REVISTA

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

FICHA TÉCNICA

Director: Presidente do Tribunal de Contas,

Guilherme d'Oliveira Martins

Conselho de Redacção:

João Figueiredo, Conselheiro da 1ª Secção

António Mira Crespo, Conselheiro da 2ª Secção

Carlos Morais Antunes, Conselheiro da 3ª Secção

António Cluny, Procurador-Geral Adjunto

Coordenação:

Director-Geral do Tribunal de Contas,

José F. F. Tavares

e Auditora-Coordenadora do DCP,

Eleonora Pais de Almeida

Composição e Paginação:

Isabel Trigo

Apoio Técnico:

Departamento de Consultadoria e Planeamento

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

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

Av. Barbosa du Bocage, nº 61 – 1069-045 Lisboa

Administração: Conselho Administrativo do Cofre do Tribunal de Contas **Distribuição e assinaturas:** Av. Barbosa du Bocage, nº 61 – 1069-045 Lisboa

Impressão:

Nº 55/56 – Janeiro a Dezembro de 2011

Tiragem: 500 exemplares

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95



VIII CONGRESSO da EUROSAI Lisboa, 30 de Maio – 2 de Junho de 2011

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

SUMÁRIO

ESTATUTO EDITORIAL

DOUTRINA

to: o desafio da competitividade. Luís Valadares Tavares	21
Accountability, transparency and public sector audit in the EU – the impact of the crisis	49
vitor Manuel da Silva Caldella	
DOCUMENTOS	
VIII CONGRESSO da EUROSAI	
Programa do Congresso	63
Participantes	65
Discursos de abertura e de encerramento do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas	77
Conclusões e Recomendações	97
Plano estratégico da EUROSAI 2011-2017	115
Declaração de Independência das ISC	127
Mémoire de Philippe Séguin	131
O retrato de D. Pedro V no Tribunal de Contas – a primeira obra- prima de Miguel Ângelo Lupi (1826-1883) António Osório de Castro	137

Nota biográfica - Miguel Ângelo Lupi.	14
Um regresso a casa Guilherme d'Oliveira Martins	14
CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA	
ÍNDICE DE TEMAS	15
1ª SECÇÃO CONTROLO PRÉVIO	179
2ª SECÇÃO CONTROLO SUCESSIVO	21
3ª SECÇÃO RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS	30:
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES	33
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA	35
NOTÍCIAS	
Relações externas do Tribunal de Contas Português — Janeiro a Dezembro de 2011	359

ESTATUTO EDITORIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— Doutrina

— Documentos

- Internos
- De Instituições congéneres
- De Organizações internacionais

— Crónica da Jurisprudência

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

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

O Director

(Guilherme d'Oliveira Martins)

likemed'muerelah

Despacho n.º 20/08—GP

Regulamento da Revista do Tribunal de Contas

O Regulamento da *Revista do Tribunal de Contas* (abreviadamente designada *Revista*), foi aprovado pelo Despacho DP nº 197/88, de 23 de Dezembro, que, por sua vez foi objecto de alterações através dos Despachos DP nº 33/94, de 20 de Abril, 33/95, de 22 de Março, 72/98, de 23 de Julho, 82/01, de 15 de Novembro e de 3/06, de 2 de Fevereiro.

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

Assim:

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

Artigo 1º (Finalidades da *Revista*)

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

Artigo 2º (Propriedade e administração)

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

Artigo 3º (Direcção)

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

Artigo 4º (Regime financeiro)

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

Artigo 5º (Estrutura) Salvo determinação em contrário do seu Director, a estrutura da *Revista* é composta pelas seguintes Secções:

NotíciasCD-Rom

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

Artigo 6° (Fornecimento de jurisprudência)

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

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

Artigo 7° (Periodicidade)

A Revista do Tribunal de Contas é publicada semestralmente.

Artigo 8º (Preparação dos trabalhos para tipografia)

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

Artigo 9º (Revogação e vigência)

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

Lisboa, 6 de Maio de 2008.

O Presidente do Tribunal de Contas

likemed'menellah

(Guilherme d' Oliveira Martins)

DOUTRINA



L. Valadares Tavares¹

Professor Catedrático Emérito do IST; Presidente do Observatório de Prospectiva da Engenharia e da Tecnologia (OPET); Presidente da Associação Portuguesa dos Mercados Públicos (APMEP); Provedor do Cliente da EDP; Consultor científico da VORTAL.

Palavras-chave:

Contratação Pública; Contratação electrónica; competitividade empresarial; eficiência, boas práticas.

Keywords:

Public contracting; best practices; competitiveness; efficiency

Resumo

Este artigo visa esclarecer as dinâmicas de mudança exigidas pelo Memorando de Entendimento estabelecido entre o Governo de Portugal e as instituições internacionais Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional em Maio 2011 no que respeita à melhoria da contratação pública e tendo por base uma estratégia de aumento de transparência e da competitividade empresarial.

Apresentam-se os princípios essenciais a tal melhoria analisando com maior desenvolvimento os conceitos de competitividade e eficiência. As exigências do Memorando são consideradas enquanto instrumentos para a melhoria das práticas de contratação pública em Portugal e apresentam-se sete propostas visando responder a tais exigências.

1. Tempos de Mudança

Portugal viveu nos últimos anos transformações profundas nos modelos adoptados para a contratação pública na sequência de uma primeira versão do novo Código dos Contratos Públicos elaborada pelo autor deste artigo e pelo jurista J. Amaral e Almeida a pedido do Governo de 2002, da publicação das Directivas 2004/17/CE e 2004/18/Caderno de Encargos, da aprovação do novo Código dos Contratos Públicos (CCP) em 2008 (DL 18/2008) e da subsequente aposta na contratação pública electrónica (Portarias 701-A a J de 29 Julho 2008) a qual passou a ser obrigatória para os procedimentos abertos por anúncio a partir de 1 Nov. 2009.

Em Maio 2011 é assinado pelo Governo e pelas instituições Comissão Europeia, BCE e FMI o Memorando de Entendimento (MoU²) o qual inclui numerosas cláusulas com incidência directa nos modelos de contratação públicas adoptados e orientadas para melhorar o clima de competitividade empresarial existente em Portugal, tal como é reconhecido no início da correspondente secção do MoU: "O Governo alterará o quadro legal de contratação pública e melhorará as práticas de adjudicação de modo a garantir um ambiente empresarial mais transparente e competitivo e para melhorar a eficiência da despesa pública". Comentário com orientação semelhante consta também do relatório relativo à primeira missão de revisão em Portugal (12 Agosto 2011): "Esta reforma deverá centrar-se na melhoria da competitividade, e deverá ser simples e abrangente".

É, pois, oportuno reflectir sobre a experiência vivida nestes últimos anos e sobre o caminho que pode e deve ser prosseguido no quadro das mudanças previstas pelo MoU para melhorar a contratação pública através dum quadro mais avançado de competitividade³ o que exige começar por analisar

Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, subscrito pelo Governo Português, pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo Fundo Monetário Internacional, 17 Maio 11.

Os autores que inicialmente propuseram os modelos da economia de mercado e também da teoria da regulação exprimiram-se na língua inglesa adoptando os termos "competition" e "competitiveness" que se devem traduzir para português por "competição" e "competitividade" pelo que serão aqueles que o autor utiliza. Nas línguas latinas surge também outro termo "concorrência o qual abrange outros significados (por exemplo, acções concorrentes pode significar acções que contribuem para o mesmo objectivo). Este termo é reservado, no Direito e na Economia, para representar a não existência de formações monopolistas as quais impeçam a desejável competitividade pelo que os programas de Direito da Concorrência incidem principalmente sobre tais políticas as quais na terminologia americana se referem por "Anti-trust law" e a própria entidade reguladora é designada por Autoridade da

os princípios essenciais à boa contratação pública e as exigências estabelecidas pelo MoU.

2. Os Princípios da Boa Contratação Pública e o MoU

Importa precisar o conceito de "boa contratação pública" para o que se recorre à classificação proposta por (Tavares, 2008) a qual esclarece sobre os quatros princípios a respeitar:

A – Eficácia

Este princípio exige que os termos que especificam o objecto do contrato a celebrar e nos quais se fundamenta a decisão de contratar respondam às necessidades diagnosticadas de modo a obter uma relação equilibrada e vantajosa entre os custos e os benefícios esperados. Compreende-se, assim, a importância de justificar os termos adoptados através de diagnósticos objectivos e de análises de custo-benefício que permitam evitar os conhecidos erros associados à realização de empreendimentos inúteis com exemplos bem conhecidos, desde aeroportos ou auto-estradas sem tráfego ou aquisições de equipamentos tecnológicos hospitalares que não chegam a ser desembalados à contratação de serviços que resultam em estudos não utilizados.

O código dos contratos públicos francês ciente da importância deste princípio exige no seu artigo 3º a fundamentação da decisão de contratar na base dum estudo de custo-benefício.

Infelizmente, esta exigência não consta do CCP.

Concorrência. Eis, pois, porque no âmbito da contratação pública e deste artigo é preferível adoptar os termos "competição" e "competitividade".

B – Legalidade

Segundo a clássica definição de Marcelo Caetano (Caetano, 2005):

"Nenhum órgão ou agente da Administração Pública tem a faculdade de praticar actos que possam contender com interesses alheios senão em virtude de uma norma geral anterior".

Ou seja, o princípio da legalidade impede a adopção de procedimentos casuísticos diferentes dos previstos os quais poderão favorecer a prática de arbitrariedades e de formas diversas de corrupção.

Convém notar que este princípio é essencial ao desenvolvimento de práticas competitivas as quais não poderão existir se a contratação não resultar da avaliação objectiva das propostas alternativas segundo os termos legais por todos conhecidos, mas sim de outros factores não previstos, ou seja, violando o princípio da legalidade.

C - Transparência

Também segundo Marcelo Caetano (Caetano, 2005), entende-se por transparência "ser possível conhecer os fundamentos, os autores e os procedimentos de todos os actos praticados bem como a contabilização dos custos e dos benefícios que lhes estão associados".

Este princípio implica que se enunciem as razões das apreciações e das decisões, ou seja, que se tomem decisões explicadas em função da racionalidade anunciada aquando da divulgação do procedimento de formação do contrato ou do correspondente convite e do mérito das propostas em competição.

Consequentemente, é também condição essencial ao jogo competitivo, objectivo e imparcial.

D – Eficiência

Este princípio deve ser formulado em termos matemáticos a fim de se compreender o seu significado económico, quer para quem compra (entidade adjudicante)⁴ quer para quem vende (operador económico) pelo que é objecto de tratamento aprofundado na secção 4.

Todavia, de forma geral, na óptica da entidade adjudicante pode dizer-se que implica escolher a proposta que maximize a diferença entre o benefício global e o custo global esperados utilizando taxas de substituição entre as suas parcelas representando adequadamente as preferências da entidade adjudicante. Na óptica do operador económico, este princípio exigirá que se possa oferecer a melhor proposta nas melhores condições, adaptando pois, as suas condições de produção às referidas taxas de substituição.

Este princípio permite, assim, garantir a conhecida máxima anglo-saxónica "Value for Money" e evitar o desperdício o qual se pode definir de forma rigorosa como sendo a ocorrência de custos não compensados por benefícios correspondentes.

A obtenção da proposta mais eficiente implica, como é evidente, dinâmicas de competição que seleccionem os operadores mais eficientes e, destes, as propostas mais eficientes.

Eis, pois, porque a competitividade surge na Teoria Económica como condição necessária à ocorrência da eficiência.

É agora oportuno considerar as principais exigências no MoU e verificar como contribuem para os três últimos princípios e, por consequência, para melhorar as dinâmicas de competitividade.

Conforme já se referiu, o MoU inclui um conjunto de medidas orientadas para melhorar a competitividade e o equilíbrio das finanças públicas em Portugal, contendo um último capítulo especificamente dedicado a "Competição, Contratação Pública e Ambiente Empresarial" o qual prevê um conjunto de medidas importantes sobre contratação pública: 7.22 a 7.29.

A entidade compradora sujeita ao regime dos contratos públicos é designada no CCP por "entidade adjudicante" enquanto que na terminologia inglesa é adoptada a designação de "public contracting institution". A escolha do CCP parece pouco feliz pois as entidades não sujeitas ao referido regime também são adjudicantes.

Estas medidas são destinadas a alterar o quadro legal da contratação pública e a melhorar "as práticas de adjudicação de modo a garantir um ambiente empresarial mais **transparente** e **competitivo** da despesa pública". Ou seja, estas medidas destinam-se a prosseguir os princípios da boa contratação pública, em especial os da transparência e da eficiência promovendo maior competitividade empresarial.

Estas medidas incluem:

A – eliminar as excepções actuais na aplicação do quadro da contratação pública de modo a garantir que são sempre aplicadas as regras desejáveis:

A1 – 7.22 respeita ao caso das fundações do Ensino Superior (Lei 62/2007)

A2 – 7.23 respeita aos casos excepcionais de recurso ao ajuste directo previstos no CCP e no Decreto-Lei de Execução Orçamental para contratos com valor aquém dos limiares das Directivas.

A3 – 7.29 respeita aos contratos de investimento em Investigação e Desenvolvimento obrigatórios para contratos públicos com valor superior a 25M euros devendo passar a respeitar as Directivas.

Note-se que 7.22 vem corrigir erro já apontado anteriormente por (Tavares, 2009) e que 7.23 visa eliminar perturbações graves também já analisadas por numerosos autores.

B – Garantir o controle prévio da despesa e o adequado grau de responsabilidade pelos decisores públicos: 7.27 e 7.26.

Estas alterações são concordantes com as propostas que têm sido apresentadas pelo próprio Tribunal de Contas.

C – Alterar o CCP no que respeita a erros ou omissões e trabalhos a mais (Tavares e Dente, 2011) e bem assim aos correspondentes ajustes directos: 7.24 e 7.25

Crê-se que um primeiro motivo para estas exigências resulta das Directivas, designadamente a Directiva 2004/18/EC, preverem um tipo de trabalhos que pode justificar a contratação por ajuste directo (Artigo 31°) e designado por trabalhos a mais ("additional works" na versão inglesa) enquanto que o CCP prevê os trabalhos a mais definidos em termos seme-

lhantes designadamente no que respeita à circunstância de não terem sido previstos (Artigo 370° - 1) mas acrescenta um segundo tipo, os destinados ao suprimento de erros e omissões os quais exclui dos primeiros (Artigo 370° - 4) não sendo este conceito contemplado pelas Directivas. Note-se que o adjectivo utilizado, quer nas Directivas, quer no CCP, é imprevisto e não imprevisível, pelo que pode abranger aqueles que resultarão de erros ou omissões os quais seriam previsíveis mas não o foram.

Consequentemente, propõe-se que a categoria dos trabalhos de suprimento dos erros e omissões também esteja incluída nos trabalhos a mais, à semelhança do que é habitual na UE, bastando para tal inverter o Artigo 370° - 4.5

As exigências referidas também se fundamentam na consideração pelo CCP do saldo entre trabalhos a mais e a menos pelo que importa introduzir apenas o limite de valor para os trabalhos a mais (já incluindo os de suprimento para erros e omissões) já que a actual regra algébrica estabelecendo um limite em função do saldo do valor dos trabalhos a mais e a menos desrespeita as Directivas e permite violar o princípio da competitividade, suscitando dúvidas na sua articulação com o estabelecido no Artigo 313º do CCP.

Na verdade, e exemplificando, um procedimento de formação de um contrato de empreitada para empreendimento utilizando uma solução tecnológica poderia ser alterado após contrato, alterando a tecnologia, desde que o saldo entre trabalhos a mais e a menos fosse inferior ao limite estabelecido, muito embora pondo em causa o princípio da competitividade pois outros concorrentes poderiam ter apresentado melhores propostas adoptando a nova tecnologia.

D – Melhoria do portal para aumentar a transparência: 7.28

Na verdade, esta medida é essencial para prosseguir o objectivo da transparência devendo-se aqui incluir a implementação do Observatório das Obras Públicas já exigido pelo DL 18/2008.

É já consensual a necessidade de tornar obrigatória a contratação electrónica também para os ajustes directos.

Observe-se ainda que o limite de 50% previsto no citado Artigo 31ª da Directiva e no CCP parece exagerado pelo que será preferível regressar ao limite de 25%.

Em suma, estas medidas convergem explícita e directamente para os objectivos de transparência e eficiência, melhorando a competitividade empresarial.

Há, agora, que analisar o quadro normativo em que podem ser aplicadas as transformações conducentes à melhoria da competitividade empresarial, e que respeita à própria Administração Portuguesa.

3. A Administração Pública: o quadro normativo e a competitividade empresarial

Segundo a própria constituição (Artigo 266°), a "Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos", ou seja, "a satisfação das necessidades colectivas representa, pois, a **razão de ser** e a **missão** da Administração Pública" (Tavares, 2000)* o que implica "assegurar a satisfação regular das necessidades colectivas de segurança e bem estar dos indivíduos, obtendo e empregando **racionalmente** para esse efeito os recursos adequados" (Freitas do Amaral, 2007)*, deduzindo-se, assim, que os princípios da eficácia (satisfação de necessidades) e da eficiência (uso racional) se fundamentam nos próprios objectivos da Administração Pública enquanto que os da legalidade e da transparência se fundamentam no quadro constitucional e legal que estabelece os meios e procedimentos que devem ser adoptados pela Administração Pública.

Consequentemente, o dirigente público deve nortear a sua actividade tendo em conta os princípios referidos e claramente expressos nos Artigos 3º e 4º da Lei – Quadro dos Dirigentes Públicos*:

Artigo 3.º

Missão

É missão do pessoal dirigente garantir a prossecução das atribuições cometidas ao respectivo serviço, assegurando o seu bom desempenho através da optimização dos recursos humanos, financeiros e materiais e promovendo a satisfação dos destinatários da sua actividade, de acordo com a

-

^{*} sublinhado do autor

lei, as orientações contidas no Programa do Governo e as determinações recebidas do respectivo membro do Governo.

Artigo 5.º

Princípios de gestão

- 1 Os titulares dos cargos dirigentes devem promover uma gestão orientada para resultados, de acordo com os objectivos anuais a atingir, definindo os recursos a utilizar e os programas a desenvolver, aplicando de forma sistemática mecanismos de controlo e avaliação dos resultados.
- 2 A actuação dos titulares de cargos dirigentes deve ser orientada por critérios de qualidade, eficácia e eficiência, simplificação de procedimentos, cooperação, comunicação eficaz e aproximação ao cidadão.

••

A boa gestão dos contratos públicos, desde a decisão de contratar à execução e avaliação do contrato deve, pois, como é óbvio, respeitar integralmente estes princípios, independentemente do valor do contrato já que os princípios, a ética e as normas referidas não conhecem excepções ou suspensões, sujeitas a este ou àquele limiar do seu valor.

Ou seja, pretender que os princípios referidos, designadamente o da eficiência só teria de ser aplicado acima de certos limiares do valor do contrato violaria os próprios fundamentos éticos, constitucionais e legais da nossa Administração Pública. Mas também contrariaria o objectivo da boa gestão dos dinheiros públicos não se devendo esquecer que o encargo global devido a contratos de baixo valor excede o resultante dos de maior valor. Tal interpretação também entraria em contradição com disposições promotoras da competitividade para a contratação por ajuste directo tal como é o caso da restrição prevista no Artigo 113° - 2 do Código dos Contratos Públicos.

Aliás, uma excessiva pulverização da contratação através de injustificada multiplicação de ajustes directos é prática frequentemente condenada pelo Tribunal de Contas por poder indiciar uma fuga ao princípio da competitividade mas é também uma ameaça à eficiência já que impede a formação das desejáveis economias de escala, quer pelas entidades adjudicantes, quer pelos adjudicatários.

Inútil referir que estas preocupações são ainda mais prioritárias em períodos como o actual caracterizado pela escassez de recursos públicos devido à situação de emergência financeira nacional em que Portugal se encontra.

Ora a actividade do dirigente público, tal como acontece, aliás, com o dirigente do sector privado, é subordinada a um quadro normativo que restringe a sua actuação mas que lhe permite gozar da liberdade que lhe é conferida por lei para proceder às melhores escolhas.

Citando Salgado Matos e Rebelo de Sousa, 2004, "A discricionariedade consiste numa liberdade conferida por lei à Administração para que esta escolha entre várias alternativas de actuação juridicamente admissíveis. Tal liberdade pode dizer respeito à escolha entre agir ou não agir (discricionariedade de acção), à escolha entre duas ou mais actuações alternativas predefinidas na lei (discricionariedade de escolha) ou à criação da actuação alternativa concreta dentro dos limites jurídicos aplicáveis (discricionariedade criativa, na expressão de Sérvulo Correia)."

No âmbito da formação dos contratos públicos a citada liberdade de escolha ("discricionariedade" no léxico jurídico ou "graus de liberdade decisória" no léxico da Teoria da Decisão) é vasta e diversificada incluindo numerosas decisões das quais se destacam as seis seguintes, particularmente relevantes para as orientações estabelecidas pelo MoU:

- A Escolha dos termos do objecto do contrato
- $B-{\mbox{Escolha}}$ dos atributos obrigatórios e dos atributos sujeitos à concorrência
- C Estabelecimento do preço-base
- $D-Escolha do procedimento de formação do contrato tendo em conta as normas vigentes <math display="inline">% \left(1\right) =\left(1\right) \left(1\right) \left($
- $\rm E-Escolha$ do universo de operadores económicos que podem concorrer o qual pode ser:
 - Aberto a todos os que preencham as condições de habilitação
 - Condicionado àqueles que também satisfizerem os critérios de qualificação
 - Restrito àqueles que forem convidados (caso do Ajuste Directo).

 ${\rm F}-{\rm Decis\~ao}$ sobre eventuais exigências quanto à qualificaç\~ao prévia, ou não, de candidatos

Como é evidente, em relação a todas estas decisões existem normativos mas também graus de liberdade apreciáveis variando a relevância daqueles e a dimensão destes com a própria cultura e tradição jurídicas e administrativas de cada Estado – membro da UE, diversidade bem ilustrada pelo número de artigos que integram o Código dos Contratos Públicos em Portugal, Espanha, França e Reino Unido, respectivamente igual a 473, 375, 177 e 49 artigos (Tavares, 2009).

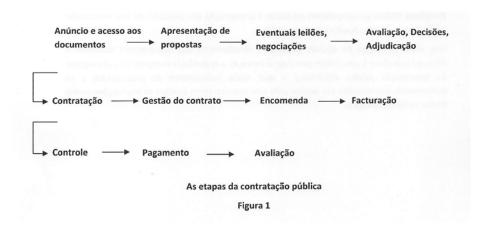
Consequentemente, e, sem prejuízo de outras iniciativas designadamente de âmbito da avaliação dos contratos, da avaliação do desempenho dos dirigentes e da formação não parece viável em Portugal deixar de ser prioritária a melhoria do normativo existente sempre que se verificar que alguns dos princípios referidos não estejam a ser devidamente aplicados com a universalidade exigida, muito especialmente no que respeita ao seu impacto na criação das desejáveis dinâmicas competitivas essenciais à prossecução dos princípios da boa contratação públicas já analisados (Lapão e Tavares, 2007).

Ora, estes processos de decisão dependem directamente dos instrumentos utilizados e Portugal tem vindo a concretizar com rigor e inovação a experiência europeia mais abrangente de contratação pública electrónica a qual muda radicalmente os pressupostos e os instrumentos das decisões em análise pelo que importa agora analisar as implicações destes novos meios tecnológicos.

4. A Contratação electrónica

A adopção obrigatória a partir de 1 Novembro de 2009 da contratação electrónica para todos os procedimentos com excepção dos ajustes directos para as quais é opcional deve ser reconhecida como um dos vectores mais importantes de transformação dos procedimentos de contratação pública em Portugal.

Na verdade, tal como reconhecido pelo "Green Paper" da Comissão Europeia (CE, 2010), Portugal foi o primeiro Estado-membro a adoptar esta decisão que abrange todas as etapas do "e-tendering", ou seja, da divulgação do procedimento, do acesso aos documentos necessários, da submissão de propostas, da sua análise, avaliação e ordenação, da adjudicação e da celebração do contrato (Tavares, 2011), tal como se representa na Figura 1.



Este processo de transformação profundo exigiu mudanças importantes por parte das entidades adjudicantes e dos operadores económicos que, em poucos meses, se adaptaram com sucesso e sem especiais dificuldades tecnológicas a este novo paradigma o qual substitui a burocracia opaca do papel pela transparência e acessibilidade da comunicação electrónica.

Este sucesso também é devido à opção governamental de abrir o mercado dos serviços das plataformas electrónicas a empresas inovadores que passem nos testes de acreditação criando-se, assim, interessantes exemplos de cooperação e competição (Tavares, 2011).

A convite do Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI), o OPET – Observatório de Prospectiva da Engenharia e da Tecnologia e a APMEP – Associação Portuguesa de Mercados Públicos, realizaram dois vastos inquéritos nacionais sobre os impactos da contratação electrónica, verificando-se que, após a sua adopção obrigatória, as avaliações continuam altamente positivas em relação ao impacto da contratação electrónica, tal como é patente nas opiniões expressas por entidades adjudicantes e empresas:

Entidades Adjudicantes	Melhor	Pior
Mais competitivo	36%	21%
Maior transparência	65%	2%
Maior "Value for Money"	40%	16%

Empresas	Melhor	Pior
Mais competitivo	53%	11%
Maior transparência	61%	11%
Maior "Value for Money"	29%	9%

Após a análise da experiência do ano de 2010 é já possível estimar a poupança que pode resultar deste novo instrumento de contratação segundo os resultados apresentados em (Tavares, 2011):

Quadro 1

Poupanças devidas à contratação pública electrónica em Portugal no ano de 2010					
Poupanças contratuais	administrativas	nas	etapas	pré-	a) Ajuste Directo: 2.8 M€ b) Restantes procedimentos: 8.3 M€
Poupanças contratuais	administrativas	nas	etapas	pós-	2.4 M€
Melhoria da proposta adjudicada em resultado de maior competitividade supondo plena potenciação da contratação electrónica em:					
	a) 100% dos	proced	limentos		1278M€
	b) 50% dos p	rocedi	mentos		639 M€

donde se obtém um total de 652.5 a 1291.5 M€o qual é cerca de 6 a 12% do valor contratado em 2010.

Em suma, importa concluir que a contratação electrónica não surge apenas como uma substituição do suporte administrativo, pela via electrónica mas sim como um novo domínio instrumental que permite:

 Generalizar a custo quase nulo o acesso a oportunidades de contratação pública não só pela divulgação dos anúncios mas também pelo acesso "on-line" aos documentos do procedimento. Esta transformação é especialmente importante para as empresas mais distantes ou de menor dimensão (PMEs).

- Aumentar a transparência de todos os procedimentos que passam a ser registados e escrutináveis pelos meios apropriados.
- Simplificar e racionalizar os processos de gestão das entidades adjudicantes e das empresas através de soluções imediatas de integração (por exemplo, em relação aos inventários os quais passam a estar automaticamente em função da aquisição, encomenda e entrega evitando as conhecidas desactualizações e os pesados custos administrativos), de avaliação (por exemplo, dos fornecedores e dos contratos) e de planeamento (por exemplo através dos programas de aquisição).
- Racionalizar as cadeias de aprovisionamento ("supply chains") com base em novos sistemas de busca e avaliação.
- Tornar quase nulo o custo e o tempo adicional necessários ao envio do mesmo convite a mais do que uma empresa já que basta assinalar a lista de destinatários pretendidos evitando-se conhecidos problemas de fotocópias e de portes postais.

5. A competitividade e a eficiência

Tal como já se referiu, a melhoria da contratação pública em Portugal no quadro das mudanças previstas no MoU tem especialmente em conta a melhoria das condições de competitividade que serão factor importante para obter maior eficiência.

Importa, pois, analisar mais aprofundadamente estas condições.

Ora, o princípio da competitividade é defendido na Teoria Económica desde o século XVIII devendo-se recordar o que Adam Smith refere no seu tratado (Smith, 1776) "competition ... can never hurt either the consumer, or the producer; on the contrary, it must tend to make the retails both sell cheaper and buy dearer than If the whole trade was monopolized by one or two persons" e, por consequência, "monopoly, ..., is a great enemy to good management.

É no quadro da competitividade que se pode estudar o princípio da eficiência analisado desde a famosa contribuição de Edgeworth sobre as duas leis dos contratos (Edgeworth, 1881):

Considerando uma sociedade em que a oferta produz K bens valorizados pela procura, o princípio da eficiência pode ser apresentado de forma simples considerando a oferta desses K bens, $\{k=1,...,K\}$ quantidades designadas por $q=\{q_k:k=1,...,K\}$ e definindo por p o preço associado à oferta de q, p(q) e por v o valor atribuído pelo consumidor a q.

Ora pode demonstrar-se que se atinge o estado de eficiência se e só se:

$$\frac{\partial p}{\partial q_k} = \frac{\partial v}{\partial q_k}$$
 para $k = 1, ..., K$.

Este resultado é especialmente relevante para Teoria dos Contratos tendo em conta o modelo multicritério de avaliação das propostas previstos no CCP, em que a pontuação global (Tavares, 2008) de cada proposta, \boldsymbol{u} , é expressa em função da média ponderada das pontuações relativas a cada atributo pretendido, \boldsymbol{k} , e do preço já que se pode considerar o grau de resposta da proposta em relação a \boldsymbol{k} como a variável $\boldsymbol{q}_{\boldsymbol{k}}$.

Consequentemente, e exemplificando com o caso de escalas lineares para k = 1, ..., K e para o preço, obtém-se:

$$u = \sum \lambda_k \cdot [q_k + b_k \ q_k] + \lambda [a - b \ p]$$

Ou

$$u = \lambda b \left\{ \frac{a}{b} + \sum_{k} \lambda_{k} \left[\frac{a_{k} + b_{k} \, q_{k}}{b \cdot \lambda} \right] - p \right\}$$

donde

$$u = \lambda \cdot b [v(a) - p(q)]$$

pelo que a eficiência se obtém se $\frac{\partial v}{\partial q_k} = \frac{\partial p}{\partial q_k} \operatorname{com} \frac{\partial v}{\partial q_k} = \frac{b_L \cdot \lambda_k}{\lambda \cdot b} \text{ pelo que}$ $\frac{\partial p}{\partial q_k} = \frac{b_k \cdot \lambda_k}{b \cdot \lambda}.$

Para uma dada função p(q) que caracterize dado concorrente, a sua melhor proposta deverá maximizar u, respeitando as restrições estabelecidas para q e p.

Admitindo, por exemplo

$$p = \sum_{k} c_{k} q_{k} - \sum_{k} d_{k} q_{k}^{2} \operatorname{com} c_{k}, d_{k} \ge 0 e 0 \le q_{k} \le c_{k} d_{k}$$

obter-se-á então a solução óptima, q^* , dada por:

$$\lambda_k \cdot b_k - c_k + 2 d_k \cdot q_k^* = 0$$

se q_k^* e $p(q^*)$ respeitarem as restrições anteriores, obtendo-se:

$$q_k^* = \frac{c_k - \lambda_k \cdot b_k}{2d_k}$$

se também $c_k > b_k \cdot \lambda_k$

Os resultados anteriores são bem importantes já que evidenciam que a proposta vencedora será aquela que conseguir maximizar

 $\sum_k \lambda_k \ b_k \ q_k$ para dado preço, a qual resultará da própria dinâmica competitiva. Tal proposta deve respeitar a igualdade entre $\left(\frac{\partial p}{\partial q_k}\right)/\left(\frac{\partial p}{\partial q_{k'}}\right) = b_k \lambda_k/b_{k'} \lambda_{k'}$ para qualquer par (k,k').

Em suma, fica demonstrada a influência do consumidor (entidade adjudicante) na determinação das condições de produção que melhor podem conduzir à vitória das suas propostas. Assim, por exemplo, se se tiver q_1 medindo a intensidade da qualidade ambiental e q_2 a qualidade funcional do objecto do contrato, a condição da eficiência conduzirá a:

$$\frac{\partial p}{\partial q_1} = \frac{b_1 \lambda_1}{b \lambda} e \frac{\partial p}{\partial q_2} = \frac{b_2 \lambda_2}{b \lambda}$$

pelo que se a entidade adjudicante valorizar pouco a primeira $(b_1\lambda_1 < b_2\lambda_2)$ então

$$\frac{\partial p}{\partial q_2} > \frac{\partial p}{\partial q_1}$$

o que significa que o acréscimo de preço permitido por acréscimo elementar de q_1 é bem menor que o relativo a q_2 , o que irá favorecer propostas mais fortes em q_2 do que em q_1 .

6. Desafios e Propostas

As análises e os resultados dos inquéritos apresentados permitem concluir que as transformações introduzidas desde 2008 oferecem um balanço bastante positivo já que contribuíram para o reforço dos princípios da boa contratação pública em Portugal.

Todavia, existem também sinais claros de melhorias necessárias as quais se integram facilmente com as medidas previstas pelo MoU já que se radicam em impedimentos injustificados ao funcionamento da própria competitividade empresarial.

