ainda no artigo 104.º da CRP, o n.º 4 incumbe o legislador ordinário de, no âmbito da tributação do consumo, onerar “*os consumos de luxo*”.

No artigo Listas I e II do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado emprega-se o conceito indeterminado de “*reconhecido interesse público nacional*”.

No Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, conceitos como os de “*custos padrões conduza a desvios significativos*” (artigo 26.º, n.º 3), “*prejuízos fiscais*” (artigos 69.º a 71.º, entre outros) ou “*condições normais*” (artigos 26.º, n.º 4, e 107.º, n.º 2) também se apresentam como indeterminados.

No Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, o conceito de “*atividades de natureza e interesse cultural*” [álínea c) do n.º 2 do artigo 78.º-F e n.º 1 do artigo 152.º] é indeterminado.

²² Sobre a problemática vide Ana Paula DOURADO, *O princípio da legalidade fiscal. Tipicidade, conceitos jurídicos indeterminados e margem de livre apreciação*, Coimbra, 2003.

2.2. Noutros ramos do Direito, sobretudo privado, e na ordem jurídica da União Europeia (breve referência)

Já dissemos que os conceitos indeterminados não são uma categoria concetual exclusiva do Direito público, tendo ilustrado com a “*boa fé*”, presente também nos ramos do Direito privado. Nestes, e ainda que muito sumariamente, ilustremos alguns exemplos de preceitos indeterminados.

No Direito Civil situam-se nessa categoria, entre muitos outros, os conceitos de “*bons costumes*” e de “*ordem pública*” (consagrados por diversas vezes no Código Civil, nomeadamente nos artigos 271.º e 280.º)²³.

No Direito do Trabalho (mas também no Direito do Funcionalismo Público, aqui com a advertência de que voltamos a estar nos domínios do direito público) encontramos, entre outros, a “*justa causa*”, designadamente de despedimento e de resolução do contrato de trabalho (respetivamente artigos 351.º e 394.º do Código do Trabalho²⁴; e artigos 288.º, 297.º e 307.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas) ou o “*prejuízo sério*” eventualmente sofrido pelo trabalhador em caso de alteração do seu local de trabalho (artigo 194.º do Código do Trabalho) ou em situação de mobilidade (artigo 95.º Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

No Direito da União Europeia, o apuramento da responsabilidade civil extracontratual da União (bem assim do Banco Central Europeu, que, no quadro institucional daquela importantíssima organização internacional, merece autonomização, em virtude de usufruir de personalidade jurídica e orçamento próprio) é feito de acordo com os “*princípios gerais comuns aos direitos dos Estados membros*”, conceito indeterminado previsto no segundo e no terceiro parágrafos do artigo 340.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia²⁵.

3. Figuras afins

Diferentes dos conceitos indeterminados apresentam-se outras figuras do Direito, ainda que possam apresentar alguma semelhança ou afinidade com aqueles, como sejam a discricionariedade, a discricionariedade técnica e, mais discutivelmente, pensamos, os valores e os princípios jurídicos.

²³ Estes e outros exemplos podem ver-se em J. BAPTISTA MACHADO, *op. cit.*, p. 114.

²⁴ Cfr. António MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, 14.ª edição, Coimbra, 2009, p. 609.

²⁵ Para mais desenvolvimentos, vide Carlos CARRANHO PROENÇA, *Tutela Jurisdicional Efetiva no Direito da União Europeia*, Lisboa, 2017, pp. 587 e 588.

3.1. Discricionariedade

É sabido que a discricionariedade apela à ideia de escolha entre sentidos decisórios distintos. Ou seja, a Administração Pública (por exemplo, na área de financeira) opta por fazer algo, decidindo nesse sentido, quando também poderia ter escolhido, ou optado por realizar algo diferente, decidindo, nesta eventualidade, em sentido diverso. A discricionariedade distingue-se, assim, da vinculação, embora ambas resultem de normas jurídicas.

Com efeito, enquanto parâmetro de controlo, as regras jurídicas, legais ou regulamentares autorizam, por vezes, os órgãos das pessoas coletivas que integram a Administração Pública, nas suas atuações, a optar por uma determinada decisão de entre várias decisões possíveis e alternativas, ou, talvez melhor, por um sentido decisório em detrimento de outros também legalmente admissíveis. Dito ainda de outro modo, a lei permite à Administração Pública que, mediante uma escolha, faça algo quando poderia ter optado por fazer algo distinto; ou decida em determinado sentido quando poderia ter decidido em sentido distinto.

Não se trata, saliente-se, de uma escolha totalmente livre, ou arbitrária (caprichosa), mas antes de uma opção parametrizada por critérios de racionalidade, isto é, a escolha ocorre dentro de determinados limites e sempre na prossecução do interesse público²⁶, cabendo lembrar que a decisão discricionária é objeto de fiscalização, seja o controlo efetuado pela própria Administração (no âmbito dos instrumentos de autocontrolo), trata-se do escrutínio levado a cabo pelos Tribunais (no quadro de vias de hétéro-controlo)²⁷.

Os parâmetros previstos na lei e aos quais as decisões discricionárias devem obediência podem variar, conferindo à Administração Pública uma maior ou uma menor amplitude na escolha que lhe competirá fazer²⁸. Quanto maior for essa amplitude, maior será o âmbito da liberdade de decisão e menor será a vinculação da decisão administrativa, da mesma forma que quanto maior se apresentar o domínio das vinculações, menor será o campo da liberdade decisória, isto é, da escolha

²⁶ Nesta prossecução do interesse público, que também configura um princípio fundamental norteador da atividade administrativa (artigo 266.º, n.º 1, da CRP), já encontramos algum tipo de vinculação, a que João CAUPERS chama de vinculação *tendencial*. Cfr *Introdução ao Direito Administrativo*, 9.ª edição, Lisboa, 2007, p. 76.

²⁷ Não se confunda, portanto, a *discricionariedade* com o *mérito* (ou conveniência ou oportunidade), que é um conceito que visa alcançar a *boa (ou até a melhor) decisão administrativa*, este sim, tradicionalmente insuscetível de controlo jurisdicional, isto é, de um juízo de (des)valor ou de (des)conformidade em relação à juridicidade a realizar pelos tribunais administrativos.

²⁸ Alguns exemplos de normas jurídicas, constantes de atos legislativos, conferidoras de margem de liberdade a órgãos de pessoas coletivas que integram a Administração Pública podem ler-se em João CAUPERS, *op. cit.*, pp. 73 a 75.

discricionária deixada ao decisor público, pelo que é a discricionariedade que se assume como um verdadeiro *poder*, ao passo que a vinculação se apresenta antes como um *dever*.

Aspetos como os (i) da *competência* do órgão para a adoção da decisão, (ii) da sua *finalidade* e (iii) dos seus *pressupostos de facto* são vinculados (e não discricionários), o mesmo acontecendo em relação (iv) à sua *forma* e (v) *formalidades*, nomeadamente no que tange à fundamentação, se estas exigências resultarem de exigências legais.

A discricionariedade resulta da intenção do legislador, o qual entendeu que, para uma melhor prossecução de determinado interesse público, a Administração Pública deve poder optar por um conteúdo decisional de entre vários possíveis. Na discricionariedade, a qual também pressupõe a correta interpretação da norma de Direito Administrativo, o órgão decisor da Administração Pública conclui que o legislador optou pela incompleição daquele preceito e investiu nele, enquanto aplicador do Direito, uma margem de liberdade de apreciação do circunstancialismo fáctico presente na adoção da decisão, e deu-lhe alguma latitude.

Sendo verdade que se vislumbra uma menor vinculação à lei nas decisões dos órgãos aplicadores do direito – sejam órgãos da Administração Pública, trate-se dos Tribunais que os controlam – que passam pela aplicação de conceitos indeterminados (comparativamente ao que acontece com os conceitos fixos ou rígidos) mas também pelo exercício de poderes discricionários (relativamente ao que sucede com os poderes vinculados), não menos verdade é que a discricionariedade e os conceitos indeterminados não se confundem. Com efeito, nestes o legislador não confere poderes discricionários à Administração Pública, não obstante a invista no dever de, previamente à aplicação das respetivas normas, os interpretar e valorar e, nesta tarefa, preencher e concretizar tais conceitos. Este preenchimento e concretização não passa, porém, pela realização de escolhas ou opções decisórias como sucede na discricionariedade, tal como não se rege por critérios de oportunidade. A interpretação correta do preceito indeterminado, ainda que se encontre dependente de uma apreciação valorativa da concreta situação de facto, já o dissemos, será apenas uma, a qual não deixa de ser, portanto, um exercício vinculado²⁹.

²⁹ Neste cotejo, parece-nos pertinente a observação de J. BAPTISTA MACHADO, *op. cit.*, p. 115, que reconduz as situações de discricionariedade ao *princípio da oportunidade* e os conceitos indeterminados ao *princípio da legalidade*.

3.2. Discricionariedade técnica

Distinta da discricionariedade propriamente dita afigura-se a *discricionariedade técnica*, na qual não está em causa o reconhecimento, pela lei, à Administração Pública de uma liberdade decisória em sentido próprio, que comporta uma margem de escolha, antes resulta das insuficiências do Direito Administrativo, e da própria ciência jurídica, e, conseqüentemente, da remissão para outras ciências, outros domínios do conhecimento ou outras áreas do saber.

Na verdade, fruto de uma maior intensidade da intervenção do Estado na sociedade e de uma crescente tecnicidade das atuações administrativas, por vezes a lei remete o seu intérprete e aplicador para outras ciências, como as ciências económicas e empresariais (imprescindíveis no Direito Financeiro, em especial no domínio do controlo financeiro, que se afigura necessariamente técnico), onde cabem, por exemplo, os conceitos de “*racionalidade*” e “*sustentabilidade económica*”, “*eficiência*” e “*eficácia*”, ou as ciências da natureza, como a biologia (imprescindíveis em novos setores do Direito que também derivaram do Direito Administrativo, como o Direito do Ambiente ou o Direito do Mar), cujo horizonte compreende, por exemplo, o conceito de “*sustentabilidade ambiental*”.

Por outro lado, nos pressupostos de facto de algumas normas jurídicas vislumbram-se situações que carecem de uma apreciação especial, designadamente no que concerne a aspetos *técnicos* situados fora da ciência jurídica. Serão os casos, por exemplo, das decisões que devam ser tomadas por órgãos especializados, legalmente previstos e tecnicamente habilitados a realizar juízos técnicos (v.g. um júri de especialistas para avaliar provas no âmbito de um concurso público para determinado cargo ou para a avaliar certos trabalhos).

Não se trata aqui, portanto, da discricionariedade propriamente dita, de que acima falámos, no sentido da presença da tal margem, ou liberdade, de *opção na decisão a tomar*, mas sim de discricionariedade técnica, ainda que também esta se caracterize por margem liberdade de *apreciação*, a qual condiciona (isto é, subtrai a liberdade) a decisão que será tomada com base nessa apreciação.

Assim, a alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, ao atribuir competência ao TdC para apreciar, além da legalidade, “*a economia, eficácia e eficiência, segundo critério técnicos, da gestão financeira das entidades referidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno*”, emprega conceitos que relevam no âmbito da discricionariedade técnica. O mesmo se diga em relação ao n.º 1 do artigo 50.º, do mesmo

diploma legal, ao incumbir o TdC, no âmbito da fiscalização sucessiva, e por referência às entidades previstas no artigo 2.º, de apreciar, além da legalidade, “*a economia, eficiência, e eficácia da sua gestão financeira*”, e à alínea h) do n.º 3 do artigo 54.º, igualmente da LOPTC, que estabelece que os relatórios que encerram os processos de verificação externa das contas apreciam, se for caso disso, a “*economia, eficiência e eficácia da gestão financeira*”.

A discricionariedade técnica também não se confunde com os conceitos indeterminados que existem no Direito, porquanto estes, tratando-se de conceitos jurídicos, são preenchidos através de critérios fornecidos pela ciência do Direito; além disso, neles, o legislador não remete para outras ciências.

No entanto, também será de conceber a existência de “conceitos indeterminados” noutras ciências distintas da ciência jurídica, nomeadamente noutras ciências sociais como a ciência económica (v. g. os conceitos de *sustentabilidade, eficiência, eficácia da gestão financeira*), uma vez que aquela categoria concetual não será apanágio apenas do Direito. Nessas ciências o preenchimento dos respetivos conceitos indeterminados será feito à luz de critérios próprios fornecidos por essas áreas do saber.

3.3. Valores e princípios?

Mais difícil, ou menos clarividente, se apresenta a diferenciação entre dois tipos de normas jurídicas: as que empregam conceitos indeterminados e as que consagram valores e princípios jurídicos.

Os valores e os princípios jurídicos, por contraposição às regras de direito, são “normas” (conceito que aqui empregamos numa aceção ampla, que abrange as três manifestações normativas da ordem jurídica: as regras, os princípios e os valores jurídicos) compatíveis com vários graus de otimização³⁰ ou que comportam diversos níveis de concretização, situando-se num grau de abstração superior ao das normas em sentido restrito (ou das regras jurídicas)³¹, pelo que a valoração, ou juízo, do seu respeito, ou desrespeito, não se apresenta absoluto. A “liberdade de conformação” do preceito de direito apresenta-se bem maior nos valores e nos princípios jurídicos, mais maleáveis, comparativamente ao que ocorre com as regras jurídicas, estas “mais determináveis”, rígidas, densas ou fixas.

³⁰ Cfr. João CAUPERS, *op. cit.*, p. 76.

³¹ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *op. cit.*, p. 1144.

A observância dos valores da *dignidade humana* (artigo 1.º da CRP) ou da *justiça* (artigo 202.º, n.º 1, da CRP, e 8.º do CPA), a salvaguarda dos princípios da *prossecação do interesse público* (artigos 266.º, n.º 1, da CRP, e 4.º do CPA) ou da *igualdade* (artigos 13.º e 266.º, n.º 2, da CRP, e 6.º do CPA), por exemplo, coadunam-se com vários níveis de otimização por eles comportados, devendo as decisões administrativas, para estarem de acordo com eles, conformar-se com um desses níveis: aquele que se revelar exigível em função da situação concreta em análise.

Até certo ponto, os valores e os princípios jurídicos são normas dotadas “apenas” de estatuição, efeito ou consequência jurídica, faltando-lhe, portanto, a previsão ou os pressupostos de facto, aspeto que lhes confere maior amplitude ou abertura. É precisamente nesta ausência de previsão que, talvez, reside a diferença entre os conceitos indeterminados e os princípios e os valores jurídicos.

A distinção entre os conceitos indeterminados e os valores e os princípios jurídicos não se afigura fácil, nem simples, se é que se justifica. Esta constatação e inquietação podem ser evidenciadas com a seguinte indagação: até que ponto os valores e os princípios não serão, eles próprios, exemplos de “normas” que empregam conceitos indeterminados?

Na relação entre regras e princípios jurídicos, ouçamos a lição de J. J. GOMES CANOTILHO quando, começando por reconhecer a particular complexidade distintiva, alude ao critério do “*grau de determinabilidade*” para referir que “*na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador, do juiz), enquanto as regras são susceptíveis de aplicação directa*”³².

Na verdade, também se constata que, com alguma frequência, os conceitos indeterminados surgem em preceitos legais consagradores de princípios jurídicos.

Por exemplo, o *princípio da proporcionalidade*, tal como enunciado no artigo 7.º do CPA, é enformado pela “*prossecação do interesse público*” (este um conceito indeterminado); o mesmo sucede em relação ao *princípio da decisão* (artigo 13.º do CPA), onde também se alude àquele conceito indeterminado (nos n.ºs 1 e 3); o n.º 3 do artigo 162.º do CPA, relativo ao regime da nulidade no quadro da invalidade dos atos administrativos, refere-se a vários *princípios*, entre os quais os “*princípios da boa fé*”, como critério da possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos.

Quanto a nós, estes exemplos ilustram as dificuldades de demarcação de fronteiras, se é que existem, entre o que são conceitos indeterminados e o que são princípios jurídicos.

³² *Vide op. cit.*, p. 1144.

4. O preenchimento da indeterminação conceptual e alguma liberdade para o ativismo judicial

Chegados aqui, impõe-se responder à questão de saber como preencher a indeterminação dos conceitos? A resposta está, em parte, subjacente à formulação da mesma: o *preenchimento* dos conceitos indeterminados é essencial.

Mas como se opera a esse preenchimento?

Paralelamente ao que ocorre com as normas que contemplam conceitos fixos ou rígidos, isto é, determinados, o preenchimento dos conceitos indeterminados, naturalmente, não dispensa a tarefa interpretativa da norma jurídica consagradora do conceito indeterminado *sub judice*, antes a convoca com particular acuidade. Além disso, o preenchimento dos conceitos indeterminados apresenta-se um domínio que melhor demonstra a importância do artigo 9.º do Código Civil, fornecedor dos critérios da interpretação da lei, transversais a todo o edifício jurídico.

Nesse preenchimento, e em particular no âmbito do Direito Administrativo em toda a sua extensão, aqui se abarcando as suas subáreas do Direito Financeiro e do Direito Tributário, evidentemente participam os órgãos da Administração Pública e, em última instância, os órgãos jurisdicionais que normalmente os controlam (Tribunais Administrativos e Fiscais, e TdC).

A verificação, ou não, da *facti-species* da norma consagradora de conceitos indeterminados conduz, porém, o intérprete a uma especial valoração das circunstâncias específicas do caso concreto em análise³³ ou, por outras palavras, a uma apreciação em concreto da situação em causa. Na verdade, os conceitos indeterminados ou as cláusulas gerais permitem “*a adaptação da norma à complexidade da matéria a regular, às particularidades do caso ou à mudança das situações*”³⁴.

O correto sentido e alcance da norma jurídica (ou do seu *tatbestand*) que contempla conceitos indeterminados, se se preferir o resultado da tarefa hermenêutica a que o intérprete da norma chega, já o dissemos, não deixará de ser apenas um, tal como ocorre nas normas que não empregam tais conceitos, ou seja, nas que utilizam conceitos fixos ou determinados. No entanto, as circunstâncias do caso concreto e real de vida *sub judice* condicionam tal resultado, seja na conclusão da sua verificação, seja na conclusão oposta. Significa isto que o preenchimento do conceito indeterminado

³³ Com efeito, e na esteira de J. BAPTISTA MACHADO, *op. cit.*, p. 114, trata-se de preceitos “*carecidos de preenchimento valorativo*”.

³⁴ Assim J. BAPTISTA MACHADO, *op. cit.*, p. 114.

é feito caso a caso e tendo em conta as circunstâncias específicas do caso concreto, portanto, *casuisticamente*.

Aliás, os conceitos indeterminados (ou os preceitos vagos ou as cláusulas gerais) são, nas palavras de José de OLIVEIRA ASCENSÃO, uma manifestação de uma “*tendência para a individualização na aplicação de normas*”³⁵ e de resolução de casos, onde o autor também insere uma figura por nós qualificada como afim: a da atribuição de poderes discricionários; distinguindo-se de outra tendência, oposta àquela: a *tendência das soluções generalizadoras*.

Preenchimento valorativo e concretização casuística afiguram-se, portanto, essenciais na determinação (isto é, na avaliação ou no juízo do seu preenchimento) dos conceitos indeterminados.

Em especial, os órgãos da Administração Pública devem motivar ou fundamentar as suas decisões, expondo, de forma coerente, pertinente e plausível o juízo valorativo administrativo manifestado, o qual exprimirá não só a concretização do conceito, como os critérios avaliativos empregues, assim demonstrando os argumentos da formação da sua convicção.

Relacionado com este problema levanta-se também a questão de saber se os Tribunais Administrativos poderão sindicar a interpretação de conceitos indeterminados constantes da lei operada pelos órgãos da Administração Pública, a qual convoca o *princípio constitucional da separação de poderes* e a questão, com ele conexas, de saber se existe uma *reserva da administração*. Sem ser nossa pretensão entrar a fundo neste problema pertinente, o qual justificaria outro trabalho, não deixaremos de referir que, tratando-se a verificação do preenchimento, ou não, dos conceitos indeterminados de um problema essencialmente interpretativo, diremos que sim.

Com efeito, se é certo que os conceitos indeterminados constam de normas cujo sentido e alcance carece de uma tarefa interpretativa e valorativa a cargo do competente órgão da Administração Pública, não menos verdade é que tais conceitos também pressupõem um entendimento comum, assente em critérios fornecidos pela própria norma. Nesse exercício interpretativo e valorativo ter-se-á em conta o sistema jurídico e a intenção do legislador, pelo que, no preenchimento e na concretização dos conceitos indeterminados, a Administração Pública não deixará de desenvolver uma atividade vinculada, concluindo pela solução do caso concreto que, em princípio, e de acordo com a sua convicção coerente e razoavelmente fundamentada, será a correta. A interpretação da lei, incluindo a dos conceitos indeterminados, não se rege nem por uma liberdade subjetiva nem por critérios de oportunidade, estando antes em causa um *poder* (ou, talvez melhor

³⁵ Cfr. *op. cit.*, pp. 227 e 228. No mesmo sentido J. BAPTISTA MACHADO, *op. cit.*, p. 114.

dito, um dever) *vinculado*, logo sujeito ao controlo jurisdicional. Na verdade, a concretização do juízo pelo órgão da Administração Pública e os inerentes critérios de avaliação não são absolutamente livres, porquanto devem ser adequados, razoáveis e coerentes³⁶.

No escrutínio jurisdicional a que o juízo valorativo administrativo está sujeito também se vislumbra algum espaço para atuações marcadas pelo *ativismo judicial*, uma vez que a interpretação sistemática, teleológica e evolutiva, partindo da letra da lei, porém considerando também quer o espírito do sistema, quer a intenção do legislador, quando extravasa estes dois elementos, a ponto de quebrar a neutralidade que, normalmente, caracteriza a atuação do poder judicial, a isso dá cobertura.

³⁶ Neste sentido, *vide* o acórdão da 2.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo, de 27 de novembro de 2013, processo n.º 1159/09, disponível *in*: www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/d3fa5d25ce444b4c80257c3600544933?OpenDocument

ATIVIDADE DO TRIBUNAL

**PARECER SOBRE A CONTA
GERAL DO ESTADO – 2022**

27/09/2023

**Relator: Conselheira Ana Margarida
Leal Furtado**



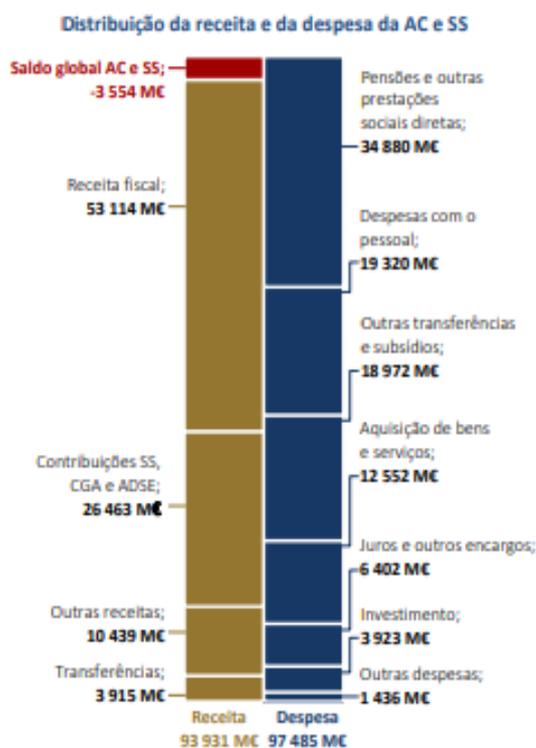
ANO 2022 / CONTA GERAL DO ESTADO /
PARECER / TRIBUNAL DE CONTAS

SUMÁRIO

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2022, o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado, tendo formulado 57 recomendações ao Governo e à Assembleia da República, que visam suprir as fragilidades detetadas e que suportam a emissão de um juízo com reservas e ênfases.

- 1. Em 2022, a Conta Geral do Estado registou um défice de 3 554 M€ (1,5% do PIB), o que representa uma melhoria de 4 741 M€ face a 2021 e um regresso à trajetória de equilíbrio orçamental, sendo, ainda assim, um défice três vezes superior ao melhor resultado do período pré-pandemia (-1 007 M€ em 2019).** A despesa e a receita, face a 2021, aumentaram 5 019 M€ (5,4%) e 9 760 M€ (11,6%), respetivamente. O défice refletiu o impacto das medidas de apoio público, criadas para colmatar os efeitos decorrentes do choque geopolítico, incluindo os da inflação, que totalizaram 5 582 M€, e foi parcialmente compensado pela cessação da maioria dos apoios concedidos no contexto da pandemia de COVID-19, cuja despesa decresceu 1 075 M€. Releva também o acréscimo de 14,5% das receitas fiscais (mais 6 743 M€) e de 9,3% das contribuições para a segurança social e Caixa Geral de Aposentações (mais 2 258 M€), em resultado, sobretudo, da inflação e do aumento do emprego e das remunerações.

2. A Conta inclui a execução orçamental de 482 entidades da administração central e a conta consolidada de 12 entidades da segurança social. Seis entidades da administração central estão omissas deste universo. Em 2022, o saldo negativo na conta da administração central (-7 622 M€) foi, em grande medida, compensado pelo excedente da conta da segurança social (4 068 M€), que refletiu o forte aumento da receita e dos saldos orçamentais. Note-se, no entanto, que o crescimento da receita reflete uma situação predominantemente conjuntural. Já as pressões do lado da despesa assumem um carácter estrutural, com impacto na necessidade de financiamento da despesa com pensões, através de transferências do Orçamento do Estado, que, em 2022, registaram um acréscimo de 1 027 M€ (+10,8%), para assegurar a cobertura do aumento extraordinário de pensões (139 M€) e do complemento excepcional de pensões (987 M€).
3. A receita totalizou 93 931 M€, com 85% deste montante proveniente de receita fiscal e de contribuições para segurança social e Caixa Geral de Aposentações. A despesa totalizou 97 485 M€, dos quais 56% referentes a pensões (e outras prestações) e a despesas com o pessoal. Para além dos apoios decorrentes das medidas para minorar o impacto do choque geopolítico, verificaram-se aumentos da despesa em quase todas as restantes componentes, sendo de destacar: 1 079 M€ (9,4%) na aquisição de bens e serviços (sobretudo na área da saúde), 580 M€ (1,7%) nas pensões e prestações sociais e 313 M€ (1,6%) nas despesas com pessoal (essencialmente nas áreas da saúde e da administração interna). As despesas de investimento aumentaram apenas 460 M€ e refletiram, essencialmente, despesas associadas a infraestruturas ferroviárias e a investimentos militares na área da defesa. Com carácter predominantemente duradouro, são particularmente relevantes as pensões pagas pela segurança social e Caixa Geral de Aposentações, no valor de 30 701 M€, registando o maior aumento dos últimos 4 anos (mais 1 766 M€ face a 2021).



- 4. A dívida pública manteve-se elevada totalizando 259 326 M€. O aumento que se tem verificado na despesa (20% nos 5 últimos anos) tem limitado a redução da dívida pública que, em valor nominal, cresceu ainda 3 254 M€ face a 2021.** Apesar de mais de metade da dívida direta ter como credores o Banco de Portugal (43,3%) e o Banco Central Europeu (8,6%), a principal fonte de financiamento líquido do ano foram as famílias, através da subscrição de certificados de aforro que, beneficiando de uma taxa de juro atrativa, aumentaram 7 157 M€. Por sua vez, os encargos com juros totalizaram 5 800 M€, uma redução de 6% face a 2021, por dizerem ainda respeito a dívida emitida em anos anteriores a taxas de juro mais baixas (ou negativas). O aumento da dívida nos últimos 5 anos (mais 22,1 mil M€), em paralelo com os riscos derivados do prolongamento das tensões geopolíticas, da subida das taxas de juro e da finalização/redução dos programas de compra de ativos por parte do Banco Central Europeu, potencia os riscos do financiamento futuro, especialmente tendo em conta o elevado montante de dívida a refinar entre 2024 e 2027.
- 5. Apesar de incluir informação mais completa sobre as garantias, o Relatório da Conta não comporta uma análise do risco orçamental associado a situações de execução das responsabilidades contingentes.** Em termos acumulados, as garantias prestadas ascenderam a 18 825 M€ (menos 1 679 M€ que em 2021), sendo de salientar os riscos associados a eventuais situações de execução das responsabilidades contingentes por garantias prestadas a entidades fora do perímetro orçamental (14 747 M€, menos 1 115 M€ que em 2021), que se revestem de particular importância porque, a serem executadas, têm impacto na despesa e na dívida e, por essa via, na Conta Geral do Estado e na sustentabilidade das finanças públicas.
- 6. Ainda que não afetem o défice, o Tribunal assinala que subsistem operações classificadas como ativos financeiros que visam prosseguir, essencialmente, objetivos sociais e de política pública, não se destinando a produzir retorno financeiro.** Em 2022, enquadrava-se nesta situação o aumento de capital do grupo TAP, no valor de 304 M€. Em contabilidade nacional, algumas destas operações são reclassificadas passando, desse modo, a ser incluídas no apuramento do saldo.