Assim sendo, e dada a oportunidade de mudança do quadro legal criada pelo MoU apresentam-se as propostas seguintes visando corrigir distorções aos processos decisórios respeitando a classificação proposta na Secção 3 deste trabalho.

$\mathbf{A}-\mathbf{E}$ liminação das excepções no âmbito subjectivo de aplicação do \mathbf{CCP}

O MoU refere as fundações (§7.22) mas importa também eliminar a excepção dos hospitais EPE no que respeita à formação dos contratos públicos de valor aquém dos limiares.

O fundamento desta eliminação radica na necessidade de alinhar os princípios e as normas da contratação por parte destas entidades com os paradigmas da contratação pública já que se baseiam em recursos maioritariamente públicos.

B – Corrigir as distorções à competitividade associadas ao âmbito de aplicação do ajuste directo (critério do valor)

Estas distorções (§7.23) incluem o alargamento do seu âmbito pelo critério do valor permitindo evitar o concurso público em resultado de disposições legais exteriores ao CCP tal como acontece inexplicavelmente com o Artigo 31º do Decreto-Lei de Execução Orçamental.

Estas distorções são claros obstáculos à competitividade empresarial e a sua eliminação é exigida pelo MoU, tal como já se referiu.

A sua correcção deixará de permitir escolhas inadequadas quanto ao tipo B de decisão referido anteriormente e que respeita à escolha do tipo de procedimento.

É também neste âmbito que se devem interpretar os parágrafos 7.24 e 7.25 propondo-se, tal como se referiu na Secção 1, passar a incluir os trabalhos para suprimento de erros ou omissões nos trabalhos a mais e adoptar apenas um limite (25% < 50%) para aqueles. Como é evidente, também importa eliminar as disposições relativas à contratação de trabalhos de Investigação e Desenvolvimento por ajuste directo (Artigos 42ª - 7; 8; 9) o que é referido no parágrafo 7.29.

$\mathbf{C}-\mathbf{N}\mathbf{\tilde{a}o}$ evitar a competitividade no âmbito do ajuste directo sempre que possível

Tal como já foi referido, a escolha do ajuste directo não implica a suspensão do princípio da competitividade ou da eficiência mas sim a adopção de procedimento mais simplificado e no qual é a entidade adjudicante que identifica o domínio das empresas que podem concorrer, ou seja, a entidade adjudicante passa a tomar decisões do tipo C.

Por outro lado, a contratação electrónica torna praticamente nulos os custos marginais de envio de convites adicionais pelo que será recomendável o seu envio a listas apropriadas de potenciais fornecedores.

Aliás, o próprio CCP já prevê uma medida que visa promover a competitividade empresarial no ajuste directo ao limitar as empresas a convidar àquelas com as quais a mesma entidade adjudicante não tenha celebrado contratos por ajuste directo e com objectivos semelhante durante os três últimos anos e com valor global superior ao limite (L) para aplicação do ajuste directo com base no critério do valor.

Ora, verifica-se, infelizmente com alguma frequência, excessiva concentração de contratos por ajuste directo com a mesma empresa e para objecto semelhante pelo que importa reforçar a competitividade através da redução de tal concentração. Com este objectivo, tem sido sugerida a regra de envio de convite a pelo menos 3 empresas mas, infelizmente, a experiência passada no quadro da vigência dos DL 59/99 e DL 197/99, mostra que por vezes ocorria o envio do convite a mais duas empresas por motivos meramente formais e sem expectativa de adjudicação.

Consequentemente, sugere-se outra regra, a qual pode complementar aquela, com o objectivo de evitar a repetição de contratações frequentes à mesma empresa com objecto semelhante:

O convite da entidade adjudicante, para eventual celebração do contrato com dado objecto e por ajuste directo com base no critério do valor, só pode ser enviado a entidades com as quais os contratos celebrados com objecto semelhante por ajuste directo baseado no critério do valor e no mesmo ano civil tenham valor acumulado inferior a Z.

O parâmetro Z deve ser fixado tendo em conta que se for igual a $\frac{L}{3}$ não estará a agravar a média anual resultante de L e também que não se aplica aos casos do ajuste directo simplificado cujo valor máximo é 5000 euros pelo que se recomenda.

$$Z = \alpha \cdot 5000 + (1 - \alpha) \cdot \frac{L}{3}$$

sendo \(\alpha\) um coeficiente de ponderação superior a 0 e inferior a 1.

Julga-se apropriado $\alpha = 0.5$ donde resulta

Z=15000 euros para contratos de locação ou aquisição de bens ou serviços e Z=27500 euros para contratos de empreitadas no caso das entidades do primeiro grupo.

Esta abordagem tem também o mérito da coerência face à regra já existente no CCP.

D - Evitar exagerados níveis de exigência nos processos de qualificação

As decisões do tipo D permitem condicionar fortemente o universo das empresas concorrentes e têm suscitado repetidas queixas sobre exigências demasiado elevadas sem fundamento objectivo ou demasiado específicas sem qualquer justificação. Estes casos são mais frequentes na contratação de empreitadas pelo que se recomenda a introdução de norma adicional

estabelecendo que, salvo casos excepcionais com exigências não habituais no âmbito dos processos ou das tecnologias, as entidades adjudicantes não devem recorrer a concursos limitados por prévia qualificação se o seu valor for inferior aos dos limitares comunitários.

E – Aumentar a transparência e a eficiência nos procedimentos baseados no ajuste directo

A experiência acumulada desde 2009 permite concluir estar a via electrónica acessível a todas as entidades adjudicantes, pequenas ou grandes, situadas nos grandes centros ou em regiões mais remotas, sendo, aliás interessante observar que foram os segundos aqueles que com maior entusiasmo e mais rapidamente adoptaram a contratação electrónica.

Consequentemente, para potenciar todas as vantagens da contratação electrónica, designadamente no que respeita à transparência (§7.27) e à poupança na despesa pública, a viabilização e melhoria do portal BASE e a racionalização e integração de processos de gestão nas entidades adjudicantes, urge tornar também obrigatória a adopção da contratação electrónica para o ajuste directo (com excepção do regime simplificado).

F - Portal BASE

O portal Base atendendo à sua missão e universalidade é um instrumento essencial à eficiência pois promove a competitividade, facilitando o acesso de todos a todas as oportunidades mas é também crucial para a transparência e a avaliação da contratação pública, compreendendo-se, pois, a medida do MoU expressa no § 7.28.

Todavia, potenciar as suas virtudes implica melhorias de organização, classificação, pesquisa e extracção de dados assim como o desenvolvimento do Observatório das Obras Públicas exigido desde 2008 pelo CCP. Diversas sugestões podem ser apresentadas, designadamente sobre a utilização de compradores e vendedores evitando diversas designações para a mesma entidade, o desenvolvimento de mecanismos de validação de dados e a disponibilização de sistemas inteligentes para a pesquisa de informação.

G – Avaliação prévia e responsabilização

Esta medida (§ 7.26) insere-se na linha defendida pelo Tribunal de Contas e contribuirá, por certo, para a melhoria da transparência e da eficiência.

7. Considerações Finais

Neste trabalho, apresentam-se as principais linhas de transformação da contratação pública que ocorreram em Portugal durante os últimos anos evidenciando o seu saldo positivo mas também referindo os desafios por vencer os quais exigem maior respeito pelos princípios que devem nortear as funções da Administração Pública, em especial no que respeita à concretização dos princípios da eficiência e da transparência cuja prossecução implica a promoção de melhor e maior competitividade empresarial.

Ora, o Memorando de Entendimento estabelece um conjunto de exigências visando precisamente melhorar a transparência e a competitividade pelo que a análise aqui apresentada mostra bem como podem contribuir para vencer os desafios referidos, apresentando-se ainda na última secção algumas propostas que lhes poderão responder adequadamente.

A título de nota final, observe-se que à data de revisão deste artigo (20 Março 2012) o Governo não conseguiu ainda aprovar e aplicar as alterações exigidas pelo MoU falhando, assim, o seu calendário que impunha o final de 2011 o que surpreende e permite fundamentar sérias dúvidas sobre a prioridade que é atribuída à contratação pública, apesar da sua importância para alcançar os desejáveis níveis de equilíbrio orçamental e de desenvolvimento, tal como se demonstrou neste artigo.

8. Bibliografia

- Caetano, Marcelo, 2005 (reimpressão da 10^a edição), Manual de Direito Administrativo, Almedina.
- Comissão Europeia, 2010, "Green Paper on Expansion of e-Public Procurement", CE
- Edgeworth, F. Y., 1881, "Mathematical Psychics", Kelley.
- Freitas do Amaral, Diogo, 2007 (reimpressão da edição de 2006), Curso de Direito Administrativo, Almedina.
- Lapão, Luís V. e Luís Valadares Tavares, "Complexity and Reform of Public Administration: Findings and Case Studies", INA, 2007.
- Rebelo de Sousa, Marcelo e André Salgado Matos, 2004, "Direito Administrativo Geral. Introdução e Princípios Fundamentais", Tomo I, Dom Quixote.
- Smith, Adam, 1776, "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations", Clarendon Press (reimpressão de 1976).
- Tavares, José F.F, 2000, "Administração Pública e Direito Administrativo", 3ª ed., Almedina.
- Tavares, L. Valadares, 2003, "O Novo Quadro Legal da Administração Pública: Inovação e Mudança Cultura", 2004.
- Tavares, Gonçalo Guerra e Nuno Monteiro Dente, 2011, "Código dos Contratos Públicos Comentado, Vol. II (Artigos 278º a 473º), Almedina.
- Tavares, L. Valadares, 2008, "A avaliação das propostas segundo as directivas 2004/17/Caderno de Encargos e 2004/18/Caderno de Encargos e o Código dos Contratos Públicos", Revista do Tribunal de Contas nº 50, 37 90, Jul/Dez 2008.
- Tavares, Luís Valadares, 2009, "A Gestão das Aquisições Públicas:

Guia de Aplicação do Código dos Contratos Públicos - Empreitadas, Bens e Serviços, OPET.

• Tavares, L. Valadares, 2011, "A Strategy to reduce public expenditure based on e-tendering and Procurement Business Intelligence: The case of Portugal", eVA – European Vortal Academy.

ACCOUNTABILITY, TRANSPARENCY AND PUBLIC SECTOR AUDIT IN THE EU -THE IMPACT OF THE CRISIS¹

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA²

Journée Boursière 2011 - Bourse de Luxembourg, 17 May 2011(publicado em NEWS – Journée boursière n° 61/juin 2011).
 President of the European Court of Auditors

ACCOUNTABILITY, TRANSPARENCY

AND PUBLIC SECTOR AUDIT IN THE EU - THE IMPACT OF THE CRISIS

Ladies and gentlemen,

I would like to start by saying what an honour and a pleasure it is to be able to address you here this evening at this prestigious event of the Bourse de Luxembourg. I would like to thank Mr Maquil and Mr Wagener for their invitation and the kind words of introduction.

As you may know, the European Court of Auditors is the EU Institution established by the Treaty on the Functioning of European Union to carry out the audit of EU finances, in particular the over 120 billion euro of expenditure in the EU's annual budget. As the EU's external auditor, our mission is to contribute to improving EU financial management, to act as the independent guardian of the financial interests of the citizens of the Union, and to promote accountability and transparency.

Of course, stock Exchanges of publicly listed companies, such as your Bourse de Luxembourg, understand well the need for good governance and the importance of ensuring transparency and accountability – you live it everyday. And the modern private sector audit profession owes much to the development of such exchanges as well as most of its profits, I understand!

What I would like to talk to you about this evening is the contribution public auditors can make to the ongoing efforts to improve EU governance and to address the problems revealed by the financial and economic crisis.

I believe that at its heart, there has been a crisis of confidence and a breakdown in trust on the part of citizens in some of our most important financial and governmental institutions that can only be addressed by effective measures to improve EU level governance.

But these measures need to make adequate provisions for ensuring transparency, accountability and audit. Not only because problems of governance, transparency and accountability contributed to the crisis but, more importantly, because they are key to re-building and maintaining trust and confidence in the medium to long term. I believe that public audit can make

a significant contribution to this process but serious reflection about the audit structure for the EU is required.

The financial and economic crisis has had grave consequences in both the private and public sectors, in Europe and across the world, and we are still experiencing its "aftershocks". What started in banking with the failure of Lehman Brothers, led on to a worldwide economic slowdown, which in turn has precipitated the current "sovereign debt crisis" that threatens the financial stability of the eurozone.

Both ends of the crisis are linked – the crisis in the financial industry and the crisis in public finances. In both cases, public trust and confidence have been undermined and the reputations of financial institutions and governments have suffered. I think this "reputational damage" goes some way to explaining an important feature of the crisis, namely how confidence fell away so quickly and why it is proving so difficult to restore.

Moreover, confidence is unlikely to be fully restored before the financial institutions and governments principally affected have repaired their reputations. This means that the principal actors not only have to improve their governance but — as in all matters of reputation - also have to be seen to have done so.

Ensuring there are adequate accountability and transparency arrangements in the EU for financial institutions and government bodies is therefore key to restoring public trust and confidence. They enable lessons to be learned and improvement to be recognised.

I think there are two main elements to this task: first, correcting the deficiencies that contributed to the crisis and, second, ensuring that new measures to improve governance taken in response to the crisis make adequate provision for accountability and transparency in the future.

So what are the kinds of problems of governance, transparency and accountability has the crisis revealed? And how has the EU responded?

Let us start with the example of Lehman. As the Chicago prosecutor, Mr Anton Valukas, noted in his report on the bankruptcy of Lehman Brothers Holdings, "there are many reasons Lehman failed."

Many important factors were not related directly to problems of governance, transparency and accountability at Lehman's. However, some were and they were found to have exacerbated the situation. For example, Lehman significantly and repeatedly exceeded its own internal risk limits and controls; Lehman painted a misleading picture of its financial condition; Lehman's auditors failed to question the use and non-disclosure of certain transactions; and US Government agencies – as they admitted themselves failed to anticipate or mitigate Lehman's problems.

Lehman's failings have proved to be symptomatic of more general problems in the financial system, such as with: the structure of the incentives to take risks; the accounting rules for the valuation and disclosure of financial assets and liabilities; and the role of the business analysts, ratings agencies, auditors and regulators that stand accused of being too close to the industry, and not sufficiently representing the interests of consumers and investors.

In addition, the crisis measures taken by governments, including in the EU, to nationalise financial institutions have themselves raised issues of governance, transparency and accountability and created uncertainty. "Will the governments run banks effectively and fairly?" and "What will be the final cost to taxpayers?" are just two important questions that remain open.

The financial crisis also revealed serious gaps in the supervision of the financial system; gaps which the EU has taken steps to address.

A major step was the establishment of the European System of Financial Supervision since January 1st this year. For macro-prudential oversight, there is the European Systemic Risk Board, of central bankers and national supervisory authorities, mandated to identify systemic risks, issue warnings, and recommend remedial actions. For micro-financial supervision, there are three new authorities, the European Banking Authority, the European Insurance and Occupational Pensions Authority, and the European Securities and Markets Authority.

Again, it is still an open question whether reinforcing supervision at EU level will prove sufficient or whether the new system will operate as intended.

Turning to the "sovereign debt" crisis in the eurozone, we see a similar pattern. There were factors beyond Greece's control but, on the other hand,

there were also clear problems of governance, transparency and accountability at national level. These were manifest in, for example: the long standing difficulties in ensuring fiscal discipline; a large "informal" economy; and inaccurate national accounts.

Similarly, wider problems have been revealed at the European level, for example, regarding: the nature and application of the criteria to join the euro zone; the enforcement of the rules and sanctions foreseen in the growth and stability pact; and the reliability and comparability of national accounts in general.

Ironically, perhaps, the rating agencies - criticised by governments for being too slow to reflect the risks for financial institutions - have been much quicker to downgrade sovereign debt.

But perhaps most importantly, the economic and "sovereign debt" phases of the crisis have revealed significant "gaps" in the EU's economic governance model. The EU's response has been to try to develop a range of measures to fill these "gaps" and strengthen existing arrangements, which I think can be grouped in two main categories.

First, there is financial assistance to Member States in need. Although it was possible to use an existing measure, the "Community medium term financial assistance facility" to provide balance of payments loans to a number of non-eurozone Members States in difficulties, no similar "facility" was in place for the eurozone.

To fill this "gap", the European Financial Stability Facility was set up as a temporary measure to provide up to 440 billion euro in loans to eurozone Member States in need. The EFSF is a Luxembourg-based private company fully owned by sovereigns. The EFSF can issue bonds backed by the guarantees of these sovereigns in order to raise the necessary funds.

At the same time, the "European Financial Stabilisation Mechanism" was established with a ceiling of 60 billion euro. It enables the European Commission – for the first time - to contract borrowings on the capital markets or with financial institutions in order to provide financial assistance to Member States. These two instruments are being used to provide assistance to Ireland and to Portugal. In addition, it has been agreed to amend the EU Treaty in order to replace these temporary measures in 2013 by a permanent European Stability Mechanism.

Second, there is a package of measures to improve the sustainability of public finances and the coordination of economic and fiscal policy in the EU. These include four proposals aimed at enhancing and broadening EU level surveillance of Member States' fiscal policies. A further two proposals are aimed at detecting and addressing emerging macroeconomic imbalances. At the same time, the powers of the Commission to verify national accounts are also to be strengthened. In addition, provisions are made for the "European Semester" procedure that aims to coordinate ex ante Member States' macroeconomic, budgetary and structural reform policies in line with the strengthened Stability and Growth Pact.

However, it is clear that if confidence is to be fully restored, the EU needs a credible economic governance model that not only delivers "good governance" but also is widely accepted as having done so. This is why it is essential to ensure that there are also appropriate measures for ensuring transparency, public accountability and public audit.

Get the arrangements right and you can create a virtuous circle. Good governance should generate the necessary transparency for public accountability to be effective and for improvement over time to take place and to be noticed. Get them wrong and any improvements made may still fail to help restore public confidence. Public auditors have an important role to play in ensuring such a virtuous circle can be achieved and maintained; this is a considerable challenge in the EU context.

This brings me to the issue of what role the EU's public auditors can play.

The role of the auditor in a crisis is often cruelly likened to "bayoneting the wounded", "administering the last rites" or even "writing obituaries". A more flattering comparison might be to a doctor charged with trying to keep public finances healthy; a role that is part curative and part preventative but where success is - in the end - down to the patient auditee.

Public auditors provide policy makers and those responsible for managing public funds with reports on the state of financial management that add value by identifying problems, by making recommendations, and by reporting on progress. This is our main role.

The role of the public auditor is, therefore, broader than that of the private sector auditor; we not only audit the accounts of public entities, but also their compliance with applicable rules and regulations and their perfor-

mance. Moreover, public auditors may also be able to scrutinise and provide public opinions on proposed new measures, thus providing an opportunity to promote appropriate transparency and accountability arrangements.

So what is the role of the EU's public auditors in respect of the measures taken in response to the various phases of the crisis? The audit structure that applies in each case depends on the legal framework and the source of funding.

First, to the extent that actions relate to policy areas in the Treaty and are funded from the EU budget, the ECA has a full audit mandate. This covers, therefore, most activities of EU institutions, such as the Commission, as well as EU agencies and other bodies. The three new authorities for microfinancial supervision fall under this heading and so do the balance of payments loans to non-eurozone Members States.

For the majority of EU funds, management is shared by the Commission with the Member States. This means funds from the EU budget also pass through national budgets and are spent by national authorities for which national audit institutions also have an audit mandate. In such areas, the Treaty requires the ECA and the national audit institutions to "cooperate in a spirit of trust while maintaining their independence". There are long established arrangements in place for achieving this.

Second, some EU initiatives involve activities and funds at both EU and national level. The European Economic Recovery Plan - conceived as a way of coordinating spending on EU priorities to mitigate the recession-fell into this category as do many of the so called "flagship initiatives" of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth. In such areas, there is the possibility for the ECA and national audit institutions to carry out coordinated audit work, share experiences and develop common approaches.

In both cases, there are established public accountability mechanisms involving parliaments, either at EU level or at both EU and national level.

Finally, in a third category, there are what could be referred to as the audit "blanks", areas involving public funds but which are only partially covered by public audit or not at all. For example, this is the case for the activities of central banks. The ECA's mandate with regard to the ECB is restricted

to the audit of its "operational efficiency" and many national audit institutions have no mandate to audit the activities of the central banks of their Member States.

The European Financial Stability Facility set up here in Luxembourg as a private company with 100% sovereign ownership is another example in this category. The audit mandate for this facility is restricted to a financial audit of the accounts performed by a private audit firm appointed by the company as required by national law.

The audit arrangements for its long-term replacement, the European Stability Mechanism, have not yet been decided. From what is known, the new stability mechanism is likely to be a body established under international public law. The draft treaty for establishing it only makes provision for its accounts to be audited by independent external auditors approved by its Board of Governors.

Where public funds are involved, I believe appropriate arrangements for transparency, public accountability, and public audit need to be made. Otherwise, there is a real risk of missing an important opportunity to encourage the process of restoring public confidence.

So to conclude,

I believe that at the heart of the current problems is a crisis of confidence. The examples of certain banks and Eurozone Member States illustrate how problems of governance, transparency and accountability have been major contributory factors.

But the problems the crisis has revealed are complex and solving them goes beyond individual institutions and even individual states. They cut across the private and public sectors. Concerted action to improve is therefore needed at the institutional, national, European and international levels.

This will take considerable time: many issues raised by the crisis still need to be addressed; measures taken in response to the crisis have to be seen to be operating effective; and, long-term reforms need to be agreed and implemented.

I believe that public auditing can make a significant contribution to the process of restoring public confidence not least by helping to address some of the outstanding issues, by reporting on the implementation and impact of the crisis measures, and by contributing to the public debate on reform.

Efforts to improve EU governance need to take proper account of transparency, accountability and audit arrangements, as they are essential to creating the right incentives for systematic improvement over time. In particular, it will be important to avoid "gaps" emerging in the public audit structure of the EU as a result of implementing measures to improve EU economic governance.

Ladies and gentlemen,

Improving governance is a task we share and accountability and transparency are core values of our democratic society and of the European Union. In its response to the crisis, we can see an example of a process predicated by Robert Schuman on 9 May 1950, "L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait". At this time, it is also fitting to recall the words of Jean Monnet, another founder of the European Project, who noted that "nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes". Europe is not just a coalition of Member States it is at base a union of citizens. Let us not forget that it is their confidence and trust that sustains it.

Thank you for your kind attention.

DOCUMENTOS

VIII Congresso da EUROSAI –
Lisboa, 30 de Maio – 2 de Junho de 2011



medalha comemorativa

PROGRAMA

DOMINGO, 29 Maio 2011

Chegada das Delegações

SEGUNDA-FEIRA, 30 Maio 2011

08h30-10h30	Reunião do Conselho Directivo
12h00-13h00	Abertura Oficial do Congresso
13h00-14h30	Almoço oferecido pelo Tribunal de Contas
14h30-16h30	1° Sessão Plenária Geral
19h00-21h00	Visita à Assembleia da República (Parlamento)

TERÇA-FEIRA, 31 Maio 2011

09h30-10h45	Sessão do Subtema 1A: "Os desafios e responsabilidades dos gestores públicos na actualidade"
10h45-11h15	Pausa para café
11h15-12h30	Sessão do Subtema 1A: Cont.
12h30-12h45	Fotografia de grupo
12h45-14h30	Almoço oferecido pelo Tribunal de Contas
14h30-15h45	Sessão do Subtema 1B: "O papel das ISC na responsabilização dos gestores públicos"
15h45-16h15	Pausa para café

16h15-17h30 Sessão do Subtema 1B: Cont.

QUARTA-FEIRA, 01 Junho 2011		
09h30-10h45	Tema 2: "O controlo das entidades reguladoras independentes pelas ISC "	
10h45-11h15	Pausa para café	
11h15-12h30	Tema 2: Cont.	
	Almoço (livre)	
16h00-17h30	Discussão Plenária do projecto de Conclusões e Recomendações do Congresso	

QUINTA-FEIRA, 02 Junho 2011

09h30-10h45	2 ^a Sessão Plenária Geral
10h45-11h15	Pausa para café
11h15-12h30	2 ^a Sessão Plenária Geral: Cont.
12h30-12h45	Discursos de Encerramento
13h00-15h00	Conselho Directivo da EUROSAI – almoço e reunião
17h30	Partida do Hotel Tivoli para o Centro Cultural de Belém
18h30-19h30	Encerramento do Congresso – Centro Cultural de Belém – Pequeno Auditório
19h30-22h30	Cocktail e jantar na Sala Vitorino Nemésio e terraço

LIST OF PARTICIPANTS

(by alphabetic order in english)

ANDORRA

CARLES SANTACREU (Presidente) FRANCESC D'ASSIS PONS

ARMENIA

GAGIK MKRTUMYAN MARK MIRZOYAN

AUSTRIA

JOSEF MOSER (Presidente e SG INTOSAI) ROBERT SATTLER SANDRA FUCHS

AZERBAIJAN

HEYDAR ASADOV (Chairman) MUBARIZ HUSEYNQULIYEV ALI VERDIYEV

BELGIUM

PHILIPPE ROLAND (Presidente)
IGNACE DESOMER
ROBERT DEVOS
WIM FRANÇOIS

BOSNIA AND HERZEGOVINA

MILENKO SEGO (Auditor-Geral)
BOZANA TRNINIC
BOSKO CEKO
IVONA KRISTIC

BULGARY

VALERIY DIMITROV (Presidente)
VALERI APOSTOLOV (Vice-Presidente)
TZVETAN TZVETKOV (Vice-Presidente)
SNEZHINA DIMITROVA

CROATIA

IVAN KLESIC (Auditor-Geral) VERICA AKRAP LIDIJA PERNAR

CYPRUS

CHRYSTALLA GEORGHADJI (Presidente)
CHRISTAKIS CHATZIISOSIF

CZECH REPUBLIC

DOHNAL FRANTISEK (Presidente)
SEHOR KAREL
DANIEL REISIEGEL
KOUCKÝ STANISLAV
MULLEROVÁ SYLVA

DENMARK

HENRIK OTBO (Auditor-Geral)
BEINTA DAM (Auditor-Geral Ilhas Faroé)
NANNA HENNING
RASMUS BORUP
HELLE JONASSEN

ESTONIA

MIHKEL OVIIR (Auditor-Geral)
INES METSALU
TÕNIS SAAR

EUROPEAN COURT OF AUDITORS

VITOR CALDEIRA (Presidente) MORTEN LEVYSOHN GEOFFREY SIMPSON

FINLAND

TUOMAS POYSTI (Auditor-Geral)
TYTTI YLI-VIIKARI
ESA TAMMELIN
VESA JATKOLA
VAINO VIHERKOSKI

FORMER YUGOSLAVIAN REPUBLIC OF MACEDONIA

TANJA TANEVSKA (Auditor-Geral) KALIOPI PETKOSKA TATJANA VASIC BOZADJIEVA

FRANCE

DIDIER MIGAUD (Presidente)
DANIELE LAMARQUE
JEAN YVES MARQUET

GEORGIA

LEVAN BEZHASHVILI (Chairman)
LUISE MAKAROVA
GIORGI ALASANIA
GIORGI MELADZE
ZURAB MELIKISHVILI

GERMANY

DIETER ENGELS (Presidente)
STEFANIE LUDES
CHRISTINE RABENSCHLAG
UWE SCHREINER
MARTINA HAMPEL

GREECE

KONSTANTINOS KOSTOPOULOS

HUNGARY

LÁSZLÓ DOMOKOS (Presidente) ZSUZSA BORCSICZKY JUDIT KOVESSINÉ SCHMIDT

ICELAND

SVEINN ARASON (AUDITOR-GERAL) KRISTÍN KALMANSDÓTTIR ÓLI JÓN JÓNSSON

IRELAND

SEAMUS MCCARTHY

ISRAEL

MOTI BESSER

ITALY

LUIGI GIAMPAOLINO (Presidente) GIOVANNI COPPOLA FRANCESCO ALFONSO

KASAKHSTAN

OMARKHAN OXIKBAYEV (PRESIDENTE) MOLDAGALI SATKALIEV YERKEGALI KORBOZOV

LATVIA

DACE NULLE DAIGA GOBA

LITHUANIA

GIEDRE SVEDIENE (Auditor-Geral)
NIJOLE MICKUVIENE
MINDAUGAS MACIJAUSKAS

LUXEMBOURG

MARC GENGLER
MARCO STEVENAZZI

MALTA

ANTHONY C. MIFSUD (AUDITOR-GERAL)
CHARLES DEGUARA

MOLDOVA

SERAFIM URECHEAN (PRESIDENTE)
ECATERINA PAKNEHAD
SERGIU IVANOV
VLADIMIR POTLOG

MONACO

JAMES CHARRIER (PRESIDENTE)
SABINE-ANNE MINAZZOLI
CLAUDE COTTALORDA

MONTENEGRO

MIROSLAV IVANISEVIC (PRESIDENTE)
DRAGISA PESIC
GAGA GEGAJ
MARIJA ZUGIC

NETHERLANDS

SASKIA J. STUIVELING (PRESIDENTE) ELLEN VAN SCHOTEN OLGA RADEMAKERS PRAAT ROEL
HILDE VAN DIJK
FRANK VAN DEN BROEK
MATTHIJS KERKVLIET
ANDREA CONNELL
KEES VENDRIK

NORWAY

JORGEN KOSMO (Auditor-Geral)
OLA HOEM
EINAR GORRISSEN (VICE-AUDITOR-GERAL IDI))

POLAND

JACEK JEZIERSKI (Presidente)
WIESLAW MOTYKA
ELZBIETA SIKORSKA
EWA BORKOWSKA-DOMANSKA
GRZEGORZ HABER
ALEKSANDRA KUKULA

PORTUGAL

GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS
CARLOS MORAIS ANTUNES
ANTÓNIO SANTOS SOARES
MANUEL MOTA BOTELHO
NUNO LOBO FERREIRA
JOÃO AVEIRO PEREIRA
JOSÉ F.F. TAVARES
MÁRCIA VALA
MAFALDA MORBEY

ROMANIA

MIRCEA POPESCU (Vice-Presidente)
DRAGOS BUDULAC
DOMNICA BAGHINA
MIHAI HURA

RUSSIAN FEDERATION

SERGEY STEPASHIN (Chairman)
NIKOLAY PARUZIN
ALEXEY LUNKIN
IGOR KORYAGIN
ELENA AGAPOVA
ROMAN SENIN

SERBIA

RADOSLAV SRETENOVIC (PRESIDENTE)
ZIVOTA ANTIC
NATALIJA CATOVIC
DANKA AKSENTIJEVIC
ZORAN TAMAS

SLOVAK REPUBLIC

JÁN JASOVSKÝ (PRESIDENTE) PETER TÁBORY ANNAMÁRIA VÍZIKOVÁ IGOR CIHO

SLOVENIA

IGOR SOLTES (PRESIDENTE) NATASA SKRT KOS

SPAIN

MANUEL NÚÑEZ (PRESIDENTE)
MARÍA JOSÉ DE LA FUENTE
JERÓNIMO HERNÁNDEZ
MARIANO SOLA
CARMEN DE VICENTE
ANTONIO SIMÕES

SWEDEN

GUDRUN ANTEMAR (AUDITOR-GERAL)

JOHANNA GARDMARK MAGDALENA HANSSON

SWITZERLAND

KURT GRÜTER (DIRECTOR)
BRIGITTE SCHNYDER VON MORISCH
MARK SCHIPPERIJN

TURKEY

RECAI AKYEL (PRESIDENTE) MUSTAFA ERSOZ IBRAHIM CELIKTAS

UKRAINE

VALENTYN SYMONENKO (CHAIRMAN) MARIYA SHULEZHKO TARAS PRYTULA

UNITED KINGDOM

MARTIN SINCLAIR
IAIN JOHNSTON

EXTERNAL SPEAKERS

KITTY KUBO (ESTÓNIA) EDUARDO LOPES RODRIGUES (PORTUGAL)

LIST OF OBSERVERS

(by alphabetic order in english)

AISCCUF (HAITI)

AROL ELIE (Presidente)

AFROSAI

REPRESENTED BY THE PRESIDENT OF INTOSAI AND SOUTH AFRICA

ANGOLA

JULIÃO ANTÓNIO (Presidente) TÚLIO FÉLIX NEGRÃO DE BARROS BONIFÁCIO MANUEL FILIPE MUANZA

ARABOSAI (SAUDI ARABIA)

OSAMA JAFAR FAQUIH (PRESIDENTE) MOHAMED M. AL-NOFAIE RASHAD MOHAMED QASSEM

ASOSAI (PAKISTAN)

TANWIR ALI AGHA (PRESIDENTE)

ATRICON (BRASIL)

SALOMÃO RIBAS JÚNIOR (PRESIDENTE)
MANOEL FIGUEIREDO CASTRO
THIERS VIANNA MONTEBELLO (Presidente)
SERGIO TADEU SAMPAIO LOPES

BRASIL - TCU

UBIRATAN AGUIAR
PAULO ROBERTO WIECHERS MARTINS

CABO VERDE

JOSÉ CARLOS DELGADO (PRESIDENTE)

EURORAI

STEPHEN TAYLOR (Presidente)
EDGAR THINNES
HELMUT BRUCKNER

GUINÉ-BISSAU

ALBERTO DJEDJO (PRESIDENTE)

IBAN

ERNESTO CUNHA (CHAIRMAN)

IDI

EINAR GORRISSEN (SEE DELEGATION OF NORWAY)

(HAITI) INSTITUTO RUI BARBOSA (BRASIL)

SEVERIANO JOSÉ COSTANDRADE DE AGUIAR (PRESIDENTE)

INTOSAI (SOUTH AFRICA)

TERENCE NOMBEMBE (Presidente)

JOSEF MOSER (SEE DELEGATION OF AUSTRIA)

HELEN HSING (INTOSAI JOURNAL)

MACAU

VENG ON HO (COMISSÁRIO AUDITORIA) KIM CHEONG CHE CUSTÓDIA MARIA VIEIRA NEVES

MOÇAMBIQUE

MACHATINE PAULO MARRENGANE MUNGUAMBE (PRESIDENTE)

OECD (SIGMA)

BIANCA BRETECHE

OLACEFS (ECUADOR)

CARLOS POLIT (Presidente)
PABLO CELI
NELSON DUENAS

S. TOMÉ E PRÍNCIPE

FRANCISCO FORTUNATO PIRES (PRESIDENTE)

TIMOR

LÚCIA LOBATO (MINISTRA DA JUSTIÇA) CLÁUDIO DE JESUS XIMENES (Presidente Tribunal de Recurso)

SESSÃO DE ABERTURA DO VIII CONGRESSO EUROSAI*

PRIMEIRO DISCURSO COMO PRESIDENTE DO CONSELHO DIRECTIVO DA EUROSAI

DR. GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS,
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

^{*} Centro de Congressos Tivoli, 30 de Maio 2011 (12h00 – 13h00).

Senhores Congressistas, Senhores Participantes Convidados, Excelências,

Estimados Colegas, Minhas Senhoras e Meus Senhores.

É com profunda emoção que tenho a grata honra de ser investido como Presidente do Conselho Diretivo da EUROSAI.

Esta Presidência é simbolicamente representada pelo poliedro que acabou de me ser entregue pelo Senhor Presidente Jacek Jezierski, Presidente da Instituição Superior de Controlo da Polónia, que tem exercido tão brilhantemente o cargo de Presidente do Conselho Diretivo da EUROSAI desde 2008. Uma "passagem de testemunho" que é também uma prova de confiança que muito agradeço.

Agradeço também, muito reconhecido, as amáveis palavras do Senhor Presidente Jezierski; quero assegurar-lhe, e a todos os Membros da EUROSAI, que o Tribunal de Contas de Portugal desenvolverá os seus melhores esforços no sentido de corresponder ao que dele se espera.

Quero testemunhar ao Senhor Presidente Jezierski a minha admiração e agradecimento por todas as atividades que dinamizou e a que presidiu no triénio 2008-2011, que considero um período de grande sucesso e desenvolvimento da EUROSAI. Bastará pensarmos na elaboração do Projeto de Plano Estratégico desta Organização para o período 2011-2017, cuja versão definitiva será apreciada e escrutinada no âmbito deste Congresso.

Esta foi uma tarefa fundamental empreendida no triénio que agora termina, fruto de uma cooperação ativa e diligente estabelecida entre várias Instituições Superiores de Controlo membros da EUROSAI; a verdade, porém, é que vários outros resultados do trabalho desenvolvido ao longo deste período, sob a égide da Presidência polaca, poderiam ser citados.

Gostaria ainda de recordar que, como foi salientado no Congresso de Cracóvia, em 2008, a competente e eficiente Presidência de Vossa Excelência, Senhor Presidente Jezierski, foi antecedida por outros triénios notáveis.

De resto, nesta oportunidade, e na minha qualidade de Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, quero manifestar o meu profundo agradecimento e felicitações aos anteriores Presidentes do Conselho Diretivo da EUROSAI, assim como ao Secretário-Geral, Senhor Conselheiro Nuñez Perez, Presidente do Tribunal de Contas de Espanha, e aos seus colaboradores, pelos notáveis trabalhos que sob a sua égide foram desenvolvidos no sentido da promoção da EURO-SAI, ao longo dos 20 anos de existência da Organização, completados em 2010.

Posso portanto dizer que, enquanto Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, assumo hoje a responsabilidade da Presidência de uma Organização que se encontra numa fase especial, caracterizada por um franco progresso – uma fase de desenvolvimento que é necessário prosseguir e conduzir, com as suas inerentes complexidades.

Vivem-se globalmente tempos de incerteza, de instabilidade e de rápidas e profundas mutações que marcam certamente os contextos em que as Instituições Superiores de Controlo exercem a sua atividade.

Encaro a Presidência do Conselho Diretivo da EUROSAI como algo de extremamente gratificante, mas também como um desafio. Na verdade, assumo este honroso cargo com um profundo sentido dos deveres que ele implica.

Ora, em tempos de tão rápidas e significativas mudanças, que induzem alterações profundas em todos os domínios de atividade, e portanto também nas realidades da gestão pública de cujo controlo se ocupam as Instituições Superiores de Controlo, pode dizer-se que os esforços de desenvolvimento e modernização institucional têm imperiosamente de continuar a constituir uma elevada prioridade também para a EUROSAI.

Devo dizer-vos, porém, que entendo que é dos grandes desafios que nascem as grandes motivações e as grandes realizações. De facto, é com base nos desafios que se constroem as oportunidades, e não

tenho dúvidas em afirmar que uma gestão competente consegue transformar dificuldades em linhas de força.

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Para o Tribunal de Contas de Portugal este Congresso constitui um importante empreendimento cuja realização considero uma grande distinção que nos é conferida, e que muito agradeço. Este evento proporciona a todos os seus participantes uma excelente oportunidade de debater alguns dos complexos temas da atualidade, partilhando as nossas experiências e dando assim já passos concretos no sentido do alcance dos objetivos que almejamos, designadamente o fortalecimento das nossas capacidades e competências, com base no reforço da cooperação. Sem a vossa cooperação não seria possível realizar o Congresso.

Mas gostaria de contextualizar um pouco a razão de ser da perceção da oportunidade dos temas do Congresso.

É uma constatação geral que a atividade pública se depara nos tempos atuais com graves dificuldades de financiamento e sustentabilidade. A evolução das sociedades, devido a uma multiplicidade de fatores, está a ser marcada por grandes incertezas quanto ao seu futuro, surgindo sérias ameaças ao nível da equidade intergeracional.

Por outro lado, o mundo conheceu recentemente a mais grave crise económico-financeira dos últimos 70 anos, causadora das graves

consequências sociais conhecidas (designadamente, os elevados níveis de desemprego), e que originou o agravamento do endividamento público e desequilíbrios orçamentais em muitos países, no caso da Europa com destaque para os chamados "países da periferia".

É certo que se vive hoje uma nova fase da crise económicofinanceira. Numa perspetiva global, os processos de retoma dão sinais de robustez em várias economias, embora ainda ténues em vários casos e em clima de instabilidade, designadamente no que se refere aos mercados financeiros. Como é destacado por analistas e organismos internacionais, a retoma não é uniforme e desenha-se em contexto de incerteza e de riscos, entre os quais avultam as dificuldades de consolidação orçamental.

Sabemos como, nas últimas décadas, os Estados têm procurado ultrapassar entes constrangimentos através do recurso a novos modelos de financiamento e gestão que não raramente ocasionam perplexidades e criticismos, entre correntes políticas e entre a sociedade civil. Ora, o primeiro tema deste Congresso focaliza com acuidade esta matéria, ocupando-se de: *Os desafios e as responsabilidades dos gestores públicos na atualidade e o papel das Instituições Superiores de Controlo.* A preocupação de aprofundamento da análise levou a que, como sabemos, no âmbito do tema geral sejam destacadas duas vertentes: *Os desafios e as exigências colocadas ao gestor público na atualidade (Tema IA) e O papel das Instituições Superio-*

res de Controlo na responsabilização dos gestores públicos (Tema IB). Diremos que se trata de temáticas verdadeiramente promissoras.

Da mesma forma, de grande interesse e atualidade se reveste o segundo tema que vamos debater: *O controlo das Entidades Reguladoras Independentes pelas Instituições Superiores de Controlo.* Foi precisamente no contexto da recente crise económico financeira, mas não apenas, que têm sido referidas insuficiências de regulação. Coloca-se pois a necessidade de analisarmos o modo como as Instituições Superiores de Controlo exercem (e, porque não? *como deverão exercer*) a sua atividade de controlo relativamente às entidades reguladoras.

No cenário económico-financeiro em que vivemos, existe certamente uma larga margem de atuação e de cooperação acrescida para as Instituições Superiores de Controlo.

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

É minha convicção de que no final deste Congresso todos teremos ideias mais nítidas sobre estas matérias, oportunas e relevantes, que aqui vamos debater. Os contributos que tivemos assim permitem já pressupor.

Agradeço a todos a vossa presença e desejo que neste Congresso se concretize "bom trabalho" no contexto da boa cooperação que caracteriza a EUROSAI.

Não posso deixar de terminar reiterando os agradecimentos sinceros ao Senhor Presidente Jacek Jezierski, a quem, simbolicamente, entrego uma lembrança de reconhecimento por tudo quanto fez em prol da EUROSAI.

Muito Obrigado!

DISCURSO DE ENCERRAMENTO*

Guilherme d'Oliveira Martins
Presidente da EUROSAI
Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

^{*} Centro de Congressos Tivoli, 2 de Junho 2011 (12h30 – 12h45).

Senhores Congressistas,

Senhores Participantes Convidados,

Excelências,

Estimados Colegas,

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Terminados os trabalhos do VIII Congresso da EUROSAI, considero ser importante proceder a um sintético "balanço final" e também a uma breve perspetiva sobre o futuro.

Começaria por me congratular com o facto de, na oportunidade dada por este Congresso, terem sido debatidos assuntos e tomadas decisões sobre matérias da maior relevância, ligadas não só à administração da EUROSAI mas também à sua própria condução estratégica.

Destaco, naturalmente, a aprovação do Plano estratégico da EUROSAI para o período 2011-2017, que vai congregar em estreita cooperação a atividade das nossas Instituições. Pretende-se o progresso e aprofundamento da ação da EUROSAI em benefício das Instituições Membros. Referir-me-ei posteriormente a este documento estratégico fundamental.

Relativamente aos debates realizados nas sessões temáticas, devo dizer que sinto que foi confirmada a minha perceção acerca da oportunidade dos temas do Congresso, que referi na Sessão de Abertura.

Na verdade, o interesse suscitado pelos temas do Congresso, além de ter sido traduzido em contributos e intervenções reveladores da grande atenção que está a ser prestada a estas matérias pelas Instituições Superiores de Controlo, veio também a refletir-se na aprovação de Conclusões e Recomendações, que passarão, por certo, a ser uma referência de enquadramento às atividades que será necessário desenvolver no sentido de apoiar a promoção da eficiência do sector público.

Dos debates sobre o Tema I, nas suas duas vertentes, ficámos mais conscientes sobre o modo como o conceito de *accountability* se encontra reforçado no contexto dos desafios enfrentados atualmente pelos gestores públicos.

No que se refere ao Tema II, refletimos sobre a importância crescente da atividade de regulação, já que não só diz respeito a parte significativa da atividade produtiva dos Estados/economias, mas também dela resultam importantes decisões, tais como as estruturas de mercado e a determinação de preços.

Num caso e no outro, não podemos deixar de concluir pela importância do papel reservado às Instituições Superiores de Controlo na auditoria da utilização dos recursos públicos, do ponto de vista da regularidade financeira e da apreciação da eficácia e dos resultados.

Naturalmente, considero que é necessário encarar as orientações e recomendações que foi possível alcançar através dos nossos trabalhos, não como ideias definitivas, como algo terminado e concluído, mas, sim, como

ponto de partida e base do trabalho que agora nos espera no âmbito das nossas atividades.

Deste modo, considero que a Presidência do Conselho Diretivo da EURO-SAI, agora assumida pelo Tribunal de Contas de Portugal, tem a responsabilidade de promover iniciativas, no plano das ações concretas, que possam ir ao encontro das preocupações e matérias que foram focadas nas intervenções apresentadas e durante os debates empreendidos, e que estão espelhadas nas conclusões e recomendações aprovadas.

Neste sentido, gostaria de vos comunicar que, para o período da Presidência correspondente ao triénio 2011-2014, o Tribunal de Contas de Portugal propõe-se, de um ponto de vista estratégico, prosseguir as seguintes Linhas orientadoras:

- Promover a execução, efectiva e com qualidade, das tarefas previstas no Plano Estratégico da EUROSAI (relativamente ao período que decorre entre 2011 e 2014).
- Promover a intervenção ativa dos Membros da EUROSAI nas ações comuns desta Organização, de forma tão generalizada quanto possível.
- 3. Finalmente, numa altura em que todos temos que ter presente as incertezas decorrentes da crise económico-financeira mundial, cumpre apelar às ISC para que prossigam a sua ação tendente a conseguir que os Estados utilizem os recursos públicos de forma cautelosa e adequada.

Considerando os desafios que nos esperam, e muitos dos quais aqui foram ventilados no decurso dos nossos trabalhos, são decerto preocupações permanentes das Instituições Superiores de Controlo membros da EUROSAI "Ajudar o Estado a prevenir o desperdício, a fraude e a corrupção", através da pedagogia, da permanente informação aos cidadãos e do exemplo.

A sustentabilidade das finanças públicas; a eficiência dos gastos do Estado; o benefício do cidadão contribuinte; têm de estar na primeira linha das nossas preocupações. Agimos em nome dos cidadãos no sentido da criação de condições concretas para que o interesse público seja plenamente garantido.

Minhas Senhoras e meus senhores,

Como Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, a instituição anfitriã do VIII Congresso EUROSAI e que nelas assumiu a presidência da Organização, tive a maior honra e gosto em acolher estes debates sobre temas de tanta atualidade e que nos projetam para o futuro.

Renovo os meus agradecimentos a todas as delegações das Instituições Superiores de Controlo aqui presentes, pelos contributos e intervenções com que enriqueceram este Congresso.

Agradeço, com profundo reconhecimento, toda a inestimável colaboração do Senhor Presidente cessante Jacek Jezierski e do Senhor Secretário-Geral da EUROSAI D. Manuel Nuñez e seus colaboradores, e os profícuos trabalhos das Instituições Superiores de Controlo que integraram os Grupos de Trabalho de preparação dos Temas e Sessões Temáticas, designadamente

enquanto Presidentes e Relatores, sem os quais não seria possível realizar este Congresso.

Os meus melhores agradecimentos aos participantes convidados como observadores, que connosco conviveram proporcionando assim momentos de partilha de pontos de vista enriquecedores das nossas experiências; aos intérpretes e tradutores, pelo excelente trabalho que facilitou a comunicação entre todos; ao Grupo Coral do Tribunal de Contas, pela sua intervenção na Sessão de Abertura deste Congresso; à equipa constituída por dirigentes e funcionários do Tribunal de Contas de Portugal, que, com sentido de responsabilidade e dever, programou e executou as tarefas inerentes à organização do VIII Congresso EUROSAI.

Recordaria ainda que, no final da tarde de hoje, realizaremos no Centro Cultural de Belém a Sessão Final de Encerramento do Congresso, que incluirá um momento cultural; e que, amanhã, teremos o maior gosto em vos proporcionar um programa de carácter social e cultural, que amenizará o carácter mais complexo dos nossos debates. Todos estão convidados e desejaria que pudessem participar, visto ser esta uma oportunidade que temos de proporcionar a quem, porventura, não tenha ainda conhecido este País, um pouco da cultura e história de Portugal.

Muito Obrigado!



Postal e selo comemorativos



Preâmbulo

O VIII Congresso da EUROSAI realizado em Lisboa entre 30 de Maio e 2 de Junho de 2011 concentrou-se em dois temas principais. O Tema I referiu-seaos Desafios, exigências e responsabilidades dos gestores públicos e o papel das Instituições Superiores de Controlo. Este Tema foi dividido, para debate, em dois subtemas: o subtema I.A, sobre os desafios e exigências enfrentados pelos gestores públicos, nos dias de hoje, e o subtema I.B, sobre o papel das ISC na prestação de contas (Accountability) e responsabilidades dos gestores públicos. O objecto do Tema II foi a auditoria das Entidade Reguladoras Independentes pelas Instituições Superiores de Controlo.

Para cada Tema (e subtema) foi constituído um grupo de trabalho, composto por um presidente e um relator, contando com o apoio da ISC de Portugal, as ISC da Holanda (presidente) e da Eslovénia (relator) para o subtema I. A, as ISC de Espanha (presidente) e de França (relator) para o subtema I. B, e as ISC da Polónia (presidente) e do Reino Unido (relator) para o Tema II. Estes grupos de trabalho prepararam os documentos-base e os documentos para debate destinados ao Congresso.

Os membros da EUROSAI contribuíram também com os seus documentos próprios para a troca de experiências e para uma base mais alargada de debate e decisão.

Os oradores do Congresso deram um contributo relevante para um debate proveitoso, que foi enriquecido pelas intervenções dos participantes.

As conclusões e recomendações preliminares do VIII Congresso da EUROSAI são o resultado do trabalho conjunto das ISC referidas e de todas as contribuições.

Tema I — Desafios, exigências e responsabilidades dos gestores públicos e o papel das Instituições Superiores de Controlo

Conclusões

Considerando que:

- as contribuições das ISC participantes recebidas e o debate realizado durante o VIII Congresso da EUROSAI realçam a emergência de novas realidades na sociedade com um impacto significativo na gestão pública, e, por conseguinte, na prestação de contas (accountability);
- a evolução demográfica e os progressos tecnológicos, a actual situação económico-financeira e a sociedade da informação são factores que todos os governos precisam de enfrentar;
- o mundo está a mudar mais rapidamente do que antes e os governos devem responder mais rapidamente de modo a satisfazer as necessidades e anseios dos seus cidadãos;

- um sector público em mudança exige, de igual modo, que as ISC se adaptem;
- não existe uma forma única de enfrentar estes desafios, e que para além da autoridade legal racional do estado, existe também a necessidade de encontrar um modelo de governação com capacidade de resposta, adaptável e aberta, no âmbito da qual os valores éticos devem ser partilhados e respeitados;
- a prestação de contas (accountability) é, não só, um conceito complexo, mas também uma pedra angular na gestão pública contemporânea;

Os membros da EUROSAI, reunidos no VIII Congresso, concluem que:

- Os desenvolvimentos supra apelam a elevados padrões de transparência na informação prestada pelos governos, assim como ao estabelecimento de mecanismos e abordagens que permitam aos gestores públicos responder rapidamente a estas novas realidades;
- Os países têm abordagens diferentes aos desafios, tomando em linha de conta as normas e as interpretações das normas, os recursos humanos, a ética dos gestores públicos e, também, a inovação e a flexibilidade;

- 3. A transparência e a prestação de contas (accountability) são, não só, valores democráticos mas também fundamentais para um modelo de boa governação. A prestação de contas (accountability) é um conceito vasto que inclui um largo espectro de responsabilidades para os gestores públicos, tais como as capacidades profissionais e de gestão, o cumprimento das normas financeiras e outras, indo ao encontro de expectativas de desempenho e de conduta ética;
- 4. Se os gestores públicos quiserem manter a confiança pública, têm de estar conscientes das expectativas dos cidadãos relativamente ao modelo de boa governação. Podem fazê-lo através da educação, da comunicação, da abertura, da valorização dos valores éticos e, além disso, conferindo maior importância à prestação de contas (accountability);
- 5. A maior parte das ISC observam uma uma tensão estimulante a nível dos governos entre os cuidadosos processos democráticos de legislação e controlo, por um lado, e a flexibilidade para lidar com as mudanças aceleradas, por outro. Os governos lutam por obter um equilíbrio entre a segurança e a flexibilidade legal, respeitando, ao mesmo tempo, o Primado da Lei. Os membros da EURO-SAI consideram que não existe contradição entre a flexibilidade e um modelo de sistema aberto, por um lado, e a prestação de contas (accountability), por outro;

- 6. A avaliação do desempenho e o reporte desempenham um papel fundamental na garantia da prestação de contas (accountability) dos gestores públicos, especialmente numa altura em que a abordagem baseada nas normas está a ser valorizada por uma abordagem baseada nos princípios.
- 7. As ISC desempenham um papel importante na promoção de uma cultura de prestação de contas (accountability) e na promoção do funcionamento efectivo do processo de prestação de contas (accountability), nomeadamente através do controlo, do reporte, da emissão de recomendações, da valorização das boas práticas e, nalguns casos, do seus poderes jurisdicionais e sancionatórios. Podem também cooperar com outras partes interessadas para desenvolverem um quadro de prestação de contas (accountability) baseado nos princípios;
- É fundamental que as próprias ISC funcionem com base na independência, na transparência e na eficiência de modo a enfrentarem os desafios do sector público;
- As ISC asseguram que as responsabilidades legais sejam abordadas, cada uma de acordo com o respectivo mandato;
- Através das auditorias e recomendações, as ISC desempenham um papel catalisador para a melhoria da legislação e nas práticas administrativas, reforçando assim a prestação de contas (accountability).

Recomendações

Considerando as conclusões supra, os membros da EUROSAI, reunidos no VIII Congresso da EUROSAI, recomendam que:

- As ISC se adaptem às inovações e mudanças registadas na sociedade;
- 2. As ISC encontrem formas de envolverem a sociedade civil na sua missão;
- 3. As ISC promovam o respeito pelas normas legais, pela boa gestão e pelos princípios éticos.
- As ISC promovam as diferentes dimensões da prestação de contas (accountability) externamente, mas também no seio das suas próprias organizações;
- 5. As ISC se esforcem por alargar o âmbito para incluir a prestação de contas (*accountability*) legal, financeira e por desempenho.
- As ISC assumam um papel pró-activo perante o legislador e o sector público, de forma a fomentar o aprofundamento da prestação de contas (*accountability*) na gestão pública.
- 7. As ISC informem sobre o seu papel em assegurar as responsabilidades legais;

8. No quadro do Plano Estratégico da EUROSAI, adoptado por este Congresso, a EUROSAI aprofunde este tema, através de um diálogo estruturado ou de qualquer outra forma adequada de partilha de esforços, tal como a constituição de uma task-force, de forma a ir ao encontro dos desafios de mudança e partilhar os resultados com a comunidade mais alargada que é a INTOSAI. A experiência mútua é benéfica para todos.

<u>Tema II.</u> A auditoria das Entidades Reguladoras Independentes pelas ISC

Conclusões

As ISC membros da EUROSAI, reunidas no seu Congresso, concluem que:

- Os reguladores independentes são uma importante e crescente realidade no quadro do sector público de muitos países europeus. O seu desenvolvimento resulta de vários fatores, incluindo:
 - a privatização de sectores de infraestruturas, levou à necessidade de desenvolver o sistema de supervisão no sector privado;
 - o esforço desenvolvido no sentido de melhorar a eficácia dos mercados, tanto em termos de concorrência, como de desregulação e liberalização, e a proteção garantida aos consumidores; e

- a preocupação quanto aos riscos colocados pelo sector de serviços financeiros à economia, em geral, e aos consumidores, em particular.
- 2. Como consequência, não existe uma única definição comum de regulação. Os papéis e as funções da regulação são vastos e distintos, e diferem de país para país. Contudo, existem três grupos principais de reguladores no âmbito dos Estados membros da EUROSAI:
 - a. Reguladores de infraestruturas.
 - b. Reguladores de concorrência e de consumo.
 - c. Reguladores de serviços financeiros.
- 3. Embora a dimensão dos reguladores independentes não seja grande em termos de despesa direta, a verdade é que se trata de significativos atores económicos, responsáveis por uma significativa percentagem do PIB dos seus países. Além disso, tomam importantes decisões em termos de estrutura de mercados, na fixação dos preços e em relação a entidades individuais, como empresas e cidadãos.
- 4. A crise financeira levou ao reforço do papel dos reguladores financeiros em todos os países da EUROSAI. Nalguns casos, registou-se um reforço dos poderes dos reguladores existentes no sentido da proteção dos consumidores e de assegurar a estabilidade financeira; noutros casos, estão a ser criados novos reguladores independentes para fazer face a deficiências detetadas no atual regime de regulação. Nalguns países, as reformas estruturais assis-

tiram à expansão do papel do Banco Central na supervisão da estabilidade financeira. Este facto pode complicar o papel das ISC no controlo da regulação, porque nem todas as ISC têm competências de controlo sobre os bancos centrais.

- 5. Independentemente de o regulador tomar como objeto as infraestruturas ou a concorrência em geral ou os serviços financeiros, a independência da função reguladora relativamente à decisão ministerial é uma característica comum em toda a Europa. Esta independência significa que os reguladores podem tomar decisões sobre os atores individuais (empresas, cidadãos) e sobre princípios gerais de regulação –isentas de pressões políticas.
- Diversos elementos de governação suportam a independência da regulação, incluindo:
 - a. Definições claras e precisas do âmbito da missão, competências e responsabilidades do regulador, tipicamente definidas na lei.
 - Mandato claro dos quadros superiores das entidades reguladoras, e uma opção por níveis salariais de mercado de forma a atrair pessoal devidamente qualificado.
 - c. Independência financeira relativamente ao governo.
- 7. Os reguladores e as ICS têm muitos aspectos em comum. Têm responsabilidades distintas no sentido de contribuírem para um modelo de boa governação e gestão do sector público, mas ambos,

no fundo, têm como objectivo proteger os interesses dos cidadãos. Ambos se baseiam na independência. São ambos comentadores fiáveis e influentes nas sociedades plurais e cada vez mais complexas que servem. Existe portanto um motivo convincente para o diálogo e a interacção profissional entre os reguladores e as ISC – uma colaboração "sensata".

- 8. Contudo, uma prestação de contas (*accountability*) adequada é feita com base na existência de um desafio adequado das ISC e reforçada pela mesma. A independência dos reguladores e a sua importância como actores económicos significa que devem ser escrutinados em nome do Parlamento de forma a assegurar que usaram todo o leque de poderes alargado, de forma adequada. A maioria das ISC realiza a auditoria financeira. Mas, em muitos países, as responsabilidades das ISC não se estendem além disto; e mesmo nesses países onde a responsabilidade da ISC permite auditorias financeiras, esta responsabilidade pode ser menos alargada no sector dos serviços financeiros.
- 9. Para além da auditoria financeira, as decisões individuais de regulação (por ex., sobre infrações por parte das empresas privadas) estão tipicamente sujeitas a revisão mediante recurso, quer através dos tribunais, quer através de reanálises administrativas alternativas. Trata-se, no entanto, de um elemento menos comum no âmbito das competências das ISC. As ISC realizam também auditorias de eficácia ou de resultados ("value-for-money") aos reguladores. Este tipo de auditoria é mais comum para reguladores de infraestruturas, e menos comum para reguladores de serviços financeiros.

- 10. Essas auditorias têm diferentes âmbitos e abordagens. Mas, basicamente, as ISC procuram proporcionar segurança ao Parlamento e à sociedade sobre a forma como um regulador independente usou os poderes de que dispõe para atingir os seus objetivos. Para muitas ISC, as auditorias aos reguladores abrangem:
 - A forma como define as prioridades do seu volume de trabalho;
 - As suas estratégias de execução;
 - O cumprimento das suas obrigações legais;
 - Algumas ISC também têm a opção de fazer comentários sobre os reguladores;
 - As suas decisões económicas, tais como os preços que as empresas de infraestruturas podem cobrar; ou a sua abordagem global de avaliação da eficácia.
- 11. Um factor chave para as ISC é a distinção entre as questões de gestão profissional e de prestação de contas (accountability) política. Se esta fronteira não for bem definida e entendida, as ISC correm o risco de os seus relatórios, conclusões e recomendações serem vistos como uma interferência desadequada nas áreas políticas. Contudo, o XX INCOSAI, realizado em Joanesburgo em 2010, ao adoptar o relatório da Task Force da INTOSAI sobre a Crise Financeira Global, referiu que ao conduzir Auditorias de Desempenho às Agências Reguladoras, as ISC podem também

ficar alertadas para os riscos estratégicos e as deficiências do sistema regulador e desempenharem um papel de supervisão construtivo desde o início de uma resposta governamental a uma crise;

- 12. As ISC estão a avaliar se os reguladores estão a efetuar uma aplicação ótima dos recursos. Trata-se de uma questão tecnicamente complexa, envolvendo considerações, acerca não só da gestão interna dos reguladores, mas também dos impactos económicos que esses reguladores produziram. Há mais possibilidades de as ISC formularem essas considerações, quando os próprios reguladores levam a cabo uma avaliação regular e rigorosa do seu impacto económico.
- 13. Com a crescente globalização, as nossas economias são mais afectadas do que nunca pelas experiências, pelos pontos fracos e pelos pontos fortes daqueles para além das nossas fronteiras, precisamos de trabalhar mais de perto e levar a cabo uma colaboração transfronteiriça de forma a aumentar a eficácia do nosso trabalho enquanto ISC. A atenção dada ao Tema pelos membros da EUROSAI revelou uma lacuna de controlo séria em relação ao controlo público das instituições financeiras nacionais e transnacionais financiadas por contribuições nacionais. É essencial que estas organizações sejam totalmente transparentes e sujeitas ao controlo externo adequado. Para cumprir os seus mandatos nacionais, as ISC devem reportar ao respectivo Parlamento o desempenho destas organizações.

14. No entanto, na insistência por um alargamento dos mandatos, as ISC deviam reconhecer que esses direitos podem, com o tempo, tornarem-se deveres. Ao procurar e levar a cabo esses controlos – a nível nacional e internacional – as ISC precisam de assegurar que tem as necessárias capacidades e competências.

Recomendações

Considerando as conclusões supra, as ISC membros da EUROSAI, reunidas no VIII Congresso, recomendam que:

- Mesmo que exista uma gama alargada de competências, a margem de poderes independentes de que os reguladores dispõem significa que devem ficar sujeitos ao escrutínio externo, incluindo o escrutínio pelas ISC, relativamente à sua utilização dos recursos financeiros e à sua eficácia.
- Por conseguinte, este Congresso apoia a necessidade de competências abrangentes por parte das ISC no sentido de auditar reguladores independentes, incluindo aqueles responsáveis pela supervisão financeira (incluindo os bancos centrais onde desempenhem esta função).
- 3. As ISC devem ter em conta o contexto institucional no âmbito do qual os reguladores operam, particularmente os mecanismos de

governação ("governance") concebidos para assegurar a independência do regulador.

- 4. Nas situações em que os reguladores tenham sido instituídos com uma clara independência na tomada de decisões, uma questão básica que uma ISC deve colocar diz respeito aos riscos da independência da regulação ficar comprometida, quer por risco de influência dos sectores regulamentados, quer por interferência política dos departamentos do governo central.
- 5. O ambiente económico tem um impacto significativo na missão dos reguladores e a recente crise financeira suscitou muitas mudanças. As ISC deviam, por conseguinte, adaptar o seu trabalho de auditoria sobre reguladores independentes ao contexto económico, concentrando-se em riscos económicos emergentes e na forma mais eficaz de usar recursos limitados.
- 6. As ISC devem encorajar os próprios reguladores de forma a conduzirem a avaliação e gestão regular do seu impacto e da sua eficácia, com base num quadro de gestão de desempenho detalhado que estabeleça a relação entre recursos, atividades, realizações e efeitos aos objetivos finais do regulador.
- 7. O parecer de uma entidade objetiva e independente, como é uma ISC, pode ter impacto nos mercados e nos comportamentos. As ISC devem ser sensíveis a esta possibilidade de decidir como e quando publicar os seus relatórios e constatações.

8. O Congresso deseja também que os dados recolhidos no âmbito do Tema II reforcem o interesse e a utilidade para os colegas das ISC da UE quando considerarem a organização de controlos específicos para os mecanismos financeiros da UE, incluindo o Mecanismo Europeu de Estabilidade.

EUROSAI

PLANO ESTRATÉGICO
DA EUROSAI
2011-2017

EUROSAI EM SÍNTESE

UM DOS SETE GRUPOS DE TRABALHO REGIONAIS

(GT) da INTOSAI

ESTABELECIDO

em 1990 com 30 Membros fundadores

OBJETIVO GERAL DA ORGANIZAÇÃO:

Promover a cooperação técnica e profissional e o apoio mútuo, e dinamizar o intercâmbio de informações e experiências entre as ISC da região europeia

MEMBROS:

As ISC Europeias (atualmente são 50 as ISC membros)¹

Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Roménia, Sérvia, Suécia, Suíça, Tribunal de Contas Europeu (TCE), Turquia, Ucrânia (em Novembro de 2010).