7. Duas das áreas com relevância na gestão financeira pública do ano – os fluxos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e a descentralização – apresentam fragilidades de reporte que dificultam a sua análise e controlo.

A execução do PRR é significativamente inferior às estimativas apresentadas à UE e os registos contabilísticos apresentam insuficiências. A execução orçamental da despesa do PRR registada na Conta de 2022 foi de 970 M€, sendo a acumulada de 1 042 M€ (despesa consolidada), o que é significativamente inferior às estimativas apresentadas à União Europeia (5 428 M€). Esgotados que estão dois anos do período de execução do PRR, que deve ser integralmente cumprido até 2026, verifica-se que o nível de execução orçamental apurado nos beneficiários diretos e finais do PRR, até 31 de dezembro de 2022, é de apenas 19% do valor estimado no cronograma de execução financeira para o período em questão. Foram identificadas insuficiências nos registos contabilísticos e diferentes práticas, entre organismos beneficiários da administração central e da segurança social, de contabilização do recebimento e da utilização dos fundos com origem no PRR. Em resultado, os registos contabilísticos espelhados na Conta Geral do Estado de 2022 não refletem a totalidade das verbas recebidas pelos beneficiários do PRR, o que afeta a fiabilidade da informação e prejudica a monitorização da execução orçamental do PRR.

A Conta não inclui informação que evidencie com detalhe a dimensão orçamental da descentralização apesar de se tratar de uma relevante política pública. Relativamente à transferência de competências do Estado para as autarquias locais e entidades intermunicipais, não foi incorporado na Conta um relato orçamental que integre informação suficientemente detalhada acerca das verbas transferidas, por área e regime legal associado, situação que deve ser colmatada, atendendo à importância estratégica, ao nível nacional e local, do processo de descentralização, bem como à dimensão do seu impacto financeiro.

8. Verificam-se atrasos crescentes e progressos limitados nos projetos de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental que colocam em risco o seu financiamento no âmbito do PRR e impossibilitam a certificação da Conta Geral do Estado de 2023 pelo Tribunal. Do total de 122 M€ de financiamento previsto, apenas se encontram executados 2,5 M€ (2%). Uma Conta, com base nos novos instrumentos previstos pela Lei de Enquadramento Orçamental, incluindo demonstrações financeiras, encontra-se já previsivelmente adiada, pelo menos, por mais 3 anos. Ao nível da aplicação do SNC-AP pelas entidades públicas, apesar de mais 68

entidades, pela primeira vez, terem prestado contas ao Tribunal no novo referencial contabilístico, estas cobrem ainda apenas cerca de um quarto da despesa total da Conta.

- 9. A reforma, iniciada há mais de oito anos, abrange áreas reconhecidas pelo Governo como essenciais para a melhoria do reporte financeiro público. Porém, a falta de progressos mantém o reporte da presente Conta Geral do Estado, em grande medida, semelhante ao de anos anteriores.** Os atrasos abrangem as diversas componentes da reforma, incluindo os projetos basilares como a Entidade Contabilística Estado e a orçamentação por programas, pelo que se exigem esforços acrescidos para a sua concretização, incluindo o desenvolvimento dos sistemas de informação. Desde logo, o plano de implementação da lei de enquadramento orçamental, embora tenha sido ajustado no início de 2022, encontra-se em revisão. A Entidade Contabilística Estado, apesar de já regulamentada, está ainda dependente de desenvolvimentos concetuais (incluindo o modelo de gestão e controlo da tesouraria) e da aquisição de soluções aplicacionais. Quanto à orçamentação por programas, o decreto-lei que define as respetivas especificações e as orientações, previsto para junho de 2021, continua em falta. Por sua vez, o programa piloto - Programa Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar, apresentado no Orçamento do Estado para 2022, foi de âmbito restrito e utilidade limitada, uma vez que não associou os recursos utilizados à maioria dos indicadores de resultados previamente definidos.
- 10. A falta de progressos na implementação do projeto referente à orçamentação por programas originou, mais uma vez, um reporte da despesa por programa orçamental na Conta de 2022 baseado numa mera distribuição orgânica sem valor acrescentado.** Este reporte não reflete a alocação de recursos pelas políticas públicas e a informação no Relatório da Conta sobre resultados obtidos não tem ligação à componente de custos, o que impede que constitua um instrumento útil na avaliação da eficiência da despesa pública.

PROCESSO ORÇAMENTAL

- 11. Os progressos no reporte sobre a execução das medidas de política vieram reforçar a articulação e a coerência entre os documentos do processo orçamental verificando-se, porém, a ausência de um adequado enquadramento plurianual.** O Relatório da Conta identifica, para a quase totalidade das medidas, o respetivo impacto orçamental. Por outro lado, o enquadramento plurianual de políticas, objetivos orçamentais e de limites de despesa do Orçamento para 2022 foi afetado, pelo facto de a proposta de lei das Grandes Opções 2022-2026 só ter sido apresentada com a proposta de Orçamento do Estado para 2023, o Programa de

Estabilidade 2022-2026 não ter dado a conhecer as opções de política e a aprovação do Quadro Plurianual das Despesas Públicas só ter ocorrido no âmbito do Orçamento para 2023.

- 12. Algumas componentes da receita e despesa apresentam, desde 2017 e de forma recorrente, desvios entre as previsões orçamentais e a execução.** Estes desvios traduzem-se na suborçamentação da receita fiscal e de contribuições sociais e na sobreorçamentação da receita de fundos europeus e da maioria das rubricas de despesa, em especial o investimento, que, em 2022, ficou 1 968 M€ abaixo do previsto.
- 13. Tem crescido o recurso a dotações especiais no orçamento do Ministério das Finanças que, durante o ano, são utilizadas, sobretudo, para fazer face a despesas suborçamentadas da Educação e da Saúde.** A utilização destas dotações no reforço de outras praticamente duplicou entre 2019 e 2022 (de 760 M€ para 1 506 M€). Esta prática contraria o princípio da especificação, reduz a utilidade da previsão da despesa por programas orçamentais e distorce o objetivo destes instrumentos de gestão orçamental. A dotação provisional (564 M€), que visa fazer face a despesas excecionais, não previsíveis e inadiáveis, foi utilizada, sobretudo, no reforço de dotações suborçamentadas, incluindo despesas com pessoal da Educação (220 M€). Por sua vez, a dotação centralizada “regularização de passivos e aplicação de ativos” (433 M€), inscrita em ativos financeiros (sem impacto no saldo), foi utilizada no reforço de despesas efetivas da saúde e da segurança social (com impacto no saldo).

CONTA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

- 14. A receita da administração central (71 294 M€) cresceu 7 450 M€ (11,7%), mesmo tendo as medidas para mitigar o choque geopolítico reduzido a receita fiscal em 2 142 M€.** A receita fiscal, que totalizou 52 884 M€, registou um aumento de 6 725 M€, sendo o desempenho do IVA responsável por metade desta variação e o IRC por perto de um terço.
- 15. A receita fiscal está subavaliada em 754 M€ por contabilização incorreta, designadamente no âmbito do apoio extraordinário às famílias.** Verificaram-se deduções à receita que deveriam ter sido contabilizadas como despesa: i) 611 M€ no IRS relativos à medida de apoio extraordinário às famílias, indevidamente contabilizados como reembolsos; ii) 143 M€ relativos a encargos de liquidação e cobrança da Autoridade Tributária e Aduaneira. Acresce que parte destes encargos (119 M€) estão sobreavaliados, por terem sido apurados com base no total da receita fiscal de IRC, IRS e IVA, ao invés de, tal como determina a lei, uma estimativa para as receitas resultantes da atividade com ações de inspeção e fiscalização.

- 16. A falta de progressos na implementação do regime de contabilização das receitas do Estado (aprovado há 23 anos) continua a penalizar o rigor e a tempestividade da informação contabilística.** Um dos aspetos centrais deste regime que continua por aplicar é a interligação dos sistemas de gestão da receita com os sistemas centrais, o que conduz a atrasos na classificação e registo da receita e à ausência de uma clara identificação de todos os responsáveis pela contabilização.
- 17. As receitas fiscais consignadas totalizaram 4 388 M€ (8,3% da receita fiscal) e refletem uma prática que se tem acentuado desde 2018, condicionando uma gestão financeira global.** Esta prática não vai ao encontro do princípio da não consignação previsto na Lei de Enquadramento Orçamental de que todas as receitas devem servir para cobrir todas as despesas previstas.
- 18. A dívida incobrável (8 693 M€) representa mais de um terço da dívida por cobrar coercivamente pela Autoridade Tributária e Aduaneira (24 281 M€) e, desde 2016, mais do que duplicou.** Consta-se que cerca de dois terços desta dívida respeitam a contribuintes com atividade cessada em IVA e que para o aumento assinalado contribuíram as crises financeiras, a situação de pandemia de COVID-19 e a crise energética, bem como a alteração da jurisprudência quanto à contagem do prazo que decorre até à prescrição da dívida. Para promover o cumprimento das obrigações fiscais pelos contribuintes, para 2022, foram introduzidos novos regimes que facilitam o pagamento de dívidas em prestações (antes ou após a instauração do processo de execução fiscal), que terão impacto na evolução futura da carteira de dívida.
- 19. A despesa da administração central (78 916 M€) aumentou 4 449 M€ (6,0%), perto de metade em medidas de resposta aos efeitos do choque geopolítico (2 128 M€).** Neste âmbito, destacam-se os apoios para redução das tarifas do gás (1 000 M€) e da eletricidade (500 M€), executados pelo Fundo Ambiental, e o complemento excecional a pensionistas (339 M€), pago pela CGA. Foram também significativos os aumentos verificados na aquisição de bens e serviços na área da saúde (867 M€) e nas transferências para a administração local (500 M€), designadamente para financiar processos de descentralização de competências.
- 20. Apesar de, no final de 2022, os pagamentos em atraso há mais de 90 dias se terem reduzido para 72 M€, ao longo do ano mantiveram uma média mensal de 547 M€.** Esta diminuição reflete, sobretudo, o efeito das dotações de capital para cobertura de prejuízos dos estabelecimentos de saúde EPE. Ainda assim, essas dotações foram insuficientes para fazer face ao pagamento da totalidade dos encargos vencidos dessas entidades (507 M€ no final do ano), traduzindo a necessidade de rever o seu modelo de financiamento.

- 21. Os sistemas centrais do Ministério das Finanças continuam a não incluir o registo de valores materialmente relevantes de operações extraorçamentais, o que prejudica o controlo da movimentação de fundos pelas entidades do perímetro orçamental.** Tal continua a não suceder devido a inadequação dos sistemas de informação e falhas de reporte das entidades (abrangendo, pelo menos, 4 321 M€ de receita e 4 400 M€ de despesa) ou por desenho incompleto do procedimento (caso da entrega aos municípios e às regiões autónomas da parte que lhes cabe nos impostos cobrados, 5 614 M€ em 2022, sem que esteja identificada a entidade responsável por autorizar a despesa extraorçamental e assegurar o respetivo registo contabilístico).
- 22. O reporte da Conta Geral do Estado sobre a dívida pública é incompleto e inconsistente.** A Conta omite o stock da dívida dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas que ascende a 29 656 M€ (mais 284 M€ do que em 2021). Por outro lado, os mapas da Conta sobre a dívida direta do Estado recorrem a óticas e conceitos diferentes, dificultando a compreensão dos dados relativos a alguns instrumentos de dívida, pese embora a inclusão de notas explicativas contribua para minimizar estas dificuldades.
- 23. Apesar de algumas melhorias, a informação relativa ao património financeiro reportada na Conta é ainda incompleta, não suprimindo a falta de demonstrações financeiras.** O valor do património financeiro apurado pelo Tribunal é de 126 143 M€, menos 1 257 M€ do que em 2021, sendo mais de metade da carteira (64,2%) constituída por ativos relativos a entidades integradas no perímetro da Conta, resultando num património financeiro consolidado de 45 218 M€. A carteira do Estado continua a incluir ativos que carecem de revisão e de uma gestão mais eficiente, especificamente no que respeita a ativos sem perspetiva de gerar valor ou com custos de gestão superiores aos valores a recuperar e, ainda, sobre entidades extintas ou em processo de liquidação. Por sua vez, no final de 2022, mais de metade do património financeiro dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas (54,2%) era detido por cinco entidades: a Agência para a Competitividade e Inovação - IAPMEI, a Caixa Geral de Aposentações, a Parvalorem, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e a Parpública.
- 24. Continuou a verificar-se a sobrevalorização da despesa com ativos financeiros.** Em 2022, foram injustificadamente contabilizados como ativos financeiros 1 052 M€ (1 064 M€ em 2021) relativos a entradas de capital em empresas públicas, para cobertura de prejuízos.

- 25. Não se verificaram progressos na inventariação do património imobiliário do Estado e a informação que consta do Relatório da Conta é muito limitada e pouco fiável, mesmo quanto às operações do ano.** Mantêm-se fragilidades inerentes ao próprio Sistema de Informação de Imóveis do Estado, o que limita as condições necessárias para a existência de demonstrações financeiras, uma componente fundamental da futura conta da Entidade Contabilística Estado. Acresce que o desenvolvimento de um novo sistema de informação, atualmente enquadrado no PRR, regista atrasos devido a procedimentos ainda em curso e à falta de aprovação de peças contratuais, que têm condicionado a obtenção do respetivo financiamento. Apesar de o novo sistema de informação ser fundamental, tal não dispensa a aprovação de um Programa de Gestão do Património Imobiliário e de um Programa de Inventariação (os últimos aprovados abrangeram o período 2009- 2012), previstos no respetivo regime jurídico e essenciais para uma abordagem estratégica e integrada da gestão do património imobiliário. Quanto às operações imobiliárias do ano, apurou-se uma receita de alienação de imóveis de 104 M€ e despesa com terrenos, habitações e edifícios de 322 M€, sendo de relevar omissões e inconsistências de 78 M€ entre a informação do Relatório da Conta e a registada pelas entidades na execução orçamental.
- 26. A informação da Conta sobre o saldo de tesouraria é incompleta por omitir, em particular, as disponibilidades que as entidades estão autorizadas a deter na banca comercial.** Mesmo assim, o saldo da tesouraria do Estado, no final de 2022, ascendeu a 12 822 M€ (mais 159 M€ face a 2021).
- 27. Verificou-se uma diminuição do número de entidades em incumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado, embora tenha aumentado o número de entidades dispensadas por lei e por despacho.** Em 2022, 28 entidades detinham indevidamente 48 M€ de disponibilidades fora do Tesouro (face a 54 entidades e 263 M€ em 2021) e 169 entidades foram dispensadas do cumprimento da unidade de tesouraria, cobrindo disponibilidades num total de 6 716 M€ (149 entidades e 5 881 M€ em 2021). Acresce que subsiste a necessidade da revisão do quadro legal da tesouraria do Estado com vista a suprir a fragmentação legislativa neste domínio.
- 28. Apesar da evolução favorável, o reporte da despesa fiscal na Conta ainda apresenta limitações por abranger apenas cerca de dois terços dos benefícios fiscais (208 em 321).** Foram reportados 16 441 M€ de despesa fiscal, mais 4 136 M€ (33,6%) do que em 2021, traduzindo uma subida associada à generalidade dos impostos. A despesa fiscal respeitante aos “Residentes não habituais” totalizou 1 360 M€ e constitui 67,2% da despesa fiscal do IRS e a

segunda mais elevada de 2022 (só ultrapassada pela relativa ao IVA); face a 2021, aumentou 401 M€ (41,8%), em reflexo do aumento do número de residentes não habituais. Apesar de ser essencial o apuramento completo da despesa fiscal, para que se possa avaliar a atualidade e eficácia dos benefícios, pelo confronto entre o seu custo e os objetivos extrafiscais que visam atingir, a Unidade Técnica prevista desde 2020 para, entre outros objetivos, fazer essa avaliação não se encontra operacional. Acresce que, devido à desatualização do classificador dos benefícios fiscais, são considerados valores cada vez mais elevados na rubrica residual “outros assuntos económicos” (82,5% da despesa fiscal total), reduzindo a utilidade desta classificação.

29. Em 2022 ficaram por concretizar autorizações da Assembleia da República para a criação de novos benefícios. Foram criados novos benefícios (incentivo fiscal à recuperação, isenção de IVA de certos produtos, redução transitória da taxa de IVA no fornecimento de eletricidade e dispensa de entrega de metade do terceiro pagamento por conta de IRC). Porém, ficaram por concretizar as autorizações da Assembleia da República ao Governo para criar deduções ambientais em sede de IRS e o regime de benefícios fiscais relativamente ao Programa de Valorização do Interior.

CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

30. Em 2022, a conta da segurança social registou o maior saldo dos últimos anos, com o saldo efetivo a atingir 4 068 M€, mais 74,7% do que no ano anterior, devido sobretudo a uma receita de contribuições e quotizações sem precedente e a um crescimento da despesa próximo de zero. As dinâmicas positivas no mercado de trabalho ao nível do emprego e das remunerações declaradas, bem como a recuperação da cobrança de receita, cuja arrecadação esteve suspensa em anteriores anos, e a integração de um maior número de trabalhadores no sistema traduziram-se num aumento muito significativo de 2 362 M€ (11,8%) na receita de contribuições e quotizações, que ascendeu a 22 316 M€, e numa diminuição da despesa, designadamente de 281 M€ (-21,9%) com o subsídio de desemprego.

Por sua vez, a redução da despesa no âmbito da pandemia de COVID-19 em 1 321 M€ (-68,8%) permitiu absorver o impacto, praticamente do mesmo valor, das medidas de mitigação do aumento de preços da energia e dos produtos alimentares decorrentes do choque geopolítico (1 310 M€). Assim, apesar do aumento verificado na despesa com pensões e complementos de 1 248 M€ (6,6%), que ascendeu a 20 137 M€, a despesa efetiva (31 459 M€) cresceu apenas 221 M€ (0,7%).

31. O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social desvalorizou 188 M€, não obstante as entradas de capital terem sido 3 081 M€, devido ao resultado de gestão da carteira bastante negativo (-3 269 M€). De facto, a evolução da conjuntura internacional, com a mudança de perceção em relação ao risco da inflação e a alteração da política monetária com sucessivas subidas de taxas de juros, que se repercutiram na desvalorização da dívida pública e nos mercados acionistas, originando rendibilidades menores e até negativas para a generalidade dos seus ativos. As entradas de capital ocorridas em 2022 tiveram um acréscimo de 2 465 M€ face a 2021 e resultaram sobretudo de 2 601 M€ da transferência do saldo anual do sistema previdencial-repartição (581 M€ em 2021) e de 479 M€ (34 M€ em 2021) de receitas fiscais consignadas (297 M€ de parte da receita do IRC, 148 M€ de receita do adicional ao IMI e 34 M€ do adicional de solidariedade sobre o setor bancário). O Fundo é um instrumento importante para a promoção da sustentabilidade da segurança social, visando contribuir para a estabilização financeira futura do sistema previdencial, sendo que esta perda de valor levou a que, no final de 2022, o Fundo valesse 22 992 M€, o que corresponde a 144,3% da despesa anual com pensões suportada por aquele sistema, suficiente para satisfazer apenas 17,3 meses destes encargos, inferior ao ano anterior e aquém do objetivo de cobertura de 24 meses.

32. Houve progressos no reporte disponível na Conta, continuando, no entanto, o exame da conta da segurança social prejudicado. A exígua informação disponível na Conta Geral do Estado, constituindo apenas um relatório sintético em anexo ao relatório da Conta, e o facto de o sistema de informação financeira da segurança social não integrar as operações contabilísticas 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 e a extração automática dos documentos da Conta, condicionam a análise passível de efetuar. Acresce a inexistência de certificações legais de contas e pareceres nas contas individuais de entidades da segurança social (do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e do Instituto da Segurança Social da Madeira), bem como as reservas e ênfases identificados naquelas que foram emitidas, que denotam fragilidades, designadamente ao nível do imobilizado, da dívida de terceiros, provisões para cobrança duvidosa e especialização de exercícios e que têm vindo a ser alvo de reservas por parte do Tribunal em anteriores Pareceres.

33. Diplomas e normas legais, com impacto na segurança social, carecem de revisão há alguns anos, não se tendo verificado progressos em 2022. A conta da segurança social é igualmente condicionada por insuficiências legais e regulamentares decorrentes: da não constituição de património próprio do Fundo de Garantia Salarial e ausência de regulamentação nacional para parte do seu financiamento; da inexistência de diplomas reguladores da tesouraria única da segurança social e da fixação dos limites das aplicações de capital realizadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social; e da existência de discrepâncias no quadro legal do financiamento, designadamente no que respeita à componente capitalização do sistema previdencial. Carece ainda de revisão, no âmbito do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, a portaria que regulamenta a política de investimento, bem como a norma que determina a afetação de parte da receita de IRC, cuja formulação é inexecutável.

34. Não obstante as melhorias ocorridas em 2022, o balanço consolidado não traduz a verdadeira posição financeira da SS. Pela primeira vez, e indo ao encontro do recomendado pelo Tribunal há vários anos, verificou-se a relevação de juros vencidos sobre dívidas de contribuintes, no montante de 2 901 M€, com constituição de provisão de 2 365 M€ desse valor, e conseqüente impacto no ativo líquido e nos fundos próprios, pelo reflexo de 536 M€ nos resultados transitados e do ano. **Persistem, no entanto, omissões e erros significativos, bem como inconsistências na aplicação de princípios e práticas contabilísticas:**

- **Subvalorização dos passivos**, por não refletir a existência de passivos pela atribuição de direito às prestações sociais a pagamento, apresentando apenas os passivos decorrentes de prestações sociais processadas, mas que não foram recebidas pelos beneficiários. Dada a materialidade, esta situação compromete a obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira da segurança social, afetando igualmente a transparência do impacto das decisões que venham a ser tomadas neste âmbito, como sejam os aumentos extraordinários das pensões.
- **Subvalorização da dívida de contribuintes**, uma vez que, em incumprimento do princípio da especialização do exercício, para 43,3% das dívidas, no valor de 6 022 M€, não são calculados juros vencidos e também pela existência de contas de juros de mora com saldos credores (contranatura) no montante de 41 M€.
- **Sobrevalorização da dívida de clientes** por não registo da sua incobrabilidade, continuando relevadas nas demonstrações financeiras dívidas para as quais não há qualquer possibilidade de recuperação.

- **Inconsistência de 101 M€ da dívida de prestações sociais a repor**, sendo o saldo relevado no balanço superior ao que consta nas contas correntes dos beneficiários.
- **Fragilidades no controlo e contabilização dos bens imóveis**. Verifica-se falta de relevação contabilística de imóveis e situações de imóveis relevados por valor nulo, bem como a não incorporação das obras de beneficiação nos respetivos números de imobilizado dos edifícios e a não segregação do valor do terreno do valor do edificado, fatores relevantes para o valor das amortizações. Acresce que a existência de 425 imóveis devolutos contraria uma utilização eficiente do capital existente, situação que carece de avaliação, uma vez que os imóveis detidos pela segurança social devem ser utilizados na prossecução das suas atividades ou para a obtenção de rendimento. O valor do património imobiliário da segurança social – constituído por 3 124 imóveis – tende a estar afastado do valor de mercado, pelo que se deverá aproveitar a implementação do SNC-AP e a possibilidade de mensuração pelo valor patrimonial tributário quando não exista informação fiável e atualizada sobre o custo.
- **Fragilidades no controlo e contabilização dos bens móveis**, devido à sua incorreta classificação, bem como à falta de uniformidade e a erros na atribuição de vida útil, com impacto nas amortizações.

35. O resultado líquido foi de 242 M€, uma quebra de 2 327 M€ (-90,6%) face a 2021. O acentuado decréscimo do resultado líquido resultou dos movimentos verificados nos três grupos de resultados: a) operacionais (2 699 M€) com um aumento substancial de 1 676 M€ (163,9%), muito suportado pela evolução das contribuições; b) extraordinários (801 M€), com um aumento de 57 M€ (7,6%), assente no efeito líquido das correções relativas a anos anteriores e nas reduções de amortizações e provisões; c) financeiros (-3 258 M€), com uma forte quebra de 4 060 M€ (-506,5%) devido, essencialmente, ao desempenho da atividade do FEFSS.

36. A segurança social, em 2022, arrecadou apenas 19 m€ ao abrigo do princípio da onerosidade, ascendendo o valor por cobrar a 20 M€. A aplicação do princípio da onerosidade (sujeição da ocupação ou utilização dos imóveis por outras entidades públicas ao pagamento de uma contrapartida) a vários imóveis desde 2019 tem-se traduzido numa arrecadação de receita bastante reduzida e numa acumulação de dívidas por cobrar, uma vez que os procedimentos e ações de controlo desenvolvidos não têm sido suficientemente eficazes, continuando por participar a execução fiscal as dívidas neste âmbito.

CONTA CONSOLIDADA

- 37. Mantêm-se problemas no processo de consolidação que, ainda que não afetem o saldo, sobrevalorizam a receita e despesa.** O processo de consolidação continua incompleto, pelo que não foram “eliminados” todos os fluxos materialmente relevantes que ocorrem entre as entidades pertencentes ao perímetro da Conta, sobrevalorizando a receita e a despesa em, pelo menos, 347 M€ de venda/aquisição de bens e serviços e 511 M€ relativos a juros da dívida pública direta transacionável.
- 38. O défice da Conta Geral do Estado encontra-se subvalorizado em 36 M€ por errada contabilização de parte da receita do leilão 5G que já tinha sido registada em receita em 2021 pela ANACOM.** Assinala-se ainda o risco de se repetir o erro, tendo em conta que também podem vir a ser entregues ao Estado 392 M€ de taxas já cobradas pela ANACOM e aos quais poderão ainda acrescer cerca de 113 M€ de taxas a arrecadar.
- 39. Existem inconsistências na receita e despesa por desatualização do classificador económico.** A correção da receita e da despesa é também afetada pela inadequação do classificador económico, que tem resultado na utilização de rubricas residuais para registo de valores materialmente relevantes, por não existir rubrica mais adequada. Esta situação é agravada pelo facto de, nos termos do decreto-lei de execução orçamental de cada ano, ser permitido a um conjunto de entidades utilizar um classificador simplificado, comprometendo a transparência e o próprio controlo dos valores da Conta.

OUTROS FLUXOS FINANCEIROS

- 40. Os fluxos financeiros entre Portugal e a UE apresentaram em 2022 um saldo de 3 509 M€, inferior em 36,5% ao ano anterior, destacando-se a diminuição registada nas transferências para Portugal,** tendo em conta o menor volume de transferências no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e a aproximação da fase final do PT 2020. Nas transferências de Portugal para a UE, identificaram-se situações de incumprimento de prazos de pagamento, por falhas na articulação entre entidades, que originam o pagamento de juros de mora. Quanto às transferências recebidas da UE, verificaram-se diferenças entre os valores reportados na Conta e os apurados nos procedimentos de validação, resultantes de reportes incorretos das entidades intermediárias dos Fundos à Direção-Geral do Orçamento e de incorreções na agregação utilizada na apresentação dos dados.

- 41. Na sequência do observado pelo Tribunal em anteriores pareceres, mantém-se a necessidade de acelerar o ritmo de execução dos fundos europeus,** para evitar a perda de fundos e para que os mesmos contribuam eficazmente para o combate à crise económica e financeira derivada da pandemia de COVID-19, agravada pelos efeitos da guerra na Ucrânia. Salienta-se, neste âmbito, o ainda avultado investimento por executar/validar no PT 2020 até ao final de 2023 (4 356 M€), coincidente com a execução de um elevado montante de fundos provenientes da UE (cerca de 60 000 M€) associados a vários instrumentos financeiros, nomeadamente, ao Plano de Recuperação e Resiliência e ao quadro financeiro plurianual 2021-2027 (PT 2030).
- 42. Os fluxos financeiros para as regiões autónomas apresentam uma tendência estável e para as autarquias locais uma trajetória crescente, influenciada pelo processo de descentralização de competências.** Em 2022, estes fluxos totalizaram 885 M€ e 5 541 M€, respetivamente, e abrangem a participação destas entidades nos principais impostos (IRS, IRC e IVA) e outras verbas afetas a finalidades específicas, incluindo empréstimos ou fundos europeus. Nas regiões autónomas, os valores estão em linha com a tendência dos últimos anos, só interrompida em 2021 por um maior volume de transferências de fundos europeus, enquanto os fluxos para as autarquias locais dão continuidade a uma trajetória crescente (+7,8% face a 2021), associada ao processo de descentralização de competências. No segundo semestre de 2022, estes fluxos passaram a ser pagos pelo Fundo de Financiamento da Descentralização (469 M€), refletindo a concentração de recursos para os municípios fazerem face a competências específicas que, até então, estavam afetos a vários ministérios. Em sentido inverso, os fluxos recebidos pela administração central compreendem o reembolso de empréstimos concedidos e respetivos juros (166 M€ e 79 M€) e, no caso das autarquias locais, abrangem também transferências que constituem receita de escolas (85 M€), da Administração Central do Sistema de Saúde (49 M€) e de empresas de transportes (27 M€).
- 43. O Relatório da Conta não apresenta informação estruturada e completa relativa aos fluxos com o setor empresarial do Estado.** O Tribunal apurou que o financiamento líquido deste setor totalizou 4 431 M€ (menos 1 440 M€ do que em 2021), destinando-se 70,8% a empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias. As limitações do Relatório derivam da informação apresentada se restringir às operações efetuadas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças e, simultaneamente, extravasar o âmbito do setor, por incluir fluxos com empresas da administração regional e local e alguns fundos com autonomia administrativa e financeira.