ISC de: Albânia, Alemanha, Andorra, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Arménia, Áustria, Azerbaijão, Bielorrússia, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Cazaquistão, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Estónia, Federação Russa, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Letónia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Moldova, Mónaco, Montenegro, Noruega, Polónia,

ORGANIZAÇÃO²:

Secretaria-Geral e Conselho Diretivo do Congresso (exercida pelas ISC de Espanha numa base permanente)

OUTROS ORGANISMOS DA EUROSAI:

Equipas por objetivos, Grupos de Trabalho, Grupos de missão, Grupos de Estudo e de Projeto constituem instrumentos fundamentais para o desenvolvimento do trabalho entre congressos da EUROSAI

SEDE:

Localizada na ISC de Espanha.

LÍNGUAS OFICIAIS:

Alemão, Espanhol, Inglês, Francês e Russo

WEBSITE:

www.eurosai.org

O Congresso da EUROSAI, o órgão supremo da Organização, é composto pelos Presidentes e Auditores Gerais das ISC membros e reúne-se a cada três anos. Das suas funções fazem parte: o estabelecimento de orientações, a aprovação de relatórios e propostas apresentadas por outros organismos ou por membros da Organização, a criação e determinação de órgãos, grupos de trabalho e grupos de missão e aprovação do orçamento e das contas da EUROSAI e das contribuições financeiras pagas pelos seus membros. O Congresso oferece a todos os membros da EUROSAI a oportunidade de reunir num mesmo momento e lugar para partilhar experiências, debater temas e partilhar recomendações destinadas a melhorar a responsabilidade (accountability) e transparência do governo. Nos períodos entre congressos o poder de decisão pertence ao Conselho Diretivo da EUROSAI. O Secretariado apoia quer os membros da EUROSAI quer o Congresso/Conselho Diretivo.

DESAFIOS COMUNS, SOLUÇÕES PARTILHADAS: EUROSAI 2011-2017

A responsabilidade (accountability) está no cerne do bom governo e as Instituições Superiores de Controlo (ISC) constituem um elemento indispensável neste processo porquanto estabelecem uma pré-condição necessária para reforçar a responsabilização e contribuir para o seu funcionamento. Para garantir que a utilização dos fundos e recursos públicos está em conformidade com a lei, devidamente demonstrada e tão económica, eficiente e eficaz quanto possível, as ISC devem ser independentes, livres de interferência externa e capazes de relatar e acompanhar os resultados do seu trabalho de forma objetiva e sem restrições. Para este efeito, as ISC devem estar devidamente apetrechadas com as competências técnicas e profissionais exigidas para o desempenho pleno e eficaz das suas responsabilidades.

A Organização Internacional de Instituições Superiores de Controlo (INTOSAI) constitui um fórum onde as ISC de todo o mundo podem discutir questões de interesse mútuo e manter-se a par dos últimos desenvolvimentos na área de auditoria e das normas profissionais e boas práticas. A INTOSAI também dá voz às ISC no seio da comunidade internacional e promove o apoio e melhoria contínua entre os seus membros. A INTOSAI identificou os seguintes valores fundamentais: independência, integridade, profissionalismo, credibilidade, inclusão, cooperação e inovação.

A EUROSAI é um dos sete Grupos de Trabalho Regionais da INTO-SAI. A EUROSAI visa promover a cooperação técnica e profissional e o apoio mútuo bem como impulsionar a partilha de informações e experiências na região europeia. É regida pelos seus estatutos.

Desde a criação da EUROSAI, em 1990, as necessidades das ISC Europeias e as circunstâncias envolventes nas quais operam mudaram consideravelmente. Como resultado, um crescente número de ISC tem procurado a cooperação técnica e profissional no âmbito da EUROSAI.

As principais características da EUROSAI incluem a diversidade dos seus membros, com uma multiplicidade de línguas nacionais, várias regiões geográficas e sistemas de auditoria do setor público (modelo parlamentar – auditor geral, modelo judicial – tribunal de contas e modelo colegial – câmara). Simultaneamente, este é um dos principais bens da Organização. Os membros da EUROSAI possuem ainda diversas competências e encon-

tram-se em diferentes níveis de desenvolvimento institucional. Vários grupos diferentes tanto na natureza quanto no seu âmbito, tais como os estados-membros da União Europeia (UE), os países da Europa Central e Oriental (ECO), a Comunidade de Estados Independentes (CEI) e outros, contribuem para a pluralidade de necessidades e prioridades dos membros da EUROSAI em matéria de auditoria externa.

Para fazer face aos desafios da EUROSAI e de forma a garantir que a Organização funcione eficiente e eficazmente, o Conselho Diretivo propôs racionalizar as suas atividades enquadrando-as num plano estratégico global, com vista a fornecer um suporte ao pessoal das ISC membros no seu trabalho.

O VII Congresso EUROSAI (Cracóvia, Polónia, 2008) incumbiu o Conselho Diretivo de elaborar um plano estratégico para a EUROSAI. Este primeiro plano estratégico tem sido desenvolvido num espírito de abertura e transparência com a coadjuvação de todos os membros da EUROSAI. Baseia-se em quatro objetivos estratégicos que refletem as necessidades e prioridades dos membros da Organização.

OS QUATRO OBJETIVOS ESTRATÉGICOS SÃO:

1. Capacitação:

Capacitar as ISC significa o desenvolvimento de competências, conhecimentos, estruturas e formas de trabalho que tornam uma organização mais eficaz, a construção dos pontos fortes existentes e enfrentar as lacunas e fraquezas. A EUROSAI está empenhada em facilitar o desenvolvimento de ISC fortes, independentes e altamente profissionais.

2. Normas Profissionais:

A fim de realizar as suas funções com competência e profissionalismo, as ISC necessitam de um quadro atualizado de normas profissionais internacionais. A INTOSAI está a desenvolver um conjunto de normas a esse respeito. A EUROSAI irá promover e facilitar a sua implementação pelos seus membros à medida das suas respetivas tarefas e necessidades.

3. Partilha de conhecimentos:

Tendo como objetivo reforçar o controlo, a responsabilidade (*accountability*), a boa governação e a transparência do setor público na região, a EUROSAI visa melhorar a partilha de conhecimentos, informações e experiências entre seus membros e com parceiros externos.

4. Governação e Comunicação:

Para realizar a sua missão eficientemente e fortalecer a sua capacidade de lidar com as solicitações dos seus membros, a EUROSAI precisa ser bem gerida. O atual modelo foi concebido de acordo com os princípios da boa governação e de uma comunicação eficaz. Este modelo também reflete os objetivos estratégicos, incentiva a maior participação possível das ISC membros no trabalho da Organização, e constrói laços fortes entre todos os órgãos da EUROSAI que estão envolvidos na implementação do plano estratégico.

A implementação do plano estratégico da EUROSAI contribuirá para o sucesso da estratégia da INTOSAI na Europa, respeitando valores fundamentais da INTOSAI e maximizando a execução efetiva de iniciativas e produtos da INTOSAI com vista a desenvolver o controlo financeiro do setor público na região. A EUROSAI confere ainda especial atenção aos valores da sustentabilidade e respeito pelo meio ambiente.

Para ter sucesso, este plano estratégico necessita do envolvimento ativo de todos os membros da EUROSAI na sua implementação. Exige um compromisso sustentado pela distribuição dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários.

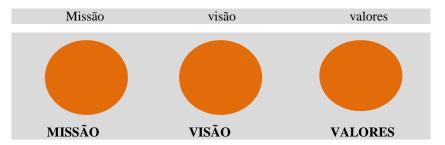
O plano estratégico abrange o período de 2011-2017, ou seja, o intervalo entre dois congressos, conferindo o tempo suficiente para realizar as mais complexas atividades e projetos. As Equipas por Objetivo terão inicialmente que:

- Atuar de acordo com os Procedimentos Gerais³ para as Equipas por Obietivo da EUROSAI:
- Elaborar os seus Termos de Referência (ToR), e
- Elaborar os seus planos operacionais para o período integral do plano estratégico da EUROSAI.

³ A aprovar pelo Conselho Diretivo da EUROSAI, por mandato do Congresso.

A implementação dos planos operacionais aprovados e do plano estratégico global será avaliada em intervalos regulares, incluindo uma revisão intercalar no final do primeiro período do Congresso de 2014. Com base nesta avaliação, o IX Congresso da EUROSAI 2014 pode decidir atualizar o plano estratégico para o segundo período 2014-2017, e reavaliar e redistribuir os recursos no orçamento da EUROSAI. No final do período de seis anos, o X Congresso da EUROSAI 2017 irá considerar se o plano estratégico requer alterações para refletir as necessidades, recursos e atividades da EUROSAI nessa fase. A parte restante do plano estratégico define mais detalhadamente o modo como a EUROSAI pretende cumprir os objetivos e metas que a própria Organização estabeleceu.

PLANO ESTRATÉGICO DA EUROSAI 2011-2017 PERSPETIVA



EUROSAI é a Organiza-ção das Instituições Superiores de Controlo da Europa. Os seus membros trabalham em conjunto de forma a fortalecer o controlo do setor público na região, contribuindo assim para o trabalho da INTO-SAI

EUROSAI A promove a boa governação, incluindo transparência, responsabilidade (accountability) e integridade. Fornece uma estrutura dinâmica de cooperação e apoia os seus membros no cumprimento dos seus mandatos da forma melhor possível

Independência; Integridade; Profissionalismo; Credibilidade; Inclusão; Cooperação; Inovação; Sustentabilidade; Respeito pelo Meio Ambiente

objetivos estratégicos









CAPACITAÇÃO

Facilitar o desenvolvimento e o fortalecimento da capacidade institucional dos membros da EUROSAI.

NORMAS PROFISSIONAIS

Promover e facilitar a implementação das Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo (ISSAI) e contribuir para seu desenvolvimento futuro.

PARTILHA DE CONHECIMENTOS

Incentivar a cooperação e o intercâmbio de experiências entre os membros da EURO-SAI, no âmbito da INTOSAI e com parceiros externos

GOVERNAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Conduzir a
EUROSAI de
acordo com os
princípios da
boa governação
e efetiva comunicação.

EUROSAI Organograma





DECLARAÇÃO EUROSAI

Reforçar a independência das Instituições Superiores de Controlo

Relembrando a Declaração de Lima sobre Diretrizes para Normas de Auditoria de 1977 e a Declaração do México sobre a Independência das Instituições Superiores de Controlo de 2007, emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo (INTOSAI), que estabelecem os princípios de independência do controlo financeiro;

Reconhecendo a contribuição essencial das Instituições Superiores de Controlo (ISC) para a boa governança ao salvaguardar e manter eficientemente as funções de controlo desenvolvidas pelos parlamentos, formulando recomendações destinadas a reforçar a gestão pública e fornecendo informações sobre estas matérias às instituições públicas e à sociedade;

Realçando o facto da independência da função de controlo financeiro público ser de importância primordial com vista a garantir a transparência e integridade da administração pública, fortalecendo assim a confiança pública nas instituições governamentais;

Enfatizando a importância da independência das ISC relativamente aos órgãos auditados, protegendo-as contra pressões externas, bem como o livre acesso aos resultados das auditorias por parte do público, funcionando como garante da objetividade dos seus resultados, da sua credibilidade e transparência, e tornando possível um incremento da governança pública através das suas auditorias;

Observando que algumas ISC membros da Organização Europeia de Instituições Superiores de Controlo (EUROSAI) reconhecem sentir ou ter sentido ameaças à sua independência e à eficácia do seu mandato, através de significativas alterações ou ignorando os seus poderes e a devida consideração, controlando a sua atividade, tentando influenciar os seus resultados, limitando os seus recursos, prejudicando a sua reputação ou questionando a sua neutralidade política;

Os membros da EUROSAI, reunidos no VIII Congresso da Organização, realizado em Lisboa de 30 de Maio a 2 de Junho de 2011:

Reconhecem com apreço e apoiam as iniciativas desenvolvidas pela INTOSAI, a nível interno e externo, promovendo uma maior transparência, responsabilidade, eficácia e eficiência na receita e despesa de recursos públicos para o benefício dos cidadãos;

Manifestam o pleno empenho da EUROSAI em reforçar e apoiar a independência das ISC, tomando medidas ativas neste sentido como um elemento fundamental da sua estratégia, estimulando uma ampla divulgação desses princípios e contribuindo para expandir e implementar os resultados dos esforços da INTOSAI na Região Europeia;

Expressam a sua abertura e disposição para manter as linhas abertas de comunicação com o parlamento, poderes públicos, *media* e cidadãos de modo a enfrentar adequada e eficazmente os desafios e responder às suas expectativas para a boa governança, ao responder apropriadamente às suas exigências construtivas.

Incentivam os membros da EUROSAI a promover a presente declaração nos respetivos Parlamentos nacionais e Ministérios dos Negócios Estrangeiros:

- sensibilizando para a consciência do valor e dos benefícios das ISC, o seu papel e a importância da sua independência, salvaguardando-a ativamente e.
- procurando apoio para as atividades que estão a decorrer a nível da ONU, especialmente os esforços desenvolvidos com base na resolução ECOSOC de 26 de Abril de 2011, relativa à adoção de uma resolução da Assembleia-Geral das Nações Unidas, no sentido de reconhecer a importância do princípio da independência das ISC, tal como estabelecido nas Declarações do México e Lima;

Encorajam os membros da EUROSAI a informar os poderes públicos, *media* e cidadãos da importância de preservar e assegurar o funcionamento independente das suas ISC, nos termos das declarações de Lima e do México;

Convidam o Presidente e o Secretário-Geral da EUROSAI a transmitir a presente Declaração, respetivamente ao Presidente e Secretário-Geral da INTOSAI, aos presidentes e secretários-gerais dos Grupos de Trabalho Regionais da INTOSAI, bem como a outras partes interessadas.

MÉMOIRE DE PHILIPPE SÉGUIN¹

par Guilherme d'Oliveira Martins²

Texte correspondant à l'intervention faite à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, le 5 avril 2011, dans la Conférence en Hommage à Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes.
 Presidente do tribunal de Contas de Portugal.

J'ai un grand honneur de, aujourd'hui, me joindre à l'Université pour rendre hommage à Philippe Séguin - à l'homme politique, au citoyen, au Premier président de la Cour des Comptes, à l'ancien président de l'Assemblée nationale. À ce moment, je n'oublie pas les obsèques nationales aux Invalides, dans un cérémonial chargé de sens, depuis l'office religieux célébré par le Cardinal-archevêque de Paris, André Vingt-Trois. Sur le parvis des Invalides se tenaient une statue austère de Napoléon et une photo de Philippe, avec son sourire unique résumant toute la force de ses idéaux - lui, pupille de la Nation, orphelin de père depuis la première enfance, qui à l'école, en face de la mention profession du père, ce père qu'il n'avait pas connu, écrivait tout simplement, se sentant investi d'une responsabilité toute particulière : « mort pour la France ». Dans ce contexte, je me suis souvenu de Charles Péguy, lui aussi mort dans une autre guerre, qui a tant écrit et parlé sur la mystique de la République... Le Président Sarkozy a d'ailleurs dit de Séguin : « Tu as aimé la France avec passion. Si tu l'as tant aimée c'est parce qu'elle était à tes yeux le seul bien de ceux qui n'ont rien. Mais tu la voulais grande, ouverte, généreuse, exemplaire ». Ses amis et ses adversaires, unis par l'admiration et le respect qu'ils lui portent, étaient tous là : de Giscard d'Estaing et Jacques Chirac à Martine Aubry, en passant par Bernard Delanoë et Charles Pasqua, ou par le Premier ministre François Fillon et par le conseiller spécial du Président, Henri Guaino, ses proches.

> Lorsque j'ai connu Philippe Séguin, une amitié s'est nouée dès le premier instant, d'autant plus que nous avions un ami commun, Patrick Gautrat, alors ambassadeur à Lisbonne. Dans le cadre de la commémoration du bicentenaire de la Cour des Comptes de

France (fondé par Napoléon en 1807) qui se préparait alors, nous avions mis en œuvre des initiatives communes visant à affirmer, sur le plan international, le modèle juridictionnel partagé par nos deux pays et que certains symptômes préoccupants (tels que la prédominance de l'illusion comptable) conseillaient et exigeaient de renforcer. En un mot, comme nous l'avons affirmé à plusieurs reprises, notamment à l'occasion d'un séminaire mémorable réalisé à Marseille (septembre 2007) devant un parterre de collègues de la francophonie et de la lusophonie, il est indispensable que la tradition juridique de la juridiction financière ne soit pas affaiblie par des procédés purement techniques, et que des mécanismes de responsabilisation efficaces soient mis en place. C'est pourquoi nous croyons en l'urgence des réformes qui ont été entreprises dans ce sens. Et la réforme portugaise de 2006 était citée par Séguin comme un exemple à suivre, parce que tous les Magistrats assumaient fonctions juridictionnelles et parce que on a accompli le principe de la poursuit de l'argent public n'importe où il se situe.

Sur ces entrefaites, la Poste portugaise s'est associée aux célébrations (en émettant un timbre commémoratif pour le bicentenaire de la Cour des Comptes), un geste qui a beaucoup touché Séguin. Les milieux académiques y ont également pris part, notamment Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et la Faculté de Droit de Lisbonne, en contribuant au développement d'une coopération centrée sur le renforcement des pouvoirs des tribunaux, au nom des citoyens, et en envisageant la discipline budgétaire non pas comme une abstraction, mais comme un facteur de responsabilisation démocratique et de légitimation civique — essentielles dans une République moderne.

Philippe aimait vivre. Il avait une véritable passion pour les évènements, pour les gens. Il parlait de football avec un enthousiasme débordant. Un soir d'Été à Porto, au cours d'un dîner au restaurant « Sessenta Setenta », il n'a pas épargné d'éloges à la ville, au fleuve Douro. Et au Musée de Serralves, où se sont déroulés nos travaux, il était fasciné par tout ce qui l'entourait – le soleil, les jardins, les gens, les artistes, les œuvres d'art. Et moi, ancien député de cette ville unique, à laquelle de lointains liens familiaux me lient, j'eus alors la certitude que notre amitié était scellée et qu'elle ne cesserait de grandir. La vie politique de Séguin n'est un secret pour personne. C'était un gaulliste social convaincu qui croyait à la justice distributive et à la primauté des responsabilités sociales. Il considérait, en outre, que le renforcement de la responsabilité budgétaire et des finances publiques est la contrepartie naturelle des exigences de cohésion économique, sociale et territoriale. Lorsqu'il était ministre des Affaires sociales (1986-88), il a tenu à affirmer son admiration pour le modèle socialdémocrate nordique. Il l'a fait à plusieurs reprises lors d'entretiens accordés aux médias, comme l'ont souligné de nombreux commentateurs. Il est même allé jusqu'à dénoncer un "Munich social", quand il a craint une dévalorisation des politiques de l'emploi. Dans le domaine des droits de l'homme, lorsque la peine de mort était au centre des débats, Philippe Séguin avait suivi son propre chemin, en s'éloignant de ses coreligionnaires, pour défendre l'abolition de cette sanction si ignoble, un combat également mené par Victor Hugo – qui a fait l'éloge du Portugal sur ce point.

Et l'Europe nous a approché avec le temps. On se souvient de ses positions contre Maastricht et la monnaie unique, et de son scepticisme en la matière, exprimés lors du célèbre débat du 3 septembre 1992, dans le grand amphithéâtre de la Sorbonne, avec François Mitterrand. Cependant, homme pra-

tique et politicien expérimenté, il s'est toujours retrouvé en première ligne des actions communes que les cours des comptes et les institutions supérieures de contrôle, par exemple, ont menées à bien ces dernières années, dans le cadre de l'Union européenne. La crise financière et économique, que l'on vit encore aujourd'hui, exige des actions communes et concertées, c'est pourquoi la Stratégie de Lisbonne à présent Stratège Europe 2020 est revenue à l'ordre du jour – on a toujours pu compter sur sa solidarité et son engagement à cet égard. Dans ce moment nous avons beaucoup d'incertitude. L'égoïsme est notre principal ennemi. Séguin était un homme de la responsabilité et de la solidarité. Il faut avoir le courage de la coordination et du partage. Il nous faut de la discipline, de la rigueur, d'un État modeste qui doit envisager tout d'abord les citoyens et la dignité de la personne. Philippe Séguin me manque déjà. On avait encore un long chemin à parcourir ensemble. Sa mémoire et la force de ses idées et convictions, en faveur des citoyens, nous encouragent à continuer dans cette voie!

O RETRATO DE D. PEDRO V NO TRIBUNAL DE CONTAS – A PRIMEIRA OBRA-PRIMA DE MIGUEL ÂNGELO LUPI (1826–1883) Por: António Osório de Castro

Exmo. Senhor **Dr. Guilherme de Oliveira Martins,**Ilmo. Presidente do Tribunal de Contas,

Exmos. Senhores Conselheiros,

Exma. Senhora **Dr**^a. **Isabel Silveira Godinho**Directora do

Palácio Nacional da Ajuda

Exmo. Senhor

Dr. José Osório de Castro Mira Mendes, Conselheiro e membro do Tribunal de Conta Europeu

Exmo. Senhor **Dr. José Tavares**,

Digmo. Director-Geral

Exmo. Senhor

Presidente da Associação de Cultura e Desporto do Tribunal de Contas

Minhas Senhoras e meu Senhores

Aceitei logo o convite do Sr. Presidente do Tribunal de Contas, escritor e Presidente do Centro Nacional de Cultura, para falar sobre Miguel Ângelo Lupi. Primeiro, neste Tribunal que o seu Presidente tanto tem dignificado; depois, no Centro Nacional de Cultura, apreciando o foi a sua vida e obra após esta memorável pintura.

Sobre a vida de Miguel Ângelo Lupi e de sua família, encontrámos dois notáveis livros – *Miguel Ângelo Lupi* de Fernando de Pamplona, ed. Cultural Lopes da Silva, Porto, 1948 e o Catálogo editado pelo Museu do Chiado, em 2002, com dois estudos críticos, escritos por Maria de Aires Silveira

e Cristina Azevedo Tavares – um catálogo de extraordinária qualidade, compreendendo praticamente toda a obra do grande Pintor, inclusive os estudos guardados à sua pasta e que foram dados a conhecer (e reproduzidos na íntegra) nesse magnífico Catálogo.

O primeiro Lupi, Francisco Lupi, natural de Perugia, vem para Portugal e é escolhido em 1806 para o cargo de escriturário (*scrittore*) dos Breves da Nunciatura de Lisboa (Fernando Pamplona, ob. cit. p. 9). Depois da República, e cortadas as relações diplomáticas com a Santa Sé, os arquivos da Nunciatura seguiram para Roma em 1911. Francisco Lupi voltou ao serviço da Nunciatura e foi definitivamente investido no cargo de Registador dos Breves Apostólicos, a que tanto aspirara (*idem*, p. 10).

Desde muito cedo, mostra Miguel Ângelo Lupi «decidida vocação para o desenho e a pintura», vocação que a família, escreve Fernando Pamplona, «não encara nem vê com bons olhos», por temer a «insegurança e os poucos proventos da profissão de pintor» (*idem*, p. 11).

Mas Miguel Ângelo Lupi não se deixa vencer, e com 14 anos consegue que o pai requeira a sua admissão, como aluno voluntário, na Aula de Desenho Histórico, da Academia Real de Belas-Artes (1841) (*idem*, p. 12).

No primeiro e no segundo ano ganha, no concurso de Desenho Histórico, um dos prémios destinados a distinguir os melhores alunos.

Mas a oposição da família tornou-se mais acentuada, e o nosso Pintor vaise aos poucos afastando da Academia. À família, escreve Fernando Pamplona, cabe a pesada responsabilidade de «não o haver compreendido,

obrigando-o a dispersar-se ingloriamente, reduzindo o ideal a zero» (*idem*, p. 17).

Miguel Lupi envereda pelo funcionalismo – primeiro, um modesto lugar em 1849 de amanuense na Imprensa Nacional de Lisboa, e depois é despachado contador da Província de Angola – e a experiência desse mundo completamente diverso, tanto na luz como nas pessoas e paisagens, dará, mais tarde, origem a um esplêndido quadro, um dos primeiros e mais belos, «A Sesta (Recordação de África)».

Felizmente, e depois de regressado a Lisboa, Miguel Lupi em 1855 consegue ser nomeado aspirante de 2ª. Classe no Tribunal de Contas, onde permanecerá durante anos. Aqui será feliz o grande Miguel Ângelo Lupi!

Ao lado dos deveres do cargo, tinha tempo para a sua pintura.

Anos depois surge a sua grande oportunidade, porventura de forma extraordinária. É convidado, tendo a categoria de amanuense, na sua qualidade de «amador», a fazer um retrato do soberano reinante, D. Pedro V, para uma sala do Tribunal de Contas. A admiração pela pintura foi geral, «e o próprio D. Pedro se deixa cativar, pois nunca tivera retrato melhor». A exposição do retrato de D. Pedro V bastou para «revelar ao público um grande e verdadeiro retratista», escreveria mais tarde Pinheiro Chagas (*idem*, p. 23). O imponente retrato vem reproduzido no Catálogo, com todo o destaque, a pags. 83: um retrato pleno de dignidade, de cores majestosas, um grande Rei rodeado de pura beleza!.

D. Pedro V toma a peito patrocinar a pretensão do seu retratista de «ir para Itália aperfeiçoar-se na arte da Pintura Histórica» (*idem*), p. 25), com uma pensão de 30 mil reis mensais, ampliada depois para 50 mil.

Miguel Ângelo deixa em 1861, aos 34 anos, o afortunado emprego no Tribunal de Contas – e vai de abalada para Itália, a sua segunda terra, cuja língua falava perfeitamente, onde está dois anos em Roma, conhecendo o melhor da pintura europeia do seu tempo, e copiando obras de artistas famosos, como Ticiano, Corregio, Andrea del Sarto e Velazques.

Foi isso, foi este quadro e este Rei, o que contribuiu grandemente para que Miguel Ângelo Lupi viesse a ser um dos nossos melhores pintores. Por baixo de si, encontra-se, pois, a história libertadora de um artista que se encontrava manietado.

Valeu-lhe o Tribunal de Contas, que o convida na sua qualidade de «amador» para fazer o retrato de D. Pedro V – e depois o nosso grande Rei valeu generosamente ao seu retratista – facultou-lhe o máximo que Miguel Ângelo Lupi podia então aspirar – estudar e pintar na terra italiana, a de seu Pai e Avós, o país de tantos génios na pintura.

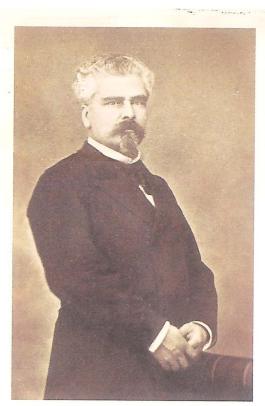
A vida de Miguel Ângelo Lupi – o nome italiano predestinado – termina hoje em frente deste retrato, o primeiro e, sem dúvida, uma das suas obrasprimas. É apenas o início da sua história, da sua aventura criadora.

Tribunal de Contas, 3 de Fevereiro de 2011.

António Osório de Castro

 Retrato fo
Coleção A
-

MIGUEL ÂNGELO LUPI



Retrato fotográfico de Miguel Ângelo Lupi. Autor desconhecido. Coleção António Osório de Castro (Lisboa).

Biografia

Pintor na encruzilhada do romantismo e do realismo, Miguel Ângelo Lupi nasceu em Lisboa a 8 de Maio de 1826 e morreu a 26 de Fevereiro de 1883.

Foi aluno da Academia de Belas Artes entre 1841 e 1846 mas a sua dedicação exclusiva à pintura não foi imediata.

Entre 1849 e 1860 foi funcionário público: primeiro como amanuense na Imprensa Nacional (1849), a que se seguiu um período de dois anos em Angola como contador da Junta de Fazenda daquela então Província, vindo a ingressar no Tribunal de Contas como aspirante de 2ª classe em 1855.

A vinda para o Tribunal de Contas foi decisiva para o novo rumo que a sua carreira e a sua vida tomaram. Em 1859, já promovido a amanuense, foilhe encomendado pelo Tribunal de Contas (era então Presidente o barão de Porto de Mós, Venâncio Pinto do Rego Ceia Trigueiros) um retrato a óleo do soberano D. Pedro V.

Foi este retrato, concluído em 1860, que lhe granjeou sucesso junto do público e lhe valeu a atribuição de uma pensão do Estado para estudar em Roma, para onde partiu no mesmo ano e onde permaneceu até Janeiro de 1864.

Para estudar a arte da Pintura em Itália, foi-lhe concedida uma licença sem vencimento por 2 anos (prorrogados por mais 1 ano) e, finalmente dedicado à sua verdadeira vocação, não mais regressou ao exercício de funções no Tribunal de Contas.

Terminado o período de estudo em Itália, regressa a Portugal fazendo uma passagem por Paris onde tem um primeiro contacto com o realismo.

Já em Portugal, foi nomeado professor interino da Academia de Belas Artes logo no ano do seu regresso em 1864 e, 4 anos depois, foi provido no cargo de professor de Pintura de História, cargo que ocupará até à sua morte em 1883.

Em 5 de Maio de 1868 é exonerado do cargo de amanuense do Tribunal de Contas precisamente por ter sido nomeado professor da Academia de Belas Artes.

Paralelamente à actividade docente, desenvolveu uma intensa produção artística destacando-se essencialmente no retrato e na pintura de história.

UM REGRESSO A CASA... Por: Guilherme d'Oliveira Martins

Miguel Ângelo Lupi é um dos nomes marcantes da história da pintura portuguesa do século XIX. O Tribunal de Contas honra-se de tê-lo tido entre os seus funcionários e, por isso, é com sincero regozijo que vemos regressar às instalações deste órgão de soberania uma das suas obras de referência — o retrato do Rei D. Pedro V, pintado para o Tribunal.

Durante muitos anos esta pintura ocupou lugar de destaque nas antigas instalações da Rua do Arsenal. Diversas vicissitudes, após a mudança da sede para o torreão leste da Praça do Comércio, levaram a que o retrato fosse para o Palácio da Ajuda, onde foi tratado com esmero e competência. Estavam em causa as dimensões da obra e a dificuldade em encontrar um lugar digno e adequado para a mesma — sobretudo considerando a concepção do Salão Nobre do Tribunal, hoje afecto directamente ao Ministério das Finanças, sem prejuízo da utilização pelo Tribunal de Contas, como aconteceu na reunião EUROSAI/OLACEFS e nas solenes comemorações dos 160 anos da Instituição, sob a prestigiosa presidência do Chefe de Estado.

Miguel Ângelo Lupi foi amanuense do Tribunal de Contas tendo, na sequência da feitura do retrato de D. Pedro V, obtido uma bolsa de estudos em Roma, que lhe permitiu tornar-se um dos principais retratistas do seu tempo. O Rei teve aqui um papel decisivo, reconhecendo a qualidade do artista e as potencialidades do seu talento.

Quando se criaram condições para o regresso da pintura ao Tribunal de Contas, contei com a generosa e imediata disponibilidade da Senhora Dr^a. Isabel Silveira Godinho, directora do Palácio Nacional da Ajuda, conhecedora da história do quadro e da ligação íntima de Miguel Ângelo Lupi ao Tribunal de Contas. Nesse sentido, foram fáceis os contactos e a concretização das diligências necessárias à transferência do retrato e à realização de obras de adaptação que permitissem a salvaguarda de condições de luminosidade e de temperatura capazes de preservar a pintura, assegurando que o público em geral e os funcionários do Tribunal pudessem usufruir desta obra de grande importância para a história da pintura portuguesa e para o Tribunal de Contas de Portugal.

Devo, assim, agradecer à directora do Palácio da Ajuda todo o apoio dado desde o momento em que foi tomada a decisão de fazer regressar o quadro à sua casa. E fico ainda muito grato à Senhora Dr^a. Judite Paixão e ao Senhor Director-Geral, Conselheiro José Tavares, pela proficiência demonstrada.

Permitam-me ainda que exprima a minha gratidão ao Meu Amigo Bastonário Dr. António Osório de Castro, familiar de Miguel Ângelo Lupi, poeta de primeira grandeza no panorama literário português e europeu, pela disponibilidade, apesar de fortes constrangimentos pessoais, e pelo facto de ter acedido a participar na homenagem que o Tribunal de Contas realizou, ao inaugurar no átrio do edifício-sede o lugar reservado a esta obra do grande pintor português.

Ao designarmos o átrio da entrada da Instituição por referência a Miguel Ângelo Lupi, amanuense do Tribunal de Contas e notável pintor, quisemos homenagear não só o artista, mas também os funcionários da nossa Instituição, afirmando que a História de um órgão de soberania — que tem desde as suas origens remotas mais de 630 anos de vida e 160 anos de um percurso recente —, apenas poderá ser valorizada se for considerada como expressão viva de uma memória presente e activa. As palavras do Dr. António Osório são bem ilustrativas do exemplo que Miguel Ângelo Lupi nos deixa de artista e cidadão e que muito nos honra como Instituição multisecular.