- 44. O Relatório da Conta deveria apresentar uma abordagem mais detalhada dos apoios concedidos a entidades não pertencentes à administração pública, dada a sua materialidade e natureza não reembolsável.** Os apoios concedidos a entidades fora do setor das administrações públicas ascenderam a 5 949 M€, sendo o aumento de 1 643 M€ face a 2021 explicado, sobretudo, pelas medidas na área do ambiente, para amortecer o efeito do crescimento dos preços da energia nas famílias e nas empresas. A natureza não reembolsável destes apoios exige um escrutínio rigoroso, que passa pela transparência da informação, sobretudo quanto às finalidades que visam atingir. Apesar de obrigatória a publicitação dos apoios concedidos a particulares, subsistem abordagens distintas no reporte o que tem condicionado a qualidade da informação. É necessário clarificar o conceito destes apoios e harmonizar a informação a divulgar no Relatório da Conta, uma vez que os dados das entidades nem sempre coincidem com a execução orçamental e a informação da Conta revela inconsistências entre mapas. (Cfr. ponto C.4.3.2)
- 45. Em 2022, não foram concedidos novos apoios ao setor financeiro, embora se tenha verificado uma despesa de 7 M€ de encargos com a reprivatização do BPN.** Pela primeira vez, desde o início da crise financeira internacional de 2007/2008, verificou-se um saldo favorável ao Estado (165 M€), apesar de o valor acumulado continuar negativo (-21 883 M€). A receita totalizou 173 M€, relativos a amortização de empréstimos concedidos e recebimento de dividendos. O valor nominal dos ativos no final do ano (10 414 M€) corresponde a cerca de metade dos encargos líquidos suportados, fundamentando uma fraca expectativa de virem a ser recuperados. Em 2022 assinala-se ainda o aumento de capital do Novo Banco através da conversão dos direitos atribuídos ao Estado ao abrigo do Regime Especial Aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos que, conforme ficara acordado no Contrato de Venda e Subscrição celebrado com a Lone Star, diluiu apenas a participação pública no banco através do Fundo de Resolução, com o acionista privado a manter a participação de 75%.



ANO 2022 / CONTA DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA / CONTA DE GERÊNCIA /
PARECER / RELATÓRIO DE AUDITORIA /
TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER E RELATÓRIO SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA – ANO ECONÓMICO DE 2022

12/07/2023

Processo n.º 44/2022-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 2022

SUMÁRIO

O presente Parecer é cometido ao Tribunal de Contas (TdC) nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º 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 266.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho (Lei do Orçamento do Estado – LOE/2022).

O TdC auditou as demonstrações financeiras e orçamentais da Assembleia da República (AR), anexas, reportadas a 31 de dezembro de 2022, as quais compreendem:

- o Balanço, que evidencia um total de 65.803.088,65 € e um total de Património Líquido de 63.266.812,03€, incluindo um Resultado Líquido do período de 4.480.681,39€, 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 134.388.895,85€, a Demonstração da Execução Orçamental da Despesa que evidencia um total de 108.369.553,42€ e um Saldo Orçamental para a Gerência Seguinte de 26.019.342,43€.

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 2022, o seu desempenho financeiro, a execução 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).

Bases para o juízo

A auditoria financeira que serviu de base ao juízo sobre a Conta teve por referência os princípios e as normas acolhidos no Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais do TdC, os quais são consistentes com a ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de auditoria no Sector Público, da International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), com a Carta Ética do TdC e o Código de Conduta dos seus Serviços de Apoio.

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

Outras matérias relevantes

Refira-se que, em 2022, a Demonstração da Execução Orçamental da Despesa evidencia subvenções para as campanhas eleitorais e para os partidos políticos, no montante de 26,6 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 2022, atenderam às competências exclusivas do TdC.

Responsabilidades do Conselho de Administração (CA) pela apresentação das demonstrações financeiras e orçamentais

O 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.

Competência do TdC na auditoria das demonstrações financeiras e orçamentais

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.

Outros Requisitos Legais e Regulamentares

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 SOBRE A
CONTA DA PRESIDÊNCIA DA
REPÚBLICA – ANO ECONÓMICO DE
2022**

12/07/2023

Processo n.º 45/2022-AUDIT

**Relator: Conselheiro Mário António
Mendes Serrano**

***“com declaração de voto”**



**ANO 2022 / 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 2022**

SUMÁRIO

O presente Parecer foi emitido nos termos do n.º 1 do artigo 266.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho (Lei do Orçamento do Estado para 2022 – LOE 2022).

O TdC auditou as demonstrações financeiras e orçamentais da Presidência da República (PR) anexas, reportadas a 31 de dezembro de 2022, as quais compreendem:

- o Balanço, que evidencia um total de 25.326.298,35 € e um total de Património Líquido de 22.456.907,42 €, incluindo um Resultado Líquido do Período de 104.347,63 €, 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 de Desempenho Orçamental, a Demonstração da Execução Orçamental da Receita, que evidencia um total de 19.787.866,07 €, a Demonstração da Execução Orçamental da Despesa, que evidencia um total de 18.057.045,70 € e um Saldo orçamental para a gerência seguinte de 1.866.889,49 €, e o Anexo às Demonstrações Orçamentais.

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 PR, em 31 de dezembro de 2022, o seu desempenho financeiro, a execução 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).

Bases para o juízo

A auditoria financeira que serviu de base ao juízo sobre a conta teve por referência os princípios e as normas acolhidos no Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais do TdC, os quais são consistentes com a ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de auditoria no Sector Público, da International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), com a Carta Ética do TdC e o Código de Conduta dos seus Serviços de Apoio.

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

Responsabilidades do Conselho Administrativo pela apresentação das demonstrações financeiras e orçamentais

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

- preparação de demonstrações financeiras e orçamentais 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.

Competência do TdC na auditoria das demonstrações financeiras e orçamentais

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 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.

Outros Requisitos Legais e Regulamentares

O TdC entende que o relatório de gestão foi preparado de acordo com os requisitos legais e regulamentares aplicáveis e 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*, em virtude de ainda não ter sido implementada, tendo a entidade apresentado o motivo para esta insuficiência no Anexo às Demonstrações Financeiras.

ACÓRDÃO N.º 9/2023 – 1.ªS/SS

28/03/2023

Processo n.º 2073/2022

**Relator: Conselheiro Nuno Miguel
P. R. Coelho**

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO
POR ILEGALIDADE / AVALIAÇÃO DAS
PROPOSTAS / CADERNO DE ENCARGOS /
CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CRITÉRIO DA
PROPOSTA ECONOMICAMENTE MAIS
VANTAJOSA / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO /
DOCUMENTOS / EXCLUSÃO DA PROPOSTA /
EXECUÇÃO DO CONTRATO / FATORES DE
AVALIAÇÃO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA
/ RECUSA DE VISTO

SUMÁRIO

1. Num contrato público celebrado na sequência de concurso público a adjudicação é sempre realizada por apelo ao critério da proposta economicamente mais vantajosa – cfr. Art.º 74.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP) – determinada através de uma das duas modalidades multifator ou monofator previstas legalmente.
2. Por seu turno, o Art.º 70.º, n.º 1 do mesmo CCP dispõe que as propostas são analisadas em todos os seus atributos, representados pelos fatores e subfatores que densificam o critério de adjudicação e termos ou condições, sendo as propostas constituídas e formalizadas nos moldes descritos nos Art.ºs 56.º e ss. do mesmo CCP.
3. Como decorrência lógica de tal regime, devem ser excluídas as propostas que não sejam constituídas por todos os documentos exigidos, nomeadamente documentos que em função do objeto do contrato a celebrar e dos aspetos da sua execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, contenham os atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar, bem como aquelas que apresentem algum dos atributos que violem os parâmetros base fixados no caderno de encargos ou que apresentem quaisquer termos ou condições que violem aspetos da execução do contrato a celebrar, por aquele não submetidos à

concorrência - cfr., conjugadamente, os Art.ºs 57.º, n.º 1, alínea b), 70.º, n.º 2, alíneas a) e b), e 146.º, n.º 2, alínea d), todos do CCP.

4. Assim, tal exclusão deve ter lugar quando as propostas ou a proposta em causa não incluem todos os elementos relativos a determinado fator - a saber, a expressa indicação do número de horas pelo qual se propunham executar o contrato - e quando ele se constitui como um atributo da proposta não sujeito a concorrência.
5. Por outro lado, quando a entidade adjudicante opte pela determinação dessa proposta economicamente mais vantajosa pela modalidade multifator estatui o Art.º 139.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP) que deve ser elaborado um modelo de avaliação das propostas que explicita claramente os fatores e os eventuais subfatores relativos aos aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos.
6. Assim, a insuficiente e incoerente definição dos critérios de adjudicação conducente à apresentação e conseqüente escolha de propostas com características diferentes não se afigura uma opção sustentada em critérios de rigor, eficiência e de boa gestão que a lei impõe, na medida em que as propostas não são comparáveis entre si, nem resulta demonstrado que a proposta adjudicada tenha sido a mais favorável.
7. O que se constata acontecer num critério de adjudicação em que no subfator horas só se pontua positivamente os concorrentes que apresentem uma proposta cuja execução excede o número de horas mínimas, mas não é indicado no caderno de encargos, designadamente nas suas cláusulas técnicas, que a proposta tinha como atributo não submetido à concorrência aquele número mínimo de horas; e que só estava submetido à concorrência o número de horas que excedesse aquele mínimo.
8. E, ainda, quando no mesmo caderno de encargos (ou no seu complemento programa de procedimento), os potenciais concorrentes não conseguem retirar, com clareza, que tinham de indicar na sua proposta o número mínimo de horas que se propunham prestar (atributo não submetido à concorrência), nem que poderiam indicar um número de horas superior a esse, de forma a verem a sua proposta valorizada na avaliação (elemento submetido à concorrência).
9. Sabendo, do mesmo modo, que os fatores de avaliação não podem conferir à entidade adjudicante uma liberdade incondicional na adjudicação de contratos públicos, isto porque aqueles mesmos fatores de avaliação devam ser suficientemente densificados e ser formulados em termos claros, precisos e unívocos.

10. Esta indefinição lesa claramente os princípios da concorrência, publicidade e transparência que norteiam a contratação pública – Art.º 1.º-A, n.º 1 do CCP -, além da violação da legalidade dos princípios europeus sobre processo concorrencial aberto, em particular, os Art.ºs 107.º, n.º 1, 120.º, e 173.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).
11. A indefinição do critério de adjudicação, associada à omissão ou incoerência das necessárias cláusulas técnicas do caderno de encargos, e a falta de fixação dos limites mínimos neste caderno de encargos impossibilitaram a escolha da melhor proposta (“economicamente mais vantajosa”) e podem ter levado ao desincentivo à apresentação de eventuais melhores propostas, com eventuais repercussões no resultado financeiro do contrato, o que, nos termos da alínea c) do n.º 3 do Art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, constitui, de per si, motivo de recusa de visto do respetivo contrato.
12. Do mesmo modo se podendo concluir que o resultado financeiro do procedimento de formação dos contratos seria outro caso não tivesse ocorrido a admissão ilegal da proposta vencedora e caso estivessem definidos de forma clara e objetiva o critério de avaliação e as cláusulas técnicas em falta.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO
POR ILEGALIDADE / AQUISIÇÃO DE BENS /
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / EXPERIÊNCIA
PRÉVIA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA /
PRINCÍPIO DA IGUALDADE / RECUSA DE
VISTO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA

ACÓRDÃO N.º 17/2023 – 1ªS/SS

06/06/2023

Processo n.º 239/2023

**Relator: Conselheiro Miguel
Pestana de Vasconcelos**

SUMÁRIO

1. A aquisição de bens ou serviços no mercado para a satisfação de necessidades públicas por via de contratação tem no seu cerne o princípio da concorrência, de forma a permitir a obtenção do melhor resultado económico na relação custo/benefício. Para tal, é necessário que os diversos agentes possam concorrer entre si na apresentação de propostas.

2. A introdução de limitações injustificadas ou desproporcionadas atinge não só o interesse do Estado, mas o das próprias empresas a quem é, por essa via, negado o acesso a determinados mercados públicos, o que viola o princípio da igualdade, estruturante da atuação das entidades públicas.
3. A exigência, no caderno de encargos, como requisitos mínimos, aos consultores e ao gestor, de experiência prévia em projetos relacionados com o Cartão de Cidadão ou Chave Móvel Digital, e ainda, de experiência “na gestão e coordenação de equipas intra e interministeriais, de, pelo menos, 2 anos, limita a concorrência.
4. Os requisitos ligados à experiência prévia implicam uma restrição da concorrência, com efeito fortemente limitativo do universo de potenciais cocontratantes, suscetível de gerar um efeito de exclusividade sucessiva: só aqueles que tenham tido contratos sobre esse serviço com aquela entidade podem concorrer; só com aqueles com quem tenha contactado poderá a entidade pública, por força das limitações que se autoimpõe, contratar.
5. Da argumentação nada se retira quanto à necessidade específica ligada ao serviço de consultadoria a prestar, que exija que só um gestor e consultores com experiência prévia em projetos relacionados com o Cartão de Cidadão ou Chave Móvel Digital o possa realizar. Também não se retira que outras entidades, sem experiência direta naquele particular serviço, mas com competência técnica para aquele âmbito de atividade, não o possam fazer.
6. Acresce que a exigência de o gestor ter experiência “na gestão e coordenação de equipas intra e interministeriais, de pelo menos 2 anos” restringe, ainda mais, o leque de potenciais concorrentes, já de si estreito, em clara violação do artigo 1.º-A, n.º 1 do [CCP](#).
7. As ilegalidades em causa limitam fortemente a concorrência ao restringir a participação de outros agentes económicos que poderiam ter apresentado melhores propostas, potenciando a alteração do resultado financeiro do contrato - que é fundamento da recusa de visto nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea c) [LOPTC](#).

ACÓRDÃO N.º 26/2023 – 1ªS/SS

24/10/2023

Processo n.º 962/2023

Relator: Conselheira Sofia David

ADICIONAL AO CONTRATO / AUTORIZAÇÃO
PRÉVIA DAS TUTELAS / DELEGAÇÃO DE
COMPETÊNCIAS / DESPESA NOVA / DESPESAS
PLURIANUAIS / INSCRIÇÃO DOS ENCARGOS
PLURIANUAIS / VISTO COM
RECOMENDAÇÃO

SUMÁRIO

1. Se através de um adicional a um contrato se alarga o período temporal da execução do contrato inicial e se assumem despesas que ultrapassam o valor autorizado pelas tutelas para o contrato inicial, está-se a assumir uma despesa nova, que não cabe na autorização dada para o contrato inicial;
2. Se essa nova despesa vai dar origem a pagamentos em vários anos económicos, está-se frente a uma nova despesa plurianual;
3. O legislador institui um regime próprio para as despesas plurianuais, que é mais exigente do que o que está consagrado para as despesas anuais. Com relação às despesas plurianuais o legislador exigiu que para além da autorização da despesa que é dada pelos órgãos que dirigem os vários serviços, se verifique uma outra autorização, prévia àquela, das respetivas tutelas.
4. Relativamente à administração central, direta e indireta, exige-se uma autorização prévia dada pelo ministro do respetivo sector, ou pelas respetivas tutelas - pelo ministro do orçamento ou das finanças e da tutela do setor. Relativamente à administração local e regional, exige-se uma autorização prévia das assembleias municipais ou regionais. No que diz respeito às empresas públicas – que não estejam abrangidas pelo regime da [Lei n.º 151/2015, de 11/09](#) (Lei de Enquadramento Orçamental – LEO), v.g. por não serem entidades reclassificadas – exige-se a autorização é dada pelo titular da função acionista. Esta autorização tanto pode ser conferida por via da aprovação de planos ou programas, como por ato singular, individual.

5. A autorização prévia das tutelas cumpre uma função autorizativa da despesa que opera na fase administrativa, mas que também vale para a fase contabilística, de assunção da própria despesa ou do compromisso. Ou seja, uma vez dada esta autorização na fase inicial do processo, não tem de repetir-se posteriormente, aquando da assunção do compromisso – cf. art.º 52., n.º 8, da [LEO](#).
6. As empresas públicas reclassificadas estão sujeitas às regras orçamentais e ao processo orçamental previsto na LEO – cf. art.ºs 1 e 2.º, n.º4, da [LEO](#).
7. No que concerne a estas empresas, a assunção de encargos plurianuais tem de ser precedida de uma autorização prévia das respetivas tutelas - cf. art.ºs 6.º, n.º 1, al. a), da Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso, aprovada pela [Lei n.º 8/2012, de 21/02](#), 11.º do [Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06](#), 45.º, n.º 8, do [Decreto-Lei n.º 10/2023, de 08/02](#), 22.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06](#), 25.º do [Decreto-Lei n.º 155/92, de 28/07](#), 14.º, n.º 1 e 25.º, n.º 5, al. b), do [Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03/10](#) e 52.º, n.º 8, da [LEO](#).
8. O art.º 11.º, n.ºs 5 e 6, do [Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06](#), conjugado com o art.º 45.º, n.º 12, do [Decreto-Lei n.º 10/2023, de 08/12](#), permitem a delegação de competências nos órgãos de direção das entidades públicas empresariais, através de despacho do Ministro das Finanças e da tutela, dos poderes autorizativos indicados no art.º 22.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06](#). Só se permite uma delegação específica de competências, não delegações genéricas.
9. A falta de autorização prévia das respetivas tutelas para a assunção de despesas plurianuais acarreta a nulidade do procedimento que esteve na base do respetivo contrato, por omissão de uma formalidade essencial e legalmente exigida e a nulidade da deliberação do órgão diretivo da empresa pública, que assume a despesa plurianual sem ter ocorrido a prévia autorização das tutelas. Esta invalidade conduz à nulidade do contrato celebrado por invalidade consequente - cf. art.ºs 283.º, n.º 1 e 284.º, n.º 2, do [CCP](#).
10. Frente a despesas plurianuais, exige-se a inscrição dos encargos plurianuais no Sistema Central de Encargos Plurianuais– cf. art.ºs 5.º, n.ºs 2, 3, 6.º, n.º 3, da [LCPA](#), 7.º, n.º 3, 13.º do [Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06](#) e 45.º, n.º 10, do [Decreto-Lei n.º 10/2023, de 08/02](#).
11. A falta deste registo ou o registo de um compromisso que não seja válido implica a nulidade do próprio contrato – cf. art.º 5.º n.º 3, da [LCPA](#).

12. A nulidade que advém da falta de autorização prévia das tutelas e da falta de inscrição dos encargos obriga, necessariamente, à recusa de visto e não permite a concessão de um visto com recomendação, conforme decorre do art.º 44.º, n.º 3, als. a) e b) e n.º 4, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela [Lei n.º 98/97, de 26/08](#).
13. Só se tivessem sido sanadas aquelas omissões, ainda que num momento procedimental inadequado, é que seria possível equacionar a concessão de um visto com recomendação, por se considerar, neste último caso, que se haviam reformado os atos inválidos.

AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL /
CESSÃO DA POSIÇÃO CONTRATUAL EM
EMPRÉSTIMOS / CONSOLIDAÇÃO DE DÍVIDA
DE CURTO PRAZO / EMPRESA LOCAL /
EMPRÉSTIMOS A CURTO, MÉDIO E LONGO
PRAZO / MUNICÍPIO / ENCARGOS PLURIANUAIS
/ ORÇAMENTO MUNICIPAL / PROCEDIMENTO
PARA A CONTRAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS

ACÓRDÃO N.º 28/2023 – 1ªS/SS

31/10/2023

Processo n.º 481/2023

Relator: Conselheira Sofia David

SUMÁRIO

1. No âmbito de um acordo de cessão da posição contratual em 5 empréstimos, contraídos por uma empresa local e que se pretendem assumidos por um município, exige-se que a deliberação da Assembleia Municipal que autoriza a assunção dos correspondentes encargos plurianuais se funde na indicação precisa e atualizada da dívida que se pretende assumir e respetivas condições contratuais, v.g., taxa de juro e spread, prazo, indicação dos empréstimos a assumir, respetiva finalidade, a situação de capital e juros em dívida e prazo de vencimento. Igualmente, devem ser indicadas as características essenciais de cada um dos contratos de empréstimo, v.g, a finalidade, o valor inicial, o valor em dívida à data da aprovação da cessão da posição contratual, o prazo de vencimento inicial e o prazo ainda por decorrer, a taxa de juro fixada, o capital em dívida à data da cessão e os movimentos financeiros a realizar durante o respetivo período de vigência;

2. A indefinição e a desatualização destes elementos implica, necessariamente, uma ausência de definição dos encargos financeiros que resultam para o Município e advenientes da cessão da posição contratual e conduz à violação dos princípios da legalidade, da transparência, da plurianualidade, do rigor e da eficiência, consagrados nos art.ºs 3.º, n.º 2, als. a), d), g), 3, 4.º, 7.º, 9.º-A e 48.º do RFALEI, assim como, dos art.ºs 52.º, n.º3, da LOE, 22.º do Decreto-Lei 197/99, de 08/06 e 6.º, n.º 1, al. a), da LCPA.
3. Verificando-se a preterição de um procedimento pré-contratual válido e eficaz e a falta de registo e contabilização da despesa no correspondente orçamento municipal, ficam violados os princípios do rigor e da eficiência, consagrados no art.º 48.º do RFALEI, os art.ºs 22.º, n.º 1, 49.º, 51.º, n.º 1, do RLAFEI e 52.º, n.º 3, da LEO, assim como, os princípios da unidade, da universalidade, da anualidade, da plurianualidade, da não compensação, da especificação e da transparência na elaboração do orçamento municipal, consagrados nos art.ºs 9.º, 14.º, 15.º, 17.º e 19.º da LEO.
4. Um empréstimo de tesouraria deve ser amortizado no próprio ano da contratação, conforme art.º 50.º, n.º 1, do RFALEI;
5. Os empréstimos a médio e longo prazo devem indicar o investimento que pretendem financiar, conforme o art.º 51.º, n.º 1, do RFALEI;
6. Nos termos do art.º 49.º, n.º 7, al. c), do RFALEI, é vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei, celebrar contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos;
7. Os limites de vencimento dos empréstimos de médio e longo prazo estão fixados no art.º 51.º, n.º 7, do RFALEI, apontando a alínea a) daquele preceito para um prazo máximo de 20 anos.

ACÓRDÃO N.º 31/2023 – 1ªS/SS

21/11/2023

Processos n.ºs 571 e 574/2023

**Relator: Conselheiro Nuno Miguel P.
R. Coelho**

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CONTRATO
INTERADMINISTRATIVO /
ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL /
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / HABITAÇÃO /
INSTRUÇÃO DO PROCESSO / NULIDADE /
PAGAMENTO EM ATRASO / RECUSA DE
VISTO

SUMÁRIO

1. A isenção introduzida pelo Art.º 48.º da [Lei n.º 56/2023, de 06/10](#), ao Art.º 47.º, n.º 1, al. i), da [Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas](#) (LOPTC), só pode ser compreendida como uma isenção relativa aos contratos interadministrativos que se celebrem no âmbito das políticas da habitação ou da “Nova Geração de Políticas de Habitação”, isto porque a busca de sentido e alcance daquela norma de isenção não pode deixar de ter uma preocupação sistemática, um enquadramento contextualizador e uma preocupação teleológica, para além do enunciado genérico que nos oferece a letra do mesmo preceito legal.
2. Cabe à entidade fiscalizada o cumprimento do ónus de alegação e prova dos requisitos legais para a obtenção do visto neste processo de fiscalização prévia que tem por finalidade, designadamente, verificar a conformidade legal de atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa, e, em particular quanto aos instrumentos geradores de dívida pública, verificar a observância de limites de endividamento e suas finalidades, o que envolve necessariamente, e nessa medida, o controlo de dívida pública fundada (Art.º 44.º, n.ºs 1 e 2, da [LOPTC](#)), estando sujeitos à sua incidência todos os atos, contratos e instrumentos de que resulte aumento de dívida pública fundada, nomeadamente de autarquias locais (Art.º 46.º, n.º 1, alínea a), com referência aos Art.ºs 2.º, n.º 1, alínea c), e 5.º, n.º 1, alínea c), todos da [LOPTC](#)).

3. Os contratos de empréstimo que o Município fiscalizado pretende transferir para a esfera do Município, através das adendas contratuais em análise, representam para a mesma entidade encargos financeiros relevantes, sendo que a sua eficácia depende do cumprimento da exigência de submissão a fiscalização prévia, nos termos da alínea a) do n.º 1 do citado Art.º 46.º da LOPTC.
4. Na presente situação constata-se uma indefinição quanto a aspetos fulcrais do regime procedimental do endividamento municipal e ainda no que respeita ao próprio ciclo da despesa (se não se sabe quais os montantes do crédito e dos juros, como se procedeu ao cabimento, compromisso, calendarização anual dos encargos plurianuais e respetiva autorização), ficando-se sem saber, do mesmo modo, qual o impacto financeiro destas adendas contratuais nas contas do Município.
5. Tornando-se evidente que o Município fiscalizado não cumpriu de forma adequada os seus deveres de instrução processual e que esse incumprimento conduz, inevitavelmente, à recusa de concessão de visto a ambos os acordos de cessão de posição contratual.
6. Por seu turno, a situação da deliberação de internalização das obrigações financeiras decorrentes das cessões de posição contratual não ter sido precedida da verificação dos pressupostos a que a lei obriga (cfr. Art.ºs 48.º a 52.º do RFALEI, Art.º 52.º, n.º 3 da Lei de Enquadramento Orçamental, e Art.º 22.º, n.ºs 1 e 6 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho), implica a respetiva nulidade, tanto pelo disposto nos Art.ºs 4.º, n.º 2, do RFALEI e 59.º, n.º 2, al c), da Lei 75/2013, de 12/09, como do Art.º 5º, n.º3, da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas (LCPA - Lei n.º 8/2012, de 21/02), constatando-se, do mesmo modo, que não vieram a concretizar-se deliberações posteriores que pudessem ter sanado as ilegalidades detetadas.
7. Também assim, o mesmo Município não tem fundos disponíveis que lhe permitam suportar o compromisso assumido referente à despesa gerada pelos documentos submetidos a fiscalização prévia e não se encontra abrangido por nenhuma suspensão decorrente da utilização de financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso no âmbito de um programa de assistência económica.
8. Assim, a falta de fundos disponíveis para suportar a despesa gera a nulidade do contrato e do compromisso, tudo nos termos do disposto nos Art.ºs 5.º, n.º 3, da LCPA e 7.º, n.º 3 e 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, em conjugação com o regime geral dos contratos públicos (cfr. Art.º 285.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos e 161.º, n.º 1, do CPA).

9. Porque não têm por base atos e contratos devidamente sujeitos a fiscalização prévia deste TdC, os presentes acordos de cessão acabam, também por essa via, por corresponder à assunção de dívida pública fundada nova, desrespeitando a advertência jurisdicional que lhe foi reafirmada no âmbito de processo anterior e, do mesmo modo, o disposto no Art.º 46.º, n.º 1, al a), da LOPTC.
10. As nulidades contratuais verificadas são fundamento absoluto de recusa de visto, e não permitem a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no Art.º 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4 (este *a contrario sensu*), da LOPTC – assim, em situações análogas de fundamento de recusa de visto, os acórdãos deste TdC n.ºs 15/2020 – 1.ª S/SS, de 3/3/2020, 46/2020 - 1.ª S/PL, de 17/11/2020, e 28/2023, 1.ª Secção-SS, de 31/10/2023.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO
POR ILEGALIDADE / CRITÉRIO DE
ADJUDICAÇÃO / ESCLARECIMENTO /
FUNÇÃO PREVENTIVA / ILEGALIDADE
FINANCEIRA / JURISDIÇÃO FINANCEIRA /
VISTO COM RECOMENDAÇÕES

ACÓRDÃO N.º 18/2023 – 1ªS/PL

27/06/2023

Recurso Ordinário n.º 4/2023

Processo n.º 2073/2022

**Relator: Conselheiro Miguel Pestana
de Vasconcelos**

SUMÁRIO

1. O esclarecimento prestado pela entidade, uma vez que tem um carácter conformador do concurso, faz parte integrante das peças do procedimento e prevalece sobre elas em caso de divergência (art. 50.º, n.º 9 CCP):
2. Trata-se de uma declaração cujo sentido deve ser determinado, recorrendo aos princípios gerais nesta sede.