Assim, ao entrarmos no Tribunal de Contas deparamo-nos com a hospitalidade de um dos seus mais notáveis colaboradores e ao contarmos com a presença forte de D. Pedro V, um homem de cultura e uma referência moral da nossa História, que Alexandre Herculano tanto admirou, podemos compreender que uma instituição antiga se faz da sua História e das responsabilidades presentes, e se assume perante a herança e a memória. É tempo, pois, de olhar o futuro tendo como presente o exemplo dos melhores que nos antecederam.

Guilherme d Oliveira Martins

Presidente do Tribunal de Contas

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA¹²

A Crónica da Jurisprudência, elaborada no Departamento de Consultadoria e Planeamento (Núcleo de Informação Jurídica e Financeira), inclui a lista selecionada de sumários de acórdãos, sentenças e relatórios de auditoria do Tribunal de Contas proferidos, no período compreendido entre janeiro e dezembro de 2011 os quais são agrupados de acordo com a natureza das funções de fiscalização exercidas pelo Tribunal e sumariados, classificados e ordenados dentro de cada grupo, consoante a instância decisória. A referida lista é antecedida de um índice dos temas tratados nos documentos incluídos.

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

ÍNDICE

AÇAO NOMINATIVA	
Acórdão nº 002/2011 - 3ª S/PL	322
ACORDO-QUADRO	
Acórdão nº 026/2011 - 1ª S/PL	
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	292
ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDA	
Relatório de Auditoria nº 003/2011 - FS/SRM	354
ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS	258
Relatório de Auditoria nº 026/2011 - 2ª S/SS	282
ADJUDICAÇÃO	
Acórdão nº 071/2011 - 1ª S/SS	193
Sentença nº 008/2011 - 3ª S/SS	309
Sentença nº 012/2011 - 3ª S/SS	
Sentença nº 019/2011 - 3ª S/SS	
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	
Parecer nº 001/2010 - 2ª S/PL	219
ADMINISTRAÇÃO FISCAL	
Relatório de Auditoria nº 025/2011 - 2ª S/PL	280
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	
Decisão nº 012-FP/2011 - SRM	353
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DIRETA	
Relatório de Auditoria nº 003/2011 - FS/SRM	354
AJUSTE DIRETO	
Acórdão nº 008/2011 - 1ª S/PL	200
Acórdão nº 009/2011 - 1ª S/SS	181
Acórdão nº 022/2011 - 1ª S/PL	207
Acórdão nº 071/2011 - 1ª S/SS	193
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS	
Sentença nº 004/2011 - 3ª S/SS	308
Sentença nº 008/2011 - 3ª S/SS	
Sentença nº 012/2011 - 3ª S/SS	313
Sentença nº 014/2011 - 3ª S/SS	315
Sentença nº 019/2011 - 3ª S/SS	316
ALTERAÇÃO	
Acórdão nº 071/2011 - 1ª S/SS	193
ALTERAÇÃO CLIMÁTICA	
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS	298

ALTERAÇÃO	DO	RESULTADO	FINANCEIRO	POR
ILEGALIDADE				
		- 1 ^a S/SS		
		- 1 ^a S/PL		
		- 1 ^a S/SS		
Acórdão nº 06	1/2011	- 1 ^a S/SS		189
		- 1ª S/SS		
		- 1 ^a S/SS		
	/2011 -	SRA		337
ALVARÁ				
		- 1 ^a S/SS		
		- 1 ^a S/SS		193
ANO ECONÓMI				
		- 3 ^a S/PL		321
ANÚNCIO DO C				
Acórdão nº 03	3/2011	- 1 ^a S/PL		214
		a nº 015/2011 - 2ª		
		a nº 039/2011 - 2ª	S/SS	298
APOIO FINANC				
		a nº 005/2011 - 2ª		
		a nº 039/2011 - 2ª	S/SS	298
APRECIAÇÃO D				
		a nº 035/2011 - 2ª	S/SS	292
APRESENTAÇÃ	O DAS	PROPOSTAS		
Acórdão nº 01	1/2011	- 1° S/PL		202
		- 1 ^a S/PL		214
AQUISIÇÃO DE				
		a nº 014/2011 - 2ª		
		a nº 015/2011 - 2ª		
		a nº 021/2011 - 2ª	S/SS	276
AQUISIÇÃO DE				
		- 1° S/PL		
		a nº 017/2011 - FS		
		- 3ª S/SS		313
AQUISIÇÃO DE				
		a nº 002/2011 - 2ª		
		a nº 005/2011 - 2ª :		
		a nº 015/2011 - 2ª		
		a nº 039/2011 - 2ª		298
	,	ÃO EMPRESARIA		
Acórdão nº 07	1/2011	- 1ª S/SS		193

ARQUIVO	
Relatório de Auditoria nº 015/2011 - 2ª S/SS	. 263
ASSUNÇÃO, AUTORIZAÇÃO E REALIZAÇÃO DE DESPESA	
PÚBLICA ILEGAL	
Sentença nº 003/2011 - 3ª S/SS	.307
Sentença nº 004/2011 - 3ª S/SS	.308
ATENUAÇÃO ESPECIAL DA PENA	
Sentença nº 004/2011 - 3ª S/SS	. 308
ATIVO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL	. 257
Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2ª S/SS	
ATRASO NO CUMPRIMENTO	
Relatório de Auditoria nº 021/2011 - 2ª S/SS	.276
ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS	
Relatório de Auditoria nº 008/2011 - 2ª S/SS	. 247
Relatório de Auditoria nº 021/2011 - 2ª S/SS	
AUDITORIA DE SISTEMAS	
Relatório de Auditoria nº 021/2011 - 2ª S/SS	.276
AUDITORIA FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	. 232
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS	. 232
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	. 341
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS	. 258
AUDITORIA HORIZONTAL	
Relatório de Auditoria nº 008/2011 - 2ª S/SS	. 247
AUDITORIA OPERACIONAL	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL	. 257
Relatório de Auditoria nº 026/2011 - 2ª S/SS	. 282
AUDITORIA ORIENTADA	
Relatório de Auditoria nº 001/2011 - 2ª S/SS	. 224
Relatório de Auditoria nº 003/2011 - FS/SRM	. 354
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - FS/SRA	. 339
Relatório de Auditoria nº 006/2011 - 2ª S/SS	. 239
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS	. 268
Relatório de Auditoria nº 017/2011 - FS/SRA	. 346
Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2ª S/SS	. 275
Relatório de Auditoria nº 025/2011 - 2ª S/PL	
Relatório de Auditoria nº 034/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	
AUTARQUIA LOCAL	
A córdão nº 001/2011 - 3ª S/PL	321

Acórdão nº 007/2011 - 3ª S/PL	327
Sentença nº 013/2011 - 3ª S/SS	314
Sentença nº 014/2011 - 3ª S/SS	315
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS	
Acórdão nº 071/2011 - 1ª S/SS	193
Relatório de Auditoria nº 015/2011 - 2ª S/SS	263
AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO	
Relatório de Auditoria nº 034/2011 - 2ª S/SS	291
AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES	
Acórdão nº 061/2011 - 1ª S/SS	189
AVENÇA	
Sentença nº 010/2011 - 3ª S/SS	312
BEM IMÓVEL	
Acórdão nº 057/2011 - 1º S/SS	188
Relatório de Auditoria nº 034/2011 - 2ª S/SS	291
BENEFÍCIO FISCAL	
Relatório de Auditoria nº 001/2011 - 2ª S/SS	224
BOAS PRÁTICAS	
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	
Relatório de Auditoria nº 008/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS	268
CABIMENTO ORÇAMENTAL	
Acórdão nº 052/2011 - 1ª S/SS	187
CADERNO DE ENCARGOS	
Acórdão nº 061/2011 - 1ª S/SS	
Acórdão nº 071/2011 - 1ª S/SS	
Decisão nº 012/2011 - SRA	337
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS	298
CAPACIDADE TÉCNICA E FINANCEIRA Acórdão nº 071/2011 - 1ª S/SS	
	193
CAPITAL SOCIAL	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL	257
CASO JULGADO	
Acórdão nº 001/2011 - 3ª S/PL	321
CENTRO DE INVESTIGAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS	232
CESSÃO DE CRÉDITOS	222
Relatório de Auditoria nº 006/2011 - 2ª S/SS	239
CITAÇÃO	200
Sentença nº 008/2011 - 3ª S/SS	309

CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS29
COLOCAÇÃO E FORNECIMENTO DE PESSOAL MÉDICO
Acórdão nº 022/2011 - 1º S/PL
COMISSÃO EXECUTIVA
Relatório de Auditoria nº 008/2011 - 2ª S/SS24
COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS
AUTÁRQUICOS
Acórdão nº 004/2011 - 3º S/PL32
COMPETITIVIDADE
Relatório de Auditoria nº 015/2011 - 2ª S/SS
COMPORTABILIDADE ORÇAMENTAL
Decisão nº 004/2011 - SRA
COMPRAS PÚBLICAS
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS29
CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO
Acórdão nº 009/2011 - 1ª S/SS
Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/SS
Acórdão nº 022/2011 - 1º S/PL20
Acórdão nº 061/2011 - 1º S/SS
Acórdão nº 071/2011 - 1º S/SS
CONCURSO PÚBLICO
Acórdão nº 002/2011 - 1ª S/PL
Acórdão nº 009/2011 - 1º S/SS
Acórdão nº 011/2011 - 1º S/SS
Acórdão nº 022/2011 - 1ª S/PL20
Acórdão nº 071/2011 - 1ª S/SS
Decisão nº 012-FP/2011 - SRM
Sentença nº 012/2011 - 3ª S/SS
CONCURSO PÚBLICO URGENTE
Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/PL
Acórdão nº 033/2011 - 1ª S/PL
CONDUTA OMISSIVA
Acórdão nº 005/2011 - 3ª S/PL
CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS
CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - FS/SRA
CONTA BANCÁRIA
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS

CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	
Parecer nº 001/2010 - 2ª S/PL	. 219
CONTA DE GERÊNCIA	
Acórdão nº 002/2011 - 3ª S/PL	
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS	. 268
Sentença nº 008/2011 - 3ª S/SS	. 309
CONTABILIDADE	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL	. 257
CONTABILIDADE DE CUSTOS	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - FS/SRA	. 339
CONTABILIZAÇÃO DE ENCARGOS	
Relatório de Auditoria nº 003/2011 - FS/SRM	. 354
CONTENÇÃO DE CUSTOS	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - FS/SRA	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL	
Relatório de Auditoria nº 015/2011 - 2ª S/SS	. 263
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	. 292
CONTENÇÃO DE DESPESAS	
Relatório de Auditoria nº 017/2011 - FS/SRA	
Relatório de Auditoria nº 026/2011 - 2ª S/SS	
CONTEÚDO ESSENCIAL E OBRIGATÓRIO DO PROGRAMA DE	
PROCEDIMENTO	
Acórdão nº 019/2011 - 1ª S/SS	. 184
CONTRAPRESTAÇÃO EFETIVA	
Sentença nº 010/2011 - 3ª S/SS	. 312
CONTRATAÇÃO IN HOUSE	
Acórdão nº 001/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 050/2011 - 1ª S/SS	. 185
CONTRATAÇÃO PÚBLICA	
Acórdão nº 022/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 066/2011 - 1ª S/SS	. 191
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 015/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 017/2011 - FS/SRA	
Relatório de Auditoria nº 021/2011 - 2ª S/SS	
Dala4ánia Ja Andi4ania nº 025/2011 28 C/CC	
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS	

CONTRATO ADICIONAL	
Acórdão nº 007/2011 - 3ª S/PL	327
Sentença nº 004/2011 - 3ª S/SS	308
Sentença nº 014/2011 - 3ª S/SS	315
CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 019/2011 - 1ª S/PL	206
Acórdão nº 026/2011 - 1ª S/PL	210
CONTRATO DE COMODATO	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS	232
CONTRATO DE COMPRA E VENDA	
Acórdão nº 057/2011 - 1ª S/SS	188
CONTRATO DE EMPREITADA	
Acórdão nº 032/2011 - 1ª S/PL	211
Acórdão nº 061/2011 - 1ª S/SS	189
Acórdão nº 071/2011 - 1ª S/SS	193
Decisão nº 012-FP/2011 - SRM	
Sentença nº 004/2011 - 3ª S/SS	308
CONTRATO DE FORNECIMENTO	
Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/SS	
Acórdão nº 026/2011 - 1ª S/PL	210
CONTRATO DE FORNECIMENTO DE BENS E SERVIÇOS	
Acórdão nº 001/2011 - 3ª S/ PL	321
CONTRATO DE GESTÃO	
Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2ª S/SS	275
CONTRATO DE LOCAÇÃO E DE CESSÃO DE CRÉDITOS	
Relatório de Auditoria nº 021/2011 - 2ª S/SS	276
CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA	
Acórdão nº 002/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/SS	183
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 022/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 071/2011 - 1ª S/SS	
Sentença nº 019/2011 - 3ª S/SS	316
CONTRATO-PROGRAMA	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2ª S/SS	275
CONTROLO DE GESTÃO	
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	
Relatório de Auditoria nº 021/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 034/2011 - 2ª S/SS	291

CONTROLO INTERNO	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - FS/SRA	. 339
Relatório de Auditoria nº 008/2011 - 2ª S/SS	. 247
CRITÉRIO AMBIENTAL	
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	. 292
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO	
Acórdão nº 019/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 061/2011 - 1ª S/SS	. 189
Decisão nº 012-FP/2011 - SRM	353
CULPA	
Sentença nº 003/2011 - 3ª S/SS	
Sentença nº 004/2011 - 3ª S/SS	
Sentença nº 012/2011 - 3ª S/SS	
Sentença nº 014/2011 - 3ª S/SS	
Sentença nº 019/2011 - 3ª S/SS	
Sentença nº 020/2011 - 3ª S/SS	. 317
CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	
Relatório de Auditoria nº 034/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	. 292
CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES FISCAIS	
Relatório de Auditoria nº 001/2011 - 2ª S/SS	. 224
CUSTO-BENEFÍCIO	
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL	
Relatório de Auditoria nº 026/2011 - 2ª S/SS	. 282
DANO	
Sentença nº 010/2011 - 3ª S/SS	. 312
DECISÃO	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL	. 257
DEFESA POR EXCEÇÃO E POR IMPUGNAÇÃO	
Sentença nº 020/2011 - 3ª S/SS	. 317
DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS	. 268
DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO	_
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	. 232
DESPESA CORRENTE	
Relatório de Auditoria nº 017/2011 - FS/SRA	346

DESPESA DE PESSOAL	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS	232
Relatório de Auditoria nº 017/2011 - FS/SRA	.346
DESPESA PÚBLICA	
Acórdão nº 005/2011 - 1ª S/PL	. 199
Relatório de Auditoria nº 006/2011 - 2ª S/SS	. 239
Sentença nº 008/2011 - 3ª S/SS	. 309
Sentença nº 013/2011 - 3ª S/SS	.314
DIREITO COMUNITÁRIO	
Acórdão nº 066/2011 - 1ª S/SS	. 191
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS	
Relatório de Auditoria nº 025/2011 - 2ª S/PL	. 280
DIRETIVA N.º 2004/18/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO	
CONSELHO, DE 31 DE MARÇO	
Acórdão nº 017/2011 - 1ª S/PL	204
Acórdão nº 022/2011 - 1ª S/PL	207
DISCRICIONARIEDADE	
Acórdão nº 032/2011 - 1ª S/PL	.211
DISPENSA DE MULTA	
Sentença nº 020/2011 - 3ª S/SS	.317
DISPENSA DE PENA	
Sentença nº 004/2011 - 3ª S/SS	.308
DÍVIDA A FORNECEDORES	
Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2ª S/SS	.275
DÍVIDA PÚBLICA	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	. 232
DÍVIDAS	
Acórdão nº 001/2011 - 3ª S/PL	
Relatório de Auditoria nº 003/2011 - FS/SRM	
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS	. 258
DOCUMENTO DE DESPESA	
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS	. 258
DOCUMENTOS	
Acórdão nº 061/2011 - 1ª S/SS	. 189
DOLO EVENTUAL	
Sentença nº 019/2011 - 3ª S/SS	.316
DOTAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 021/2011 - 2ª S/SS	.276
DOTAÇÃO ORÇAMENTAL	
Acórdão nº 052/2011 - 1ª S/SS	.187

ECONOMIA, EFICACIA E EFICIENCIA	
Acórdão nº 057/2011 - 1ª S/SS	188
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	232
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	
Relatório de Auditoria nº 025/2011 - 2ª S/PL	
Relatório de Auditoria nº 034/2011 - 2º S/SS	
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS	298
ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	232
ELABORAÇÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - FS/SRA	339
ELEMENTO ESSENCIAL	
Acórdão nº 071/2011 - 1ª S/SS	193
EMOLUMENTOS	
Acórdão nº 003/2011 - 3ª S/PL	323
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão nº 009/2011 - 1ª S/SS	
Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 017/2011 - 1ª S/PL	
Sentença nº 014/2011 - 3ª S/SS	315
EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL	
Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 026/2011 - 2ª S/SS	282
EMPRÉSTIMO	
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS	268
EMPRÉSTIMO BANCÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 017/2011 - FS/SRA	
Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2ª S/SS	275
ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS	
Relatório de Auditoria nº 003/2011 - FS/SRM	354
ENDIVIDAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 003/2011 - FS/SRM	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - FS/SRA	
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 017/2011 - FS/SRA	
Relatório de Auditoria nº 026/2011 - 2ª S/SS	282
ENDIVIDAMENTO AUTÁRQUICO	
Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2º S/SS	275

ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS	
Acórdão nº 001/2011 - 3ª S/PL	32
ENERGIA RENOVÁVEL	
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS	298
ENSINO SUPERIOR POLITÉCNICO	
Acórdão nº 026/2011 - 1ª S/PL	210
ENTIDADE ADJUDICANTE	
Acórdão nº 032/2011 - 1ª S/PL	211
ENTIDADE COMPRADORA VINCULADA	
Acórdão nº 026/2011 - 1ª S/PL	210
ENTIDADE PÚBLICA EMPRESARIAL	
Acórdão nº 017/2011 - 1º S/PL	204
ERRO SOBRE A ILICITUDE DO FACTO	
Acórdão nº 008/2011 - 3ª S/PL	328
ERRO SOBRE A PUNIBILIDADE	
Acórdão nº 008/2011 - 3ª S/PL	328
ESPECIALIZAÇÃO DOS EXERCÍCIOS	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	232
ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO	
Sentença nº 010/2011 - 3ª S/SS	312
ESTATUTOS	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS	232
ESTIMATIVA DE CUSTOS	
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	341
ESTUDO PRÉVIO	
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	341
ESTUDOS E PROJETOS	
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	341
EXCESSO REMUNERATÓRIO	
Sentença nº 010/2011 - 3ª S/SS	312
EXCLUSÃO DE PROPOSTAS	
Acórdão nº 019/2011 - 1ª S/SS	
Decisão nº 012/2011 - SRA	337
EXECUÇÃO DA DESPESA	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - FS/SRA	339
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 017/2011 - FS/SRA	
Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2ª S/SS	275
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PARA 2010	
Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/PL	202

EXPERIENCIA DOS	CONCORRENTES	
Acórdão nº 019/20	11 - 1 ^a S/PL	206
EXTINÇÃO DE ORO		
	011 - 3 ^a S/PL	322
EXTINÇÃO DE PRO		
	011 - 3 ^a S/PL	
. .	RESPONSABILIDADE	FINANCEIRA
SANCIONATÓRIA		
	011 - 3 ^a S/PL	327
FALTA DE ATRIBU	ĪÇÕES	
	011 - 3ª S/SS	317
FASES DA DESPESA	A PÚBLICA	
3	011 - 3ª S/SS	313
FATOR E SUBFATO		
Acórdão nº 019/20	11 - 1 ^a S/PL	206
FATURA		
	toria nº 005/2011 - 2ª S/SS	232
FIABILIDADE DE V		
	toria nº 006/2011 - 2ª S/SS	239
FINANCIAMENTO		
	011 - 1 ^a S/SS	
	toria nº 007/2011 - FS/SRA	
	toria nº 021/2011 - 2ª S/SS	
	toria nº 026/2011 - 2ª S/SS	282
FISCALIZAÇÃO PR	ÉVIA	
Acórdão nº 008/20	11 - 1 ^a S/PL	200
FLUXO DE CAIXA		
Relatório de Audi	toria nº 016/2011 - 2ª S/SS	268
FLUXOS FINANCEI		
	toria nº 014/2011 - 2ª S/SS	258
FORMA DE PRESTA	AÇÃO DE CAUÇÃO	
	011 - 1 ^a S/SS	
FORMAÇÃO DO CO		
)11 - 1 ^a S/PL	
	11 - 1 ^a S/PL	
FORMALIZAÇÃO D	DE CONTRATO ADICIONAL	
Acórdão nº 007/20	011 - 3ª S/PL	327
FRAUDE		
	toria nº 008/2011 - 2ª S/SS	247
FUNÇÃO PÚBLICA		
Sentenca nº 010/20	011 - 3ª S/SS	312

FUNDAÇÃO	
Acórdão nº 066/2011 - 1ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 001/2011 - 2ª S/SS	224
FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	
Acórdão nº 008/2011 - 1ª S/PL	200
Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2ª S/SS	275
FUNDO DE MANEIO	
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS	258
FUNDOS COMUNITÁRIOS	
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	341
GASES COM EFEITO DE ESTUFA	
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS	298
GESTÃO DE DINHEIROS PÚBLICOS	
Sentença nº 013/2011 - 3ª S/SS	314
GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	
Relatório de Auditoria nº 008/2011 - 2ª S/SS	247
GESTÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL	257
GESTOR PÚBLICO	
Relatório de Auditoria nº 026/2011 - 2ª S/SS	282
HABILITAÇÃO A CONCURSO	
Acórdão nº 009/2011 - 1ª S/SS	181
HORAS EXTRAORDINÁRIAS	
Sentença nº 013/2011 - 3ª S/SS	314
HOSPITAL	20
Acórdão nº 017/2011 - 1ª S/PL	202
ILEGALIDADE	• 0.0
Acórdão nº 008/2011 - 1ª S/PL	200
ILEGALIDADE CONDICIONADORA DO VISTO	10.0
Acórdão nº 001/2011 - 1ª S/PL	193
ILEGALIDADES E CONSEQUÊNCIAS	100
Acórdão nº 005/2011 - 1ª S/PL	199
INDICADOR DE GESTÃO	200
Relatório de Auditoria nº 025/2011 - 2ª S/PL	
INFORMAÇÃO DE CABIMENTO Acórdão nº 052/2011 - 1ª S/SS	107
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS	232
INFRAÇÃO FINANCEIRA Sentença nº 003/2011 - 3ª S/SS	205
Sentença nº 004/2011 - 3ª S/SS	
Sentença nº 013/2011 - 3ª S/SS	314

Sentença nº 014/2011 - 3º S/SS	315
INFRAÇÃO FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA	
Sentença nº 020/2011 - 3ª S/SS	317
INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	
Acórdão nº 008/2011 - 3ª S/PL	328
Acórdão nº 008/2011 - 3ª S/PL Sentença nº 008/2011 - 3ª S/SS	309
Sentença nº 020/2011 - 3ª S/SS	317
INFRAÇÃO NÃO FINANCEIRA	
Acórdão nº 005/2011 - 3ª S/PL	325
INFRAÇÃO SANCIONATÓRIA	
Sentença nº 019/2011 - 3ª S/SS	316
INFRA-ESTRUTURAS	
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	341
INSCRIÇÃO ORÇAMENTAL	
Acórdão nº 052/2011 - 1ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2ª S/SS	275
INSTITUTO DA RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE	
Acórdão nº 004/2011 - 3ª S/PL	324
INSTITUTO PÚBLICO	
Acórdão nº 026/2011 - 1ª S/PL	210
INTANGIBILIDADE DO CASO JULGADO	
Acórdão nº 001/2011 - 1ª S/PL	195
INTERESSE PÚBLICO	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	232
INVENTÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	292
INVESTIMENTO	
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	341
Relatório de Auditoria nº 021/2011 - 2ª S/SS	276
Relatório de Auditoria nº 026/2011 - 2ª S/SS	282
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS	298
INVESTIMENTO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL	257
ISENÇÃO EMOLUMENTAR	
Acórdão nº 002/2011 - 3ª S/PL	322
LEASING	
Relatório de Auditoria nº 021/2011 - 2ª S/SS	276
LEGITIMIDADE PASSIVA	
Sentença nº 020/2011 - 3ª S/SS	317
LEI DAS FINANÇAS LOCAIS	
Acórdão nº 005/2011 - 1ª S/PL	199

LICENÇAS DE EMISSÃO	
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS	298
LOCAÇÃO OPERACIONAL	
Acórdão nº 002/2011 - 1ª S/PL	197
MADEIRA.REGIÃO AUTÓNOMA	
Acórdão nº 001/2011 - 3ª S/PL	321
Acórdão nº 007/2011 - 3ª S/PL	
MARCAS E PATENTES	
Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/PL	202
MATÉRIA DE RECURSO	
Acórdão nº 008/2011 - 1ª S/PL	200
MEDIDA DA MULTA	
Sentença nº 020/2011 - 3ª S/SS	317
MEDIDA DA PENA	
Acórdão nº 008/2011 - 3ª S/PL	328
MINUTA	
Acórdão nº 057/2011 - 1ª S/SS	188
MODELO DE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS	
Decisão nº 012-FP/2011 - SRM	353
MODIFICAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO	
Acórdão nº 008/2011 - 3ª S/PL	328
MONTANTE DA DESPESA	
Sentença nº 012/2011 - 3ª S/SS	313
MULTA	
Acórdão nº 003/2011 - 3ª S/PL	
Acórdão nº 005/2011 - 3ª S/PL	325
MUNICÍPIO	
Sentença nº 008/2011 - 3ª S/SS	309
NATUREZA JURÍDICA	
Acórdão nº 032/2011 - 1ª S/PL	211
NEGLIGÊNCIA	
Acórdão nº 001/2011 - 3ª S/PL	
Sentença nº 003/2011 - 3ª S/SS	
Sentença nº 004/2011 - 3ª S/SS	
Sentença nº 008/2011 - 3ª S/SS	309
NORMA FINANCEIRA	
Acórdão nº 009/2011 - 1ª S/SS	
Decisão nº 004/2011 - SRA	335
NULIDADE	
Acórdão nº 002/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 009/2011 - 1ª S/SS	181

Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/SS	183
Acórdão nº 026/2011 - 1º S/PL	
Acórdão nº 032/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 071/2011 - 1º S/SS	193
NULIDADE DA SENTENÇA	
Acórdão nº 006/2011 - 3ª S/PL	326
ORÇAMENTO DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
Decisão nº 004/2011 - SRA	335
ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	292
OUTSOURCING	
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS	268
PACTO SOCIAL	
Acórdão nº 071/2011 - 1ª S/SS	193
PAGAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS	258
Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 021/2011 - 2ª S/SS	276
PAGAMENTO ANTES DO VISTO E CONSEQUÊNCIAS LEGAIS	
Acórdão nº 050/2011 - 1ª S/SS	185
PAGAMENTO INDEVIDO	
Acórdão nº 004/2011 - 3ª S/PL	
Sentença nº 010/2011 - 3ª S/SS	
Sentença nº 020/2011 - 3ª S/SS	317
PAGAMENTO VOLUNTÁRIO	
Acórdão nº 003/2011 - 3ª S/PL	323
PAGAMENTOS ILEGAIS	
Acórdão nº 004/2011 - 3ª S/PL	324
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	
Decisão nº 004/2011 - SRA	335
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	232
PARTE II DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	
Acórdão nº 001/2011 - 1ª S/PL	195
PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL	
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS	258
PARTICIPAÇÃO NA VIDA POLÍTICA	
Acórdão nº 008/2011 - 3ª S/PL	328
PATRIMÓNIO	
Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2ª S/SS	275

Relatório de Auditoria nº 034/2011 - 2ª S/SS	291
PENDÊNCIA DO PROCESSO JURISDICIONAL	
Acórdão nº 003/2011 - 3º S/PL	323
PENHORA	
Relatório de Auditoria nº 025/2011 - 2ª S/PL	280
PLANEAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	341
Relatório de Auditoria nº 021/2011 - 2ª S/SS	
PLANO ANUAL	
Relatório de Auditoria nº 026/2011 - 2ª S/SS	282
PLANO DE AÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 025/2011 - 2ª S/PL	280
POC EDUCAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS	232
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS	
POCAL	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	232
Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2ª S/SS	
POCMS	
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS	268
PODER DISCRICIONÁRIO	
Acórdão nº 057/2011 - 1º S/SS	188
POUPANÇA	
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	292
PRAZO	
Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/PL	202
Acórdão nº 033/2011 - 1ª S/PL	214
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS	232
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	341
PREÇO	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL	257
Relatório de Auditoria nº 015/2011 - 2ª S/SS	263
Relatório de Auditoria nº 021/2011 - 2ª S/SS	276
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	292
PREÇO UNITÁRIO	
Acórdão nº 019/2011 - 1ª S/PL	206
PRESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO SANCIONATÓRIO	
Sentença nº 008/2011 - 3ª S/SS	309
PRESIDENTE	
Acórdão nº 007/2011 - 3ª S/PL	327
Sentenca nº 008/2011 - 3º S/SS	300

Sentença nº 013/2011 - 3ª S/SS	
PRESSUPOSTOS DE INFRAÇÃO FINANCEIRA	
Acórdão nº 006/2011 - 3º S/PL	
PRESTAÇÃO DE CONTAS	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS	
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS	
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SIMILARES	
Acórdão nº 019/2011 - 1ª S/PL	
PRETERIÇÃO DE FORMALIDADES ESSENCIAIS	
Sentença nº 012/2011 - 3º S/SS	
PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO DE	
CONFIANÇA	
Acórdão nº 001/2011 - 1º S/PL	
PRINCÍPIO DA ANUALIDADE	
Decisão nº 004/2011 - SRA	
Sentença nº 020/2011 - 3ª S/SS	
PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA	
Acórdão nº 008/2011 - 1º S/PL	
Acórdão nº 009/2011 - 1ª S/SS	
Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 017/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 019/2011 - 1ª S/SS	
Acórdão nº 032/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 033/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 057/2011 - 1ª S/SS	
Acórdão nº 061/2011 - 1º S/SS	
Acórdão nº 066/2011 - 1ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS	
PRINCÍPIO DA ESPECIALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO	
Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2ª S/SS	
PRINCÍPIO DA FUNDAMENTAÇÃO	
Acórdão nº 057/2011 - 1º S/SS	
PRINCÍPIO DA IGUALDADE	
Acórdão nº 008/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 008/2011 - 3ª S/PL	
Acórdão nº 009/20110 - 1ª S/SS	
Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 017/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 019/2011 - 1ª S/SS	

Acórdão nº 032/2011 - 1º S/PL21	1
Acórdão nº 066/2011 - 1ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS29	8
PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE	
Acórdão nº 019/2011 - 1ª S/SS	34
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL25	57
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	
Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/PL20)2
PRINCÍPIO DA MATERIALIDADE	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS23	2
PRINCÍPIO DA ONEROSIDADE	
Relatório de Auditoria nº 034/2011 - 2ª S/SS29	1
PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE	
Acórdão nº 004/2011 - 3ª S/PL32	
Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 033/2011 - 1ª S/PL21	4
Relatório de Auditoria nº 025/2011 - 2ª S/PL28	
Sentença nº 020/2011 - 3º S/SS	7
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	
Acórdão nº 008/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 009/2011 - 1ª S/SS	
Acórdão nº 017/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 019/2011 - 1ª S/SS	
Acórdão nº 032/2011 - 1ª S/PL21	
Acórdão nº 057/2011 - 1ª S/SS	88
Acórdão nº 066/2011 - 1ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA34	
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS26	
Relatório de Auditoria nº 026/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS29	8
PRINCÍPIO DA UNIDADE DA TESOURARIA	
Sentença nº 020/2011 - 3ª S/SS	7
PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL25	7
PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	
Acórdão nº 005/2011 - 3ª S/PL32	
Sentença nº 008/2011 - 3º S/SS	19
PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO CORRENTE	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS23	2
PRINCÍPIOS CONTABILÍSTICOS	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	32

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL257
PROCEDIMENTO ADOTADO
Acórdão nº 032/2011 - 1ª S/PL
PROCEDIMENTO CONCURSAL
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS
PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA341
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS
PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL DE CONSULTA AO
MERCADO
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS
PROGRAMA DE CONCURSO
Acórdão nº 061/2011 - 1ª S/SS
PROGRAMA DO PROCEDIMENTO
Decisão nº 012/2011 - SRA
PROGRAMA PLURIANUAL
Acórdão nº 052/2011 - 1ª S/SS
PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA PLURIANUAL
Decisão nº 004/2011 - SRA
PROJETO
Relatório de Auditoria nº 021/2011 - 2ª S/SS
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS
PROPINA
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS
PROTOCOLO
Acórdão nº 001/2011 - 1ª S/PL
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS
PROVA
Acórdão nº 004/2011 - 3ª S/PL
PUBLICAÇÃO DO ANÚNCIO
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS
PUBLICIDADE
Relatório de Auditoria nº 015/2011 - 2ª S/SS
PUBLICIDADE DE CONCURSO
Acórdão nº 066/2011 - 1ª S/SS