3. Os critérios a que entidade pública recorre têm que ser suficientemente densificados para permitirem uma comparação efetiva de propostas, não podendo a classificação depender de uma avaliação discricionária do júri.
4. No caso concreto, não havia um critério que permitisse de forma clara pontuar as horas propostas pelos concorrentes para além das horas mínimas, recorrendo, nomeadamente, a escalas de pontuação, que permitissem a decomposição das pontuações atribuídas aos diferentes fatores das propostas apresentadas pelos concorrentes.
5. A ilegalidade prevista no artigo 44.º, n.º 3, alínea c) LOPTC pode ser de natureza diversa consoante o contrato ou ato submetido a fiscalização: de direito administrativo, muitas vezes decorrente de violação do Código dos Contratos Públicos, mas igualmente ter outra natureza, nomeadamente civil ou bancária (atento o conteúdo dos contratos de financiamento de algumas entidades públicas).
6. O artigo 44.º, n.º 4 LOPTC confere ao Tribunal a faculdade de conceder o visto com recomendações, em decisão fundamentada. Mas não exige que seja feita essa ponderação. Pode o Tribunal fazê-la se, atendendo ao circunstancialismo fático e valorativo, entender que se justifica.
7. Esta disposição, ao permitir a concessão do visto com recomendações face a uma ilegalidade financeira, deve ser qualificada em termos dogmáticos como uma “válvula de escape” do sistema, permitindo afastar resultados que, naquele caso, perante aqueles interesses, face àqueles efeitos, não previsíveis, ou não previsíveis na sua integralidade de antemão, possam revelar-se de todo desajustados.
8. Os interesses a tutelar devem ser tal forma relevantes que a aplicação, sem mais, do critério do art. 44.º, n.º 3, al. c) LOPTC seja desadequada.
9. Um dos limites de aplicação da norma é o da salvaguarda da função de prevenção geral da jurisdição financeira.

ACÓRDÃO N.º 20/2023 – 1ªS/PL

19/09/2023

Recurso Ordinário n.º 5/2023

Processo n.º 152/2023

**Relator: Conselheiro Miguel Pestana
de Vasconcelos**

ASSOCIAÇÃO HUMANITÁRIA DE BOMBEIROS /
CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS /
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / EFEITO
SUSPENSIVO / FINANCIAMENTO /
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / FUNDOS DISPONÍVEIS
/ INTERESSE PÚBLICO / NORMA FINANCEIRA /
NULIDADE / PAGAMENTOS EM ATRASO /
PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA /
PROTEÇÃO CIVIL / PROTOCOLO DE
COOPERAÇÃO / RECUSA DE VISTO / SANAÇÃO
DO VÍCIO / SERVIÇO PÚBLICO / SUSPENSÃO

SUMÁRIO

1. O Protocolo de Cooperação celebrado entre os municípios e a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários, pelo qual aqueles atribuem a esta um apoio para financiar operações de proteção e socorro, tendo embora natureza contratual, não pode ser considerado um contrato de aquisição de serviços, tal como previsto no artigo 450.º do [Código dos Contratos Públicos](#).
2. Inexiste uma ligação entre as prestações de ambas as partes. A entidade pública não paga por serviços que lhe são prestados. Não há uma relação causal valor /serviço a ser prestado pela associação à entidade pública, que dela seria credora, como sucede com a aquisição de serviços.
3. Trata-se, pois, de uma espécie contratual que se enquadra nos contratos de concessão de subsídio ou subvenção a uma entidade que desempenha um serviço público relevante, para que ela o desenvolva, da qual decorrem encargos para o seu beneficiário, sob forma de obrigações que ele contrai em benefício da população, e como tal, não abrangido pela isenção de fiscalização prévia prevista no artigo 202.º, n.º 3 da [Lei n.º 24-D/2022, de 30/12](#) – Lei do Orçamento do Estado para 2023, que se refere somente à aquisição de serviços.

4. A adesão a programa de assistência financeira suspende, até à conclusão da utilização do financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso, a aplicação à entidade beneficiária do disposto no artigo 8.º da [Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro](#) – LCPA.
5. Não se encontrando o contrato de empréstimo de assistência financeira celebrado entre o município e o Fundo de Apoio Municipal, ao abrigo do disposto nos artigos 45.º e 23.º da [Lei n.º 69/2015, de 16 de julho](#), em vigor na data de celebração do protocolo ora submetido a fiscalização prévia, ou seja, deixando a entidade de ter pagamentos em atraso, deixa de poder beneficiar da suspensão prevista no artigo 22.º, n.º 1 do [Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho](#).
6. O alargamento temporal da suspensão de aplicação do disposto na [LCPA](#), e, por conseguinte, uma interpretação atualista do n.º 1 do artigo 22.º do [Decreto-Lei n.º 127/2012](#), pretendido pelo município recorrente, eventualmente sustentável de *iure constituendo*, não encontra sustentação na letra da lei.
7. A inexistência de fundos disponíveis suficientes para suportar o compromisso correspondente à despesa gerada pelo Protocolo viola o disposto nos artigos 5.º, n.º 1 da [LCPA](#), e no artigo 7.º, n.º 3, alínea a) do [Decreto-Lei n.º 127/2012](#), apesar da despesa se encontrar devidamente cabimentada e de lhe ter sido atribuído um número de compromisso válido e sequencial.
8. A violação das normas financeiras mencionadas tem como consequência a nulidade do contrato, constituindo fundamento de recusa de visto nos termos das alíneas a) e b), segunda parte, do n.º 3 do artigo 44.º [LOPTC](#), sem possibilidade de concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações.
9. Decorrendo a nulidade da inexistência de fundos disponíveis e não da falta de emissão do “número de compromisso válido e sequencial”, não pode o Tribunal saná-la, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 5.º da [LCPA](#).

ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DO CONTRATO /
CONTRATO AUTÓNOMO / CLÁUSULAS
MODIFICATIVAS / CONTRATO DE
CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE
TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE
PASSAGEIROS / EQUILÍBRIO ECONÓMICO-
FINANCEIRO DO CONTRATO / REDUÇÃO
TARIFÁRIA / SUCESSÃO DE LEIS NO TEMPO

ACÓRDÃO N.º 24/2023 – 1ªS/PL

17/10/2023

Recurso Ordinário n.º 7/2023

Processo n.º 357/2023

Relator: Conselheira Sofia David

SUMÁRIO

1. Uma contratualização decorrente de um contrato inicial de concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros, que tem por objeto a substituição temporária e pontual de alguns aspetos de obrigações de serviço público (OSP), decorrentes de OSP adicionais, relacionados com uma redução tarifária e compensações por essa redução, constitui uma modificação objetiva ao contrato inicial e não um contrato autónomo face àquele.
2. Tratando-se de uma modificação objetiva ao contrato inicial, as alterações introduzidas pela [Lei n.º 30/2021, de 21/05](#), apenas lhe são aplicáveis se se considerar que o fundamento da modificação decorreu de facto ocorrido após a entrada em vigor da mesma, face ao disposto no art.º 27.º, n.º 2, alínea b) da referida Lei.
3. Tendo a modificação contratual como fundamento o regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros e o conexo programa de apoio à redução tarifária, ambos vigentes desde momento anterior ao da celebração do primeiro contrato e da entrada em vigor daquele diploma legal, não é aplicável a este contrato a exceção prevista no n.º 2 do art.º 27.º da [Lei n.º 30/2021, de 21/05](#), devendo aqui ser considerado o regime constante do CCP na redação dada pelo [Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro](#).
4. A jurisprudência do Tribunal de Contas (TdC) tem defendido pacificamente que ocorre uma alteração substancial do contrato quando as modificações introduzidas ao contrato descaracterizam os seus aspetos essenciais, e, inerentemente, o objeto do mesmo, pressupondo não apenas uma mudança no contrato, mas uma mudança de contrato;

5. Esta jurisprudência do TdC vai ao encontro da adotada pelo TJUE, que tem considerado que ocorre uma alteração substancial ao contrato, v.g., quando se introduzem novas condições que se tivessem figurado no procedimento concursal teriam, potencialmente, alargado a concorrência, ou quando se alarga o contrato de forma relevante, ou a uma medida importante, passando o mesmo a comportar uma dimensão que não se podia retirar a partir dos serviços inicialmente previstos, ou quando se altera o preço de forma relevante durante a vigência do contrato, ou ainda, quando se altera o equilíbrio económico-financeiro do contrato a favor do co-contratante, de uma forma que não prevista no contrato inicial;
6. Não ocorre uma alteração substancial de um contrato de concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros quando se constata que a modificação ao contrato constitui apenas a alteração – por redução - nos tarifários, diretamente decorrente da imposição de novas OSP e a consagração da necessária compensação, que se demonstra respeitar na sua fórmula de cálculo o instituído nos art.ºs 23.º, 24.º e 54.º do [Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros \(RJSPTP\)](#).
7. A referida compensação corresponderá ao efeito financeiro líquido negativo decorrente das OSP adicionais, calculado com base numa equação que respeitará a legalmente imposta – cf. art.ºs 23.º e 24.º do [RJSPTP](#).
8. A referida compensação visou manter o equilíbrio económico-financeiro do contrato, compensando o operador pela perda da receita no montante equivalente ao valor da redução tarifária que foi imposta.
9. Nessa mesma medida, a compensação que se estabelece torna-se uma compensação neutra quando aferida em termos de equilíbrio do negócio.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 7/2023 -2ªS/SS

29/06/2023

Processo n.º 3/2022 – AUDIT

Relator: **Conselheiro Mário António
Mendes Serrano**

AGENDA 2023 DA ONU / AUDITORIA COMBINADA / ESTRATÉGIA NACIONAL PARA A IGUALDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO 2018-2030 – PORTUGAL + IGUAL (ENIND) / IGUALDADE DE GÉNERO / OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) / ODS 5 / PLANO DE AÇÃO PARA A IGUALDADE ENTRE MULHERES E HOMENS / PLANO DE AÇÃO PARA A PREVENÇÃO E O COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

AUDITORIA AO SISTEMA DE PLANEAMENTO, IMPLEMENTAÇÃO, MONITORIZAÇÃO, REVISÃO E REPORTE DO ODS 5 – ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÉNERO E EMPODERAR TODAS AS MULHERES E RAPARIGAS



SUMÁRIO

O que auditámos?

O TdC examinou o sistema de planeamento, implementação, monitorização, revisão e reporte do “Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5) – “Alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e raparigas”, que em Portugal se concretiza, essencialmente, através da Estratégia Nacional para a Igualdade e Não Discriminação 2018-2030 – “Portugal + Igual” (ENIND) e de dois dos Planos de Ação que a integram (Plano de Ação para a igualdade entre mulheres e homens e Plano de Ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica), e que tem como principal responsável a Comissão para a Igualdade de Género (CIG).

Tratou-se de uma auditoria combinada (desempenho e conformidade) cujo trabalho de auditoria incidiu no período de 2018 a 2021, com extensão, sempre que necessário, a períodos anteriores e posteriores (2022), examinando-se, relativamente ao ODS 5, os seguintes aspetos: planeamento e incorporação e respetivas metas nas políticas e planos de ação nacionais e sectoriais; conceção de uma estratégia integrada para a implementação, monitorização, revisão e reporte dos progressos; mecanismos de financiamento para realização das metas inerentes ao ODS 5; adoção de um conjunto de indicadores para aferir da realização das metas do ODS 5.

O que concluímos?

A auditoria revelou que no final de 2022, e decorrido praticamente metade do período de implementação da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), continua a inexistir informação que permita conferir, pelo menos, alguma compreensibilidade à implementação em Portugal dos ODS e dos resultados alcançados. O Tribunal de Contas (TdC) alerta que, caso de as entidades responsáveis não procederem agora a uma avaliação dos progressos obtidos e não introduzirem as medidas corretivas necessárias, brevemente já não terão tempo para o fazer de forma útil.

Salientam-se ainda as conclusões seguintes:

- Nem sempre foi assegurada de forma clara a integração dos objetivos de desenvolvimento sustentável nos instrumentos de planeamento existentes, tanto a nível nacional como a nível sectorial, como fora preconizado no Relatório Nacional Voluntário apresentado por Portugal à ONU em 2017.
- Com exceção do portal do INE, na área estatística, não existe qualquer portal online/plataforma integrada dedicada à implementação dos ODS em Portugal e que divulgue a informação disponível sobre as políticas, as medidas, as estruturas de implementação, os recursos relevantes, as ações desenvolvidas e o progresso na implementação da Agenda 2030.
- A ENIND é considerada referência e roteiro na implementação em Portugal do ODS 5; por isso, deveria existir uma relação explícita entre as várias medidas específicas dos Planos de Ação e as diferentes metas daquele ODS; como tal não sucede, desconhecem-se as ações dos Planos que, em concreto, contribuem para a prossecução daquelas metas, o que dificulta o processo de monitorização e avaliação e a consequente tomada de medidas corretivas.

- A auditoria revelou insuficiência nos mecanismos de articulação entre as entidades e de transparência orçamental. Ao nível do Orçamento de Estado, não são identificados e nem sempre são assegurados os recursos financeiros necessários à implementação da ENIND. Também não se procede ao apuramento do custo total da Estratégia e dos planos.
- Na que respeita à implementação ao nível local da ENIND, verificou-se que existia um reduzido número de planos municipais para a igualdade, sobretudo quando comparados com o número de protocolos celebrados entre a CIG e os municípios.
- Não foram elaborados e entregues dentro dos prazos previstos os planos anuais execução, os relatórios intercalares e os relatórios finais de execução dos Planos de Ação 2018-2021; o mesmo sucedeu com as avaliações *ongoing* ou formativas dos Planos de Ação 2018-2021 e com as propostas de revisão dos Planos de Ação 2022-2025.
- Os relatórios intercalares dos diversos Ministérios não esclarecem quais as motivações e constrangimentos que inviabilizaram a prossecução de algumas das medidas, sendo que também não foi cumprida a data da entrega desses relatórios ao membro do Governo responsável pela área de cidadania e igualdade.
- Não foi atribuída qualquer responsabilidade formal para o desenvolvimento de indicadores ou monitorização dos ODS ao Instituto Nacional de Estatística (INE), embora seja a entidade que monitoriza os progressos da Agenda 2030 a nível estatístico. Dos 7 indicadores disponíveis para verificar o progresso do ODS 5 em Portugal, o INE apenas calcula 3, apresentando estes, na generalidade, um desenvolvimento favorável.

O que recomendámos?

Na sequência destas conclusões, o TdC recomendou:

A. Ao Governo, através da Secretaria de Estado da Igualdade e Migrações:

- Que defina, de forma sistemática, a correlação entre as metas e objetivos da igualdade de género e do combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica que constam dos diversos documentos de planeamento existentes com o grau de realização das metas do ODS 5;
- Que providencie para que sejam expressamente previstos os recursos e capacidades necessárias, nomeadamente os financeiros, para assegurar a realização das ações previstas nos diversos Planos de Ação da ENIND;

- Que defina, de forma clara e objetiva, as responsabilidades das várias entidades envolvidas na execução dos Planos de Ação da ENIND, nomeadamente no que respeita às medidas/indicadores de produto ali previstos;
- Que proceda à revisão do Estatuto dos Conselheiros Ministeriais para a Igualdade, de modo a colmatar as insuficiências ao nível da articulação com a CIG;
- Que faça a reavaliação do modelo de coordenação e implementação estabelecido para a Comissão de Acompanhamento da ENIND e para as Comissões Técnicas de Acompanhamento dos Planos de Ação, tendo em vista o aumento de eficácia na prossecução das suas atribuições;
- Que defina um modelo de monitorização e avaliação da ENIND (e do ODS 5), com os respetivos mecanismos de reporte, de forma a evidenciar as medidas, metas e ações planeadas e realizadas, o papel dos vários intervenientes e os recursos financeiros afetos.

B. À Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género:

- Que inclua, no planeamento e execução dos Planos de Ação, as observações identificadas nos relatórios de avaliação externa e independente, para garantir a eficácia, eficiência e economia das respetivas operações;
- Que defina, de forma unívoca e explícita, a relação entre as medidas específicas dos Planos de Ação e as diferentes metas do ODS 5 para que aquelas concorrem, de forma a conhecerem-se as ações que contribuem para a prossecução dessas metas;
- Que providencie de forma a obter informação atempada e direcionada que lhe permita aferir do grau de execução das medidas afetadas a cada Ministério e os motivos que estejam a inviabilizar a prossecução das mesmas;
- Que, enquanto entidade coordenadora, cumpra os prazos de elaboração e entrega dos planos e relatórios previstos na ENIND;
- Que tome as medidas necessárias a que sejam supridas, na elaboração dos próximos relatórios intercalares dos Planos de Ação, as deficiências que foram evidenciadas nos relatórios intercalares produzidos no primeiro período de implementação (2018-2021);
- Que divulgue, no final de cada ciclo de vigência dos Planos de Ação, os resultados atingidos nos indicadores de impacto e de resultado e as metas alcançadas;
- Que dinamize a atuação das autarquias quanto à elaboração de planos municipais para a igualdade e não discriminação e incremente o acompanhamento da intervenção dos municípios em termos de igualdade de género.

AVISO DE CONCURSO / BENEFICIÁRIOS /
CANDIDATURAS / CENTRO DE DIA /
CONTRATAÇÃO PÚBLICA /
CONTRATUALIZAÇÃO / CRECHE / ERPI /
ESTRUTURA DE MISSÃO RECUPERAR
PORTUGAL / INSTITUTO DA SEGURANÇA
SOCIAL / IPSS / MARCOS / METAS / MOBILIDADE
VERDE / NOVA GERAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E
RESPOSTAS SOCIAIS / PRR / RADAR SOCIAL /
RESIDÊNCIA AUTÓNOMA / SERVIÇO DE APOIO
DOMICILIÁRIO / VIATURAS ELÉTRICAS

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 8/2023 -2ªS/SS**

29/06/2023

Processo n.º 6/2022 – AUDIT

**Relator: Conselheiro Luís Filipe
Cracel Viana**



**PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA:
AUDITORIA À NOVA GERAÇÃO DE
EQUIPAMENTOS E RESPOSTAS SOCIAIS**

SUMÁRIO

O presente Relatório dá conta da primeira fase da auditoria à Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais, que incidiu sobre a execução até ao final de 2022, correspondendo a um investimento total de 440 milhões de euros, financiado em 417 milhões de euros pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e em 23 milhões de euros por verbas dos jogos sociais, cuja operacionalização e execução cabe ao Instituto da Segurança Social (ISS), até 31 de março de 2026.

O Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social não demonstrou ter existido uma avaliação *ex ante* das necessidades e um planeamento adequado que suportasse o desenho deste investimento. As evidências recolhidas não revelam os critérios que presidiram à distribuição do financiamento disponível entre as quatro medidas e as respostas sociais que concorrem para a

execução deste investimento público e ainda à definição dos objetivos, marcos, metas e prazos de execução, bem como o estudo dos impactos futuros deste investimento nas respostas sociais e na subsequente situação económico-financeira da Segurança Social.

O Tribunal verificou que no final de 2022 a execução financeira do investimento foi de cerca de 6% dos 440 milhões de euros correspondentes ao total do investimento, que se traduziram em 25 milhões de euros pagos aos beneficiários finais a título de adiantamento até ao final desse ano.

Registaram-se atrasos na operacionalização do investimento, em parte resultantes de adiamentos sucessivos na publicação dos Avisos de Abertura dos Concursos. A monitorização e o acompanhamento do investimento realizado por parte do MTSSS e da Estrutura de Missão Recuperar Portugal não assegurou o cumprimento de três dos quatro marcos nos prazos previstos, vencidos no final de 2022, e a mitigação dos riscos de execução identificados.

No final de 2022, o ISS tinha concluído a análise e contratualização dos dois primeiros concursos do investimento. No primeiro concurso contratualizaram-se apoios no valor de cerca de 35 milhões de euros para a aquisição de 1.402 viaturas elétricas para o apoio ao desenvolvimento da resposta social Serviço de Apoio Domiciliário, atingindo-se o objetivo definido. No segundo concurso firmaram-se 233 contratos de financiamento no valor de 213,7 milhões de euros para a criação e remodelação de lugares nas respostas sociais Creche, Estrutura Residencial para Pessoas Idosas, Serviço de Apoio Domiciliário e Centro de Dia, Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão e Residência Autónoma. Neste concurso o objetivo não foi alcançado, tendo sido contratualizados cerca de 68,1% (13.614 lugares) dos 20.000 lugares previstos.

O Tribunal concluiu que o sistema de controlo implementado não é eficaz e carece de melhorias, dado que não foi capaz de prevenir e detetar erros na análise e tratamento das candidaturas que comprometem a boa execução do investimento, salientando-se que:

- no primeiro concurso, foi incorretamente confirmado, em 350 candidaturas apresentadas, a não sujeição ao Código dos Contratos Públicos das Instituições Particulares de Solidariedade Social e equiparadas;
- no segundo concurso, verificou-se falta de transparência, coerência e uniformidade na análise das candidaturas, bem como incorreções que terão resultado na atribuição irregular de cerca 9,6 milhões de euros, ou seja, cerca de 4,5% dos apoios concedidos nesse concurso.

Tendo em particular atenção a operacionalização dos concursos subsequentes e a boa execução do investimento, o Tribunal formula um conjunto de recomendações dirigidas à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, ao Instituto da Segurança Social e à Estrutura de Missão Recuperar Portugal no sentido da revisão dos contratos em que foram identificadas irregularidades, da adoção das medidas necessárias para suprir as insuficiências identificadas e da melhoria do sistema de monitorização e controlo do investimento.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 9/2023 -2ªS/SS

06/07/2023

Processo n.º 8/2023 – AUDIT

Relator: **Conselheiro António
Manuel Fonseca da Silva**

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL / CERTIFICAÇÃO
DA CONTA GERAL DO ESTADO /
CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS / CONTA GERAL
DO ESTADO / PROCESSO DE PREPARAÇÃO DA
CONTA GERAL DO ESTADO / SEGURANÇA
SOCIAL

AUDITORIA AO PROCESSO DE PREPARAÇÃO DA CONTA GERAL DO ESTADO DE 2023

SUMÁRIO

Nos termos do art.º 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), cabe ao Estado organizar uma contabilidade orçamental para todas as suas receitas e despesas, uma contabilidade financeira para todos os ativos, passivos, rendimentos e gastos relevantes e preparar demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas que proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da execução orçamental, da posição financeira, das alterações na posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa, as quais devem integrar a Conta Geral do Estado (CGE).



Conforme decorre do art.º 66.º da [LEO](#), o Governo deve apresentar, até 15 de maio de 2024, a CGE de 2023, a qual deve compreender, pela primeira vez, um conjunto completo de demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas a sujeitar a certificação do Tribunal de Contas, que a emite até 30 de setembro de 2024.

Atento o quadro normativo descrito, foi realizada uma auditoria tendo por principal objetivo concluir, com segurança razoável, se o processo de preparação da CGE de 2023 se encontra suficientemente desenvolvido, ou seja, se reúne as condições exigíveis, para habilitar à preparação de uma conta consolidada dos subsectores da administração central e da segurança social, como se de uma única entidade se tratasse, de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) e com a [LEO](#).

A matéria objeto de auditoria foi apreciada à luz de práticas e experiências internacionais de referência, de idêntica natureza, em processos de transição para contabilidade em base de acréscimo e de preparação, pela primeira vez, de contas consolidadas ao nível do Estado.

Em síntese, observou-se que o processo de preparação da primeira CGE a sujeitar a certificação não se encontra suficientemente desenvolvido. Apesar dos desenvolvimentos concretos já alcançados no contexto da reforma das finanças públicas e da implementação da [LEO](#), subsistem insuficiências críticas quanto:

- *ao quadro concetual, normativo, contabilístico e metodológico de referência;*
- *aos sistemas e tecnologias de informação de suporte;*
- *à identificação e caracterização do perímetro da nova CGE;*
- *ao processo de consolidação de contas; e*
- *ao modelo de controlo interno e auditoria.*

Os constrangimentos mencionados, e uma vez decorrido cerca de metade do período de relato financeiro, são inultrapassáveis dentro do prazo estabelecido para a apresentação da CGE de 2023, dada a natureza e a profundidade das condições que ainda estão por assegurar, bem como a complexidade e morosidade da implementação das respetivas soluções necessárias.

O Ministro das Finanças e o Diretor-Geral do Orçamento reconhecem que, em função da cadência e conclusão de investimentos indispensáveis enquadrados no Plano de Recuperação e Resiliência, a primeira CGE suscetível de ser elaborada com os instrumentos previstos na [LEO](#) será a de 2026.

Assim, em sede de auditoria, concluiu-se pela impossibilidade de certificação da CGE de 2023, bem como das subsequentes contas relativamente às quais subsistam idênticas insuficiências.

Face à matéria apurada, o Tribunal recomendou ao Ministro das Finanças a promoção de mecanismos de gestão e controlo que imprimam um adequado ritmo de desenvolvimento do processo de preparação da CGE nos novos moldes, evitando novos desvios temporais.

Adicionalmente, recomendou à Assembleia da República e ao Governo a harmonização do prazo legal para a apresentação da CGE, a sujeitar a certificação, com as reais e indispensáveis condições para o efeito.

AUDITORIA DE RESULTADOS / AUTONOMIA CURRICULAR / BEM-ESTAR DOS ALUNOS / COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO / COMPETÊNCIAS DIGITAIS / CONTRATAÇÃO E FORMAÇÃO DE DOCENTES / COVID-19 / DESPESAS DE EDUCAÇÃO / DIREÇÃO GERAL DA EDUCAÇÃO / EDUCAÇÃO / ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO / ESCOLA DIGITAL/ FUNDOS COMUNITÁRIOS/ ORÇAMENTO DO ESTADO / PANDEMIA / PLANO 21|23 ESCOLA+ / RECUPERAÇÃO DAS APRENDIZAGENS / RECURSOS DAS ESCOLAS / SISTEMA DE GESTÃO E CONTROLO / TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 10/2023-2ªS/SS

13/07/2023

Processo n.º 13/2023-AUDIT

Relator: **Conselheira Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes**



PLANO INTEGRADO PARA A RECUPERAÇÃO DAS APRENDIZAGENS 21|23 ESCOLA+

Reforço de recursos e gestão flexível, mas existem fragilidades que afetam a execução com eficácia

SUMÁRIO

O presente Relatório dá conta da auditoria ao “Plano de Recuperação das Aprendizagens 21/23 Escola+” (Plano 21|23) que foi uma das medidas adotadas para a recuperação das aprendizagens dos alunos dos ensinos básico e secundário, em resposta aos impactos da pandemia provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19). A auditoria teve como objetivo de examinar se existiam condições para a sua execução com eficácia do Plano 21|23.

O Plano 21|23, aprovado para vigorar nos dois anos letivos subsequentes, de 2021/22 e 2022/23, integrou um portefólio de 51 ações e disponibilizou os meios e recursos para atuação em áreas de incidência prioritária. Em função dos diferentes contextos e necessidades, as escolas selecionavam as ações mais relevantes e aplicavam os recursos com flexibilidade.

O reforço dos recursos é reconhecido na comunidade educativa, mas existiram insuficiências na definição do Plano 21|23, como prioridades pouco claras, insuficiente afetação de recursos, excessivo número de ações e inexistência de metas e de indicadores para efeitos de monitorização e avaliação.

No que respeita ao financiamento intervieram os fundos europeus (com comparticipação nacional) na maioria das ações e o Orçamento do Estado em duas, mas o Programa Orçamental para a Educação não apresentava informação global nem detalhada sobre as verbas afetas ao Plano 21|23 e/ou às suas ações, o que era insuscetível de ser suprido através das diversas entidades envolvidas na execução, onde residia, disseminada, a informação financeira.

O princípio da transparência orçamental ficou, assim comprometido, e não foi possível apreciar o esforço financeiro efetuado.

Quanto à execução, observou-se que, com referência a 2021/22, foram concluídas sete ações, mas a maioria encontrava-se em curso, existindo constrangimentos como o ensino presencial intermitente, o isolamento de milhares de alunos e docentes e as limitações de recursos humanos e financeiros.

Na monitorização e avaliação do Plano 21|23, da responsabilidade da Comissão de Acompanhamento, interveio uma rede de entidades que asseguraram o apoio e acompanhamento do trabalho das escolas, porém, existiram fragilidades que impossibilitaram uma panorâmica global e integrada da monitorização, relacionadas com a insuficiência de informação, designadamente no site Escola + e nos relatórios de monitorização. Outros aspetos críticos relacionavam-se, essencialmente, com o diagnóstico e a avaliação limitados que, associados à inexistência de um sistema de recolha de informação para aferir e comparar resultados antes e após a implementação das ações, com validade e fiabilidade, não permitiam saber se e quando seriam recuperadas as aprendizagens mais comprometidas.