PUBLICITAÇÃO DAS REGRAS DE AVALIAÇÃO	DAS
PROPOSTAS E RESPETIVA HARMONIZAÇÃO	
Acórdão nº 019/2011 - 1ª S/SS	184
QUADRO DE PESSOAL	
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	292
QUALIDADE AMBIENTAL	
Acórdão nº 061/2011 - 1ª S/SS	189
QUALIDADE EM SERVIÇOS PÚBLICOS	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL	257
RATIFICAÇÃO POR ÓRGÃO COMPETENTE	
Acórdão nº 007/2011 - 3ª S/PL	327
REAPRECIAÇÃO DO PROCESSO	
Acórdão nº 008/2011 - 1ª S/PL	200
RECEITA	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - FS/SRA	339
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS	298
RECEITA CORRENTE	
Relatório de Auditoria nº 017/2011 - FS/SRA	346
RECURSO	
Acórdão nº 001/2011 - 3ª S/PL	
Acórdão nº 002/2011 - 3ª S/PL	322
RECURSOS FINANCEIROS	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	232
RECUSA DE VISTO	
Acórdão nº 002/2011 - 1ª S/PL	197
Acórdão nº 009/2011 - 1ª S/SS	181
Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/SS	
Acórdão nº 019/2011 - 1ª S/SS	
Acórdão nº 026/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 052/2011 - 1ª S/SS	187
Acórdão nº 057/2011 - 1ª S/SS	
Acórdão nº 061/2011 - 1ª S/SS	
Acórdão nº 071/2011 - 1ª S/SS	193
REDE ESCOLAR	
Acórdão nº 009/2011 - 1ª S/SS	181
REDUÇÃO DA RESPONSABILIDADE	
Sentença nº 020/2011 - 3ª S/SS	317
REENVIO DE PROCESSO	
Acórdão nº 005/2011 - 3ª S/PL	325
REEQUILIBRIO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 017/2011 - FS/SRA	346

REESCALONAMENTO DE ENCARGOS
Relatório de Auditoria nº 003/2011 - FS/SRM354
REGIME CONTABILÍSTICO
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS
REGIME EXCECIONAL
Acórdão nº 009/2011 - 1º S/SS
REGIME JURÍDICO
Relatório de Auditoria nº 001/2011 - 2ª S/SS
REGISTO OFICIOSO
Relatório de Auditoria nº 001/2011 - 2ª S/SS
REGULAMENTO
Acórdão nº 032/2011 - 1ª S/PL211
REGULAMENTO (CE) N.º 213/2008, DA COMISSÃO, DE 28 DE
NOVEMBRO DE 2007
Acórdão nº 022/2011 - 1º S/PL
REGULAMENTO INTERNO DE COMPRAS
Acórdão nº 017/2011 - 1º S/PL
RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO
Relatório de Auditoria nº 015/2011 - 2ª S/SS
RELATÓRIO DE ATIVIDADES
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS
RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE
RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE Sentença nº 020/2011 - 3ª S/SS317
REMUNERAÇÃO
Sentença nº 010/2011 - 3ª S/SS
REMUNERAÇÕES
Relatório de Auditoria nº 026/2011 - 2ª S/SS
RENTABILIZAÇÃO
Relatório de Auditoria nº 026/2011 - 2ª S/SS
REPROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL E FINANCEIRA
Relatório de Auditoria nº 003/2011 - FS/SRM354
REQUISITOS MÍNIMOS DE CAPACIDADE TÉCNICA
Decisão nº 012-FP/2011 - SRM
RESPONSABILIDADE DOS INFORMANTES
Sentença nº 019/2011 - 3ª S/SS
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
Relatório de Auditoria nº 017/2011 - FS/SRA
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA
Acórdão nº 003/2011 - 3ª S/PL
Sentença nº 003/2011 - 3ª S/SS
Sentenca nº 004/2011 - 3ª S/SS

RESPOSTA NEGATIVA A UM FACTO	
Acórdão nº 008/2011 - 3ª S/PL	328
RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA	
Acórdão nº 061/2011 - 1ª S/SS	189
SALDO	
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS	268
SANÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 034/2011 - 2ª S/SS	291
SANEAMENTO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	232
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - FS/SRA	339
Relatório de Auditoria nº 017/2011 - FS/SRA	346
SEGURANÇA SOCIAL	
Relatório de Auditoria nº 006/2011 - 2ª S/SS	239
SEGURO	
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	292
SERVIÇO DE SAÚDE E DE CARÁTER SOCIAL	
Acórdão nº 022/2011 - 1ª S/PL	207
SISTEMA CONTABILÍSTICO	
Relatório de Auditoria nº 006/2011 - 2ª S/SS	239
SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	292
SISTEMA DE INFORMAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 001/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 025/2011 - 2ª S/PL	
Relatório de Auditoria nº 034/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS	298
SISTEMA INFORMÁTICO	
Relatório de Auditoria nº 025/2011 - 2ª S/PL	
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	292
SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS	
Acórdão nº 026/2011 - 1ª S/PL	210
SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2º S/SS	268

SOCIEDADE ANÓNIMA	
Acórdão nº 002/2011 - 3ª S/PL	:2
SOLVABILIDADE FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS	12
SUPERIORIDADE DO PREÇO CONTRATUAL SOBRE O	
PREÇO-BASE GLOBAL E UNITÁRIO	
Acórdão nº 019/2011 - 1ª S/SS	4
SUSPENSÃO DA INSTÂNCIA	
Acórdão nº 005/2011 - 1ª S/PL	19
SUSPENSÃO DO PRAZO	
Sentença nº 008/2011 - 3ª S/SS	9
SUSTENTABILIDADE	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL25	
Relatório de Auditoria nº 026/2011 - 2ª S/SS	2
TAXA MODERADORA	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL25	7
TITULARIZAÇÃO DE CRÉDITOS	
Relatório de Auditoria nº 006/2011 - 2ª S/SS	9
TRABALHOS A MAIS	
Acórdão nº 007/2011 - 3ª S/PL32	
Sentença nº 014/2011 - 3ª S/SS	5
TRAMITAÇÃO PROCESSUAL	
Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA	-1
TRANSFERÊNCIA DE VERBAS	
Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS	
Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS	8
TRANSFERÊNCIAS	
Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2º S/SS	2
TRANSPORTE PÚBLICO	
Relatório de Auditoria nº 026/2011 - 2º S/SS	2
UNIFORMIDADE OU ESTABILIDADE JURISPRUDENCIAL	
Acórdão nº 001/2011 - 1ª S/PL	5
UNIVERSIDADE	
Acórdão nº 066/2011 - 1ª S/SS	1
URGÊNCIA	
Acórdão nº 008/2011 - 1ª S/PL20	
Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/PL	
Acórdão nº 033/2011 - 1º S/PL	4
UTENTE	
Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PI	7

VEÍCULO VEÍCULO	
Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS	292
VEREADORES	
Sentença nº 008/2011 - 3ª S/SS	309
VERIFICAÇÃO INTERNA DA CONTA	
Acórdão nº 002/2011 - 3ª S/PL	322
VISTO COM RECOMENDAÇÕES	
Acórdão nº 033/2011 - 1ª S/PL	214
Acórdão nº 066/2011 - 1ª S/SS	191
VOCABULÁRIO COMUM DOS CONTRATOS PÚBLICOS	
Acórdão nº 022/2011 - 1º S/PL	207

1ª SECÇÃO CONTROLO PRÉVIO

Acórdão nº 009/2011 - 1ª S/SS

Processo nº: 1835/2010

1ª Secção em Subsecção – 22/02/2011

Sumário:

- O Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de fevereiro, estabeleceu medidas excecionais de contratação pública para os procedimentos destinados à formação de contratos de empreitada de obras públicas necessários à modernização do parque escolar.
- 2. Nos termos dos art.ºs 1.º, n.º 2, 5.º, n.º 1 e 11.º, n.º 2, do referido diploma legal, para a celebração daqueles contratos poderia ser adotado o procedimento por ajuste direto quando os contratos fossem de valor inferior ao montante referido na al. c) do art.º 7.º da Diretiva n.º 2004/18/CE, de 31 de março, e a decisão de contratar tivesse sido tomada até 31 de dezembro de 2009.
- 3. Entretanto, o art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 29/2010, de 1 de abril, prorrogou este regime excecional para os procedimentos cuja decisão de contratar fosse tomada até 31 de dezembro de 2010.
- 4. Por seu turno, a Resolução da Assembleia da República n.º 52/2010, publicada em 7 de junho de 2010, determinou a cessação da vigência do Decreto-Lei n.º 29/2010, a partir do dia da sua publicação e repristinou as normas por ele revogadas. Assim, a partir de 7 de junho de 2010, o procedimento por ajuste direto, previsto no decreto-Lei n.º 34/2009, só era possível se referenciado a procedimentos de formação de contratos públicos cuja decisão de contratar fosse tomada até 31 de dezembro de 2009.
- 5. Tendo a decisão de contratar sido proferida em 17 de junho de 2010, ou seja, em data posterior à publicação da Resolução n.º 52/2010, não pode aplicar-se o regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 34/2009.
- 6. Atento o valor do contrato (€2.090.000,00), o mesmo devia ter sido precedido da realização de um concurso público ou de um concurso limitado por prévia qualificação, mos termos do disposto no art.º 19.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).
- 7. Nos termos do art.º 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, nos concursos de obras públicas deve ser exigida uma única

181

- subcategoria em classe que cubra o valor global da obra, a qual deve respeitar ao tipo de trabalhos mais expressivo.
- 8. A ausência de concurso, quando obrigatório, implica a falta de um elemento essencial da adjudicação, que determina a nulidade da adjudicação e do respetivo contrato, nos termos do art.º 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo e art.º 283.º, n.º 1 do CCP.
- 9. A nulidade é fundamento de recusa de visto, de acordo com o disposto no art.º 44.º, n.º 3, al. a) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
- 10. A não observância de procedimentos que acautelem a concorrência implica, ainda, a violação de normas financeiras, designadamente, os art. 42., n. 6 e 47., n. 2, da Lei de Enquadramento Orçamental, o que constitui fundamento de recusa do visto nos termos previstos na al. b) do n. 3 do art. 44. da LOPTC.
- 11. As ilegalidades verificadas implicam, ainda, a suscetibilidade de alteração do resultado financeiro do procedimento, constituindo fundamento para a recusa de visto de acordo com o previsto na al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / REDE ESCOLAR / REGIME EXCECIONAL / AJUSTE DIRETO / CONCURSO PÚBLICO / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / HABILITAÇÃO A CONCURSO / ALVARÁ / NULIDADE / NORMA FINANCEIRA / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes

Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/SS

Processo nº: 1778/2010

1ª Secção em Subsecção – 15/03/2011

Sumário:

- 1. Locação financeira é o contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante retribuição, a ceder à outra o gozo temporário de uma coisa, móvel ou imóvel, adquirida ou construída por indicação desta, e que o locatário poderá comprar, decorrido o período acordado, por um preço nele determinado ou determinável mediante simples aplicação dos critérios nele fixados (cfr. art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 149/95, de 24 de junho).
- 2. Escolhidos os bens, definido o fornecedor, feita a opção de locação financeira, avaliado o montante envolvido na celebração do contrato, observado o disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 431.º, o art.º 432.º, a al. b) do n.º 3 do art.º 5.º (a contrario), os art.ºs 16.º, 17.º e 18.º e a al. b) do n.º 1 do art.º 20.º, todos do Código dos Contratos Públicos, deveria ter-se procedido à abertura de concurso público ou limitado por prévia qualificação para a escolha da entidade financiadora (locadora) com quem se celebraria o contrato de locação financeira.
- 3. A falta de concurso público, ou de concurso limitado com prévia qualificação, quando legalmente exigíveis, torna nulo o ato de adjudicação e o subsequente contrato, por preterição de um elemento essencial, nos termos dos art. s 133.°, n.° 1 do CPA e 284.°, n.° 2 do CCP.
- 4. A nulidade é, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. a) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), fundamento de recusa de visto.
- 5. No que se refere ao contrato de fornecimento de equipamentos, não resultando do mesmo qualquer despesa, dado que nele se diz que este será faturado pela entidade fornecedora à locadora financeira selecionada pelo locatário, não está sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

183

CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / CONTRATO DE FORNECIMENTO / CONCURSO PÚBLICO / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: João Figueiredo

Acórdão nº 019/2011 - 1ª S/SS

Processo nº: 108/2011

1ª Secção em Subsecção – 30/03/2011

Sumário:

1. Ao abrigo das disposições combinadas dos art.ºs a 70.º, n.º 2, al. d), e 146.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, sempre que o preço contratual se superioriza ao preço-base global previamente definido em fase procedimental adequada revela-se obrigatória a exclusão da atinente proposta;

2.

- De acordo com o disposto nos artigos 40.º, n.º 1, al. b), 41.º e 42.º, do Código dos Contratos Públicos, o programa de procedimento patenteado pela entidade adjudicante conterá os termos a que se subordinará a formação do contrato até à sua outorga e um caderno de encargos substanciador das cláusulas técnicas e jurídicas, gerais e especiais, incluíveis no instrumento contratual a celebrar;
- A obrigatória enunciação e publicitação destes documentos, que incluem as regras de avaliação das propostas, e, mais particularmente, os fatores e subfatores que densificam o critério de adjudicação, para além de constituírem um imperativo legal, é ditada, ainda, pela necessária observância dos princípios da concorrência, da transparência, da imparcialidade, da igualdade, da proporcionalidade e da boafé, que são transversais a toda a atividade administrativa;
- 3. A definição e divulgação de critérios de avaliação após a abertura das propostas, para além de violarem lei expressa [vd. art.º 132.º, n.º 1, al. n), do Código dos Contratos Públicos], infringem, ainda,

- os mencionados princípios [da igualdade, concorrência, transparência, imparcialidade e da boa-fé], que estruturam a contratação pública;
- 4. A violação das normas contidas nos artigos 70.º, n.º 2, al. d), e 132.º, al. n), do Código dos Contratos Públicos, e a inobservância dos princípios da igualdade, da transparência, da imparcialidade e da concorrência são suscetíveis de alterar o resultado financeiro do contrato;

Ilegalidade que, face ao disposto no art.º 44.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08, funda a recusa do Visto.

SUPERIORIDADE DO PREÇO CONTRATUAL SOBRE O PREÇOBASE GLOBAL E UNITÁRIO / EXCLUSÃO DE PROPOSTAS / CONTEÚDO ESSENCIAL E OBRIGATÓRIO DO PROGRAMA DE PROCEDIMENTO / PUBLICITAÇÃO DAS REGRAS DE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS E RESPETIVA HARMONIZAÇÃO / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Acórdão nº 050/2011 - 1ª S/SS

Processo nº: 1814/2010

1ª Secção em Subsecção – 21/06/2011

Sumário:

1.

- a. Atento o teor da norma contida no art.º 5.º, n.º 2, als. a) e b), do Código dos Contratos, a verificação da relação «in house» subordina-se à ocorrência, de modo cumulativo e permanente, dos seguintes requisitos:
 - Exercício, pela entidade adjudicante e sobre a adjudicatária, de um controlo análogo ao exercido por aquele sobre os seus próprios serviços

e que

- a entidade adjudicatária realize o essencial da sua atividade para a entidade adjudicante que a controla;
- b. E, na explicitação do conceito "controlo análogo", dir-se-á que este se substancia, ainda, pela circunstância de a entidade adjudicante exercer sobre a entidade submetida ao seu controlo um poder de direção, a concretizar na definição da respetiva estratégia e orientação decisória;
- A participação maioritária do capital público em ente coletivo [a par de participações maioritárias privadas] não traduz, necessariamente, o controlo, em absoluto, da atividade empresarial desenvolvida por este último:
- 3. Embora seja aceitável a associação de entidades privadas à satisfação de necessidades públicas, na ausência dos pressupostos a que alude o art.º 5.º, n.º 2, als. a) e b), do Código dos Contratos Públicos, impõe-se a observância rigorosa dos princípios estruturantes da contratação pública e onde pontificam os princípios da igualdade, da concorrência e da transparência;
- 4. De acordo com o disposto nos artigos 88.º, n.º 1 e 90.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, a caução exigível no domínio de contratos que impliquem o pagamento de um preço pela entidade adjudicante é prestada mediante depósito em dinheiro ou em títulos emitidos ou garantidos pelo Estado, ou através de garantia bancária ou segurocaução, não se admitindo que tal prestação opere com recurso à entrega de títulos representativos do capital social de uma Cooperativa.
- Por força do art.º 45.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26.08, mostra-se vedada a realização de pagamentos antes da concessão do Visto ao contrato submetido ou a submeter a fiscalização prévia por parte do Tribunal de Contas;
 - A violação daquela norma gera responsabilidade financeira com natureza sancionatória, ainda ao abrigo do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da referida Lei n.º 98/97, de 26.08;
- 6. A ausência de concurso, se obrigatório, integra a falta de um elemento essencial da adjudicação, o que, por seu lado, induz a nulidade a que se reporta o art.º 133.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo;
 - Tal nulidade é, ainda, geradora da invalidade do contrato;

7. Segundo o art.º 44.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08, a nulidade e ilegalidades que alterem ou possam alterar o resultado financeiro do contrato constituem fundamento de recusa do Visto.

CONTRATAÇÃO IN HOUSE / FORMA DE PRESTAÇÃO DE CAUÇÃO / PAGAMENTO ANTES DO VISTO E CONSEQUÊNCIAS LEGAIS

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Acórdão nº 052/2011 - 1ª S/SS

Processo nº: 1840/2010

1ª Secção em Subsecção – 21/06/2011

Sumário:

- 1. De harmonia com o disposto no art.º 4.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais), os municípios estão sujeitos às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e aos princípios e regras orçamentais e de estabilidade orçamental.
- 2. Nos termos do art.º 42.º, n.º 6, al. b) da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (LEO), nenhuma despesa pode ser autorizada sem que disponha de inscrição orçamental e tenha cabimento na respetiva dotação.
- 3. De acordo com o disposto nos pontos 2.3.1 e 2.3.3 do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, no plano plurianual de investimentos (PPI) devem ser discriminados os projetos e/ou as ações que impliquem despesas orçamentais a realizar por investimentos, só podendo ser realizados os que nele estejam inscritos e até ao montante da dotação em "Financiamento definido para o ano em curso".
- 4. As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente (cfr. al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL).

187

- 5. O município, ao autorizar a celebração do contrato e a despesa correspondente, sem estarem assegurados os financiamentos previstos no PPI, e tendo a informação de cabimento prestada, um valor meramente formal, violou as disposições do art.º 42.º, n.º 6, al. b) da LEO a que estava sujeito por força do art.º 4.º, n.º 1 da Lei das Finanças Locais bem como o ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL.
- 6. As violações de lei referidas implicam a existência de encargos sem cabimento em verba orçamental própria, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

INSCRIÇÃO ORÇAMENTAL / CABIMENTO ORÇAMENTAL / INFORMAÇÃO DE CABIMENTO / DOTAÇÃO ORÇAMENTAL / PROGRAMA PLURIANUAL / FINANCIAMENTO / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: António Manuel dos Santos Soares

Acórdão nº 057/2011 - 1ª S/SS

Processo nº: 364/2011

1ª Secção em Subsecção - 11/07/2011

- No exercício de poderes discricionários, designadamente em matéria de aquisição e fixação do valor de compra de um bem imóvel, a Administração Pública está balizada por critérios de competência e outros fixados na lei, pelo respeito pelas finalidades das normas e pelos princípios gerais a que se subordina a atividade administrativa, por exemplo o dever de fundamentação e o princípio da concorrência.
- 2. As despesas com a aquisição, administração e utilização dos bens imóveis devem, ainda, satisfazer os requisitos de economia, eficiência e eficácia, especialmente quando envolvam um dispêndio significativo de dinheiros públicos [vd. al. c) do n.º 6 do art.º 42.º da

- Lei do Enquadramento Orçamental (LEO) e art.º 3.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto (RJPIP)].
- 3. A violação dos princípios da fundamentação, da transparência e da concorrência consagrados nos art.ºs 124.º e 125.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), no art.º 7.º e n.ºs 1 e 2 do art.º 8.º do RJPIP, e a violação do n.º 2 do art.º 3.º do RJPIP e a al. c) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO, constituem fundamento da recusa do visto, nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

PODER DISCRICIONÁRIO / MINUTA / CONTRATO DE COMPRA E VENDA / BEM IMÓVEL / PRINCÍPIO DA FUNDAMENTAÇÃO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: João Figueiredo

Acórdão nº 061/2011 - 1ª S/SS

Processo nº: 1266/2011

1ª Secção em Subsecção – 28/09/2011

Sumário:

- 1. O artigo 164.º, n.º 2, do CCP prevê que os programas de concurso possam exigir a apresentação de certificados que atestem o respeito por normas de garantia de qualidade ou de gestão ambiental, enquanto documentos destinados à qualificação dos candidatos no âmbito de um concurso limitado por prévia qualificação. Atenta a formulação legal, estamos, neste âmbito, em face de elementos destinados à avaliação dos concorrentes e não à avaliação das propostas.
- 2. No entanto, o artigo 57.°, n.º 1, alínea c), do CCP permite que o programa do procedimento exija que as propostas sejam integradas por documentos "que contenham os termos ou

189

condições, relativos a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, aos quais a entidade adjudicante pretende que o concorrente se vincule". Entende-se que essa exigência pode envolver a necessidade de comprovar a detenção de certificações, mas, nesta hipótese, apenas na medida em que o caderno de encargos refira que determinados processos ou métodos a aplicar na concreta obra devem estar certificados de acordo com determinadas normas.

- 3. No caso, o caderno de encargos descreveu tão só objetivamente as condições a observar em obra, não tendo estabelecido a necessidade de os concorrentes se vincularem a qualquer sistema normativo de gestão da qualidade, de gestão de segurança ou de gestão ambiental, que seja objeto de certificação.
- 4. A exigência constante do Programa de Concurso foi ilegalmente formulada, por violação do disposto no artigo 57.º, n.º 1, alínea c), do CCP, uma vez que não tem correspondência com quaisquer exigências técnicas do caderno de encargos. De resto, teriam sempre que ser especificadas as concretas certificações necessárias, o que, no caso, também não foi minimamente determinado.
- 5. Essa exigência, estabelecida sem base legal e justificativa, traduziu-se numa redução do universo de concorrentes, violando o princípio da concorrência estabelecido no artigo 1.º, n.º 4, do CCP.
- 6. No caso, foram excluídas 7 das propostas apresentadas ao concurso por não integrarem o documento exigido no Programa de Concurso. Devendo entender-se que o documento foi ilegalmente exigido, falece o fundamento para a exclusão das referidas propostas, as quais deveriam ter sido admitidas e avaliadas para efeitos de adjudicação.
- 7. Considerando que o critério de adjudicação era o do mais baixo preço, e que 5 das propostas excluídas apresentaram preço mais baixo do que o preço da proposta adjudicatária, fácil é concluir que, a serem admitidas e avaliadas as propostas excluídas, com um elevado grau de probabilidade outra deveria ou poderia ter sido a adjudicação. Assim, se não tivessem ocorrido as violações de lei referidas, é muito provável que tivesse sido obtido um resultado financeiro diferente, com melhor proteção dos interesses financeiros públicos.

8. As ilegalidades que alterem, ou possam alterar, o resultado financeiro dos procedimentos e dos contratos constituem fundamento da recusa de visto, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES / CADERNO DE ENCARGOS / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / CONTRATO DE EMPREITADA / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / DOCUMENTOS / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PROGRAMA DE CONCURSO / QUALIDADE AMBIENTAL / RECUSA DE VISTO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes

Acórdão nº 066/2011 - 1ª S/SS

Processo nº: 1265/2011

1ª Secção em Subsecção – 07/11/2011

- 1. As universidades de natureza fundacional são instituições públicas, integrando a Administração Pública e regendo-se pelo direito privado, nomeadamente no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal.
- 2. As fundações universitárias não são entidades adjudicantes à luz do Código dos Contratos Públicos (CCP), mas são organismos de direito público à luz e para efeitos do direito comunitário. E, portanto, à luz e para efeitos do direito comunitário, são entidades adjudicantes.
- 3. Face ao direito comunitário da contratação pública, os contratos de empreitadas de obras públicas, celebrados pelas universidades de natureza fundacional, cujo valor seja inferior aos limiares comunitários, mas que sejam relevantes para o funcionamento do mercado interno, devem observar os princípios inscritos e derivados do Tratado, nomeadamente o princípio da igualdade, da

- concorrência e da transparência.
- 4. A avaliação sobre se um concreto contrato é relevante para o funcionamento do mercado interno e, por isso, deve observar tais princípios, depende da ponderação das circunstâncias concretas de cada caso, a fazer segundo regras jurídicas. No caso concreto, face ao valor do contrato, para essa avaliação releva o disposto na al. a) do art.º 19.º do CCP.
- 5. O respeito pelos princípios em causa, em particular pelo princípio da concorrência, implica que se garanta aos interessados em contratar o mais amplo acesso aos procedimentos, através da transparência e da publicidade adequada.
- 6. Os princípios da igualdade, da transparência e da concorrência exigiam no caso presente, face ao valor envolvido e a critérios fixados pela lei, que a formação do contrato tivesse sido objeto de adequada publicitação.
- 7. A violação dos princípios da transparência, igualdade e concorrência consagrados na Constituição, no Código do Procedimento Administrativo (CPA), no direito comunitário originário e derivado e na Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, é suscetível de alterar o resultado financeiro do procedimento, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), sem prejuízo do uso da faculdade prevista no n.º 4 do referido preceito legal.

UNIVERSIDADE / FUNDAÇÃO / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / DIREITO COMUNITÁRIO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PUBLICIDADE DE CONCURSO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Conselheiro Relator: João Figueiredo

Acórdão nº 071/2011 - 1ª S/SS Processo nº: 963, 964 e 1696/2011

1ª Secção em Subsecção – 20/12/2011

Sumário:

- 1. As decisões de exclusão da única proposta apresentada no concurso público, de não adjudicação e de extinção do procedimento foram tomadas ao abrigo dos artigos 28.°, n.° 1 e 30.°, n.° 1, al. a) do Programa de Concurso e 70.°, n.° 2, als. b) e f) e 79.°, n.° 1, al. b) do Código dos Contratos Públicos (CCP).
- 2. O motivo fundamental conducente àquelas decisões foi o facto de "na única proposta apresentada, o pacto social e o respetivo acordo parassocial nela incluídos, [corresponderem] a uma completa e absoluta secundarização e até total paralisação do interesse público maioritário, que em função de tais minutas contratuais, a serem aceites, ficaria reduzido a um papel meramente simbólico e inoperante no quadro da gestão de tal sociedade, em benefício do interesse incontrolável do consórcio privado proponente."
- 3. A decisão de proceder a ajuste direto para a formação dos contratos baseou-se no disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, segundo o qual "qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando (...) [e]m anterior concurso público, concurso limitado por prévia qualificação ou diálogo concorrencial, todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas, e desde que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele procedimento."
- 4. A imposição de um texto de pacto social e a consequente alteração do modelo de avaliação das propostas configuram uma alteração substancial do caderno de encargos colocado a concurso, violando o disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP.
- 5. O não convite, no procedimento por ajuste direto, do concorrente excluído e único concorrente no concurso público, viola o disposto no n.º 3 do art.º 24.º do CCP.

193

- 6. A não previsão, no modelo de avaliação constante dos documentos do concurso, de escalas de pontuação para cada fator ou subfator elementar da avaliação, viola o disposto no n.º 3 do art.º 139.º e na al. n) do n.º 1 do art.º 132.º do CCP.
- 7. A exigência de capacidades técnicas e financeiras aos concorrentes, no modelo de avaliação das propostas, designadamente a experiência do candidato em atividades que constituam o objeto da sociedade gestora e as habilitações literárias e experiência profissional da sua equipa técnica e de gestão, viola o disposto no n.º 1 do art.º 75.º do CCP.
- 8. A exigência de apresentação do alvará adequado à realização das obras públicas com a proposta constitui, igualmente, uma violação do disposto no n.º 2 do art.º 81.º do CCP, que prevê que tal exigência só pode ser colocada ao concorrente adjudicatário. Esta violação de lei também ocorreu no ajuste direto subsequente (cfr. art.º 126.º, n.º 3 do CCP).
- 9. Do desrespeito pelo disposto na al. b) do n.º 1 e do n.º 3 do art.º 24.º do CCP, resulta que os contratos não poderiam ter sido formados mediante um procedimento por ajuste direto. Face à natureza dos contratos e valores envolvidos, os mesmos deveriam ter sido precedidos de concurso público ou de concurso público limitado por prévia qualificação.
- 10. A ausência de concurso, quando obrigatório, implica a falta de um elemento essencial da adjudicação, que determina a respetiva nulidade, nos termos do art.º 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA).
- 11. A nulidade é fundamento de recusa de visto, de acordo com o disposto na al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
- 12. As violações do n.º 3 do art.º 139.º, da al. n) do n.º 1 do art.º 132.º, do n.º 1 do art.º 75.º, do n.º 2 do art.º 81.º e do n.º 3 do art.º 126.º do CCP, são suscetíveis de alterar o resultado financeiro do concurso, bem como do subsequente ajuste direto, o que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. c) da LOPTC.

CONTRATO DE EMPREITADA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / ÁREA DE LOCALIZAÇÃO EMPRESARIAL / PACTO

SOCIAL / ADJUDICAÇÃO / AJUSTE DIRETO / CONCURSO PÚBLICO / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / ALTERAÇÃO / CADERNO DE ENCARGOS / AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CAPACIDADE TÉCNICA E FINANCEIRA / ALVARÁ / ELEMENTO ESSENCIAL / NULIDADE / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: João Figueiredo

Acórdão nº 001/2011 - 1ª S/PL Recurso Ordinário nº 004/2010 Processo nº: 1807/2009 1ª Secção em Plenário – 21/01/2011

Sumário:

- A autoridade do caso julgado não se confunde com a exceção do «caso julgado», pois esta última visa o efeito negativo da inadmissibilidade da segunda ação, perfilando-se o caso julgado como óbice a nova decisão de mérito;
- 2. Nos termos do art.º 498.º, do Código de Processo Civil, a verificação de "caso julgado exige a identidade de sujeitos, a verificação da identidade de pedidos, a similitude de pretensões do autor e peticionante e de efeitos jurídicos pretendidos;

«In casu», conquanto exista identidade subjetiva, os pedidos, nos planos factual e do efeito jurídico pretendido, embora relacionáveis, não são idênticos:

- Inverifica-se, pois, a figura jurídico-processual da «autoridade do caso julgado» e, inerentemente, a violação de alguma norma constitucional, designadamente, a vertida no art.º 282.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa;
- 3. Os princípios constitucionais da confiança e segurança jurídica não obstam a que sobre materialidade idêntica incidam decisões de sentido contrário, possibilidade escorada no princípio da independência do julgador, com tradução na obrigação dos juízes

decidirem, nos termos da lei e segundo a sua convicção e responsabilidade [a dimensão irredutível do exercício da função jurisdicional];

- 4. A ausência de jurisprudência uniformizada e a existência de decisões com sentido idêntico ao do anexo recorrido forçam a concluir pela não violação dos princípios da confiança e segurança jurídica, extraíveis do art.º 2.º, da Constituição da República Portuguesa;
- 5. O Protocolo em causa identifica-se como um verdadeiro contrato público de aquisição onerosa de serviços, abrigando-se à definição contida no art.º 450.º, do Código dos Contratos Públicos, e submetendo-se ao regime legal neste plasmado;

Reveste-se, ainda, de natureza administrativa;

- 6. A verificação da relação «*in house*» subordina-se à ocorrência, de modo cumulativo, dos requisitos previstos no art.º 5.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Código dos Contratos Públicos;
- 7. A administração Regional de Saúde do Centro, IP, entidade adjudicante no caso em apreço, não exerce, por si, ou conjuntamente com as demais entidades públicas associadas, sobre o SUCH, um controlo análogo ao exercido sobre os Serviços que a integram;
 - Deste modo, o Protocolo em causa subordina-se às regras da contratação pública contidas na parte II do Código dos Contratos Públicos:
- 8. Porque os Pareceres n. os 145/2001 e 1/95, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, foram emitidos em tempo anterior à publicação das Diretivas n. os 2004/18/CEE e 2004/17/CEE do Código dos Contratos Públicos e, sublinhe-se, são anteriores à introdução do novo modelo estatutário dos Hospitais públicos [consagra a sua natureza empresarial], a doutrina aí expendida enferma de alguma falta de atualidade;
- 9. O Protocolo em causa, porque não precedido de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação, infringe o disposto no art.º 20.º, n.º 1, al. b), do C.C.P.;
 - A ausência de concurso, de carácter obrigatório, integra a falta de um elemento essencial da adjudicação que, por seu turno, enforma a nulidade a que se reporta o art.º 133.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo;

10. A nulidade invocada constitui fundamento da recusa do Visto [vd. art.º 44.º, n.º 3, al. a), da Lei n.º 98/97, de 26.08].