Em síntese, concluiu-se que os recursos das escolas foram reforçados, mas face às fragilidades relacionadas com a informação financeira e com a monitorização e avaliação, no segundo e último ano de vigência do Plano 21|23, ainda não estavam reunidas condições para a sua execução com eficácia.

O prazo de execução do Plano 21|23, de apenas dois anos, a limitação de recursos humanos e os desafios decorrentes de fatores sociais e da educação inclusiva, levaram a que as várias entidades envolvidas no seu acompanhamento, execução e avaliação suscitassem a necessidade do prolongamento da sua vigência, destacando-se, nesse sentido, a recomendação da Assembleia da

República ao Governo. O Ministro da Educação anunciou estar, então, em curso a preparação da próxima edição do Plano de Recuperação das Aprendizagens, para o ano letivo de 2023/24.

Neste contexto, as conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações ao Ministro da Educação no sentido de: a) Serem colmatadas as insuficiências da informação financeira e da monitorização e avaliação; b) Ser conferida transparência e detalhe ao Programa Orçamental evidenciando as verbas afetas ao Plano 21|23.

**RELATÓRIO DE
VERIFICAÇÃO EXTERNA DE
CONTAS N.º 4/2023-2ªS/SS**

29/06/2023

Processo n.º 1/2021-VEC

**Relator: Conselheira Maria da
Luz Carmezim**

ADJUDICAÇÃO / AQUISIÇÃO DE BENS /
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / AUTORIZAÇÃO DE
DESPESAS / DEPÓSITO BANCÁRIO / DESPESA
COM PESSOAL / ESTABELECIMENTO ESCOLAR
/ EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / INVENTÁRIO /
PRESTAÇÃO DE CONTAS / RECONCILIAÇÃO
BANCÁRIA / REGISTO CONTABILÍSTICO /
REMUNERAÇÕES / SALDOS / SISTEMA DE
CONTROLO INTERNO

AGRUPAMENTO DE ESCOLAS DO BAIRRO PADRE CRUZ – LISBOA – EXERCÍCIO DE 2019

SUMÁRIO

1. O AEBPC é um estabelecimento escolar que se rege pelo RAAG, que dispõe, para o seu funcionamento, dos seguintes órgãos: CG, Diretor, Conselho Pedagógico e CA.
2. Em 2019 não existiam, em vigor, despachos de delegação de competências, pelo que todas as despesas e pagamentos deveriam ser autorizadas pelo CA.
3. O CA e o CG deveriam reunir com periodicidade mensal e trimestral, respetivamente, devendo ser lavradas atas dessas reuniões. No entanto, verificou-se que não existe evidência de as reuniões terem sido realizadas com a periodicidade estabelecida e que as atas não se encontram numeradas

sequencialmente, apresentam incongruências entre as datas das reuniões e a numeração atribuída e não se encontram paginadas sequencialmente.

4. O AEBPC contava com 114 trabalhadores, docentes e não docentes. A sua atividade educativa contempla um total de 664 alunos inscritos no ano letivo 2018/2019, onde se incluem 58 alunos com necessidades especiais educativas.
5. O AEBPC aplica o SNC-AP desde 2018 e utiliza a aplicação informática CONTAB-SNC-AP para o registo das suas operações contabilísticas. A prestação de contas de 2019 foi organizada e apresentada nos termos da [Instrução n.º 1/2019-PG](#).
6. A conta apresentada ao Tribunal não foi instruída com todos os documentos previstos na Instrução mencionada e a informação prestada nos diversos mapas económico-financeiros e de execução orçamental evidencia incoerências e discrepâncias que o CA e os responsáveis não esclareceram nem justificaram durante o trabalho de auditoria, nem em sede de contraditório.
7. O Sistema de Controlo Interno ao nível administrativo e contabilístico evidenciou pontos fortes e outros que carecem de melhoria, concluindo-se que o mesmo é deficiente uma vez que os procedimentos e métodos organizativos não garantem níveis de segurança e de fiabilidade adequados.
8. O balanço de 2019 do AEBPC evidencia um ativo de 2.713,59€, composto exclusivamente por “caixa e depósitos”, um passivo de 483,47€, correspondente a adiantamentos de “clientes, contribuintes e utentes”, e um património líquido de 2.230,12€.
9. Em 2019, foi adquirido material de informática, no montante total de 2.113,46€, que foi registado como gasto no exercício ao invés de ser considerado AFT.
10. Não foi obtida evidência de os AFT detidos pelo Agrupamento se encontrarem cadastrados e inventariados de per si ou em grupos de bens, e de os bens se encontrarem etiquetados, o que indicia o incumprimento do CC2.
11. Não existe evidência de serem elaboradas mensalmente reconciliações bancárias sendo apenas apresentadas as reconciliações de dezembro de 2019. Por outro lado, não foi possível identificar, nos extratos bancários dos primeiros dois meses de 2020, os movimentos em trânsito constantes das referidas reconciliações bancárias.
12. O CA do Agrupamento deliberou pela criação de um FM não tendo sido obtida evidência de ter sido elaborado e aprovado o respetivo Regulamento, com as regras necessárias à sua constituição e funcionamento. A conta bancária associada ao FM não se encontra refletida na contabilidade.

13. Não foi possível apurar a natureza do registo na rubrica “outras variações do património líquido”, não tendo sido esclarecida em sede de contraditório pelos responsáveis notificados.
14. A demonstração de resultados evidencia um total de rendimentos de 3.196.633,39€ e de gastos de 3.194.403,27€, originando, assim, um resultado líquido de 2.230,12€.
15. Nas demonstrações orçamentais é evidenciado um SGA que ascende a 74.786,36€, dos quais 24.672,19€ corresponde a saldo orçamental e 50.114,17€ a OT. Do saldo orçamental, apenas se obteve prova da entrega ao Estado de 2.005,58€, relativo às receitas próprias de dezembro, tendo ficado por entregar 22.666,61€.
16. Na DDORC, o registo da devolução do saldo de operações orçamentais de receitas próprias (18.393,84€) afigura-se incorreto, uma vez que o AEBPC apenas se encontra obrigado à devolução ao Estado dos saldos de operações orçamentais oriundos de receitas gerais do OE.
17. Em 2019, a execução orçamental da receita ascendeu a 3.196.633,39€, constituída essencialmente por Transferências correntes (97,50%), Outras receitas correntes (1,54%) e Vendas de bens e serviços (0,85%). A execução orçamental da despesa apresentou um total de 3.194.403,27€, composta essencialmente por Despesas com pessoal (94,28%).
18. Relativamente às OT conclui-se o seguinte:
 - a) As contas de OT da classe zero, no BA do mês 14, não foram encerradas conforme preconizado na FAQ n.º 6 da CNC, situação regularizada em 2020;
 - b) Foram identificadas incongruências entre o mapa de OT e os BA 13 e 14, nomeadamente quanto ao saldo inicial e ao total de pagamentos;
 - c) No BA 13 e no mapa das OT, o saldo das contas 07.1.5/07.2.5 referente às receitas próprias - duplo cabimento (32.309,88€), não coincide com o montante certificado pelo IGeFE (34.315,46€), verificando-se uma diferença de 2.005,58€;
 - d) O saldo final de 483,47€ evidenciado no mapa de OT, relativo ao saldo da conta “cartões” não coincide com o apuramento obtido através das listagens extraídas do sistema informático (987,44€);
 - e) O mapa DDORC, nas linhas relativas às OT, quer na receita quer na despesa, apresentam o montante total na coluna dos “Fundos Alheios”, quando deveria ser preenchida parcialmente nas colunas “Receitas Gerais” (FF119), “RP - Receitas Próprias” (FF123 e FF129) e “Fundos Alheios”, conforme a sua proveniência.

19. Na receita detetaram-se diversas situações que dificultaram a sua verificação e compreensão, tais como, arquivo incompleto, documentos sem identificação do respetivo registo contabilístico e registo de receita em CE diferente daquela a que respeita.
20. Foram identificados depósitos bancários para os quais não se obteve evidência do seu registo contabilístico como receita, num total de 8.934,39€.
21. Não foi obtida evidência da entrega na tesouraria do Estado das transferências recebidas da DGEstE (3.743,87€), bem como a receita própria arrecadada no período de agosto a dezembro de 2019 (11.491,17€).
22. Na CE 08.01.99 – Outras Receitas Correntes, foi registado em 2019, o montante de 49.126,73€, com a descrição “saldo 2017 ASE”, relativo a saldos de 2017 que, no final de 2018, transitaram como OT, para a qual não se obteve evidência da sua entrega na tesouraria do Estado.
23. Relativamente às despesas com pessoal, apurou-se que o processo de controlo de assiduidade do PD e PND é efetuado manualmente e que a revisão do processamento de vencimentos e outros abonos, é efetuado pela Coordenadora Técnica, inexistindo uma adequada segregação de funções.
24. No âmbito da análise ao processamento e pagamento de vencimentos verificaram-se fichas individuais desatualizadas, entregas fora de prazo e falta de pagamento de descontos em vencimentos, incorreto enquadramento de alguns docentes no regime da SS, guias de valor diferente dos processamentos e respetivo pagamento, diferenças entre o total das remunerações declaradas à SS e o valor apurado no mapa de vencimentos e, ainda, entre o pagamento à CGA e o valor apurado no mapa de vencimentos.
25. Não foram obtidas evidências da entrega da totalidade dos descontos (Sindicatos, ADM, ADSE, CPME e penhoras), e foram identificados casos de entrega de descontos em data posterior a 31/12/2019, que não foram refletidos no balanço.
26. Nos documentos de despesa de aquisições de bens e serviços, de capital e relativos a transferências, identificaram-se as seguintes situações:
 - a) Contabilização dos documentos de despesa e de pagamentos é muitas vezes efetuada de forma agregada, e não à medida da ocorrência das operações;
 - b) Documentos em arquivo não evidenciam a CE considerada no sistema informático;

- c) Documentos registados em determinada FF e pagos através de conta bancária diferente daquela fonte, e documentos registados no sistema por um valor diferente do documento de suporte;
 - d) Registo contabilístico dos documentos efetuado à posteriori e não quando as transações ocorrem, o que origina registos de pagamentos em data anterior à data da fatura e/ou com antecedência superior a 15 dias face à data em que o pagamento se efetivou;
 - e) Registo incorreto, em despesas correntes, da totalidade das aquisições de bens de capital relativas a equipamentos informáticos e uma parte referente a mobiliário.
27. O fornecimento de bens de pastelaria e pão são efetuados de forma permanente pelos fornecedores “Confeitaria Elvina, Lda.” e “Panificadora Modelo de Carnide, Lda., e não se obteve evidência de terem efetuado, periodicamente, consulta ao mercado, em consonância com o princípio da concorrência e da transparência.
28. Nas atas das reuniões do CA identificou-se um conjunto de 14 adjudicações, sendo que, por vezes, os valores das autorizações das adjudicações não coincidem com a despesa efetivamente paga e não fazem referência ao tipo de procedimento.
29. Foram realizados pagamentos ilegais, da responsabilidade do Diretor do Agrupamento, no montante de 12.373,07€, correspondentes à execução de adjudicações, através de ajuste direto ou consulta prévia, que não foram objeto de publicação na plataforma Base.Gov.
30. Despesa ilegal, no valor de 16.593,72€ e pagamentos ilegais, no montante de 4.685,57€, relativos à execução de um contrato não reduzido a escrito, da responsabilidade do CA.
31. Foi realizada despesa ilegal, no montante de 124.111,47€, resultante da ausência de prévia autorização pelo órgão com competência para o efeito, sendo responsável o CA do Agrupamento. Foram, também, realizados pagamentos ilegais, no valor de 130.173,40€, por terem sido autorizados pelo Diretor, sem que tenha competência legal para o efeito.
32. Com efeito, é da competência do CA a autorização para a realização das despesas e respetivos pagamentos, não havendo evidência de tais autorizações nas atas de reuniões do CA, nem de as mesmas serem concedidas casuisticamente dos documentos de despesa. Também não se identificaram nas atas de reuniões do CA, deliberações de ratificação de atos que eventualmente tenham sido praticados por parte de algum dos membros do CA, designadamente do Diretor.
33. Foram identificados registos de cabimentos efetuados de forma global ao invés de registos individualizados, o que dificulta o respetivo controlo.

ASSOCIAÇÃO PÚBLICA PROFISSIONAL /
CONTRATO DE FORNECIMENTO / CONTRATO
DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / CONTRATO
ESCRITO / DESLOCAÇÃO EM SERVIÇO /
FATURAÇÃO / FUNDO DE MANEIO /
INVENTÁRIO / PRESTAÇÃO DE CONTAS /
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / QUOTA / SISTEMA
DE CONTROLO INTERNO / VENDAS

**RELATÓRIO DE
VERIFICAÇÃO EXTERNA DE
CONTAS N.º 5/2023-2ªS/SS**

16/11/2023

Processo n.º 4/2021-VEC

**Relator: Conselheira Maria da
Luz Carmezim**



**ORDEM DOS MÉDICOS VETERINÁRIOS
EXERCÍCIO DE 2020**

SUMÁRIO

- 1.** A Ordem dos Médicos Veterinários é uma associação pública profissional, pessoa coletiva de direito público, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial e sujeita a tutela do membro do Governo responsável pela área da agricultura, que se rege pelo regime jurídico das associações públicas profissionais, pelo seu Estatuto e, subsidiariamente, pelas normas e princípios que regem os institutos públicos.
- 2.** Abrange o continente e as regiões autónomas e encontra-se estruturada organicamente em cinco delegações regionais: Norte, Centro, Sul, Madeira e Açores.

3. Tem como atribuições, para além de outras, a defesa dos interesses gerais dos destinatários dos serviços médicos-veterinários, nomeadamente a defesa da saúde pública através da salvaguarda e promoção da saúde, do bem-estar animal e da segurança alimentar.
4. Em 31 de dezembro de 2020 a OMV contava com seis colaboradoras, sendo duas contratadas a uma empresa de trabalho temporário e apenas uma com formação superior. Os serviços de contabilidade encontram-se contratualizados a uma empresa privada.
5. Não obstante a OMV dar cumprimento ao disposto nos seus Estatutos quanto à elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão, a aprovação do orçamento único e dos orçamentos regionais pode ser melhorada se for acompanhada dos respetivos documentos de suporte e se o texto das atas for mais rigoroso quanto à referência dos documentos em análise e respetivos anexos.
6. A contabilidade está organizada de acordo com a NCFR-ESNL e a conta foi apresentada ao TC de acordo com a [Instrução n.º 1/2019-PG](#), identificando-se algumas deficiências e incorreções que ainda podem ser supridas através da correção dos documentos remetidos ou da remessa dos que estão em falta.
7. A conta de 2020 foi sujeita a Certificação Legal de Contas, tendo sido emitida uma opinião sem reservas e ênfases, e foi, também, objeto de parecer favorável do conselho fiscal, que emitiu recomendações no que concerne ao Fundo de Reserva e à otimização dos valores de caixa.
8. O sistema de controlo interno foi avaliado como regular decorrente da existência de pontos que carecem de melhorias, designadamente resultantes da falta de regulamentos para o fundo de maneio e de normas escritas sobre o controlo e inventariação dos ativos.
9. O Balanço de 2020 da OMV evidencia um ativo de 2.114.223,08€, constituído essencialmente por “caixa e depósitos bancários” (73,79%), “outros ativos correntes” (12,66%) e “ativos fixos tangíveis” (9,82%). O ativo apresenta um aumento de 10,75% face ao ano anterior e de 25% em relação a 2018.

10. O passivo ascende a 204.693,95€ e corresponde apenas a passivo corrente, no qual se salienta a rubrica de “diferimentos” que representa 63,17%. O fundo patrimonial totalizou 1.909.529,13€, constituído essencialmente por “resultados transitados”, e registou um aumento de 12% face ao ano anterior e de 23% em relação a 2018.
11. As respostas obtidas à circularização de saldos de terceiros não evidenciam divergências materialmente relevantes.
12. A rubrica do AFT mais significativa é a relativa a “edifícios e outras construções”, que resultou, sobretudo, da aquisição do edifício da delegação do Norte em 2005, através de um contrato de locação financeira por 15 anos, e de benfeitorias em edifícios alheios cuja depreciação deveria ter sido adequada ao período de utilização dos edifícios.
13. Não existe evidência de ter sido implementado um adequado sistema de inventariação e controlo do equipamento básico e administrativo, situação que foi ultrapassada em 2021.
14. A Ordem não reflete no balanço os valores das quotas em dívida de “associados”. Apenas procede à faturação no momento do pagamento da quota, situação que não reflete na contabilidade o valor atualizado das quotas em dívida e inviabiliza a criação de eventuais imparidades, com reflexo nos resultados através da sobrevalorização nas demonstrações financeiras.
15. Encontra-se em curso a cobrança coerciva de quotas em dívida, vencidas a partir de 2016, através da entrega de certidões de dívida na Autoridade Tributária.
16. A OMV dispõe de fundos de maneo, por cada conselho regional e na sede, não existindo evidência de ter sido aprovada a sua constituição, de terem sido designados os respetivos responsáveis e de ter sido aprovado um regulamento que estabeleça as regras para a constituição, reposição, utilização e liquidação, incluindo, entre outras, a definição da natureza das despesas elegíveis.
17. Em 2020, os rendimentos da OMV ascenderam a 1.397.488,06€ e os gastos a 1.193.407,36€, com um resultado de 204.080,70€. Os “resultados operacionais” registam um acréscimo de 33% e os “resultados líquidos” um aumento de 35% face ao ano anterior.

18. A rubrica com maior peso nos rendimentos (98%) é a relativa a “vendas e serviços prestados”, que registou uma diminuição de 9% face ao ano anterior, e é constituída, na sua maioria, por quotizações, vinhetas/boletins sanitários/receituário e o programa cheque veterinário. Nos gastos os itens mais significativos são os “fornecimentos e serviços externos” (86%) e os “gastos com o pessoal” (8%).
19. Verificaram-se despesas de deslocações, estadas e transportes em desconformidade com os procedimentos estabelecidos, sobretudo pela ausência de evidências de registos formais de autorização, validação e conferência e pela inexistência de relatórios mensais de monitorização.
20. Os indicadores económico-financeiros evidenciam uma elevada capacidade da OMV em satisfazer os seus compromissos a curto prazo (liquidez), gerar rendimentos, baixa dependência financeira de capitais alheios, sendo os seus ativos financiados pelo seu fundo patrimonial, apresentando elevada capacidade de pagar os seus compromissos (solvabilidade).
21. Estando sujeita ao âmbito de aplicação do CCP a Ordem deu, em termos gerais, cumprimento ao mesmo, designadamente aos princípios da transparência e da publicidade, tendo procedido à contratação de serviços para a utilização da plataforma eletrónica AcinGov.
22. Nos procedimentos com contratos reduzidos a escrito foi evidenciado o clausulado legalmente previsto como obrigatório e foi nomeado o gestor de contrato, apesar de não ter sido demonstrada a atividade por este desenvolvida, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 290.º-A do CCP.

RELATÓRIO DE OUTRAS AÇÕES DE CONTROLO N.º 2/2023-2ªS/PL

13/07/2023

Processo n.º 2/2023-OAC

Relatores: Conselheira Ana
Margarida Leal Furtado e
Conselheiro Mário António Mendes
Serrano

AGENDA 2030 / GOVERNAÇÃO /
INDICADORES DE DESEMPENHO / MEDIDAS
DE POLÍTICA PÚBLICA / OBJETIVOS DE
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

IMPLEMENTAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ATÉ 2022)



SUMÁRIO

É URGENTE REFORÇAR AÇÕES DIRECIONADAS A ALGUNS DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COM VISTA À IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030

O Tribunal concluiu que, até ao final de 2022, volvido cerca de metade do horizonte temporal de implementação da Agenda 2030, Portugal apresenta, na maioria dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um desempenho acima da média da UE. Porém, existem ainda indicadores relevantes que sinalizam a necessidade de ações reforçadas. É o caso da redução das Desigualdades (ODS 10), da Erradicação da Fome (ODS 2), da Saúde de Qualidade (ODS 3), da Indústria, Inovação e Infraestruturas (ODS 9), das Cidades e Comunidades Sustentáveis (ODS 11) e da Produção e Consumo Sustentáveis (ODS 12). Ao nível dos ODS definidos como prioritários pelo Governo português são identificadas áreas cujos desenvolvimentos, aquém do desejado, reforçam a urgência nas medidas a tomar.

Estas conclusões resultam do relatório do Tribunal que apreciou de que forma foi assegurada até 2022 a governação da Agenda 2030 – assente em 17 ODS e 169 metas a alcançar até 2030¹ – identificando ainda desafios na prossecução desta Agenda, com recurso a indicadores adotados ao nível internacional e aos resultados de 21 relatórios de auditoria aprovados pelo Tribunal.

Ao nível da governação concluiu-se que:

- o modelo institucional vigente até 2022 não garantiu a definição de responsáveis e de planos de implementação que incluíssem a discriminação de políticas, medidas e recursos necessários à prossecução das metas, bem como as ações corretivas no âmbito da monitorização;
- a atividade de coordenação geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros (em articulação com o Ministério do Planeamento e das Infraestruturas), bem como a dos ministérios coordenadores dos ODS e da rede de pontos focais centrou-se na circulação de informação, visando, sobretudo, a preparação dos Fóruns Políticos de Alto Nível da ONU e a divulgação de eventos.

Só em 2023 foi aprovado um novo modelo institucional que determina a transição da coordenação para a Presidência do Conselho de Ministros, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, e a constituição de um órgão responsável por monitorizar e avaliar a implementação dos ODS, indo ao encontro das recomendações formuladas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2018 e de 2020.

No que respeita à incorporação dos ODS no desenho das políticas públicas, como preconiza a Agenda 2030, verificou-se que o alinhamento dos documentos de planeamento com os ODS carece de melhorias, especialmente ao nível na definição das estratégias setoriais, uma vez que, dos 54 documentos de planeamento analisados, apenas três se encontram estruturados com inclusão dos ODS e respetivas metas. Por sua vez, a promoção dos ODS e o envolvimento dos *stakeholders* baseou-se em iniciativas pontuais, sem existir um plano que garantisse a sua promoção de forma sistemática e periódica.

Os Orçamentos de Estado e as Contas Gerais do Estado não identificam os recursos financeiros alocados a cada um dos ODS. Essa quantificação restringiu-se à ajuda pública ao desenvolvimento.

Ao nível da monitorização da implementação dos ODS, esta permanece limitada aos indicadores estatísticos publicados nos relatórios anuais do Instituto Nacional de Estatística. Porém, as metas da

¹ Conforme plano universal adotado pelos países da ONU em 2015.

Agenda 2030 não foram adaptadas à realidade nacional, o que compromete uma avaliação relevante e específica para o caso português.

Nesta avaliação assinalam-se áreas cuja evolução ficou aquém do desejado, mesmo ao nível dos seis ODS definidos por Portugal como prioritários. É o caso particular dos indicadores referentes ao desempenho dos alunos em leitura, matemática e ciências (ODS 4 – Educação de Qualidade), da ocupação dos cargos de gestão por mulheres (ODS 5 – Igualdade de Género) e de sete dos nove indicadores relativos ao ODS 9 – Indústria, Inovação e Infraestruturas, sobretudo quanto às emissões atmosféricas da indústria e ao pedido de patentes. Evidencia-se ainda um retrocesso na convergência com a média da UE, medida através do PIB per capita e do rendimento disponível bruto das famílias per capita, indicativo de atrasos quanto ao ODS 10 – Reduzir as Desigualdades. Ao nível da Ação Climática (ODS 13), Portugal apresenta uma situação mais favorável face à média da UE, com exceção das perdas económicas por habitante e da contribuição para as despesas no âmbito do clima. Por sua vez, o compromisso nacional de proteger 30% das áreas marinhas até 2030 (ODS 14 – Proteger a Vida Marinha) permanece de difícil concretização.

O relatório conta ainda com uma síntese dos principais resultados de 21 auditorias desenvolvidas pelo Tribunal, no âmbito de programas e medidas de política pública que contribuem, direta ou indiretamente, para os objetivos e metas da Agenda 2030.

SENTENÇA N.º 18/2023 – 3ª S

03/07/2023

Processo n.º 6/2023-JRF

**Relator: Conselheiro José Mouraz
Lopes**

AJUSTE DIRETO / ATENUAÇÃO DA MULTA /
CONTRATAÇÃO PÚBLICA / ESTADO DE
NECESSIDADE DESCULPANTE /
RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA

SUMÁRIO

1. As aquisições de uma molécula/medicamento e de próteses ocorridas durante vários períodos, no ano de 2016, através de procedimentos de ajuste direto, em colisão com o quadro legal referido no CCP, nomeadamente nos artigos 1.º, n.º 2, 2.º, n.º 1 alínea d), 16.º, 81.º, 112.º a 127.º, comportam uma violação inequívoca dos normativos citados, consubstanciando uma dimensão ilícita da conduta dos demandados, membros de um conselho de administração de um hospital.
2. Nos termos do artigo 34.º do Código Penal, aplicável às sanções financeiras nos termos do artigo 67.º n.º 4 da LOPTC, o direito de necessidade conforma uma causa de exclusão da ilicitude, desde que exercido nas condições e requisitos aí estabelecidos, a saber: quando o facto praticado como meio adequado para afastar um perigo atual que ameace interesses juridicamente protegidos do agente ou de terceiro (i) não ter sido voluntariamente criada pelo agente a situação de perigo, salvo tratando-se de proteger o interesse de terceiro (ii) Haver sensível superioridade do interesse a salvaguardar relativamente ao interesse sacrificado; e (iii) ser razoável impor ao lesado o sacrifício do seu interesse em atenção à natureza ou ao valor do interesse ameaçado.
3. Além disso, no também por via da aplicação das normas do direito penal ao caso, a situação de estado de necessidade, ainda que não exclua a ilicitude do facto, pode ainda eximir a culpa, nos termos a que se refere ao artigo 35.º n.º 1, nomeadamente «agindo sem culpa quem praticar um facto ilícito adequado a afastar um perigo atual, e não removível de outro modo, que ameace a vida, a integridade física, a honra ou a liberdade do agente ou de terceiro, quando não for razoável

exigir-lhe, segundo as circunstâncias do caso, comportamento diferente. Pode, por último, funcionar ainda no domínio da atenuação da culpa quando e se, nos termos do n.º 2 do artigo 35.º, «o perigo ameaçar interesses jurídicos diferentes dos referidos no número anterior, e se verificarem os restantes pressupostos ali mencionados, pode a pena ser especialmente atenuada ou, excepcionalmente, o agente ser dispensado de pena».

4. Para a aplicação, em concreto, da referida causa de justificação, exige-se sempre uma contextualização inequívoca no âmbito da ponderação de bens jurídicos a levar em conta, tanto como cláusula de exclusão da ilicitude como da culpa, em função das circunstâncias que caso a caso, enformem a situação em análise.
5. A aquisição de medicamento, perfeitamente individualizada para um único doente, num contexto de afastamento de perigo atual, e não removível de outro modo, que ameaçava a vida ou a integridade física de terceiro (o paciente “ tinha que ser tratado” com a referida molécula), uma situação de dúvidas procedimentais sobre onde seria seguido o doente e quem e como se adquiria a molécula, enquanto isso não fosse resolvido, conforma uma causa de exclusão da culpa, por via do estado de necessidade, não sendo exigível comportamento diferente.
6. Com a exclusão da culpa não há infração financeira.
7. Com referência a gestão de serviços de saúde públicos, as regras de contratação pública têm que ser conhecidas, ainda que não pormenorizadamente, por quem desempenha funções decisórias em órgãos de gestão da administração pública, ainda que nestes órgãos, nomeadamente nas Unidades de Saúde, exerçam funções profissionais de saúde (vg. Médicos e enfermeiros), com competências próprias, na medida em que, tais elementos, são «gestores» da organização, ainda que conjuntamente com outros responsáveis do órgão de gestão.
8. Quem vai exercer essas funções de gestão pública, tem que ter (ou adquirir, se não as possuir) um mínimo de conhecimentos de matérias sobre as quais vai tomar decisões, nomeadamente decisões com impacto financeiro público». O que no caso dos demandados, não aconteceu.
9. A situação envolvendo as condições que exerceram funções – num hospital de pequena dimensão, mas grande atividade e de excelência clínica na atividade de ortopedia, uma gestão financeira positiva - e a suas situações pessoais relevam para uma diminuição da culpa, de modo a funcionar a atenuação especial, com reflexo da multa devida pela infração a de acordo com o artigo 65.º n.º 7 da [LOPTC](#).

COVID 19 / DISPENSA DE MULTA / INFRAÇÃO
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / NORMA DE
CONTROLO INTERNO / POCAL / PRESCRIÇÃO /

SENTENÇA N.º 20/2023 – 3ª S

17/07/2023

Processo n.º 17/2022-JRF

**Relator: Conselheiro António
Francisco Martins**

SUMÁRIO

1. É dever do presidente da junta de freguesia submeter a norma de controlo interno à aprovação do órgão executivo da junta de freguesia, cabendo a esta a sua aprovação.
2. O POCAL era, à data, obrigatoriamente aplicável a todas as autarquias locais, nestas se incluindo as freguesias e a contabilidade destas inclui, além do mais, o sistema de controlo interno, o qual deve ter um determinado conteúdo, visando determinados objetivos, entre eles “a exatidão e integridade dos registos contabilísticos e, bem assim, a garantia da fiabilidade da informação produzida”, cabendo ao órgão executivo aprovar e manter em funcionamento o sistema de controlo interno.
3. A não submissão da referida norma de controlo interno, ao órgão executivo, configurando a violação, por omissão, do artigo 16.º, n.º 1, alínea e), do Regime Jurídico da Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RJALEI), aprovado pelo artigo 1.º da Lei n.º 75/2013 de 12.09 e constante do Anexo I a tal diploma legal e artigos 2.º, n.º 1 e 3.º do DL n.º 54-A/99 e ponto 2.9 do POCAL, integra a previsão objetiva da infração financeira sancionatória, prevista na al. d), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, por violação de normas legais “relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património”.
4. Ao regime regra do prazo de prescrição é de acrescentar a suspensão da prescrição por força do regime excecional e temporário da legislação aprovada durante a pandemia da Covid-19 entre 09.03.2020 e 02.06.2020 (86 dias), por força do disposto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 de 19 de março, conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2 da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril e os artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio e entre 22.01.2021 e 05.04.2021 (74 dias), por força do disposto no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei

n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril, num total de 160 dias.

5. A dispensa de aplicação de multa exige a verificação dos pressupostos previstos no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, ou seja, que não haja lugar a reposição ou esta tenha sido efetuada e uma culpa diminuta do demandado, correspondendo a uma “quase ausência de culpa”, a averiguar e confirmar em função da globalidade dos factos, nomeadamente atendendo às especificidades do exercício de funções pelo demandado e à concreta conduta omissiva no contexto da ação do agente.

**PARECER SOBRE A CONTA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DOS
AÇORES 2022**

30/10/2023

**Relator: Conselheira Maria Cristina
Flora Santos**



AÇORES.REGIÃO AUTÓNOMA / ANO 2022 /
CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA / PARECER /
TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES 2022

SUMÁRIO

Orçamento

A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano 2022 não teve por base um modelo macroeconómico completo com se impunha. Todavia, assenta no quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2022 a 2025.

A proposta de Orçamento foi apresentada pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores no prazo legal e de um modo geral observou as disposições legais aplicáveis quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais. Contudo, os anexos informativos não contemplaram um conjunto significativo de informação, na qual se destaca a apreciação do princípio orçamental da equidade intergeracional.

O orçamento da Administração Regional direta aprovado ascendeu a 1 941 milhões de euros, enquanto o dos serviços e fundos autónomos, incluindo entidades públicas reclassificadas, atingiu o montante de 830 milhões de euros.

Não houve acolhimento da recomendação formulada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores sobre o princípio orçamental da especificação, uma vez que os mapas do Orçamento não integraram as despesas de investimento por classificação económica.

Não houve acolhimento da recomendação formulada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores uma vez que os mapas do Orçamento não integram as despesas de investimento por classificação económica, em incumprimento do princípio orçamental da especificação.

Conta

A Conta foi remetida ao Tribunal no prazo legal e compreende a generalidade dos mapas legalmente previstos, porém não foi ainda apresentada de acordo com o referencial contabilístico SNC-AP. A receita do sector público administrativo foi de 1 820,8 milhões de euros e a despesa de 1 708,1 milhões de euros.

A receita efetiva fez 1 240,8 milhões de euros e a despesa efetiva 1 393,7 milhões de euros, apurando-se um saldo global ou efetivo negativo de 152,9 milhões de euros.

Em contabilidade nacional, os valores provisórios divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P., apontam para um défice orçamental do sector público administrativo regional de 413,8 milhões de euros, mais 27,5 milhões de euros do que em 2021.

Receita e despesa da Administração Regional direta

Na estrutura da receita da Administração Regional direta (1 709,8 milhões de euros) destacam-se as receitas fiscais (744,2 milhões de euros – 43,5%), os passivos financeiros (455 milhões de euros – 26,6%) e as transferências (406,5 milhões de euros – 23,8%).

O Tribunal validou 1 681,8 milhões de euros da receita registada na Conta (98%).

Na despesa (1 625,4 milhões de euros) salientam-se as transferências e subsídios (973,8 milhões de euros – 59,9%).

Comparativamente a 2021, a receita diminuiu 116,4 milhões de euros (-6,7%), verificando-se decréscimos nas reposições não abatidas nos pagamentos em 73,9 milhões de euros e nas transferências de capital, em especial as provenientes da União Europeia (-69,6 milhões de euros). As transferências do Orçamento do Estado diminuíram 22,2 milhões de euros.

Por sua vez, a despesa diminuiu 103,5 milhões de euros (-6%), contribuindo para tal, por um lado, as reduções nas transferências de capital em 83,8 milhões de euros, nos ativos financeiros em 24,4

milhões de euros e nos subsídios em 11,8 milhões de euros, e, por outro, os aumentos nas despesas com o pessoal em 8,3 milhões de euros e nos passivos financeiros em 6,1 milhões de euros.

A receita foi inferior à projeção orçamental em 231,7 milhões de euros, devido sobretudo ao recebimento de 237,4 milhões de euros de transferências da União Europeia face ao estimado.

A despesa ficou aquém menos da dotação prevista em 316,1 milhões de euros, com desvio mais expressivo nas transferências de capital (executado menos 123,4 milhões de euros do que a dotação orçamental).

Nas transferências do Orçamento do Estado (291,3 milhões de euros) sobressaem as transferidas em cumprimento do princípio da solidariedade (181,4 milhões de euros) e as referentes ao fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (99,8 milhões de euros).

O registo da componente referente ao princípio da solidariedade foi efetuado na íntegra em transferências correntes, em desacordo do que decorre do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

As transferências da União Europeia (98,2 milhões de euros) diminuíram 69,6 milhões de euros face ao ano anterior, decorrente, essencialmente, das verbas respeitantes ao Plano de Recuperação e Resiliência, que registaram uma quebra de 60,9 milhões de euros. O montante transferido representa 29,3% da importância prevista no orçamento para 2022 (335,7 milhões de euros).

Das transferências de fundos europeus para os beneficiários finais (291,3 milhões de euros), 112,2 milhões de euros (38,5%) foram destinados a entidades públicas e 179,1 milhões de euros (61,5%) a entidades privadas.

Os registos nos mapas contabilísticos da Conta não contemplam a totalidade da receita e da despesa da Administração Regional direta, encontrando-se por contabilizar 510,6 milhões de euros e 362,9 milhões de euros, respetivamente, associados a operações de dívida e a movimentos relativos a fundos europeus.

Tendo por base uma amostra dos pagamentos efetuados no âmbito do agrupamento aquisição de bens de capital da Administração Regional direta, verificou-se que as regras de processamento das despesas foram observadas.

Receita e despesa dos serviços e fundos autónomos

A receita dos serviços e fundos autónomos (548,6 milhões de euros) teve origem essencialmente em transferências (92,1%), sobretudo as provenientes da Administração Regional direta (86,6% – 474,9 milhões de euros). A despesa (530,5 milhões de euros) foi constituída em 62,4% por despesas com pessoal.

Relativamente à previsão orçamental, foram cobrados menos 79,9 milhões de euros (execução de 87%) e despendidos menos 97,9 milhões de euros (execução de 84%).

Receita e despesa das entidades públicas reclassificadas

A receita das entidades públicas reclassificadas (309,6 milhões de euros) teve origem em transferências (88,9%), essencialmente provenientes da Administração Regional direta (268,6 milhões de euros). A despesa (299,3 milhões de euros) respeita em 50,6% a despesas com pessoal e em 41,6% a aquisição de bens e serviços.

Comparativamente à previsão orçamental, foram cobrados menos 29,7 milhões de euros (execução de 91%) e gastos menos 40 milhões de euros (execução de 88%).

Fluxos entre entidades do perímetro e para o exterior

O valor dos fluxos entre entidades do perímetro orçamental, apurado com base nos dados da Conta (743,7 milhões de euros), aproxima-se do montante eliminado na consolidação apresentada na Conta.

Os fluxos das entidades do sector administrativo regional para entidades externas ao perímetro orçamental foram de 293,8 milhões de euros. Destes, 150,5 milhões de euros destinaram-se ao sector privado, 130,6 milhões de euros a empresas públicas, 7,7 milhões de euros à administração local e 4,5 milhões de euros à administração central.

Subvenções a privados

As subvenções a privados (150,5 milhões de euros) foram inferiores às de 2021 em 41,6 milhões de euros (-22%) e destinaram-se, maioritariamente, a empresas (83 milhões de euros) e a instituições sem fins lucrativos (50 milhões de euros).

Continuam a não ser devidamente identificados os beneficiários de algumas subvenções e a avaliação dos resultados divulgada na Conta é insuficiente.

Tesouraria

O modelo organizativo e funcional da área da tesouraria apresentou progressos em 2022, decorrentes da aprovação da nova orgânica da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública. Contudo, a Entidade Contabilística Região ainda não foi regulamentada.

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

A Conta identifica 50 contas bancárias tituladas pela Administração Regional direta cujo volume financeiro total, em movimentos a crédito e a débito, ascendeu a 4,7 mil milhões de euros. Apenas cinco destas contas integravam o sistema de centralização de tesouraria e registaram, em movimentos a crédito e a débito, 2,1 mil milhões de euros (44% do total).

Dívida e outras responsabilidades

Em 2022, as entidades do sector público administrativo regional recorreram a operações de dívida flutuante, ou seja, dívida contraída para ser amortizada no próprio ano, que proporcionaram a obtenção de recursos no montante de 168,8 milhões de euros.

As operações geradoras de dívida fundada ascenderam a 795,7 milhões de euros, dos quais 592,1 milhões de euros corresponderam à contratação de novos empréstimos, 202,2 milhões de euros à assunção de dívidas de entidades do sector público empresarial regional e 1,4 milhões de euros à celebração de contrato de locação financeira imobiliária.

Os encargos da dívida do sector público administrativo regional (40,1 milhões de euros) aumentaram 1,9 milhões de euros comparativamente ao ano anterior. Este resultado justifica-se pelo aumento da dívida financeira, apesar da redução da respetiva taxa de juro implícita.

Em 31-12-2022, a dívida financeira do sector público administrativo regional ascendia a 2 829,1 milhões de euros, tendo aumentado 407,1 milhões de euros (+16,8%) face a 31-12-2021.

A expansão da dívida pública regional foi essencialmente determinada pela necessidade de financiar o défice orçamental de 152,9 milhões de euros, pela assunção de dívida financeira da Lotaçor, S.A., e da Sata Air Açores, S.A., no montante global de 187,1 milhões de euros, e pela realização de operação de aumento de capital social da Sata Air Açores, S.A., na importância de 62 milhões de euros.

O perfil de reembolso da dívida pública regional evidencia uma distribuição intertemporal diferenciada, em virtude da emissão de dívida *bullet*, em que o reembolso ocorre integralmente na data de vencimento/maturidade.

A dívida total do sector público administrativo regional manteve a tendência ascendente evidenciada anteriormente, tendo-se agravado em, pelo menos, 472 milhões de euros (+17,9%), atingindo no final do exercício orçamental de 2022 a importância de, pelo menos, 3 108,4 milhões de euros.

O montante máximo acumulado das emissões vivas de dívida flutuante ascendeu a 90,4 milhões de euros, tendo sido cumprido o limite legal estabelecido no artigo 39.º da [Lei das Finanças das Regiões Autónomas](#).

A regra do limite à dívida regional prevista no artigo 40.º, n.º 1, da [Lei das Finanças das Regiões Autónomas](#), manteve-se suspensa em 2022 devido aos efeitos da pandemia da COVID-19.

O limite anual fixado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores para a emissão de dívida fundada com recurso à contratação de empréstimos, incluindo créditos bancários, foi excedido em 132,7 milhões de euros.

A parcela dos recursos provenientes da emissão obrigacionista, de 152 milhões de euros, destinados ao financiamento de projetos com comparticipação de fundos comunitários e para fazer face aos efeitos económicos e sociais provocados pela pandemia da COVID-19, foi alocada do seguinte modo: ações com cofinanciamento comunitário, 52 milhões de euros, e medidas de combate aos danos económicos e sociais provocados pela pandemia da COVID-19, 100 milhões de euros. Não foi possível comprovar que estes valores foram efetivamente aplicados nas referidas finalidades.

O Governo Regional continua a não cumprir o disposto no artigo 27.º, alínea V), subalínea 1), da [Lei n.º 79/98, de 24 de novembro](#), na medida em que não demonstra a aplicação que foi conferida ao produto dos empréstimos contraídos pelas entidades que integram o perímetro orçamental.

No pressuposto de que o produto do empréstimo obrigacionista foi efetivamente aplicado nas finalidades previstas, conclui-se que as operações de crédito contraídas pela Administração Regional direta cumprem o limite anual para o aumento do endividamento líquido fixado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

A dívida de 3,9 milhões de euros do Clube de Golfe da Ilha Terceira assumida pela Ilhas de Valor, S.A., não integra o elenco das operações de financiamento autorizadas pelo Orçamento da Região Autónoma dos Açores de 2022 (refinanciamento ou financiamento de projetos com comparticipação de fundos comunitários e para fazer face aos efeitos económicos e sociais provocados pela pandemia da COVID-19).

Para além disso, a assunção desta dívida implicou o aumento do endividamento líquido, contrariando o estabelecido no Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2022 (artigo 17.º, alínea d), do [Decreto Legislativo Regional n.º 38/2021/A, de 23 de dezembro](#).

Património

A Conta apresentou melhorias nas divulgações relacionadas com os créditos detidos pelas entidades públicas reclassificadas, bem como sobre o ponto de situação da inventariação do património imobiliário da Região Autónoma dos Açores.

A carteira de ativos financeiros da Região Autónoma dos Açores ascendia, à data de 31-12-2022, a 307,2 milhões de euros, dos quais 281,9 milhões de euros respeitavam a participações financeiras, 11,7 milhões de euros a créditos concedidos e 13,6 milhões de euros a outros ativos financeiros.

O desempenho económico das entidades participadas pela Região Autónoma dos Açores piorou. O decréscimo em 41 milhões de euros face ao ano transato (-44,7%) dos recursos obtidos através das respetivas atividades operacionais (EBITDA) resultou da diminuição, em idêntico montante, dos apoios ao funcionamento das entidades.

A dívida total daquelas entidades aumentou, fixando-se, no final do ano, em 1 323,3 milhões de euros, mais 62,2 milhões de euros do que em 2021 (+4,9%). Do total, 1 168,4 milhões de euros correspondem à dívida das entidades públicas fora do perímetro orçamental, dos quais 646,4 milhões de euros (55,3%) respeitam ao Grupo SATA.

À semelhança do observado nos últimos anos, persistem entidades participadas 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 2022 não foram realizadas operações ativas ao abrigo do n.º 1 do artigo 19.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 38/2021/A, de 23 de dezembro](#). Todavia, no âmbito do n.º 2 do mesmo artigo, que não fixou limite, foram realizadas operações que ascenderam a 62,3 milhões de euros.

Naquele ano, o património não financeiro da Região Autónoma dos Açores contabilizado ascendia a 1 150,7 milhões de euros, dos quais 1 054,5 milhões de euros respeitavam a bens imóveis.



AÇORES.REGIÃO AUTÓNOMA / ANO 2022 /
CONTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
REGIONAL / PARECER / TRIBUNAL DE
CONTAS

**PARECER SOBRE A CONTA DA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DOS
AÇORES 2022**

30/10/2023

**Relator: Conselheira Maria Cristina
Flora Santos**

**PARECER SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
2022**

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 2022.

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).
- Alguns dos mapas que instruem a conta não respeitaram a tipologia dos ficheiros preconizada pela [Instrução n.º 1/2019-PG](#), do Tribunal de Contas.

- O orçamento para 2022, 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 464,1 mil euros e o aumento da previsão das transferências do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, em 720 mil euros.
- A receita arrecadada ascendeu a 13,8 milhões de euros, com uma taxa de execução de 100%.
- Os compromissos assumidos ascenderam a 13,6 milhões de euros, dos quais 13,3 milhões de euros constituíram despesa paga líquida, 24 mil euros corresponderam a compromissos a transitar e 200,6 mil euros a obrigações por pagar.
- A despesa com a atividade parlamentar ascendeu a cerca de 7,9 milhões de euros e a despesa com o funcionamento dos serviços da Assembleia Legislativa a 5,4 milhões de euros, representando, respetivamente, 59,4% e 40,6% do total da despesa.
- A Assembleia Legislativa registou um saldo global positivo de 34,1 mil euros, contribuindo assim para um ligeiro incremento do saldo para a gerência seguinte, o que contrariou o ocorrido em 2021, que, pelo facto de a receita ter sido inferior à despesa, obrigou a Assembleia Legislativa a recorrer ao seu saldo de gerências anteriores num montante de 154,3 mil euros.
- O balanço, à data de 31 de dezembro de 2022, ascendia a 4,8 milhões. O ativo era composto, sobretudo, por ativos fixos tangíveis, no montante de 4,2 milhões de euros, dos quais, cerca de 2,2 milhões de euros respeitavam aos edifícios utilizados pela Assembleia Legislativa.
- As transferências do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, principal fonte de financiamento da Assembleia Legislativa, revelaram-se insuficientes para fazer face aos gastos do ano, tendo a entidade encerrado o exercício de 2022 com um resultado líquido negativo de 194,2 mil euros.
- A gerência abriu com um saldo de 464,1 mil euros, confirmado na conta de 2021, e encerrou com um saldo de 498,2 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 2/2023–FS/SRATC**

22/06/2023

Ação n.º 22-D159

**Relator: Conselheira Maria
Cristina Flora Santos**

AUDITORIA / AUTARQUIA LOCAL /
DISSOLUÇÃO / EMPRESA LOCAL / EXTINÇÃO /
GRUPO AUTÁRQUICO / LIQUIDAÇÃO /
MUNICÍPIO / PARTICIPAÇÃO SOCIAL /
REFORMA / REGIÃO AUTÓNOMA DOS
AÇORES / REGIME JURÍDICO

**REFORMA DO SETOR EMPRESARIAL E DAS PARTICIPAÇÕES LOCAIS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO
AUTÓNOMA DOS AÇORES**

SUMÁRIO

O que auditámos?

O Tribunal de Contas auditou as operações de reestruturação do sector empresarial local promovidas pelos municípios localizados no território da Região Autónoma dos Açores, em cumprimento do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, no período compreendido entre 01-09-2012 e 31-12-2021.

A realização da auditoria foi determinada no seguimento de anteriores ações de controlo realizadas pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, envolvendo diversos municípios da Região Autónoma dos Açores, no âmbito das quais foram detetadas situações em que as operações efetuadas pelos municípios caracterizaram-se por violarem diretamente aquele regime ou por visarem um resultado contrário à finalidade do mesmo.

O que concluímos?

Em 01-09-2012, 17 dos 19 municípios da Região Autónoma dos Açores detinham participações ou exerciam influência dominante em 47 entidades.

A reestruturação do sector empresarial local operada pelos Municípios na sequência da entrada em vigor do RJAEL, implicou: *i)* a dissolução de 18 entidades; *ii)* a alienação integral da participação de sete entidades; *iii)* uma fusão por incorporação; *iv)* duas extinções; e *v)* duas desvinculações.

Em 31-12-2021, 12 Municípios da Região Autónoma dos Açores detinham participações em 20 entidades.

De um modo geral, as entidades participadas subsistentes observavam os critérios de sustentabilidade estabelecidos no n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL, com exceção da Cooperativa de Lacticínios do Corvo, C.I.P.R.L.

Nos Municípios da Madalena, Praia da Vitória e Ribeira Grande persistem situações de financiamento público a antigas empresas locais, cujas participações foram alienadas em cumprimento do RJAEL. O que recomendamos? O Município do Corvo deve fazer cessar a sua participação na Cooperativa de Lacticínios do Corvo, C.I.P.R.L.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / AUDITORIA /
CELEBRAÇÃO DE CONTRATO / FUNDOS
COMUNITÁRIOS / FUNDOS/PROGRAMAS /
PAGAMENTO / PROTOCOLO /
RECOMENDAÇÕES / TRANSPARÊNCIA /
UNIÃO EUROPEIA

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 3/2023–FS/SRATC**

07/07/2023

Ação n.º 23-D099

**Relator: Conselheira Maria
Cristina Flora Santos**



**AUDITORIA AO PLANO DE RECUPERAÇÃO
E RESILIÊNCIA-AÇORES**

SUMÁRIO

O que auditámos?

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria aos Investimentos do Plano de Recuperação e Resiliência destinados à Região Autónoma dos Açores (PRR-Açores), no montante total de 580 milhões de euros, cuja execução decorre até 2026, sob a responsabilidade do beneficiário intermediário, a Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais (DRPFE). A ação teve como objetivos apreciar os resultados atingidos até 31-12-2022, identificar as causas para os eventuais défices de desempenho e riscos para a execução futura e avaliar o cumprimento, pela DRPFE, das obrigações previstas no modelo de governação do PRR-Açores, instituído pelo [Decreto Regulamentar Regional n.º 23/2021/A, de 3 de setembro](#). Naquele âmbito, pretendeu-se também apreciar a ação desenvolvida pelo órgão de acompanhamento – Conselho Económico e Social dos Açores (CESA).

O que concluímos?

- Com referência a 31-12-2022, foram considerados “completos” 57 dos 88 Marcos e Metas previstos (64,77% do total) e realizadas transferências para os beneficiários finais no montante de 90 milhões de euros, situando-se a execução financeira do PRR-Açores na ordem dos 34,66%.
- A concretização dos investimentos foi afetada por constrangimentos maioritariamente relacionados com fatores externos, designadamente com a pressão inflacionista e com dificuldades na obtenção de matérias-primas no mercado mundial.
- De um modo geral, o órgão de coordenação técnica e de monitorização instituído pelo [Decreto Regulamentar Regional n.º 23/2021/A](#), cumpriu as obrigações previstas, destacando-se a criação, em articulação com a Inspeção Administrativa Regional, da Transparência e do Combate à Corrupção, de um sistema de gestão e controlo interno, que inclui medidas antifraude.
- O CESA desenvolveu o conjunto de ações a que se encontrava vinculado, assinalando, contudo, alguns constrangimentos à sua atuação, e que, de um modo geral, estão ultrapassados.

O que recomendamos?

Recomendou-se à Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais a conclusão da revisão de alguns dos instrumentos elaborados no âmbito do PO Açores 2020, no sentido de os adequar ao PRR-Açores, bem como a inclusão de informação relevante nos relatórios a produzir periodicamente.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 5/2023–FS/SRATC**

24/11/2023

Ação n.º 18-201FS1

**Relator: Conselheira Maria
Cristina Flora Santos**

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / AUDITORIA DE CONFORMIDADE / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / AUTARQUIA LOCAL / EMPREITADAS / MUNICÍPIO / OBRAS PÚBLICAS / ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO / PLANO DE EMERGÊNCIA / PREVENÇÃO / PROCESSO DE DECISÃO / PROTEÇÃO CIVIL / SITUAÇÃO DE RISCO

AUDITORIA À PREVENÇÃO DE RISCOS SÍSMICOS NAS OBRAS PÚBLICAS REALIZADAS NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

SUMÁRIO

O que auditámos?

O Tribunal de Contas apreciou se da densificação e articulação dos instrumentos de gestão territorial com os planos de emergência em vigor foram suficientemente considerados os riscos associados à ocorrência de sismos com potencial destrutivo e se dos mesmos resultam medidas de mitigação e condicionantes de atuação sobre áreas críticas e de risco natural elevado. Foi ainda aferido se, para efeitos do processo de tomada de decisão envolvendo a realização de obras públicas na Região Autónoma dos Açores, os decisores públicos estão habilitados a tomar decisões fundadas com base nos instrumentos, regras e condicionalismos existentes em matéria de riscos sísmicos, ao nível do ordenamento do território e de planeamento de emergência.



O que concluímos?

- Os sismos constituem um dos riscos naturais com maior probabilidade de ocorrência nos Açores e dos que apresentam maior suscetibilidade de afetar, em larga escala e com consequências destruidoras, pessoas e bens.
- Num território de risco sísmico, revela-se de grande utilidade e necessidade a existência de planos de ordenamento do território que contemplem a prevenção e mitigação de riscos naturais, com zonamentos e condicionamentos traduzidos em cartas de risco sísmico, que identifiquem e delimitem as áreas de risco.
- Apurou-se a existência de 14 contratos de aquisição de serviços visando a realização de estudos em matéria de riscos sísmicos, num investimento de pelo menos 1 790 833,99 euros.
- A carta síntese de riscos sísmicos para a ilha de São Miguel, elaborada pelo Observatório Vulcanológico e Geotérmico dos Açores (OVGA), na sequência do concurso público promovido pela Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores, apresenta bom detalhe, tendo as cartas ao nível municipal sido colocadas à disposição dos Municípios da ilha de São Miguel.
- Verifica-se a existência de cartas de intensidades máximas históricas para sete ilhas, e cartas de risco sísmico elaboradas no âmbito do programa europeu *Copernicus* para oito ilhas, sendo que não é conhecida cartografia em matéria de risco sísmico para a ilha do Corvo.
- O plano de ordenamento do território de ilha deve fazer prevalecer as normas que visem a salvaguarda de pessoas e bens sobre todas as outras, devendo para o efeito identificar e delimitar as zonas de risco sismovulcânico.
- Até à presente data não foram aprovados os planos de ordenamento de território de ilha previstos no artigo 185.º, n.º 2, do [Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial dos Açores](#).
- Na falta de planos de ordenamento do território de ilha, na maioria dos instrumentos de gestão territorial não são adotados zonamentos e condicionantes.
- Apenas os Municípios da Praia da Vitória e da Horta dispõem de cartas de risco sísmico e de zonamentos nos respetivos instrumentos de ordenamento do território.
- Na ausência de zonamentos e condicionamentos nos instrumentos de gestão territorial, bem como de estudos geológicos e geotécnicos devidamente sustentados em cartas de risco, não existem formas de identificação dos possíveis pontos de instabilidade e de risco geológico no âmbito de empreitadas.

- Os instrumentos de gestão territorial desenvolvidos para a Região Autónoma dos Açores não integraram suficientemente a dimensão territorial da incidência dos diversos riscos naturais nas suas opções.
- Em geral, os planos de emergência em vigor na Região Autónoma dos Açores apresentam uma caracterização genérica do risco sísmico.
- Os Municípios de Ponta Delgada e da Horta apresentam um amplo estudo do edificado, sendo o mesmo feito de forma mais simplificada nos Municípios de Vila do Porto, Vila Franca do Campo, Nordeste, Povoação, Praia da Vitória, Velas, Calheta e Santa Cruz das Flores.
- Em 2023, os planos municipais de emergência e de proteção civil de Vila do Porto, Vila Franca do Campo, Povoação, Nordeste, Praia da Vitória, Santa Cruz da Graciosa, Velas, Lajes do Pico, Madalena, São Roque do Pico, Horta, Santa Cruz das Flores e Lajes das Flores encontram-se atualizados face à Resolução n.º 30/2015, da Comissão Nacional de Proteção Civil, o que não acontece relativamente aos restantes seis municípios.
- As diretrizes do Plano Regional de Emergência em matéria de riscos sísmicos não se encontram suficientemente incorporadas nos planos municipais de emergência, nos PMOT, nos planos sectoriais e na programação das redes de acessibilidades, transportes, telecomunicações, energia e equipamentos coletivos de saúde, segurança e proteção civil.
- O Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores não publicou cartas de risco sísmico/geológico.
- Em regra, no processo de decisão envolvendo a realização de empreitadas de obras públicas, o decisor público não tem ao seu dispor instrumentos de ordenamento do território que lhe permitam ter conhecimento do risco sísmico associado ao local de implantação de cada obra pública.

O que recomendamos?

- Os Municípios de Vila do Porto, Santa Cruz da Graciosa, Velas, Calheta, Lajes do Pico, São Roque do Pico Santa Cruz das Flores e Corvo devem elaborar estudos conducentes à avaliação do risco sísmico e de riscos conexos, bem como ao desenvolvimento de cartas de risco sismovulcânico.
- Os Municípios de Vila do Porto, Ponta Delgada, Lagoa, Vila Franca do Campo, Nordeste, Povoação, Ribeira Grande, Angra do Heroísmo, Santa Cruz da Graciosa, Lajes do Pico, São Roque do Pico, Horta (parcialmente), Santa Cruz das Flores, Lajes das Flores e Corvo devem incorporar zonamentos nos instrumentos de gestão territorial, impondo limitações para efeitos da realização de obras nas localizações de maior risco sísmico.