INTANGIBILIDADE DO CASO JULGADO / PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO DE CONFIANÇA / UNIFORMIDADE OU ESTABILIDADE JURISPRUDENCIAL / FORMAÇÃO DO CONTRATO / PARTE II DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / CONTRATAÇÃO IN HOUSE / ILEGALIDADE CONDICIONADORA DO VISTO / PROTOCOLO

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Acórdão nº 002/2011 - 1ª S/PL Recurso Ordinário nº 017/2010 Processo nº: 1022/2010 1ª Secção em Plenário – 21/01/2011

Sumário:

- 1. Os requisitos de habilitação técnica dos concorrentes nos documentos que disciplinam os concursos deve refletir, de forma clara, as possibilidades a que se referem as disposições do art.º 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, devendo fazer-se constar, em regra, do programa de concurso a exigência constante do n.º 1 ou as duas hipóteses, em alternativa, resultantes dos n.º 1 e 2 do mesmo artigo.
- 2. A exigência da posse de alvará de construção com a classificação como empreiteiro geral ou construtor geral da 1.ª categoria, em classe correspondente ao valor global da proposta, viola o disposto no art.º 31.º, n.º 1, a qual conduziu, real ou potencialmente, a uma redução ilegal do universo de potenciais candidatos e, por essa via, a uma provável alteração do resultado financeiro do procedimento.
- 3. A violação de lei mencionada é fundamento de recusa de visto, nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC). Contudo, face às

197

concretas circunstâncias do caso, e no uso da faculdade prevista no n.º 4 do mesmo artigo, poderia conceder-se o visto com recomendações.

- 4. O caderno de encargos do procedimento de formação de contratos de empreitada de obras públicas deve ser integrado pelo projeto de execução, o qual deve ser acompanhado ou deve incluir uma lista completa de todas as espécies de trabalho necessárias à execução da obra a realizar e do respetivo mapa de quantidades.
- 5. Não existindo no projeto de execução tal lista e mapa de quantidades, documentos também fundamentais para uma correta aferição de erros, omissões, trabalhos a mais e atribuição de responsabilidades, deve concluir-se que inexiste projeto de execução, o que viola o disposto no art.º 43.º, n.ºs 1, 4, al. b) e 7 do Código dos Contratos Públicos (CCP).
- 6. A entidade adjudicante deve demonstrar fundamentadamente que os elementos previstos no n.º 5 do art.º 43.º do CCP, inexistindo, não se revelam necessários à boa elaboração do projeto de execução e posterior execução da obra, sob pena de violação daquele normativo legal.
- 7. A violação dos n.ºs 1, 4, 5 e 7 do art.º 43.º do CCP constitui, com base no disposto nas als. a), c) e d) do n.º 8 do art.º 43.º do CCP e na al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC, fundamento para recusa de visto.

CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / LOCAÇÃO OPERACIONAL / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes

Acórdão nº 005/2011 - 1ª S/PL Recurso Ordinário nº 020/2010 Processo nº: 922/2009 1ª Secção em Plenário – 22/03/2011

Sumário:

1. Nos termos da normação contida na Lei n.º 2/2007, de 15.1. [Lei das Finanças Locais, reguladora do regime financeiro dos Municípios e das Freguesias, no seu art.º 4.º], Lei n.º 91/2001, de 20.9. [Vd. art.º 42.º, n.º 6, redação dada pela Lei n.º 48/2004, de 24.8] e, bem assim, no n.º 2.3.1, do POCAL [Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99], nenhuma despesa será autorizada ou paga, sem que, cumulativamente, o facto gerador da mesma observe as normas legais aplicáveis, aquela [despesa] disponha de inscrição orçamental e cabimentação na correspondente dotação e satisfaça os princípios da economia, eficiência e eficácia;

Acresce que o Plano Plurianual de Investimentos deverá indicar a fonte de financiamento de cada projeto ou ação a executar com recurso a suporte financeiro externo à autarquia local [Vd. n.º 2.3.1., do POCAL];

- O Plano Plurianual de Investimentos, real instrumento de gestão previsional, não deve cingir-se a uma inscrição meramente formal de encargos e fontes de financiamento, exigindo-se, assim, que as receitas identificadas assegurem, efetivamente, a satisfação das obrigações previstas;
- 3. Na ausência dos pressupostos contidos no art.º 97.º [o conhecimento do objeto da ação depende da decisão sobre matéria da competência do Tribunal Criminal ou do Tribunal Administrativo] e 276.º, n.º 1, al. c) [suspensão da instância fundada em razões tidas por adequadas], do Código do processo Civil, e atenta a singularidade da tramitação dos processos em sede de fiscalização prévia [Vd. art.º 81.º A 85.º, da LOPTC], não há lugar a suspensão da instância;
- 4. A assunção de uma despesa decorrente da celebração de um contrato de empreitada sem que se mostre assegurado o respetivo financiamento [a inscrever no PPI] constitui um ato que infringe o disposto nos nºs 2.3.4.2 e 2.6.1., do POCAL, e no art.º 42.º, n.º 6,

199

- da Lei n.º 91/2001, de 20.8 [Lei de Enquadramento Orçamental], normas que assumem natureza financeira.
- 5. A desconformidade dos atos e contratos que impliquem encargos sem cabimentação orçamental ou violação direta de normas financeiras constitui fundamento de recusa do visto [Vd. art.º 44º., nº 3, al. B), da LOPTC].

DESPESA PÚBLICA / LEI DAS FINANÇAS LOCAIS / SUSPENSÃO DA INSTÂNCIA / ILEGALIDADES E CONSEQUÊNCIAS

Conselheiro Relator: Alberto Brás Fernandes

Acórdão nº 008/2011 - 1ª S/PL Recurso Ordinário nº 004/2011 Processo nº: 1554/2010 1ª Secção em Plenário – 12/04/2011

- 1. Em matéria de fiscalização prévia, é possível ao juiz de recurso proceder à reapreciação da matéria de facto, ampliando-a, quando estejam em causa elementos novos trazidos ao processo que sejam relevantes para a questão a decidir.
- 2. A interpretação das exceções à obrigatoriedade de utilização de procedimentos concursais deve ser "estrita", ou seja, deve garantir a máxima salvaguarda da concorrência.
- 3. Isso implica que se avaliem com rigor as exceções à regra concorrencial, verificando-se escrupulosamente se ocorreu efetivamente cada um dos pressupostos exigidos na lei.
- 4. Implica também um acrescido dever de fundamentação do ato que assente na verificação da exceção, ao qual se impõe que, para além de a invocar em termos de direito, a demonstre em termos factuais. A circunstância de o ato que aplicou a exceção invocada não conter, de forma suficiente, a explicitação e a demonstração da verificação

- de cada um dos pressupostos legais da referida exceção constitui uma insuficiência de fundamentação, que, nos termos da lei, equivale à falta de fundamentação e origina a ilegalidade desse ato-cfr. artigo 125.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo.
- 5. Verifica-se urgência imperiosa quando um procedimento necessite de ser acelerado para a conclusão de obras públicas cuja demora originária, para o Estado, o pagamento de elevados encargos financeiros, tanto maiores quanto maior for o atraso verificado.
- 6. O processo de construção dos acessos viários ao novo Hospital de Braga decorreu durante vários anos, tendo existido tempo mais do que suficiente para a realização de um procedimento concursal.
- 7. Enquanto processo que envolveu várias entidades, houve falhas relevantes de gestão, coordenação e responsabilização que conduziram à impossibilidade de desenvolver o procedimento concorrencial exigido.
- 8. Essas falhas não podem, no caso, ser imputadas à concreta entidade adjudicante, a qual, a partir do momento em que lhe foi atribuída a responsabilidade por todo o processo, agiu com razoável celeridade, ajustando a sua atuação ao estritamente necessário.
- 9. Apesar das graves falhas de coordenação, as circunstâncias do caso apontam para a verificação concreta dos pressupostos estabelecidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, no que concerne à entidade adjudicante, legitimando o recurso ao ajuste direto.
- 10. Assim, é dado provimento ao recurso, concedendo o visto ao contrato, mas recomendando ao Estado:
 - Uma real coordenação e monitorização dos projetos que envolvem várias entidades:
 - A salvaguarda de processos concorrenciais relativamente à construção das restantes fases da Variante à EN 103;
 - O apuramento de responsabilidades caso o Estado seja forçado a pagar compensações por atrasos na abertura do Hospital.

AJUSTE DIRETO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / ILEGALIDADE / MATÉRIA DE RECURSO / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / REAPRECIAÇÃO DO PROCESSO / URGÊNCIA

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes

Acórdão nº 011/2011 - 1ª S/PL Recurso Ordinário nº 003/2011 Processo nº: 1551/2010

1ª Secção em Plenário - 03/05/2011

- De acordo com o disposto no artigo 52.º, n.º 2, do DL n.º 72-A/2010 de 18 de junho, pode adotar-se o procedimento de concurso público urgente, previsto nos artigos 155.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos (CCP), na celebração de contratos de empreitada, desde que:
 - a) Se trate de um projeto cofinanciado por fundos comunitários;
 - b) O valor do contrato seja inferior ao referido na al. b) do artigo 19.º do CCP, e
 - c) O critério de adjudicação seja o do mais baixo preço.
- 2. A observância dos pressupostos referidos no artigo 52.º, n.º 2, do citado DL n.º 72-A/2010 constitui um mecanismo excecional de aplicação, às empreitadas de obras públicas, do concurso público urgente previsto no art.º 155.º e seguintes do CCP, uma vez que, por um lado, aquele diploma legal regula matérias relativas à execução do Orçamento do Estado para 2010 e não matérias relativas a empreitadas de obras públicas e, por outro lado, o concurso público urgente, previsto no CCP, tem o seu âmbito de aplicação dirigido à celebração de um contrato de locação, ou de aquisição de bens móveis ou de serviços de uso corrente;
- 3. A adoção do procedimento referido em I, pressupõe a verificação de uma situação de urgência, a qual tem a ver com casos em que a

Administração se vê confrontada com uma circunstância de risco ou perigo iminente e atual que ameace seriamente a satisfação de certo interesse público ou a satisfação prioritária de certos interesses coletivos.

- 4. Nos termos do art.º 63.º, n.º 2, do CCP, na fixação do prazo para a apresentação das propostas, deve ser tido em conta o tempo necessário à sua elaboração, em função da natureza, das características, do volume e da complexidade das prestações objeto do contrato a celebrar, bem como a necessidade de prévia inspeção ou visita a locais ou a equipamentos por forma a permitir a sua elaboração em condições adequadas e de efetiva concorrência.
- 5. No caso de se tratar de um procedimento tendente à celebração de um contrato de empreitada de obras públicas, o prazo mínimo para a apresentação de propostas é de 20 dias, só podendo ser reduzido a 9 dias, no caso de manifesta simplicidade dos trabalhos, tudo de harmonia com o disposto no art.º 135.º, n.º1, do CCP.
- 6. O prazo de 48 horas concedido para a apresentação de propostas é insuficiente para a elaboração completa, fundamentada e consistente de propostas e não permite o acesso ao concurso do mais vasto leque possível de concorrentes, o que acarreta a inobservância dos princípios da igualdade, da transparência, da proporcionalidade e da concorrência;
- 7. A utilização do procedimento de concurso público urgente, nos termos referidos no ponto anterior, e sem se verificar uma situação de urgência, tal como referida acima no ponto III, não garante o respeito pelos princípios da legalidade, da proporcionalidade, da igualdade e da concorrência, o que é suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato e constitui o fundamento de recusa do visto estabelecido na alínea c), do n.º 3, do artigo 44.º, da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto;
- 8. A inclusão, no mapa de quantidades, de marcas comerciais desacompanhadas da expressão "ou equivalente" viola o disposto no artigo 49.º, n.ºs 12 e 13, do CCP e, sendo suscetível de afetar negativamente a concorrência, constitui ilegalidade que pode alterar o resultado financeiro do contrato, o que tipifica o fundamento de recusa de visto estabelecido no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da citada Lei n.º 98/97 de 26 de agosto.

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / CONCURSO PÚBLICO URGENTE / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PARA 2010 / URGÊNCIA / PRAZO / APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / MARCAS E PATENTES

Conselheiro Relator: António Manuel dos Santos Soares

Acórdão nº 017/2011 - 1ª S/PL Recurso Ordinário nº 022/2011 Processo nº: 270/2011

1ª Secção em Plenário – 12/07/2011

- 1. Um Hospital EPE é uma pessoa coletiva criada para satisfazer necessidades de interesse geral, que tem um modelo de financiamento e de gestão que preenche os requisitos estabelecidos no artigo 1.º, n.º 9, al. c) da Diretiva n.º 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, e é uma entidade adjudicante nos termos da al. a), do n.º 2, do artigo 2.º, do Código dos Contratos Públicos (CCP);
- 2. À formação de contratos a celebrar pelos hospitais EPE, não é aplicável a Parte II do CCP, face ao disposto no artigo 5.°, n.° 3, do mesmo Código, mas são aplicáveis os princípios da igualdade, da transparência e da concorrência previstos no n.º 4, do artigo 1.º do dito CCP, bem como os princípios gerais da atividade administrativa e as normas que concretizem preceitos constitucionais constantes do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e, ainda, eventualmente, normas do CPA, com as necessárias adaptações (artigo 5.°, n.º 6, do CCP);
- 3. Só através de procedimentos concorrenciais abertos, e respeitando princípios como os da igualdade e da concorrência, é que se garante a todos os potenciais interessados em contratar, quer o mais vasto acesso aos procedimentos, quer a mais ampla observância de outros

- princípios que estão intimamente relacionados com aqueles: o da transparência e o da publicidade;
- 4. Ainda que não sejam aplicáveis os procedimentos estabelecidos nas Diretivas comunitárias e no Código dos Contratos Públicos, as entidades públicas estão obrigadas a adotar procedimentos de contratação que salvaguardem o respeito pelos princípios acima indicados e, designadamente, o da concorrência;
- 5. Ao celebrar um contrato de empreitada, no valor de 1.974.930,99 € e com um prazo de execução de noventa dias, precedido de ajuste direto, com convite a três entidades, não cumpriu o Hospital de S. João EPE os princípios da igualdade, da transparência e da concorrência cuja observância é imposta pelos artigos 1.º, n.º 4 e 5.º, n.º 6, do CCP, pelos artigos 81.º, al. f), 99.º, al. a) e 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e, ainda, pelas Diretivas comunitárias, nomeadamente pela Diretiva n.º 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de março;
- 6. De harmonia com o ponto 2.1.2 da Comunicação Interpretativa da Comissão Europeia, publicada no JOUE n.º C 179/2, de 1 de agosto de 2006, relativa ao direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos ou só parcialmente abrangidos pelas Diretivas comunitárias, a decisão sobre o meio mais apropriado de publicitação dos seus contratos incumbe às entidades adjudicantes, mas a sua escolha deve ser sustentada numa avaliação da relevância do contrato para o mercado interno, tendo especialmente em conta o seu objeto, o seu valor e as práticas habituais no sector em questão, assegurando a publicidade adequada para garantir a abertura à concorrência dos contratos;
- 7. Não é nulo, por falta de fundamentação de facto e de direito, o acórdão recorrido quando refere que, para a dimensão do mercado português, uma aquisição no valor de cerca de 2 milhões de euros, não respeita o princípio da concorrência, uma vez partiu da consideração da matéria de facto dada por assente e de que o contrato havia sido antecedido de um procedimento de ajuste direto, com convite a três entidades;
- 8. A realização de procedimentos concorrenciais e não discriminatórios tem em vista proteger o interesse financeiro que está na base da escolha da proposta que melhor se ajusta, económica e eficientemente, aos interesses da entidade pública adjudicante, pelo que a inobservância de princípios basilares da contratação

pública constitui ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato;

9. A desconformidade dos contratos com a lei em vigor, que implique ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato constitui fundamento de recusa de visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, al. c), da Lei nº 98/97 de 26 de agosto.

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / HOSPITAL / ENTIDADE PÚBLICA EMPRESARIAL / REGULAMENTO INTERNO DE COMPRAS / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / DIRETIVA N.º 2004/18/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 31 DE MARÇO

Conselheiro Relator: António Manuel dos Santos Soares

Acórdão nº 019/2011 - 1ª S/PL Recurso Ordinário nº 027/2011 Processo nº: 1833/2011

1ª Secção em Plenário - 12/07/2011

- 1. De acordo com o disposto no artigo 75.º, n.º 1, do CCP, os fatores e eventuais subfatores que densificam o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, devem abranger todos, e apenas, os aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, não podendo dizer respeito, direta ou indiretamente, a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes:
- Sendo o critério de adjudicação, o da proposta economicamente mais vantajosa, viola o disposto no artigo 75.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP), a inclusão, nesse critério, de um fator relativo à "experiência em serviços similares", pontuável com a ponderação de 10%;

- 3. A apresentação, na proposta, de uma lista de preços unitários que não contempla os preços de todos os serviços objeto do contrato, viola o disposto nos artigos 96.º, n.º 1, al. d) e 97.º, n.º 1, do CCP, uma vez que não permite determinar o preço contratual a pagar pela entidade adjudicante pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do referido contrato;
- 4. A ilegalidade referida no ponto III, determina a nulidade do contrato, nos termos do n.º 1, do mencionado artigo 96.º, do CCP;
- 5. Tendo sido junta pela recorrente, com as alegações de recurso, uma Adenda ao contrato, onde se refere que os serviços, cujo preço unitário não havia sido indicado, são realizados pela adjudicatária a preço zero ou nulo, fica suprida a ilegalidade resultante da violação do citado artigo 96.º, n.º 1, do CCP;
- 6. É de conceder o visto a um contrato, com recomendações, quando inexista registo de recomendações relativas às matérias supra indicadas nos pontos II e III e, simultaneamente, haja a convicção de que o estabelecimento de uma recomendação será suficiente para que, no futuro, não voltem a ocorrer as mesmas ilegalidades.

CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / FATOR E SUBFATOR / EXPERIÊNCIA DOS CONCORRENTES / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SIMILARES / PREÇO UNITÁRIO

Conselheiro Relator: António Manuel dos Santos Soares

Acórdão nº 022/2011 - 1ª S/PL Recurso Ordinário nº 033/2011 Processo nº: 374, 375 e 376/2011 1ª Secção em Plenário – 12/07/2011

Sumário:

Aos serviços de saúde e de carácter social, incluídos na categoria
 da Tabela constante do Anexo VII ao Regulamento (CE) n.º

- 213/2008, da Comissão, de 28 de novembro de 2007, (que alterou a tabela constante Anexo II B à Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004), corresponde a nomenclatura CPV, com os números de referência 74511000-4 e de 85000000-9 a 85323000-9 (exceto 85321000-5 e 85322000-2).
- 2. Aos serviços de colocação e fornecimento de pessoal, incluídos na categoria 22, da Tabela constante do Anexo VII ao Regulamento (CE) n.º 213/2008, da Comissão, de 28 de novembro de 2007, mencionado no ponto anterior, corresponde a nomenclatura CPV, com os números de 79600000-0 a 79635000-4 (exceto 79611000-0, 79632000-3, 79633000-0) e de 98500000-8 a 98514000-9.
- 3. Tipificam contratos de colocação e fornecimento de pessoal médico, enquadrados na categoria 22, da Tabela indicada no ponto anterior, e com o número de referência CPV 79625000-1 e não contratos de prestação de serviços médicos, com a referência CPV 85121200-5 aqueles que foram celebrados entre a Maternidade Alfredo da Costa (MAC) e as empresas "Morpheus Anestela, Lda.", "Fridana Serviços Médicos, Lda." e "Sucesso 24 horas, Lda.", tendo em vista a colocação e o fornecimento, por estas, de pessoal médico anestesiologista, para prestação de serviços médicos na MAC;
- 4. Os contratos referidos no ponto anterior, celebrados pela MAC não estão abrangidos pela exceção prevista na alínea f), do n.º 4, do art.º 5.º, do Código dos Contratos Públicos (CCP), pelo que lhes é aplicável a Parte II deste Código.
- 5. Os contratos mencionados no ponto III, porque envolvem a colocação e o fornecimento de pessoal médico e não a realização de um trabalho específico, de natureza excecional, nem a disponibilização de prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, não podem ser incluídos em qualquer das modalidades de contratos de prestação de serviços previstas no art.º 35.º, da Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro.
- 6. De acordo com o disposto no art.º 35.º, n.º 2, al. a) da mencionada Lei n.º 12-A/2008, os contratos de prestação de serviços só podem ser celebrados se observarem o regime legal de aquisição de serviços.
- 7. Face ao disposto no art.º 36.º, n.º 1, da Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro, são nulos os contratos de prestação de serviços celebrados

- com violação dos requisitos previstos nos n.ºs 2 e 4 do art.º 35.º do mesmo diploma legal.
- 8. Tendo em conta o seu valor, bem como o disposto no artigo 20.º, n.ºs 1, als. a) e b) e 3, do Código dos Contratos Públicos, os contratos mencionados no ponto III deveriam ter sido precedidos de concurso público, ou de concurso limitado por prévia qualificação, e não de ajuste direto.
- 9. A omissão da realização de concurso público, ou de concurso limitado por prévia qualificação, quando obrigatórios, acarreta a nulidade do ato de adjudicação e do subsequente contrato, por preterição de um elemento essencial, nos termos do artigos 133.°, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo e 284.°, n.º 2, do CCP.
- A existência de nulidade constitui fundamento de recusa de visto, nos termos do disposto no artigo 44.º, n.º 3, al. a), da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / SERVIÇO DE SAÚDE E DE CARÁTER SOCIAL / COLOCAÇÃO E FORNECIMENTO DE PESSOAL MÉDICO / VOCABULÁRIO COMUM DOS CONTRATOS PÚBLICOS / CONCURSO PÚBLICO / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / AJUSTE DIRETO / REGULAMENTO (CE) N.º 213/2008, DA COMISSÃO, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2007 / DIRETIVA N.º 2004/18/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 31 DE MARCO

Conselheiro Relator: António Manuel dos Santos Soares

Acórdão nº 026/2011 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário nº 025/2011

Processo nº: 215/2011

1ª Secção em Plenário - 13/09/2011

- 1. Nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) tem por objeto "conceber, definir, gerir e avaliar o sistema nacional de compras públicas, com vista à racionalização dos gastos do Estado, à desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento, à simplificação e regulação do acesso e utilização de meios tecnológicos de suporte e à proteção do ambiente.".
- De acordo com o disposto no art.º 3.º, n.º 1 do mesmo diploma legal, o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), além da ANCP e das unidades ministeriais de compras (UMC), integra entidades compradoras vinculadas e voluntárias.
- 3. Integram o SNCP, na qualidade de entidades compradoras vinculadas, os serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos.
- 4. A prestação de serviços relativa a refeições confecionadas integra-se no domínio da contratação centralizada pela ANCP, nos termos do disposto na Portaria n.º 420/2009, de 20 de abril.
- No domínio da contratação centralizada, o Instituto Politécnico de Setúbal (IPS) deve ser considerado instituto público de regime especial e, como tal, deve se considerado entidade vinculada do SNCP.
- 6. Sendo a contratação centralizada de serviços de fornecimento de refeições confecionadas, através da ANCP, obrigatória para as entidades compradoras vinculadas, por força do disposto no art.º 5.º, n.ºs 1, 3 e 4 do Decreto-Lei n.º 37/2007, não deveria o IPS ter celebrado o contrato ora submetido a fiscalização prévia. Deveria, sim, ter efetuado a respetiva contratação, nos termos do acordoquadro celebrado pela ANCP.
- 7. O contrato celebrado em violação do disposto no n.º 4 do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, é nulo de harmonia com o estabelecido no

n.º 6 do mesmo artigo, o que constitui fundamento para a recusa de visto, nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

ACORDO-QUADRO / SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATO DE FORNECIMENTO / ENSINO SUPERIOR POLITÉCNICO / INSTITUTO PÚBLICO / ENTIDADE COMPRADORA VINCULADA / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: João Figueiredo

Acórdão nº 032/2011 - 1ª S/PL Recurso Ordinário nº 024/2011 Processo nº: 587/2011 1ª Secção em Plenário – 28/11/2011

Sumário:

1. As Entidades Hospitalares, E.P.E., criadas para satisfazer necessidades de interesse geral [mas sem carácter industrial e comercial], com titulares da administração, direção e fiscalização designados pelo Estado, a quem também cabe o correspondente financiamento e controlo da gestão, assumem-se como organismos de direito público e reais integradores da Administração Pública;

2.

a. Pese embora a parte II, do Código não seja aplicável à formação dos contratos a celebrar pelos Hospitais, E.P.E., com o valor reportado no art.º 5.º, n.º 3, als. a) e b), daquele diploma legal, tal não subentende, no caso em apreço, a não convocação dos princípios estruturantes da contratação pública [transparência, concorrência e igualdade] no domínio procedimental;

Desde logo, porque a adoção de tais princípios decorre de imperativos vertidos no art.º 5.º, n.º 6,do Código dos Contratos Públicos, [manda aplicar os princípios gerais da atividade administrativa, onde se incluem os reportados à transparência e igualdade] e em Diretiva Comunitária [n.º 2004/18/CE,

transposta para o Direito Interno Português [C.C.P.], é induzida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias [vd., entre o mais, proc.º C-458/03, Parking Brixen], obedece a doutrina sustentada no âmbito da Comissão Europeia [vd., a propósito, a Comunicação Interpretativa da Comissão – 2006/C-179/02, confirmada, depois, pelo TJCE, em Acórdão de 20.05.2010, proc.º T258/06], e, por último, porque a adoção dos mencionados princípios se apoia na indiscutível relevância do objeto do contrato em causa para as empresas sedeadas no espaço comunitário, e, mais restritamente, no espaço nacional [empreitada com relevância para o mercado interno];

 A dilucidação do conceito "relevância do contrato para o mercado interno" sobrevém, necessariamente, à ponderação de circunstâncias atinentes à natureza do objeto do contrato, ao valor deste, especificidade do sector onde opera e lugar de execução;

Considerando tais fatores e, ainda, o valor [€1 000 000,00] previsto no art.º 19.º, al. a), do Código dos Contratos Públicos, a partir do qual entidades identificáveis com as mencionadas em 1. se obrigam à realização de concurso, é coerente e equilibrado eleger o referido valor [€1 000 000,00] como eixo de aferição da relevância para o mercado interno de um determinado contrato, cuja formação não se subordine à parte II, do Código dos Contratos Públicos;

3.

a. Atenta a aplicabilidade do art.º 5.º, n.º 3, do Código dos Contratos Públicos, ao caso em apreço, reconhece-se a inexigibilidade do apelo a algum procedimento de cariz concursal, e, nomeadamente, ao concurso público;

Porém, face aos princípios estruturantes da contratação pública [concorrência, igualdade e transparência], vertidos no art.º 1.º, n.º 4, do Código dos Contratos Públicos, a entidade adjudicante está obrigada a assegurar a publicitação adequada do procedimento, a qual não se basta com o mero "Convite" a empresas previamente selecionadas por si e localizadas em região determinada;

b. A via procedimental seguida [traduzida em "Convite"], manifestamente "fechada", não garante a observância dos

financeiro do contrato: 5. A escolha do procedimento, porque subordinada a orientações predominantemente vinculado;

- princípios estruturantes da contratação pública [aí se destacando os da concorrência, da igualdade e da transparência], potenciando, assim, a alteração do resultado
- 4. O Regulamento para a Aquisição de Bens, Serviços e Contratação de Empreitadas, porque elaborado para assegurar a execução de uma lei e se dirige ao modo de funcionamento e organização de uma unidade orgânica, identifica-se como um instrumento normativo com carácter interno e complementar, logo, sem aptidão para obstar ao acionamento de normas de hierarquia superior e constantes da Constituição da República Portuguesa, Código de Procedimento Administrativo, Código dos Contratos Púbicos, e, ainda, de normas inscritas em Diretivas Comunitárias;
- jurisprudenciais e doutrinárias, à lei e princípios inerentes à contratação pública, assume-se como um ato administrativo
- 6. A orientação decisória expressa no Acórdão sob recurso assenta em factualidade e direito que a esclarecem, fundamentam e legitimam, não ocorrendo a nulidade a que se reporta o art.º 668.º, n.º 1, al. b), do Código de Processo Civil;
- 7. Ao Tribunal de Contas cabe a verificação da conformidade legal do ato gerador da despesa, seja no âmbito administrativo, seja no domínio financeiro:
- 8. A inobservância de princípios estruturantes da contratação pública [vd. art.º 1.º, n.º 4, do Código dos Contratos Públicos] e a violação de normas financeiras contidas na Lei de Enquadramento Orçamental conduzem à recusa do Visto [vd. art.º 44.º, n.º 3, als. b) e c), da Lei n.º 98/97, de 26.08].

NATUREZA JURÍDICA / ENTIDADE ADJUDICANTE PROCEDIMENTO ADOTADO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / DISCRICIONARIEDADE / FORMAÇÃO DO CONTRATO / REGULAMENTO / AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS / CONTRATO DE EMPREITADA / NULIDADE

Conselheiro Relator: Alberto Brás Fernandes

Acórdão nº 033/2011 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário nº 010/2011

Processo nº: 55/2011

1ª Secção em Plenário – 06/12/2011

- 1. O procedimento de concurso público urgente é um mecanismo de natureza excecional, que sacrifica interesses normalmente acautelados num procedimento ordinário de concurso público, e que, por isso, só deve ser utilizado em função de uma efetiva urgência que se sobreponha àqueles interesses e que, dessa forma, justifique a utilização dessa modalidade excecional. Por isso, carece de ser devidamente justificado, devendo ainda ter-se presente que quaisquer poderes discricionários da administração estão limitados pela observância dos princípios gerais da atuação administrativa, de que se destaca o princípio da proporcionalidade.
- 2. O disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010 deve ser conjugado com o regime constante dos artigos 155.º do CCP quanto à necessidade de demonstrar que a utilização de um procedimento normal resultaria ineficaz ou revelar-se-ia inidóneo para dar, em tempo oportuno, a resposta necessária a uma circunstância de risco ou perigo iminente e atual.
- 3. O ato de escolha do procedimento deve ser fundamentado nos termos estabelecidos no artigo 38.º do CCP e nos artigos 124.º, n.º 1, e 125.º, n.º1, do CPA, contendo os motivos de facto que provocam a atuação administrativa.
- 4. Nos termos do artigo 158.º do CCP, a entidade adjudicante tem uma razoável margem de liberdade na fixação do prazo para apresentação de propostas, mas o enquadramento sistemático, as finalidades prosseguidas, os valores prejudicados e os princípios aplicáveis impõem que a Administração observe cuidados e princípios nessa fixação. Tratando-se de um concurso, que visa assegurar o mais amplo acesso possível ao procedimento por parte dos interessados em contratar, o prazo deve ser fixado de tal modo que sejam observados os princípios da proporcionalidade e da concorrência, tendo em conta a complexidade do contrato e o tempo necessário à elaboração de propostas.

- 5. As propostas para a realização de empreitadas envolvem uma análise aprofundada dos requisitos pretendidos e dos projetos, um eventual confronto com os locais e condições físicas em que as obras deverão ter lugar e a formação de preços ajustados às circunstâncias específicas de cada caso. Esse ajustamento exige *tempo* para a formulação de propostas sérias. Por isso, este Tribunal tem considerado que o prazo mínimo de vinte e quatro horas é manifestamente inadequado aos concursos de empreitada.
- 6. Não se pode afirmar, sem dúvidas, que o prazo de 5 dias para apresentar propostas, contendo-se nos limites da discricionariedade então aplicáveis, é, em concreto, manifestamente violador do princípio da proporcionalidade. No entanto, a sua fixação carecia de ser devidamente fundamentada.
- 7. De acordo com o disposto no artigo 157.°, n.º 2, do CCP e no artigo 1.º, n.º 1, alínea b), e Anexo II da Portaria n.º 701-A/2008, de 29 de julho, o anúncio dos concursos públicos urgentes deve integrar o teor do respetivo Programa de Concurso e do respetivo Caderno de Encargos.
- 8. As ilegalidades assinaladas eram suscetíveis de alterar o resultado financeiro e, desse modo, enquadravam o fundamento de recusa de visto previsto na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC. Não obstante, as justificações entretanto apresentadas e as circunstâncias concretas do caso permitem e aconselham a utilização do mecanismo previsto no artigo no n.º 4 do mesmo artigo.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ANÚNCIO DO CONCURSO / APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONCURSO PÚBLICO URGENTE / PRAZO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / URGÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Conselheiro Relator: Helena Abreu Lopes

2ª SECÇÃO CONTROLO SUCESSIVO

Parecer nº 001/2010 - 2ª S/PL 14.10.2011

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado. Ano económico de 2010

Conselheiros Relatores: José de Castro de Mira Mendes e

António Manuel Fonseca da Silva

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL / CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

SUMÁRIO

- 1. O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, de 2010 dentro do prazo legalmente fixado.
- 2. A análise sobre as contas administração central, na ótica da contabilidade pública, e segurança social, na ótica da contabilidade pública e da contabilidade patrimonial assenta em trabalhos preparatórios desenvolvidos pelo Tribunal, ao longo do ano, junto das entidades executoras, em particular as do Ministério das Finanças e do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, e em auditorias (financeiras e orientadas) realizadas a áreas específicas da gestão e execução orçamentais.
- 3. O Tribunal de Contas sublinha a norma do n.º 5 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental aprovada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, e já aplicável ao OE de 2012, que, na sequência das preocupações e sugestões deixadas em anteriores Pareceres, faz coincidir o setor público administrativo do perímetro orçamental com o do perímetro das contas nacionais.