-
- O Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores deve publicitar as cartas de risco sísmico/geológico.
 - Os Municípios de Ponta Delgada, Povoação, Ribeira Grande, Angra do Heroísmo, Praia da Vitória, Santa Cruz da Graciosa, Calheta, Lajes do Pico, São Roque do Pico, Santa Cruz das Flores e Corvo devem incorporar as diretrizes do Plano Regional de Emergência relativas à mitigação do risco sísmico, nos respetivos planos municipais de ordenamento do território.

**PARECER SOBRE A CONTA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DA
MADEIRA 2022**

19/12/2023

**Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro
Pereira Gouveia**



MADEIRA.REGIÃO AUTÓNOMA / ANO
2022 / CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA /
PARECER / TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA 2022

SUMÁRIO

1. Em 2022, observou-se uma recuperação nos principais agregados económicos da Região Autónoma da Madeira, com um crescimento da economia regional de 14,2%.
2. A receita orçamental da Administração Regional Direta em 2022 atingiu os 2,1 mil milhões de euros e os Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Entidades Públicas Reclassificadas) arrecadaram cerca de 972,8 milhões de euros.
3. A situação de dependência dos Serviços e Fundos Autónomos face às transferências do Orçamento Regional diminuiu, em 2022, de 87,2 % para 83,7% do total das receitas, mantendo-se, contudo, muito acentuada em alguns serviços tradicionalmente dependentes (de 81% a 100%).
4. A despesa orçamental da Administração Regional Direta em 2022 rondou os 2,0 mil milhões de euros e a despesa dos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Empresas Públicas Reclassificadas) atingiu 926,8 milhões de euros.

5. Do conjunto das receitas e despesas efetivas do sector das Administrações Públicas da Região Autónoma da Madeira resultou, no exercício de 2022, um saldo primário negativo (-34,4 milhões de euros) e o consequente incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental consagrado no artigo 4.º, n.º 2, da [Lei de Enquadramento Orçamental da RAM](#) (Lei n.º 28/92), pese embora a conjuntura negativa ainda associada ao contexto COVID-19 e ao impacto do conflito Rússia-Ucrânia.
6. Pela primeira vez, todas as entidades integradas no perímetro de consolidação da Administração Pública Regional prestaram contas no referencial contabilístico do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.
7. Embora continue a revelar progressos ao nível da implementação da reforma da contabilidade pública ditada pela introdução do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, a Região continua a não dispor de um sistema de informação que possibilite a obtenção da Conta e da informação consolidada sobre toda a Administração Pública Regional, prevendo-se que esta falha seja 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 de 2015](#).
8. Os prejuízos imputáveis à Região Autónoma da Madeira do conjunto das empresas por ela detidas atingiram os 9,6 milhões de euros, o que representa uma melhoria de 9 milhões de euros em relação a 2021.
9. As receitas comunitárias cobradas pela Administração Pública Regional foram cerca de 81,4 milhões de euros, o que, em comparação com a previsão orçamental de 291,6 milhões de euros, representa uma sobreavaliação desta fonte de financiamento em cerca de 210,2 milhões de euros.
10. Em 2022, as despesas relacionadas com a COVID-19, executadas no âmbito dos subsídios e outros apoios financeiros pela Administração Pública Regional, rondaram os 93 milhões de euros e a perda de receita cifrou-se em 793,5 mil euros.
11. A execução orçamental do Plano de Recuperação e Resiliência da Região Autónoma da Madeira ascendeu a 9,7 milhões de euros em 2022.

12. Os encargos globais com o serviço da dívida pública rondaram os 631,5 milhões de euros (84% dos quais respeitam a amortizações de capital e 16% a juros e outros encargos), o que representa mais 295,4 milhões de euros (2,6%) do que em 2021, em virtude essencialmente do incremento das amortizações de capital em 274,2 milhões de euros.
13. Na ótica da contabilidade nacional, e de acordo com a notificação de setembro de 2023 efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, em 31/12/2022 a necessidade líquida de financiamento da RAM fixou-se nos 142,1 milhões de euros e a dívida bruta em 5 mil milhões de euros.
14. Em virtude da suspensão em 2022 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 dívida regional definidos naqueles normativos legais.
15. O saldo das operações extraorçamentais do Governo Regional ascendeu a 16,5 milhões de euros em 2022, enquanto nos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Entidades Públicas Reclassificadas) atingiu cerca de 73,1 milhões de euros, resultando fundamentalmente das operações extraorçamentais associadas ao Plano de Recuperação e Resiliência no montante de 66,2 milhões de euros, decorrentes da não entrega daqueles recursos financeiros aos seus destinatários finais - os executores dos projetos.
16. 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 2022.

MADEIRA.REGIÃO AUTÓNOMA / ANO 2022
/ CONTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
REGIONAL / PARECER / TRIBUNAL DE
CONTAS



**PARECER SOBRE A CONTA DA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DA
MADEIRA 2022**

19/12/2023

Processo n.º 1/2023-PCALM

**Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro
Pereira Gouveia**

PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA 2022

SUMÁRIO

O que auditamos:

A ação de fiscalização, com vista a suportar a emissão do Parecer pelo Tribunal de Contas, visou a apreciação da legalidade e da regularidade financeiras das operações realizadas pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, designadamente em relação: *(i)* à adequada gestão do risco; *(ii)* à salvaguarda dos ativos; *(iii)* à integridade, à exatidão e ao registo oportuno das operações; *(iv)* ao cumprimento do quadro legal e regulamentar em vigor e *(v)* à boa gestão financeira, através de uma adequada e criteriosa utilização dos fundos disponíveis.

O que concluímos:

Da análise efetuada o Tribunal de Contas concluiu que:

1. O sistema de controlo interno foi regular;
2. Os documentos de prestação de contas encontravam-se, na sua generalidade, bem instruídos;

3. As operações examinadas foram legais e regulares, exceto quanto ao valor das aquisições de bens de capital, que apresentava uma subvalorização de 1 184,51€ em relação ao valor escriturado dos ativos fixos tangíveis adquiridos em 2022, porque alguns ativos foram classificados na rubrica orçamental de Bens Correntes – 02.01.21, quando, pela sua natureza, configuram bens de capital;
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 foram insuficientes;
6. As demonstrações financeiras e orçamentais apresentam de forma verdadeira e apropriada a posição financeira da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira a 31 de dezembro de 2022, o seu desempenho financeiro e orçamental e os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data, em conformidade com as políticas contabilísticas adotadas pela entidade, salvo no que respeita ao saldo da conta 59 – *Outras Variações no Património Líquido*, expressa no Balanço, que evidenciava uma sobrevalorização de 3 709,14€, resultante da não imputação da quota parte do investimento realizado nos ativos adquiridos com transferências de capital, por via das respetivas depreciações, originando uma subvalorização dos rendimentos e do resultado líquido do período, no mesmo montante.

Face ao descrito, o Tribunal de Contas emitiu um **Juízo Favorável** à Conta da Assembleia Legislativa da Madeira de 2022.

O que recomendamos:

No contexto da matéria exposta no Parecer, o Tribunal reitera as seguintes Recomendações anteriores que não obtiveram acolhimento ou foram apenas parcialmente acolhidas:

- a) Diligenciar pelo provimento do cargo de Coordenador do Departamento Financeiro, atenta a relevância das suas funções de contabilista público;
- b) Aperfeiçoar a prestação de contas, no que tange à divulgação, no relatório de gestão, de todas as informações prescritas pela NCP 27;
- c) Providenciar pela implementação de procedimentos de monitorização do controlo dos bens inventariados, nomeadamente através de verificações periódicas dos bens, da sua etiquetagem e da atualização/correção dos dados constantes das fichas de inventário;

- d) Promover a implementação de um procedimento, em termos do processamento orçamental, com vista a garantir a manutenção das datas originalmente atribuídas aos compromissos sujeitos a modificação e a inclusão, nos processos de despesas, do histórico das alterações efetuadas.

Recomenda, ainda, ao Conselho de Administração da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira que, de futuro:

- a) Divulgue, na sua página eletrónica, os documentos de prestação de contas, com vista a uma maior clareza e transparência da sua atividade;
- b) Instrua os processos de despesa com a documentação comprovativa da confirmação da situação tributária e contributiva, aquando dos pagamentos aos respetivos beneficiários.

DECISÃO N.º 35/2023 – SRMTC

11/05/2023

Processo n.º 11/2023 – FP

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ANULABILIDADE / CELEBRAÇÃO DE CONTRATO / CONCENTRADOR DE DADOS PLC/ CONTADOR INTELIGENTE / CONTRATO DE FORNECIMENTO / DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO / DOCUMENTO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA / EFEITO ANULATÓRIO DE CONTRATO ANULÁVEL / ESCLARECIMENTO SUPLEMENTAR / EXCLUSÃO DA PROPOSTA / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / ILÍCITO FINANCEIRO / PRAZO DE EXECUÇÃO / RECUSA DE VISTO / SUPRIMENTO / TRADUÇÃO DE DOCUMENTO

SUMÁRIO

1. No contrato de fornecimento de contadores inteligentes e concentradores de dados PLC submetido a fiscalização prévia, a proposta apresentada pelo concorrente, com um prazo de execução do contrato de 360 dias, contrário ao prazo de 30 meses fixado no caderno de encargos pela entidade adjudicante, deveria ter sido excluída por força do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, não havendo lugar à aplicação do artigo 72.º do mesmo Código (esclarecimentos e suprimentos de propostas e candidaturas), uma vez que:
 - Não existia qualquer contradição entre os documentos da proposta que justificasse a necessidade de explanação ou clarificação da vontade do declarante;

- A resposta dada pelo concorrente contrariou um elemento (o prazo) de um documento da sua proposta inicial;
 - A resposta visou suprir uma omissão que determinaria a sua exclusão nos termos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP;
 - A irregularidade a suprir era uma irregularidade substantiva da proposta (o prazo de execução);
 - Por ser substantiva, essa irregularidade não carecia, nem era suscetível, de ser suprida;
 - O suprimento assim efetuado traduz-se num desrespeito pelos princípios da concorrência e da igualdade de tratamento.
2. A não tradução de documentos técnicos de apresentação obrigatória nos termos do artigo 7.º do programa do procedimento e das cláusulas técnicas do caderno de encargos que integravam a proposta do concorrente, nos termos exigidos no artigo 8.º do programa do procedimento, viola a obrigação de redação em língua portuguesa e determina a exclusão da proposta nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 146.º do CCP.
3. A não entrega da totalidade dos documentos de habilitação exigidos pelo artigo 81.º do CCP origina a caducidade da adjudicação (n.º 1 do artigo 86.º) e veda a possibilidade de outorga do contrato, com a obrigação – vinculativa – de a entidade adjudicante proceder à adjudicação da proposta ordenada no lugar imediatamente subsequente (n.º 4 do artigo 86.º).
- Não tendo o adjudicatário procedido à entrega do certificado de registo criminal da empresa, a celebração do contrato desrespeita os artigos 86.º e 104.º, n.º 1, alínea b) do CCP.
4. O regime jurídico específico previsto no n.º 4 do artigo 283.º do CCP – afastamento do efeito anulatório de um contrato anulável – não tem aplicação no processo de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, pelo que não é possível atender à pretensão de não anulação de um contrato ilegal-anulável.
5. As ilegalidades mencionadas são suscetíveis de alterar o resultado financeiro do contrato em apreço uma vez que não foi acautelado o interesse público económico-financeiro subjacente ao regular e pontual cumprimento do contrato, constituindo fundamento de recusa de visto, nos termos previstos a alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
6. As ilegalidade detetadas são, ainda, suscetíveis de configurar ilícitos financeiros de tipo sancionatório, enquadráveis na previsão normativa das alíneas b) e l) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.

AUDITORIA ORIENTADA / CADUCIDADE /
CONTRATO PÚBLICO DE
APROVISIONAMENTO / EFEITO FINANCEIRO
/ FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE /
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INOBSERVÂNCIA
DE PRAZO / PORTAL BASE / PRAZO DE
VALIDADE / PRODUÇÃO DE EFEITOS /
PUBLICITAÇÃO

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 9/2023–FC/SRMTC**

30/11/2023

Processo n.º 1/2021 – AUD/FC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

AUDITORIA DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE ORIENTADA PARA AS AQUISIÇÕES EFETUADAS AO ABRIGO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE APROVISIONAMENTO

SUMÁRIO

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

- 1.** Entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021 foram celebrados pelo SESARAM, EPERAM, 33 contratos de aquisição ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento, a que correspondeu uma despesa total de 21 965 331,70€ (s/IVA), que não foram remetidos para fiscalização prévia por força da lei.

Desses contratos foram auditados seis, num montante que ascendeu a um total de 7 795 087,99€ (s/IVA), e representou 35,5% da despesa total em análise.

- 2.** O exame aos mencionados contratos identificou as seguintes situações:
 - a)** Em dois procedimentos (n.ºs BEAD 2018/0001 e BEAD 2020/0023), as garantias bancárias prestadas a título de caução não respeitavam os modelos pré-definidos pela entidade adjudicante, ao preverem um prazo de validade, situação irregular que, todavia, não teve consequências uma vez que os termos propostos se prolongavam alguns meses para além dos prazos de execução dos contratos.
 - b)** Noutros dois procedimentos (n.ºs BEAD 2019/0160 e BEAD 2021/0070), os documentos de habilitação foram apresentados depois do prazo concedido para o efeito pela entidade adjudicante, facto passível de fazer caducar a adjudicação. Em sede de um outro procedimento

(n.º BEAD 2021/0087), a caução foi também prestada para além do prazo definido pela entidade adjudicante e de acordo com o artigo 90.º, n.º 1, do [CCP](#), facticidade que, de igual modo, era suscetível de fazer caducar a adjudicação, no caso de esse facto ser imputável ao adjudicatário, ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º do mesmo [CCP](#).

As irregularidades apontadas, contudo, perderam a sua relevância uma vez que: (i) as firmas adjudicatárias tinham o direito exclusivo de comercialização dos medicamentos em causa ou eram as únicas a poder fornecer esses medicamentos por razões de continuidade terapêutica; (ii) o incumprimento verificado quedou-se em 4 e em 7 dias, no caso dos documentos de habilitação, e em 11 dias no caso da caução, o que permitiu que, tal como defendeu o SESARAM EPERAM, pudesse ser dada prevalência aos princípios do aproveitamento do ato e da economia processual.

- c) Os contratos formalizados na sequência dos procedimentos n.ºs BEAD 2019/0160 e BEAD 2020/0023 iniciaram a produção de efeitos materiais antes da publicitação das respetivas fichas no Portal BASE, em violação do artigo 127.º, n.º 1, do [CCP](#), tendo estas sido publicitadas após decorrido o prazo de 20 dias úteis definido para efeito nos artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da [Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro](#), mas ainda dentro do prazo de execução de cada um desses contratos.
- d) O contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070, para além de ter iniciado a produção de efeitos materiais antes da publicitação da respetiva ficha no Portal BASE, em desrespeito pelo invocado n.º 1 do artigo 127.º do [CCP](#), e de ter posto em crise o prazo de 20 dias úteis previsto nos citados artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da [Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro](#), produziu efeitos financeiros antes dessa publicitação, em ofensa para com a norma do n.º 3 do artigo 127.º do [CCP](#).
- e) Os prazos de pagamento definidos legal e contratualmente foram incumpridos relativamente a 132 faturas (59,2% de um total de 223 faturas emitidas em execução dos contratos analisados), em violação do n.º 4 do artigo 299.º do [CCP](#), do artigo 5.º, n.ºs 1, al. a), e 2, do [DL n.º 62/2013, de 10 de maio](#), e das cláusulas dos correspondentes cadernos de encargos.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 11/2023–FS/SRMTC**

30/11/2023

Processo n.º 3/2023 – AUD/FS

**Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro
Pereira Gouveia**

CONTRAPARTIDAS / CONTRATO ADICIONAL / CONTRATO DE EMPREITADA / ESTRATÉGIA NACIONAL DE ADAPTAÇÃO ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA / ESTRATÉGIA NACIONAL PARA AS FLORESTAS / FINANCIAMENTO / PLANO DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA (PIDDAR) / PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA (PRODERAM) / TRABALHOS COMPLEMENTARES

**AUDITORIA À SECRETARIA REGIONAL DE
AMBIENTE, RECURSOS NATURAIS E
ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS**



SUMÁRIO

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

1. A empreitada de “*Instalação de Rede Hídrica no Caminho dos Pretos*” inseriu-se num projeto mais vasto de criação de uma faixa corta-fogo entre o Terreiro da Luta e o Palheiro Ferreiro, e teve como objetivos principais aumentar a disponibilidade de água em espaço florestal e melhorar a eficácia da primeira intervenção no combate a incêndios no município do Funchal.

O projeto foi enquadrado no Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira e beneficiou do financiamento do Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira para o período 2014-2020, Submedida 8.3 – *Prevenção da floresta contra agentes abióticos e acontecimentos catastrófico*.

2. Apesar de ter sido perspectivada a realização de outras intervenções no âmbito da candidatura, a execução física e financeira do projeto cingiu-se à construção do reservatório de água e da rede hídrica, realizada através de um único contrato de empreitada com a AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A., pelo preço de 1 755 000€ (sem IVA).
3. Durante a execução da empreitada foram detetadas situações inesperadas que motivaram a realização, pelo Laboratório Regional de Engenharia Civil, de um novo estudo do perfil geotécnico do local, que recomendou a reformulação do projeto de modo a garantir a segurança e estabilidade das estruturas, e visando também introduzir adaptações tidas por essenciais à manutenção e reparação futura da rede incêndio projetada. Nessa sequência foi celebrada uma adenda, referente a trabalhos complementares, com a AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A., pelo preço de 174 414,41€ (sem IVA).
4. Embora tivessem sido suprimidos trabalhos da empreitada inicialmente projetada no valor de 47 561,43€ (sem IVA), essa supressão não foi expressamente autorizada pelo dono da obra nem ordenada ao empreiteiro, conforme exige o artigo 379.º, n.º 1, do [Código dos Contratos Públicos](#).
5. O valor dos trabalhos complementares adjudicados e executados ao abrigo do adicional outorgado excedeu o preço contratual (corrigido) em 10,21%, ultrapassando em 0,21% (3 670,56€) o limite legalmente admitido para o efeito, fixado no artigo 370.º, n.º 2, alínea b), do [Código dos Contratos Públicos](#), na redação vigente à data dos factos.
6. O projeto totalizou 2 468 361,25€, financiados em: 1 951 481,55€ pelo PRODERAM 2020, 344 379,10€ pelo Orçamento da RAM e 172 500,60 € pelo orçamento privativo do IFCN, IP-RAM.
7. Para efetivar o recebimento das verbas do PRODERAM 2020, o IFCN, IP-RAM submeteu no total quatro pedidos de pagamento ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (2 295 860,65€) e nove requisição de fundos à Secretaria Regional das Finanças (344 379,08€, relativos à componente regional), recebendo ao todo 2 640 239,73€.

Uma vez que as transferências realizadas pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. já incluíam a contrapartida regional do apoio, o IFCN, IP-RAM recebeu esta componente do financiamento, no valor de 344 379,08€, em duplicado. Todavia, nessa sequência foram promovidas diligências tendentes à devolução das importâncias requisitadas em excesso, que se efetivou a 5 de junho de 2023.

APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES
FINANCEIRAS / CAPACIDADE TÉCNICA /
CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA
QUALIFICAÇÃO / CONTRATAÇÃO DE
SERVIÇOS DE ALUGUER / INFRAÇÃO
FINANCEIRA / PRINCÍPIO DA
CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA
PROPORCIONALIDADE / RESTRIÇÃO DE
CONCORRÊNCIA

**RELATÓRIO DE APURAMENTO
DE RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA N.º 8/2023 – SRMTC**

12/09/2023

Processo n.º 3/2022 – AUD/ARF

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

AUDITORIA DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS INDICIADAS NO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA NO ÂMBITO DO CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE ALUGUER OPERACIONAL DE EQUIPAMENTOS DE IMPRESSÃO E SERVIÇOS DE IMPRESSÃO E CÓPIA PARA O GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA

SUMÁRIO

Tendo em conta os resultados e âmbito das verificações efetuadas na auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no exercício da fiscalização prévia deste Tribunal incidente sobre o processo de fiscalização prévia n.º 141/2021 da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, respeitante ao contrato de aquisição de serviços de aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira, o Tribunal de Contas conclui que:

1. Ao fazer as exigências plasmadas nas alíneas a) e b) do artigo 12.º do programa do procedimento, referentes aos requisitos mínimos obrigatórios da capacidade técnica dos candidatos no âmbito de um concurso limitado por prévia qualificação que antecedeu a “contratação de serviços de aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira”, a Direção Regional do Património impôs uma restrição inadequada, desnecessária e desequilibrada ou irrazoável, tendo presente o objeto do contrato a celebrar, como manda o proémio do n.º 1 do artigo 165.º do Código dos Contratos Públicos; pondo, assim, em crise comandos legais que enformam o Direito da Contratação Pública, vertidos no n.º 1 do artigo 1.ª-A do Código dos Contratos Públicos – o da concorrência, por se ter limitado injustificadamente o acesso ao procedimento concursal, e o da proporcionalidade, na medida em que os requisitos

definidos se revelaram excessivos face ao objeto do contrato; tendo por referência normativo-exegética os artigos 81.º, alínea f), 99.º e 266.º da [Constituição da República Portuguesa](#).

2. O circunstancialismo sumariado conduziu à recusa do visto ao contrato, mediante a [Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTC](#), de 1 de fevereiro, desta Secção Regional, por se encontrar preenchido o fundamento previsto para o efeito na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da [LOPTC](#).

Tal Decisão foi mantida pelo Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL, de 17 de maio, já transitado em julgado, proferido em virtude da interposição de recurso ordinário, pela Direção Regional do Património, para o Plenário da 1.ª Secção deste Tribunal.

3. A factualidade resumida no ponto 1 indicia a existência de infrações financeiras geradoras de responsabilidade [cf. o artigo 65.º n.º 1 al. 1) da [LOPTC](#)].

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

❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 26/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – QUADRO DE ACOMPANHAMENTO DO DESEMPENHO DO MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – SUFICIENTE PARA MEDIR OS PROGRESSOS NA EXECUÇÃO, MAS NÃO O DESEMPENHO

12 de outubro de 2023

ACOMPANHAMENTO DO DESEMPENHO – AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO – COVID-19 – FUNDO DE RECUPERAÇÃO – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR) – QUADRO DE ACOMPANHAMENTO¹

SUMÁRIO

1. Em resposta à pandemia de COVID-19, foi criado um fundo de recuperação no valor de mais de 800 mil milhões de euros (a preços correntes): o Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE). O seu elemento central é o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), criado em fevereiro de 2021, com um montante máximo total de 723 mil milhões de euros, dos quais um máximo de 338 mil milhões de euros sob a forma de subvenções e um máximo de 385 mil milhões de euros sob a forma de empréstimos (a preços de 2022).
2. A presente auditoria foi incluída no programa de trabalho anual do Tribunal devido à materialidade e novidade do MRR e à importância, neste contexto, de um quadro sólido de acompanhamento do desempenho. O seu objetivo era examinar se o quadro de acompanhamento do MRR é adequado para medir o desempenho do mecanismo ao longo do tempo. Abrangeu o período compreendido entre a criação do MRR e dezembro de 2022, o que permitiu ao Tribunal avaliar um ciclo de comunicação de informações sobre o desempenho, bem como tirar conclusões e formular recomendações com vista à melhoria do quadro de acompanhamento. Permitiu-lhe, também, contribuir para o debate sobre a conceção e aplicação de quadros deste tipo para instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos. Uma vez que os regulamentos que regem o MRR não definem o conceito de "desempenho", o Tribunal utiliza a definição geralmente aplicada no seu trabalho de auditoria: o grau de realização dos objetivos e de otimização dos recursos de uma ação, projeto ou programa financiado pela UE.
3. O Tribunal examinou documentação disponível na Comissão, realizou entrevistas com pessoal desta instituição e reuniu-se com autoridades dos cinco Estados-Membros selecionados para a auditoria. Concluiu que o quadro de acompanhamento do MRR mede os progressos na execução, mas não é suficiente para medir o desempenho global do mecanismo.

¹ Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

4. Embora os marcos e metas contribuam para medir os progressos na execução dos investimentos e das reformas, variam em termos de ambição e centram-se, em grande medida, nas realizações e não nos resultados.
5. Os indicadores comuns destinam-se a acompanhar e a comunicar os progressos realizados na concretização do objetivo geral e do objetivo específico do MRR. Contudo, não abrangem plenamente os seis pilares do MRR (incorporados no objetivo geral). Também não refletem inteiramente os progressos realizados na concretização dos marcos e metas associados aos investimentos e, em especial, às reformas. Além disso, à semelhança do que se passa com os marcos e as metas, apenas alguns indicadores comuns medem os resultados e nenhum menciona explicitamente o impacto. O Tribunal considera que os marcos e metas do MRR e os seus indicadores comuns são complementares, mas não abrangem plenamente todos os aspetos do desempenho do mecanismo.
6. Em geral, os dados comunicados relativamente aos marcos e metas são acompanhados e verificados de forma rigorosa, mas subsistem riscos para a sua fiabilidade, especialmente ao nível do destinatário final. Os dados comunicados no âmbito dos indicadores comuns são bastante reduzidos e basearam-se sobretudo em estimativas, estando apenas sujeitos a controlos básicos de plausibilidade por parte da Comissão.
7. De um modo geral, os primeiros relatórios da Comissão e dos Estados-Membros sobre o MRR cumpriram as obrigações de comunicação de informações, mas eram poucos os dados fornecidos sobre o desempenho, uma vez que se estava na fase inicial de execução. A grelha de avaliação da recuperação e resiliência (a seguir designada "grelha de avaliação"), a ferramenta da Comissão para comunicação de informações sobre a execução do MRR, é de fácil utilização, mas regista problemas ao nível da qualidade dos dados e certos aspetos carecem de transparência. Na opinião do Tribunal, o Regulamento MRR não estipula claramente se a comunicação de informações no relatório anual deve mencionar despesas reais em vez de despesas estimadas, e a Comissão apenas comunica as despesas estimadas.
8. Com base nestas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:
 - assegurar um quadro abrangente de acompanhamento e avaliação do desempenho;
 - melhorar a qualidade dos dados sobre os indicadores comuns;
 - aumentar a transparência e a qualidade dos dados comunicados na grelha de avaliação;
 - garantir uma comunicação de informações mais elucidativa e coerente, que esteja em conformidade com todos os requisitos jurídicos.

❖ ACÓRDÃO N.º 787/2023 DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo n.º 586/2023

28 de novembro de 2023

Relator: Conselheiro José António Teles Pereira

AUDIÊNCIA PRÉVIA – AUTONOMIA PRIVADA – COMPETÊNCIA MATERIAL – JURISDIÇÃO FINANCEIRA
– RECOMENDAÇÕES

SUMÁRIO¹

1. Ao exercer as suas competências de controlo financeiro e avaliação da boa gestão dos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas não está a atuar fora do âmbito jurisdicional com que o legislador constituinte o desenhou, pois é opção da Constituição erigir o controlo da gestão das verbas públicas (nas várias vertentes, avaliação da legalidade, da boa gestão e da responsabilidade financeira) numa verdadeira jurisdição financeira e em atribuir o exercício desta a um Tribunal independente – o Tribunal de Contas.
2. O Tribunal de Contas, ao analisar e avaliar a forma como impactaram, na aplicação de dinheiros públicos, os atos de gestão praticados pelo recorrente – enquanto entidade, ainda que privada, mas beneficiária de fundos públicos – e, nessa sequência, ao formular conclusões e recomendações, baseadas na informação recolhida e sistematizada, com apresentação dessas conclusões e recomendações de forma pública, atuou no âmbito das competências que lhe estão constitucional e legalmente atribuídas nos termos do disposto no artigo 2.º, n.º 3 da [Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas](#).
3. Não se vislumbrando a alegada falta de competência material para a formulação das recomendações do relatório de auditoria, não padecem as mesmas de qualquer “invalidade” pela suposta violação da autonomia privada do recorrente.
4. Nos casos sujeitos à sua apreciação, o Tribunal de Contas ouve os responsáveis individuais e os serviços, organismos e demais entidades interessadas e sujeitas aos seus poderes de jurisdição e controlo financeiro.
5. Das normas contidas no n.º 1 e no n.º 3 do artigo 13.º da [LOPTC](#) não decorre, para o Tribunal, qualquer obrigatoriedade de submeter as recomendações projetadas no relatório de auditoria ao exercício de contraditório. A entidade auditada não tem direito a pronunciar-se sobre recomendações que lhe sejam dirigidas no relatório de auditoria aprovado a final, não tendo,

¹ Sumário e descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

portanto, o relato de auditoria que lhe é dado a conhecer para efeitos de audição prévia que conter qualquer menção a essas projetadas recomendações ou, ao menos, à eventualidade da sua formulação.

❖ **ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**
Processo n.º 0462/22.5BELSB
7 de setembro de 2023
Relator: Conselheira Ana Celeste Carvalho

CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL – CADERNO DE ENCARGOS - PROPOSTA

SUMÁRIO

1. Devendo a proposta dar pontual cumprimento ao que tiver sido exigido nas peças do procedimento, o seu respetivo conteúdo é determinado pela vontade manifestada pela entidade adjudicante e pelo que haja sido previsto como aspetos de execução do contrato, seja quanto aos seus *atributos* [elementos da proposta que, à luz do critério de adjudicação e modelo de avaliação definidos no programa do procedimento, irão ser submetidos à concorrência ou alvo da avaliação, para efeitos de escolha da melhor proposta – artigos 42.º, n.ºs 3 e 4, 56.º, n.ºs 1 e 2, 57.º, n.º 1, al. b) e 70.º, n.ºs 1 e 2, als. a) e b), do CCP], seja quanto aos *termos ou condições* [elementos da proposta relativos a aspetos da execução do contrato inseridos nas peças do procedimento, mormente em cláusulas do Caderno de Encargos, não submetidos à concorrência e que a entidade adjudicante pretende que os concorrentes se vinculem – artigos 42.º, n.º 5, 57.º, n.º 1, al. c) e 70.º, n.ºs 1 e 2, als. a) e b), do CCP].
2. Sendo facto incontrovertido que a proposta apresentada não cumpre uma exigência específica do Caderno de Encargos, respeitante a termo ou condição, tal desrespeito constitui fundamento de exclusão da proposta, nos termos da al. a), do n.º 2, do artigo 70.º do CCP, conjugada com a al. c), do n.º 1, do artigo 57.º do CCP.
3. A declaração genérica de compromisso, subscrita pela concorrente, nos termos do Anexo I do CCP, é insuficiente perante uma solicitação de manifestação expressa e específica da entidade adjudicante constante das peças do procedimento.
4. Essa declaração genérica apenas é suficiente perante a ausência ou inexistência nas peças do procedimento – Convite, Programa do procedimento ou Caderno de Encargos – de uma obrigatoriedade de as propostas dos concorrentes se manifestarem expressamente e de forma específica quanto às especificações ou condições aí previstas.

❖ ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
Processo n.º 01418/22.3BELSB
14 de setembro de 2023
Relator: Conselheiro Cláudio Ramos Monteiro

CONTRATAÇÃO PÚBLICA – PROPOSTA

SUMÁRIO

A omissão da declaração exigida pelo número 4 do artigo 168.º do CCP consubstancia uma irregularidade substancial, pelo que é insuprível.

❖ PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA N.º 19/2023

10 de agosto de 2023

Relator: José Joaquim Arrepiá Ferreira

AUTONOMIA PRIVADA – CLÁUSULA DE REVERSÃO – ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA – EXTINÇÃO – FIM NÃO LUCRATIVO – FIM SOCIAL – FUNDAÇÃO PRIVADA – INFLUÊNCIA DOMINANTE – INSTITUIDOR – NEGÓCIO JURÍDICO UNILATERAL – PATRIMÓNIO – PESSOA COLETIVA PÚBLICA – PRINCÍPIO DA BOA FÉ – SETOR SOCIAL

SUMÁRIO

1. As fundações são pessoas coletivas, sem fim lucrativo, dotadas de um património suficiente e irrevogavelmente afetado à prossecução de um fim de interesse social (artigo 3.º, n.º 1, da [Lei-Quadro das Fundações](#));
2. As fundações privadas são fundações criadas por uma ou mais pessoas de direito privado, em conjunto ou não com pessoas coletivas públicas, desde que estas, isolada ou conjuntamente, não detenham sobre a fundação uma influência dominante (artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da [Lei-Quadro das Fundações](#));
3. No anteprojeto da Lei-Quadro das Fundações, propunha-se expressamente, em caso de extinção da fundação, a proibição de reversão dos bens remanescentes desse património fundacional para os seus instituidores ou familiares e a nulidade das cláusulas de reversão (conforme redações propostas para os artigos 12.º, n.º 4, e 39.º, n.ºs 2 e 3, da Lei-Quadro das Fundações, este último replicado no artigo 194.º-A, n.ºs 2 e 3, do [Código Civil](#));
4. Propostas que, tendo merecido várias críticas, não vieram a ser vertidas na Proposta de Lei n.º 42/XII/1.ª do Governo, nem acolhidas pelo legislador na Lei-Quadro das Fundações aprovada nem nas alterações introduzidas ao Código Civil, mostrando-se, assim, que foram abandonadas;
5. Esse abandono constituiu opção do legislador que, por isso, nada incluiu no regime aprovado pela [Lei n.º 24/2012](#), acerca de cláusulas de reversão qualquer norma impositiva, proibitiva, ou de validade ou invalidade;
6. No regime instituído pela Lei-Quadro das Fundações, aprovada pela [Lei n.º 24/2012, de 9 de julho](#), e subsequentes alterações, como nos regimes que o antecederam – Código de Seabra e Código Civil, aprovado em 1966, até à entrada em vigor de tal Lei-Quadro -, inexistiu normativo que especificamente proíba, em caso de extinção da fundação, a reversão do património fundacional remanescente para o instituidor ou familiares;

7. Todavia, vários dispositivos da [Lei-Quadro das Fundações](#) - como os artigos 12.º, n.º 1, primeira parte, 18.º, n.º 1, e 60.º, n.º 3 - e bem assim os artigos 166.º, n.º 2, e 186.º, n.º 2, do [Código Civil](#), manifestam que o instituidor tem a liberdade de estabelecer o destino do património fundacional;
8. Aliás, a trave mestra do regime legal das fundações que veio a ser aprovado pela [Lei n.º 24/2012](#) «é, naturalmente, o primado do respeito pela vontade do fundador», pretendendo-se, com a Lei Quadro das Fundações «devolver o regime fundacional à sua original natureza altruísta», conforme consta da exposição de motivos da referida Proposta de Lei;
9. A irrevogabilidade do negócio jurídico de constituição da fundação não sustenta, para além da extinção desta, a irrevogabilidade da afetação patrimonial dos seus bens patrimoniais por constituir um atributo das fundações com vida;
10. Assim, a fixação no ato institutivo ou nos estatutos de cláusula de reversão dos bens com que o fundador dota a fundação, em caso de extinção desta, não afronta tal irrevogabilidade nem é adequado a afrontá-la;
11. O fundador tem a liberdade para destinar a dotação inicial patrimonial ou dos bens que por sub-rogação lhe sucedam, existentes aquando da extinção da fundação a seu favor ou dos seus sucessores em geral, legalmente admissível, a menos que se evidencie, atendendo designadamente ao teor dessas cláusulas, e a outros elementos de prova, designadamente extra-documentais, que a vontade real era a satisfação de interesses privados em detrimento do interesse social;
12. Aliás, os modos de atuação, no exercício do direito de instituição de fundação, contrários aos princípios gerais do Direito, como ao princípio da proibição do enriquecimento indevido, aos ditames da boa-fé, à proibição do abuso de direito e da fraude à lei ou a atuação de má-fé, são inadmissíveis;
13. Não é, assim, admissível que a reversão enriqueça o fundador com os subsídios e ajudas que a fundação recebeu ao longo da sua existência (do sector público), nem com os bens ou direitos que outras pessoas (do sector privado) tenham atribuído à fundação;
14. Tem o fundador ainda a obrigação, por força dos artigos 12.º, n.º 1, e 18.º, n.º 2, da [Lei-Quadro das Fundações](#) e 186.º, n.º 2, do [Código Civil](#), de escolher, entre entidades que servem o interesse social, como destinatários do restante do património remanescente, se o houver.

ATUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL

**PRESIDENTE JOSÉ
TAVARES CONFERE
POSSE À JUÍZA
CONSELHEIRA
MARIA DE FÁTIMA
MATA-MOUROS**



O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, conferiu posse à nova Juíza Conselheira Maria de Fátima Mata-Mouros.

Doutorada em Direito, Maria de Fátima Mata-Mouros desempenhou funções na Magistratura Judicial, no Tribunal Constitucional, como Juíza Conselheira, tendo estado até ao momento a presidir à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos.

**VISITA DO
PRESIDENTE DA
CÂMARA DE
CONTAS DE TIMOR-
LESTE**



O Presidente da Câmara de Contas de Timor-Leste, Deolindo dos Santos, e sua Delegação, visitaram o Tribunal de Contas de Portugal, onde foram recebidos pelo Presidente José Tavares, pelo Diretor-Geral Fernando de Oliveira Silva e pela Subdiretora-Geral, Márcia Vala. Durante a visita foram programadas as futuras ações de cooperação.

DELEGAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA EM VISITA



Uma delegação do Tribunal de Contas de Angola, liderada pelo Presidente Sebastião Gunza, esteve no Tribunal de Contas de Portugal para uma visita de cortesia e troca de experiências, em matéria relativa às diversas modalidades de fiscalização dos recursos públicos, no âmbito da cooperação institucional existente entre os Tribunais de Angola e de Portugal.

Acompanharam o Presidente nesta visita, os Juízes Conselheiros Manuel da Cruz Neto, Sebastião Diogo Bessa, Armindo Gideão Jelembi e Januário José Domingo, o consultor jurídico Milcon Ngunza, e a chefe de protocolo Teresa Câmia Henriques Domingos Wahiana.

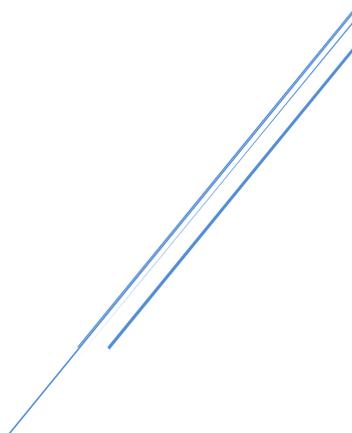
SEMINÁRIO IBERO- AMERICANO DE DIREITO E CONTROLO



O Tribunal de Contas organizou o VII Seminário Ibero-Americano de Direito e Controlo: Edição comemorativa do Cinquentenário do Instituto Rui Barbosa, que decorreu no antigo salão nobre do Tribunal de Contas.

O Presidente José Tavares presidiu à abertura e encerramento dos trabalhos, que abordaram temas como os desafios da função jurisdicional dos Tribunais de Contas, a governança algorítmica e o controlo externo, a prestação de contas e o princípio da busca da verdade material, o controlo dialógico institucional, a fiscalização prévia, as peculiaridades na jurisdição dos Tribunais de Contas no Brasil e as novas abordagens de controlo em fiscalização concomitante e sucessiva.

CONTRIBUTO DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA A NOVA LEGISLATURA NA MADEIRA



O Tribunal elaborou e divulgou o documento “No início de uma nova Legislatura. Contributo para a melhoria da gestão pública e da sustentabilidade das finanças públicas da Região Autónoma da Madeira”.

Foi a primeira vez que, no início de uma nova Legislatura na Região Autónoma da Madeira, o Tribunal de Contas deu o seu Contributo à Assembleia Legislativa e ao Governo Regional, num documento atual, útil e construtivo para a boa gestão e a sustentabilidade das finanças públicas.

Ao longo de 40 páginas, o Tribunal apresenta recomendações em cinco áreas fundamentais, como o enquadramento financeiro e orçamental e prestação de contas, as funções económicas, a contratação, o trabalho e a segurança social e a gestão e regularização patrimonial e contencioso judicial.

SESSÃO DE APRESENTAÇÃO DO ANUÁRIO FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS



O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, interveio na sessão de abertura da apresentação do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2022, que decorreu em Lisboa, na Ordem dos Contabilistas Certificados.

O Anuário constitui um instrumento e um contributo inestimável para o melhor conhecimento da Administração Local, permitindo assim um conhecimento mais completo da realidade e a criação de condições para uma melhor gestão dos recursos públicos, da despesa pública e da disponibilização de bens e serviços, com impacto direto na vida das populações.

AUDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS (OE2024)



O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, e a Juíza Conselheira Ana Furtado, responsável pela área da Conta Geral do Estado, foram ouvidos na Comissão de Orçamento e Finanças, da Assembleia da República, no âmbito da apreciação da proposta do Orçamento do Estado para 2024.

[Audição do Tribunal de Contas OE2024](#)

VISITA DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE



O Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe visitou o Tribunal de Contas de Portugal, numa visita de cortesia e de cooperação entre as Instituições.

O Presidente do Tribunal de Contas José Tavares recebeu o Conselheiro Presidente Ricardino da Costa Alegre e a sua delegação composta pelo Juiz Conselheiro José António de Monte Cristo e o Chefe do Gabinete Quintino do Espírito Santo.

ALTERAÇÃO AO ESTATUTO DOS SERVIÇOS DE APOIO DO TRIBUNAL DE CONTAS



No dia 26 de dezembro foi publicado no *Diário da República* o [Decreto-Lei nº 121/23](#), que procedeu a alterações ao [Decreto-Lei nº 440/99, de 2 de novembro](#), criando, em particular, a carreira especial de Auditor, em revisão do Corpo Especial de Fiscalização e Controlo que existia desde 1999.

Trata-se em simultâneo do culminar de um longo e complexo processo legislativo, e do início de uma nova carreira, com vínculo de nomeação, para onde transitam todos os atualmente providos nas carreiras de Técnico Verificador Superior e de Auditor, bem como os Consultores que assim o decidirem e para onde serão recrutados novos trabalhadores.

O diploma adequa as carreiras do Tribunal ao sistema atual de carreiras do setor público, fornecendo assim o quadro legal necessário à dinamização de uma Estratégia de Gestão de Recursos Humanos fundada em objetivos de rejuvenescimento, capacitação, motivação/reconhecimento e exigência/qualidade.

ALTERAÇÃO DO REGULAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS



A [Resolução n.º 3/2023-PG](#), de 15 de dezembro, que procedeu à alteração do Regulamento do Tribunal de Contas, foi publicada no Diário da República, série II, n.º 5, de 8 de janeiro de 2024, ao abrigo do disposto na alínea d) do artigo 75.º da [Lei n.º 98/97, de 26 de agosto](#), na redação atualmente em vigor.

O processo de revisão foi iniciado em maio de 2023, num processo participativo que culminou na consulta pública aberta nos meses de novembro e dezembro de 2023.

Ao fim de cinco anos de aplicação, mostrou-se necessário atualizar um conjunto de disposições, densificar institutos que estavam já aflorados na redação inicial, dar resposta a situações novas que foram surgindo e adequar a regulação à utilização cada vez mais intensiva e generalizada dos sistemas de informação e tecnologias.

Neste quadro, salientam-se:

- A nova regulação do processo de verificação de contas, numa ótica de otimização da utilização dos sistemas de informação entretanto criados e experimentados, de melhoria do ciclo de controlo e de diálogo / retorno às entidades públicas sobre as respetivas contas;
- A atualização do quadro ético e deontológico face aos desenvolvimentos entretanto ocorridos;
- A densificação e emissão de orientações com vista à concretização do sistema de gestão da qualidade do Tribunal;
- A consagração do meio eletrónico como processo de trabalho do Tribunal, sem prejuízo de toda a evolução e desenvolvimentos ainda necessários e em curso;
- O ajustamento e atualização no âmbito das modalidades, técnicas e procedimentos de auditoria.

**TRIBUNAL DE CONTAS
NO CERN
(ORGANIZAÇÃO
EUROPEIA DE
INVESTIGAÇÃO
NUCLEAR)**



O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, a Juíza Conselheira Maria da Luz Faria e a equipa de auditoria composta por João Carlos Cardoso, João Paulo Amado, Nuno Martins Lopes, António Carlos de Arede e Joel da Silva Ribeiro deslocaram-se a Genebra, à sede da Organização Europeia de Investigação Nuclear (CERN).

A deslocação inseriu-se no âmbito da função de Auditor Externo do Tribunal relativamente a esta organização internacional, de que Portugal é membro, e visou aprofundar o seu conhecimento em contacto com os responsáveis pelas várias áreas.

O Tribunal desempenha a função de Auditor Externo desta Organização no triénio 2023-2025.

O CERN é considerado o maior laboratório de física de partículas do mundo, de grande relevância na investigação nuclear.

**TRIBUNAL DE CONTAS
PRESENTE NA
CONFERÊNCIA SOBRE
BOA GOVERNAÇÃO EM
MARRAQUEXE**



O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, acompanhado da Subdiretora-Geral Conceição Ventura, deslocou-se a Marraquexe, para participar como orador e moderador numa conferência sobre Boa Governação, promovida pelas autoridades de Marrocos, em conjunto com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

A conferência foi precedida de uma reunião de Tribunais de Contas, conduzida pelo Presidente da INTOSAI, a Organização Mundial dos Tribunais de Contas, que funciona em ligação com as Nações Unidas.

Nesta reunião foram tratados vários assuntos, nomeadamente, a importância do papel que os Tribunais de Contas poderão desempenhar na construção de um sistema de prevenção de riscos em tragédias e catástrofes.

AVALIAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO CAZAQUISTÃO



O Tribunal de Contas de Portugal iniciou uma avaliação ao Tribunal de Contas do Cazaquistão, coordenando uma equipa internacional com os Tribunais de Contas da Lituânia e da Turquia.

Neste contexto, uma delegação do Tribunal de Contas de Portugal, presidida pelo Vice-Presidente António Martins, e integrando também o Diretor-Geral, Fernando Silva e a Subdiretora-Geral Conceição Ventura, deslocou-se a Astana, capital do Cazaquistão, para a assinatura do Memorando de Entendimento e participação num seminário de apresentação do Tribunal de Contas do Cazaquistão.

PARTICIPAÇÃO NA ASSEMBLEIA DO FMI E DO BANCO MUNDIAL SOBRE OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



O Presidente do Tribunal de Contas participou, em Marraquexe, na Assembleia anual do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), intervindo como moderador na sessão

sobre o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), constantes da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Os ODS incidem sobre as mais diversas áreas da vida em sociedade, nomeadamente, a educação, a saúde, a água, o ambiente, a ação climática, a energia, a igualdade de género e a paz, justiça e instituições sólidas e eficazes.

A abertura da sessão teve as intervenções da Presidente do Tribunal de Contas de Marrocos, da Vice-Secretária-Geral das Nações Unidas e da Ministra da Transição Energética e do Desenvolvimento.

FUNÇÃO JURISDICCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM DEBATE



O Vice-Presidente do Tribunal de Contas, António Francisco Martins, o Diretor-Geral, Fernando Silva, e a Subdiretora-Geral, Conceição Ventura, participaram, em outubro, na reunião do Fórum para a Função Jurisdiccional dos Tribunais de Contas, que decorreu em Bangucoque, na Tailândia e onde esteve em debate o aperfeiçoamento contínuo do exercício da função jurisdiccional, em complementaridade com a função de auditoria e controlo.

SIMPÓSIO DA ORGANIZAÇÃO EUROPEIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE ASSUNTOS EMERGENTES



O Tribunal de Contas de Portugal, em parceria com o National Audit Office do Reino Unido, organizou, em Lisboa, um Simpósio Internacional sobre Assuntos Emergentes, sob a égide da Organização Europeia de Tribunais de Contas (EUROSAI).

O tema debatido pelos Tribunais de Contas da Europa centrou-se nas adaptações e ajustamentos que estas Instituições devem realizar na sua atividade nos tempos de incerteza e de mudança económico-financeiro e de funcionamento do próprio Estado.

As diferentes perspetivas abordadas levaram à conclusão geral de que os Tribunais de Contas têm de estar abertos ao exterior e sensíveis às tendências e evolução do setor público e da respetiva gestão, para manterem a sua relevância enquanto atores essenciais para a boa governação dos recursos públicos.

XII ASSEMBLEIA GERAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA CPLP



Decorreu na Guiné-Bissau, a XII Assembleia Geral dos Tribunais de Contas da CPLP, durante a qual foram tratados assuntos de interesse comum.

O tema principal incidiu sobre a comunicação dos Tribunais de Contas com as demais Instituições, com os Cidadãos e com os meios de comunicação social, tendo os vários Tribunais partilhado as suas experiências.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (INTOSAI) CELEBRA 70.º ANIVERSÁRIO



No dia 20 de novembro de 2023, por ocasião da comemoração do 70.º aniversário da INTOSAI, o Tribunal de Contas de Portugal assinalou a data no seu site com um [testemunho do Presidente José Tavares](#) e um pouco da [história do primeiro Congresso de Tribunais de Contas](#) que teve lugar em Havana, em 1953.

A INTOSAI procedeu à edição de uma [Publicação Comemorativa do 70.º Aniversário da INTOSAI](#) centrada no desenvolvimento sustentável global.

REUNIÃO DO CONSELHO DIRETIVO DA INTOSAI (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS)



A 77ª reunião do Conselho Diretivo da INTOSAI, do qual o Tribunal de Contas de Portugal é membro, realizada em Viena, aprovou a iniciativa da criação de uma organização dedicada ao aprofundamento do exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas, a JuriSAI, que surge num contexto de evolução e fortalecimento do trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Forum das Instituições de Controlo Financeiro com funções jurisdicionais, presidido pelo Tribunal de Contas francês.

A reunião teve ainda em agenda as seguintes matérias:

- A criação de um Centro de Estudos Avançados sobre Assuntos Emergentes, em parceria com a Academia;
- A constituição de uma rede de comunicação das Instituições membros da Organização;
- A aprovação de documentos técnicos, produzidos no âmbito do Comité de Partilha de Conhecimentos;
- A aprovação da Estratégia de Comunicação da INTOSAI 2023-2028.

PARTICIPAÇÃO NA ASSEMBLEIA GERAL DA OLACEFS – ORGANIZAÇÃO LATINO- AMERICANA DE TRIBUNAIS DE CONTAS



O Vice-Presidente do Tribunal de Contas António Martins e o Juiz Conselheiro Nuno Ribeiro Coelho participaram na Assembleia Geral da OLACEFS - Organização Latino-Americana de Tribunais de Contas, de que o Tribunal de Contas é membro associado.

Nesta reunião foram tratados como temas principais a transição digital e a comunicação institucional dos Tribunais de Contas.

TRIBUNAL DE CONTAS NA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE CORRUPÇÃO



No âmbito da Conferência dos Estados subscritores da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CoSP10), realizou-se em Atlanta, uma sessão dedicada à colaboração entre os Tribunais de Contas e as Agências Anticorrupção no domínio da prevenção e luta contra a corrupção.

Entre os vários temas debatidos, salienta-se o impacto e as oportunidades resultantes da declaração de Abu Dhabi e o aprofundamento da colaboração entre os Tribunais de Contas e as Agências Anticorrupção.

ARQUIVO HISTÓRICO

OBRAS DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DE COIMBRA AS CONTAS DE 1945



Na Alta de Coimbra coexistem hoje edifícios de várias épocas: o Paço das Escolas, a Torre da Universidade, a Biblioteca Joanina, a Capela de S. Miguel e o Colégio de S. Pedro, o Colégio de Jesus, o Colégio das Artes e o Colégio de S. Jerónimo, os edifícios da reforma pombalina e os edifícios da cidade universitária do Estado Novo.

A mais recente intervenção urbanística na Alta decorreu entre 1943 e 1975. As demolições de edifícios antigos e as expropriações abriram caminho à construção de uma Cidade Universitária monumental criando uma nova imagem da universidade e da cidade.

A partir das contas de gerência de 1945, existentes no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, dá-se a conhecer as [Obras da Cidade Universitária de Coimbra](#).

HAVANA ACOLHEU O PRIMEIRO CONGRESSO INTERNACIONAL DE TRIBUNAIS DE CONTAS



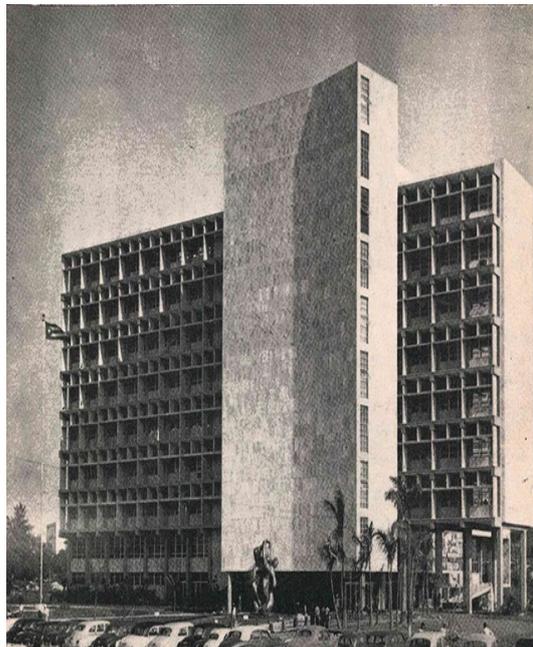
Há 70 anos, João José Frederico Bartolomeu Júnior foi em serviço externo até Havana!



E quem foi Bartolomeu Júnior? Um antigo funcionário do Tribunal de Contas, quando ainda tinha a designação de Conselho Superior de Finanças, que tomou posse a 17 de maio de 1919, como 3.º Contador e foi promovido a Chefe de Repartição em 1949, cargo que ocupou até à sua aposentação, em 1967.

Foi durante a sua longa carreira de 48 anos, que surgiu a belíssima oportunidade de representar o Tribunal de Contas de Portugal naquele que seria o 1.º Congresso Internacional de Tribunais de Contas, a convite do Governo de Cuba.

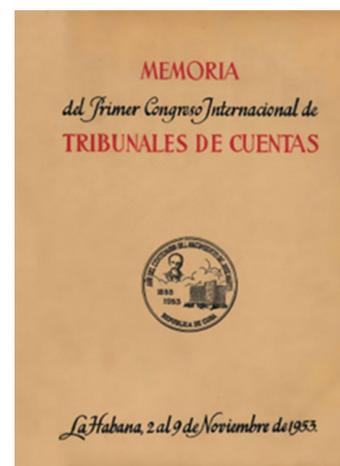
Este Congresso realizou-se em 1953, no edifício do Tribunal de Cuentas de Cuba, em Havana, entre os dias 2 e 9 de novembro, e reuniu delegados da Alemanha, Argentina, Bélgica, Bolívia, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile República Dominicana, Equador, São Salvador, Espanha, Estados Unidos da América do Norte, França, Grã-Bretanha, Guatemala, Haiti, Holanda, Itália, Líbano, México, Nicarágua, Noruega, Panamá, Paraguai, Porto Rico, Portugal, Santa Sé, Suécia, Suíça, Venezuela, bem como das Nações Unidas



Foi então criada a INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions* – organização que viria a congregar todas as instituições nacionais de controlo financeiro externo e independente dos Estados membros da ONU.

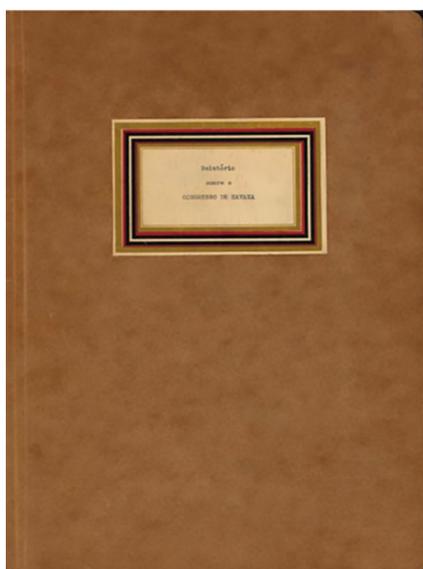
Os objetivos da Organização traduziram-se, desde então, na partilha de ideias e de experiências entre os seus membros, sob o lema *Experencia mutua omnibus prodest* (a experiência mútua beneficia todos).

Independência jurídica e institucional face aos demais Poderes, exercício do controlo de forma isenta e construtiva, e dotação dos meios necessários para cumprir de forma completa a sua missão, foram alguns destaques das conclusões do Congresso, reunidas no *Report of the First International Congress of Courts of Accounts*.



Setenta anos depois, fazem parte da INTOSAI 195 Tribunais de Contas e Instituições congêneres e 7 Organizações Internacionais, sendo uma delas a Organização dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

O Tribunal de Contas de Portugal foi instituição fundadora da INTOSAI e membro do Conselho Diretivo de 1995 a 2007 e atualmente até 2025.



De regresso a Lisboa, o nosso Delegado João Bartolomeu Júnior apresentou o [Relatório sobre o Congresso de Havana](#), que nos dá um breve retrato do que eram as Instituições Superiores de Controlo e, sobretudo, do que era o controlo financeiro externo independente, há 70 anos:

(...) Efetuado relato das sessões do Congresso – com excepção da de encerramento, por o seu limitado interesse não justificar suficientemente a permanência de mais uma semana em Havana a fim de utilizar o único avião direto para Lisboa – e bem assim o estudo sobre os antecedentes históricos, atribuições e características de cinco tribunais de contas europeus e de outras

tantas instituições similares americanas, passarei agora a expor algumas impressões pessoais resultantes da minha observação e reflexão sobre estes interessantes temas (...)