CONTA GERAL DO ESTADO – ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

- 4. O OE inicial, aprovado pela Assembleia da República, foi substancialmente alterado ao longo do ano.
- 5. Não foi possível confirmar os valores globais da receita e da despesa inscritos na CGE devido ao desrespeito de princípios orçamentais,

219

- ao incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e das despesas e às deficiências que subsistem nos procedimentos aplicados, situações que continuam a afetar o rigor e a transparência das Contas Públicas.
- 6. A receita contabilizada dos serviços integrados (€37.110 M) aumentou €2.283 M (6,6%) mas ficou 9,2% aquém da de 2008. A receita dos serviços e fundos autónomos (€27.473 M) aumentou €1.626 M (6,3%) em virtude da transferência de fundos de pensões da Portugal Telecom (€1.882 M). A receita consolidada da administração central (€47.508 M) representa 74% das receitas dos dois subsetores.
- 7. A receita obtida em resultado do combate à fraude e à evasão fiscais não foi reportada na CGE. Acresce que o Relatório do Governo sobre a evolução verificada nesta matéria não discrimina as atividades desenvolvidas para o efeito nem, como exigido pela lei, os montantes liquidados e cobrados por imposto, assim como não avalia a eficiência dos instrumentos jurídicos dirigidos àquele combate.
- 8. A despesa fiscal relevada na CGE (€1.223 M) enferma de deficiências de apuramento e de erros de contabilização, estando manifestamente subvalorizada, acrescendo que o Estatuto dos Benefícios Fiscais impõe que a quantificação da despesa fiscal abranja todas as excepções ao regime de tributação-regra.
- 9. A despesa contabilizada dos serviços integrados (€53.484 M) e a dos serviços e fundos autónomos (€25.279 M) registaram, face a 2009, um aumento de €2.884 M e uma redução de €321 M, respetivamente. A despesa consolidada da administração central (€61.717 M) aumentou €1.664 M (2,8%).
- 10. A prática utilizada de transferir, como despesa paga, verbas para as contas bancárias dos próprios organismos, bem como dotações orçamentais do Capítulo 60 Despesas Excepcionais para contas específicas do Tesouro e que transitam para o ano seguinte aí sendo contabilizadas como receitas, sobrevalorizam a receita e a despesa, afetando com significado o rigor e a transparência das contas públicas e violam o princípio da anualidade.
- 11. A comparabilidade da receita e da despesa ao longo dos anos tem sido afetada pela constante alteração do universo dos serviços abrangidos pelo orçamento e pela Conta, pela alteração dos critérios

- contabilísticos e pela utilização de valores provisórios na execução orçamental.
- 12. Treze anos após a sua aprovação, apenas 40,3% dos serviços utilizava POCP ou plano setorial. O Tribunal, porém, entende que a não adoção do POCP por um número reduzido de serviços não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares.
- 13. Depois de feitas várias correções, o Tribunal apurou que: a dívida global direta do Estado (SI e SFA) ascendia em 31/12/2010 a €152.052,5 M (mais €19.039,1 M do que em 31/12/2009) e equivalia a 88,0% do PIB; a dívida efetiva ascendia a €136.216,5 M (mais €14.479,6 M do que em 31/12/2009) e equivalia a 78,8% do PIB; em 2010 foram pagos €5.280 M de juros e €13 M com outros encargos da dívida pública (excluindo €13,3 M da comissão de gestão do IGCP).
- 14. No final de 2010, as responsabilidades assumidas por garantias a financiamentos totalizavam €24.139 M e as de seguros de crédito e similares €775 M, mais €1.307 M e €171,4 M, respetivamente, face a 2009. Em execução de garantias foram pagos €456,6 M, envolvendo a Casa do Douro, o BPP e responsabilidades decorrentes das Convenções de Lomé e Cotonou.
- 15. As dívidas por fornecimento de bens e serviços, no final de 2010, ascendiam a €2.587 M (57,9% vencidas e 42,1% vincendas), superiores em €347 M às apuradas em 31/12/2009. O maior volume registava-se nas áreas da Saúde (87,2%), das Finanças (4,1%) e da Justiça (2,5%).
- 16. A Conta Geral do Estado não evidencia, de forma agregada e global, a execução dos fundos comunitários nem contempla a totalidade dos recursos comunitários transferidos para Portugal. Alguns Programas Operacionais do QREN e dos Planos Estratégicos Nacionais para o Desenvolvimento Rural e para as Pescas mantêm níveis de execução que podem comprometer a utilização integral dos recursos comunitários postos à disposição de Portugal.
- 17. As receitas e despesas relativas às operações imobiliárias realizadas não se encontram refletidas de forma verdadeira e apropriada na CGE, devido a erros materiais de contabilização envolvendo, além do mais, o incumprimento de princípios orçamentais. Acresce que 81,7% das receitas respeitam a vendas a uma sociedade de capitais

exclusivamente públicos sem que seja feita na CGE qualquer menção a essa circunstância relevante. Também a informação reportada na CGE sobre a execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário não é completa nem fiável dadas as inconsistências materiais detetadas quanto aos imóveis identificados e às entidades ocupantes.

- 18. A omissão dos fundos movimentados fora da tesouraria do Estado retira à conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE utilidade para o controlo dos fluxos financeiros do Estado, aspeto particularmente relevante enquanto permanecer por implementar o POCP e planos setoriais em grande parte da administração central.
- 19. O sucessivo adiamento da revisão do regime da tesouraria do Estado contribui para o caráter incompleto e para a falta de estabilidade das normas sobre a unidade de tesouraria que continuam a não ser cumpridas por todos os organismos abrangidos. Os sistemas de informação e controlo instituídos não asseguram a centralização dos fundos no Tesouro, a aplicação de sanções em caso de incumprimento da lei e a entrega ao Estado dos rendimentos auferidos que lhe sejam devidos.

CONTA DA SEGURANCA SOCIAL

- 20. A receita total arrecadada pelo sistema de segurança social ascendeu a €32.320,5 M, 86,2% do previsto no OSS e mais 2,7% que em 2009, sendo as receitas mais significativas as provenientes de contribuições e quotizações (€13.483 M) e as transferências correntes (€9.636 M). A despesa total atingiu €31.093,9 M, com uma taxa de execução de 84,9% e um aumento de 5,1%. Destacamse as despesas com pensões (€14.012 M) e desemprego e apoio ao emprego (€2.221 M). Mais de um quarto do total da receita e da despesa é não efetiva.
- 21. O saldo de execução orçamental foi negativo, €-34,5 M. No entanto, adicionado o saldo integrado no ano para aplicação em despesa, €1.261,1 M, o saldo é positivo em €1.226,6 M. Já o saldo de execução efetiva foi de €689 M. O saldo de anos anteriores não integrado foi de €1.306,4 M, o que perfaz um saldo final de €2.533 M.
- 22. Em 2010 foram reconhecidas prescrições de dívidas de contribuintes, no montante de €1.435 M, maioritariamente através de procedimentos automáticos, sem a formalização legalmente

exigível e assentando em pressupostos inadequados.

- 23. Os gastos com pensões cresceram globalmente, não sendo uniforme a evolução das três eventualidades, porquanto se registaram crescimentos nas eventualidades velhice (4,6%) e sobrevivência (3,6%) e um decréscimo na eventualidade invalidez (-1,0%). O número de beneficiários cresceu mais significativamente na eventualidade velhice (2,1%), verificando-se, ao invés, uma diminuição dos beneficiários da eventualidade invalidez (-2,6%).
- 24. O total de desempregados subsidiados, que em 2010 ronda os 627 mil, registou um acréscimo de 5,8%. No âmbito do subsídio de desemprego, a prestação mais representativa das prestações de desemprego (67,8% do total), o número de beneficiários regista um aumento de 6,3%, já o subsídio social de desemprego inicial decresceu cerca de 6,8%, contrariamente ao subsídio social de desemprego subsequente, que registou um acréscimo de 22,7%.
- 25. O FEFSS recebeu em 2010 €223,5 M e encontrava-se valorizado a 31 de dezembro em €9.637,9 M (5,6% do PIB), suficientes para pagar 8,3 meses de Pensões. Em 2010, a gestão acrescentou €7,8 M ao Fundo, obtendo uma rendibilidade nominal de 0,08%, que implicou uma desvalorização real dos ativos. Desde a sua constituição, os rendimentos e valias gerados ascendem a €2.592,2 M, traduzindo uma rendibilidade média anual de 3,94% (3,42% nos últimos 10 anos e 0,93% nos últimos 3).
- 26. As receitas efetivas da CGA totalizaram €10.171 M (mais 27,7% que em 2009), destacando-se o aumento das comparticipações das entidades (43,9%), da transferência do OE (7,9%) e a integração dos fundos da T, que, no seu conjunto, representaram 75,5% da receita efetiva. Apesar das medidas tendentes à convergência entre este regime e o RGSS, o valor pago em pensões (99,0% da despesa efetiva) aumentou 4,1%. A receita proveniente de quotas apenas cobriu 16,7% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, donde resulta uma comparticipação efetiva do Estado cada vez mais relevante. As reservas dos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA evidenciaram uma erosão de €510,3 M em 2010, representando no final do ano apenas 58,5% do seu valor inicial.

CONSOLIDAÇÃO

27. Depois de consolidadas (SI, SFA e SS), a receita arrecadada atinge

cerca de $€62.408\,\mathrm{M}$ e a despesa paga cerca de $€75.928\,\mathrm{M}$, apurando-se, em contabilidade pública, um saldo negativo (défice) de $€13.520\,\mathrm{M}$ (7,8 % do PIB).

RECOMENDAÇÕES

- 28.72,3% das recomendações feitas pelo Tribunal no Parecer de 2008 (ou anteriores) foram acolhidas pela Assembleia da República e/ou pelo Governo, fato que se regista com satisfação.
- 29. No presente Parecer formulam-se 69 recomendações com vista à correção dos erros e deficiências assinalados e no sentido de melhorar a fiabilidade e o rigor da CGE, com a convição do seu acolhimento pela Assembleia da República e pelo Governo.

JUÍZO SOBRE A CONTA

30. O Tribunal formula um juízo globalmente favorável sobre a legalidade da execução orçamental da administração central; na conta da Segurança Social formula uma reserva pelo incumprimento de disposições legais no âmbito do procedimento de reconhecimento automático de prescrição de dívida de contribuintes; formula reservas quanto à correção financeira da CGE incluindo a da CSS; na CGE formula ênfases relativamente à observância dos princípios da anualidade, da universalidade, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria, e da não aplicação integral da reforma da contabilização das receitas.

Relatório de Auditoria nº 001/2011 - 2ª S/SS

Processo nº: 29/2008 27.01.2011

ASSUNTO: Auditoria ao serviço de reconhecimento de fundações no âmbito da SGPCM – Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros - Ano 2010

AUDITORIA ORIENTADA / BENEFÍCIO FISCAL / CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES FISCAIS / FUNDAÇÃO / REGIME JURÍDICO / REGISTO OFICIOSO /SISTEMA DE INFORMAÇÃO

Conselheiro Relator: João Manuel Macedo Ferreira Dias

ÂMBITO E OBJETIVOS

O Relatório comporta o resultado da auditoria orientada à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM), tendo incidido sobre a intervenção daquela entidade nas diversas etapas do ciclo de vida das fundações privadas, nomeadamente o seu reconhecimento, cuja competência decisória no âmbito do XVIII Governo Constitucional estava cometida ao Ministro da Presidência.

A auditoria teve como objetivos examinar o enquadramento legal e regulamentar das fundações privadas de âmbito nacional e a eficácia da intervenção de entidades públicas com responsabilidades no universo fundacional, nomeadamente a SGPCM, a Direção-Geral dos Impostos (DGCI) e o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN), onde se integra a Conservatória de Registo Nacional de Pessoas Coletivas (RNPC).

REGIME JURÍDICO BASE

As fundações são organizações destinadas a prosseguir um fim duradouro, necessariamente de interesse social, ao qual se encontra afeto um património. O regime jurídico referente à generalidade destas entidades consta do atual Código Civil (CC), o qual pouco mais adianta do que a definição legal e as exigências associadas às etapas vitais do ciclo de vida das fundações.

Integram o instituto jurídico das fundações, a instituição e o reconhecimento. A instituição corresponde à manifestação da vontade do instituidor em afetar um património a um determinado fim, criando o substrato da fundação, podendo revestir a forma de ato entre vivos, através de escritura pública, ou de disposição de bens por testamento. O reconhecimento é um fator constitutivo da personalidade jurídica coletiva da fundação, mediante um ato administrativo (concessão), requerido pelo instituidor, pelos herdeiros ou promovido oficiosamente. É seu pressuposto, a avaliação quer da licitude do fim, que deve ser considerado de interesse social, quer da suficiência do património afeto à realização dos fins.

A competência para o reconhecimento das fundações era, até 1987, dos Governos Civis, e passou a ser do Ministro da Administração Interna, com

o Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de maio, e do Ministro da Presidência, com o Decreto-Lei n.º 284/2007, de 17 de agosto.

Não obstante, a outras entidades foram cometidas competências similares para fundações de fins específicos, designadamente: as fundações de solidariedade social cujo reconhecimento era da competência do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), com intervenção da Direção-Geral da Segurança Social (DGSS); as fundações de ensino, cujo reconhecimento cabia ao Ministro da Educação ou ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES). No caso das fundações de cooperação para o desenvolvimento, com estatuto de Organização Não Governamental de Cooperação para o Desenvolvimento (ONGD), a atribuição deste estatuto competia ao Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, através do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, I.P. (IPAD).

TIPOLOGIA DAS FUNDAÇÕES

As fundações podem ser agrupadas em dois grupos: fundações públicas e fundações privadas. As primeiras podem ser divididas em fundações públicas de direito público e em fundações públicas de direito privado. As segundas podem ser classificadas em fundações de empresa, fundações pessoais ou individuais e fundações de solidariedade social.

As fundações públicas de direito público são instituídas por um ente público, com meios públicos, para a prossecução de fins de interesse público e têm as características seguintes: a instituição, o reconhecimento e a aprovação dos respetivos estatutos concretizam-se através de um ato legislativo (lei ou decreto-lei); integram-se nos institutos públicos em geral e, nessa medida, encontram-se subsumidas ao seu regime jurídico; são reguladas pelo Direito Administrativo, encontrando-se sujeitas aos regimes da administração financeira e patrimonial do Estado, da contratação pública e de jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas (TC).

As fundações públicas de direito privado são instituídas por uma ou várias pessoas coletivas públicas (v.g. Estado, municípios, empresas públicas), podendo ainda participar nelas pessoas privadas, e o seu património é de origem exclusiva ou predominantemente pública. Apresentam as especificidades seguintes: algumas foram instituídas por diplomas legais (casos da Fundação de Serralves ou da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento), outras foram criadas nos termos do regime geral do direito privado (ou seja, o CC), não obstante na sua instituição intervir uma ou várias pessoas coletivas públicas e privadas e o seu património ser,

também, exclusiva ou maioritariamente público (caso das fundações municipais); são constituídas e regem a sua atividade pelo direito privado.

As fundações privadas (de empresa, pessoais ou individuais), prosseguem fins de interesse social de vários tipos (culturais, sociais, ambientais, etc.), caracterizando-se por serem instituídas através do ato formal da escritura pública (possibilidade de criação por ato legislativo, com reconhecimento pelo Estado) e existirem sob a égide do direito civil, *maxime* do CC.

Inseridas na tipologia de fundações privadas existem as fundações de solidariedade social, que são Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e que obedecem a um regime jurídico *sui generis*: os seus fins estão delimitados por lei; integram-se, em geral, na área do MTSS; cabe-lhes o dever de cooperar com a Administração Pública, pelo que ficam sujeitas, em parte, a um regime especial de Direito Administrativo.

Equiparadas a este último tipo de fundações, mas autonomizadas, encontram-se as entidades instituídas pela Igreja Católica, cuja equiparação é feita nos termos da Concordata e do estatuto das IPSS (podem existir entes semelhantes instituídos por outras confissões religiosas).

ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA

Das diversas fundações, apenas se revestem de utilidade pública as que prossigam fins de interesse geral, que cooperem com a administração pública e que esta as considere como tal. Sem prejuízo de disposições especiais, são reguladas pelo Regime Jurídico das Pessoas Coletivas de Utilidade Pública (RJUP) onde se destacam os benefícios e as isenções fiscais previstas nas leis tributárias e diversas obrigações (e.g. comunicar alterações aos estatutos e enviar relatórios de atividades e contas à SGPCM).

Algumas fundações são de utilidade pública *ope legis*, como é o caso das fundações de solidariedade social. Também as fundações registadas no IPAD, como ONGD, adquirem a natureza de pessoas coletivas de utilidade pública.

Um segundo tipo de fundações adquire o estatuto de utilidade pública por declaração da competente autoridade administrativa:

 as fundações de utilidade pública administrativa que integram a categoria de pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, previstas nos artigos 416.º e segs. do Código Administrativo, cujos fins, por serem coincidentes com as atribuições do Estado, justificam a sua maior aproximação ao regime do Direito Administrativo;

 as fundações de mera utilidade pública que são pessoas coletivas de utilidade pública de tipo fundacional, com fins de interesse geral não correspondentes aos fins específicos das instituições privadas de solidariedade social e das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa.

No que respeita a este segundo tipo de fundações, a regra é que só podem ser declaradas ao fim de 3 anos de efetivo e relevante funcionamento. Contudo, no caso das fundações de utilidade pública administrativa e no caso daquelas que sejam de mera utilidade pública mas que desenvolvam atividades de âmbito nacional ou que evidenciem manifesta relevância social, pode-lhes ser concedido o estatuto de utilidade pública *ab initio*.

O processo de declaração de utilidade pública resulta da iniciativa da fundação interessada, que deverá dirigir um requerimento ao Primeiro-Ministro, no qual se oferecem todas as provas necessárias ao ajuizamento da pretensão.

REGIME REGISTRAL E FISCAL

As fundações constam do Ficheiro Central das Pessoas Coletivas (FCPC) gerido pelo RNPC, competindo a esta entidade velar pela exatidão e atualidade da informação. Impende sobre o RNPC, *ex oficio*, a seguinte comunicação à administração tributária e à segurança social: inscrição inicial; mudança da firma ou da denominação; alteração da localização da sede, do domicílio ou do endereço postal; dissolução e encerramento da liquidação.

Em sede de tributação, não existe um regime fiscal único quanto às fundações tendo em conta que umas são de utilidade pública e outras não.

A Lei n.º 151/99, de 14 de setembro, refere que podem ser concedidas isenções às fundações de utilidade pública (imposto do selo, imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), imposto municipal sobre imóveis (IMI) e imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC)), mas não concretiza, *de per si*, quais as isenções de que as fundações podem beneficiar. Acresce que existem outras isenções de que as fundações poderão beneficiar, designadamente em sede de imposto sobre o valor acrescentado (IVA), sendo, pois, em sede de cada um daqueles impostos que se determinará o conteúdo e alcance de cada isenção (em regra, dependentes de despacho do Ministro de Estado e das Finanças).

No que respeita às obrigações acessórias, de natureza contabilística, não estão obrigadas a dispor de contabilidade organizada, estando apenas sujeitas a um registo simplificado de escrituração. Em sede de obrigações declarativas, no âmbito do IRC (tomado como exemplo), salienta-se que a declaração periódica de rendimentos não é de entrega obrigatória para as fundações isentas a título definitivo e que não obtenham rendimentos (fundações de solidariedade social e de utilidade pública administrativa), nem para as fundações de mera utilidade pública sobre as quais tenha recaído despacho de isenção e que em função do respetivo conteúdo se conclua estarem isentas a título definitivo. A declaração anual de informação contabilística e fiscal é de entrega obrigatória para todos os sujeitos passivos de IRC, incluindo as fundações.

OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

Com vista a identificar o universo fundacional recolheram-se bases de dados junto de várias entidades intervenientes no ciclo de vida das fundações, constatando-se que:

- a base de dados do IRN / RNPC que, nos termos legais, deveria ser universal, não o era, uma vez que, pelo menos, não incluía a totalidade das fundações registadas na SGPCM, DGSS, IPAD e MCTES:
- a DGCI apresentava mais de 40.000 registos respeitantes a fundações e a associações, existindo registos diferentes da mesma entidade;
- a informação pretendida (tipologia, datas de constituição, reconhecimento e atribuição de estatuto de utilidade pública) não estava, na generalidade, disponível.

O exame dos poderes-deveres das entidades registrais e tributárias revelou que:

- por força do Decreto-Lei n.º 129/98, de 13 de maio, todas as fundações deviam estar registadas no FCPC. Acresce que a conservatória do RNPC podia inscrever oficiosamente no FCPC as entidades que não tivessem cumprido a obrigação legal de requerer a inscrição e, de seguida, promover o procedimento legal necessário;
- a DGCI apenas tinha conhecimento das situações relevantes do ciclo de vida das fundações quando estas o declaravam em sede de sujeitos passivos, evidenciando deficiente articulação com o RNPC

- e com as entidades competentes para o reconhecimento e acompanhamento dos diversos tipos de fundações. Também por essa razão, não havia garantia do cumprimento das obrigações declarativas, nomeadamente a entrega da declaração anual de informação contabilística e fiscal.
- o diploma referido prevê comunicações obrigatórias entre o RNPC, a DGCI e a segurança social, do conteúdo de diversos atos respeitantes a entidades inscritas no FCPC (inscrição inicial, dissolução e encerramento da liquidação) e colaboração com as entidades com poderes de reconhecimento e deveres de acompanhamento de fundações (caso da SGPCM), designadamente comunicação dos dados na sequência de protocolo a celebrar.

A análise do enquadramento legal e regulamentar da atividade da SGPCM no âmbito fundacional evidenciou que:

- atentas as competências do Ministro da Presidência no reconhecimento das fundações previstas no n.º 2 do artigo 158.º e no artigo 188.º do CC, maxime todas as fundações privadas de direito privado, verificou-se, porém, que este vasto universo se reduz, na prática, ao segmento residual fora da competência atribuída a outras entidades governamentais, como acontece com as fundações de solidariedade social, as fundações de educação, etc.;
- cabe à SGPCM a competência para a instrução e informação dos processos administrativos referentes ao reconhecimento das fundações e *mutatis mutandis* para os processos referentes ao reconhecimento de utilidade pública. Já no que concerne às fundações privadas não declaradas de utilidade pública, inexistem normas que, diretamente, imponham ou que regulem algum tipo de controlo e/ou acompanhamento deste tipo de pessoas coletivas;
- as normas procedimentais, incluindo aquelas que se referem ao cumprimento dos deveres destas entidades, deveriam ser aprovadas por portaria do membro do governo competente, o que até à data da auditoria não acontecera.
- inexistia de atividade sistemática de acompanhamento e controlo quanto às demais fundações [que não de utilidade pública]. Atendendo a que compete à SGPCM propor a extinção ou alteração de fundações quando ocorra alguma das circunstâncias previstas no n.º 2 do artigo 192.º do CC, esta entidade está obrigada a conhecer dessas circunstâncias tendo o dever de desenvolver as diligências

necessárias para tal, designadamente solicitando relatórios e contas e estabelecendo os protocolos necessários para a partilha de informação com outras entidades administrativas.

CONCLUSÕES / RECOMENDAÇÕES

Em resultado dos trabalhos de auditoria, o TC concluiu haver necessidade de: (1) rever, harmonizar e densificar a legislação, designadamente centralizando numa única entidade o reconhecimento de ente fundacional de direito privado; (2) entretanto, compatibilizar a legislação e regulamentação no que respeita à constituição e registo de pessoa coletiva no IRN/RNPC com o reconhecimento administrativo pela SGPCM e outras entidades competentes; (3) sintetizar, normalizar e clarificar os benefícios e demais isenções fiscais de forma a atenuar a margem de discricionariedade existente.

O TC concluiu também não ser possível identificar, com rigor, o universo fundacional atual, em particular o relativo às fundações de direito privado, em virtude de as bases de dados existentes não serem consistentes, o que colocava em causa a sua fiabilidade.

O TC concluiu ainda que a DGCI não efetuou o controlo sistemático da obrigação de entrega da declaração anual de informação contabilística e fiscal, comprometendo a eficácia das entidades com a incumbência de acompanhamento das atividades fundacionais, e que a SGPCM só exercia, de forma sistemática, o acompanhamento e controlo da atividade das fundações com estatuto de utilidade pública.

Neste contexto, o TC formulou um conjunto de recomendações às entidades relevantes com intervenção no universo fundacional tendo em vista suprir as insuficiências e deficiências detetadas pela auditoria.

Relatório de Auditoria nº 002/2011 - 2ª S/SS

Processo nº: 50/2009 - AUDIT

27.01.2011

ASSUNTO: Auditoria ao Município de Lamego.

AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / AUDITORIA FINANCEIRA / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO-PROGRAMA / DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO / DÍVIDA PÚBLICA / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL ENDIVIDAMENTO ESPECIALIZAÇÃO DOS EXERCÍCIOS / INTERESSE PÚBLICO / PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA / PROTOCOLO / POCAL / PRINCÍPIOS CONTABILÍSTICOS PRINCÍPIO DA MATERIALIDADE / PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO CORRENTE / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL DE CONSULTA AO MERCADO / RECURSOS FINANCEIROS / SANEAMENTO FINANCEIRO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / SOLVABILIDADE FINANCEIRA / TRANSFERÊNCIAS

Conselheiro Relator: António Manuel Fonseca da Silva

Relatório de Auditoria nº 005/2011 - 2ª S/SS

Processo nº: 21/2010 - AUDIT

03.02.2011

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao ISCTE. Gerência de 2008 e 2009.

AUDITORIA FINANCEIRA / PRAZO / FATURA / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / INFORMAÇÃO DE CABIMENTO / PROCEDIMENTO CONCURSAL / CONTA BANCÁRIA / DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / PROTOCOLO / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / DESPESA DE PESSOAL / POC EDUCAÇÃO / TRANSFERÊNCIA DE VERBAS / ESTATUTOS / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / PRESTAÇÃO DE CONTAS / CENTRO DE INVESTIGAÇÃO / CONTRATO DE COMODATO / APOIO FINANCEIRO

Conselheiro Relator: António José Avérous Mira Crespo

SUMÁRIO EXECUTIVO

Nota prévia

Em cumprimento do Plano de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC) para 2010 foi realizada, pelo Departamento de Auditoria V, uma auditoria financeira ao ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, tendo por objeto principal os exercícios de 2008 e 2009.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

Transformação do ISCTE em fundação pública

O DL n.º 95/2009, de 27 de abril, aprovou a passagem do ISCTE para o regime fundacional, através da instituição de uma fundação pública que se caracteriza por:

- a) Se reger pelo direito privado, nomeadamente no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal;
- b) Ser financiada pelo Estado através da atribuição das dotações do OE para funcionamento e investimento (PIDDAC), previstas na lei do financiamento do ensino superior; de contratos plurianuais, de duração não inferior a três anos, de acordo com objectivos de desempenho; e da candidatura a fundos públicos nos mesmos moldes que as demais instituições públicas de ensino superior.

As principais vantagens da adoção do regime fundacional apontadas no estudo elaborado por uma consultora, sobre sustentabilidade e desenvolvimento, são os ganhos na gestão de recursos humanos e financeiros, a maior capacidade para captar receitas próprias e gerir o património e uma maior autonomia de decisão, flexibilidade e celeridade na gestão.

São órgãos da Fundação ISCTE-IUL o conselho de curadores e o fiscal único. De acordo com os novos estatutos, homologados pelo Despacho Normativo n.º 18/2009, de 8 de maio, são órgãos de governo o conselho geral, o reitor e o conselho de gestão e órgãos consultivos o senado e o conselho universitário.

No programa de desenvolvimento 2009-2013, prevêem-se os seguintes eixos estratégicos: qualificar as atividades de ensino, centrando o seu desenvolvimento no segundo e terceiro ciclos; reforçar e internacionalizar a investigação e as suas articulações com o ensino; reorganizar e profissionalizar a prestação de serviços; reorganizar, qualificar e optimizar os recursos humanos, os processos de gestão e os serviços de acção social; expandir e modernizar as infra-estruturas.

Foi celebrado em 11 de setembro de 2009 entre o Estado e o ISCTE um contrato-programa, por cinco anos, com indicadores e metas, para financiamento complementar da Fundação ISCTE-IUL, no valor global de 20.500.000€, dos quais 12.500.000€ são financiamento do Estado e 8.000.000€do ISCTE.

Foi encetado um processo de reorganização do ISCTE-IUL consubstanciado, designadamente, na integração na sua estrutura das unidades de investigação, que maioritariamente tinham a natureza jurídica de pessoas colectivas de direito privado, e na criação de quatro escolas.

O património inicial da Fundação ISCTE-IUL não foi publicitado na 2.ª série do DR.

Apesar de inexistir contabilidade analítica, o registo das operações do ISCTE é também efectuado por centros de custo.

As contas do ISCTE de 2008 e 2009 foram objeto de certificação legal, tendo sido emitidas ênfases relativas à reavaliação livre dos terrenos e edifícios do ISCTE em 2008 e às contas de 2009 que, por serem semestrais, não são comparáveis com as do exercício anterior e, ainda, à passagem ao regime fundacional.

Até à data, não foram apresentadas contas consolidadas relativamente a 2008 e 2009.

Com a passagem ao regime fundacional, o ISCTE-IUL deixou de ser entidade orçamental, ou seja, não tem reflectido no OE o seu orçamento privativo, desagregado por rubricas de classificação económica (receita e despesa). Consequentemente, deixou de ser aplicável a parte do POC-Educação relativa à contabilidade orçamental.

O orçamento do ISCTE ascendeu, em 2008 e 2009, a 28.035.043€ e 34.264.058€, respetivamente, o que traduz um acréscimo de 22%, resultante, essencialmente, de um aumento do financiamento pelo OE (3,6 milhões de euros) por força do termo do fator de coesão.

Em 2009, o OE constitui 63% e as receitas próprias 35% do orçamento do ISCTE.

Na receita própria os itens mais representativos são as Taxas, multas e outras penalidades e a Venda de bens e serviços correntes.

A despesa ascendeu a 26.851.456€ e a 29.765.089€, em 2008 e 2009 respetivamente, tendo aumentado 11%. As despesas mais representativas são as relativas a pessoal (76%) e aquisição de bens e serviços (17%).

O Activo global líquido era, a 31/12/2009, de 77.999.537€, representando, face ao valor de 2008, um aumento de 68%. Este valor do activo é composto em 86% por imobilizações corpóreas (essencialmente terrenos e edifícios) e 9% por dívidas de terceiros relativas a alunos.

O ISCTE não registou a jóia de participação no INDEG como investimento financeiro, apesar daquela entidade a considerar como "Capital".

O passivo reduziu 1%, face ao comportamento dos proveitos diferidos (redução de 3%), apesar do aumento da dívida ao Estado e a outros entes públicos (618%) e a outros credores (401%).

Os custos aumentaram 8% entre 2007 e 2009, enquanto que os proveitos aumentaram 16%, o que teve como consequência a melhoria do resultado líquido do ISCTE de -236.864€ para 2.108.766€ (valor global de 2009), visível essencialmente no que diz respeito aos resultados operacionais.

Receita

Incumprimento do art.º 36 do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado quanto ao prazo legal para emissão de facturas a clientes/outros devedores.

Aquisição de bens e serviços

Nos processos de aquisição que não são instruídos pela UPC o cabimento (no Sistema GIAF) foi efectuado em momento posterior à data do respetivo documento de despesa, no montante global de 306.522,24€

O ISCTE procedeu à aquisição de serviços de publicidade, à mesma entidade, sem prévio procedimento concursal, procedimento que era legalmente necessário atendendo ao valor da despesa anual.

Do mesmo modo, foram mantidos contratos de execução continuada por mais de três anos, sem que tivessem sido realizados novos procedimentos concursais.

Os saldos relevados contabilisticamente e os indicados pelos fornecedores, são concordantes em 83% e 88%, em 2008 e 2009, respetivamente, existindo diferenças por conciliar de 4% em cada um dos anos.

Participações Financeiras

Em 2008 e 2009, o ISCTE detinha participações financeiras em 4 entidades de direito privado, no valor global de 374.394€

Caracterização geral do universo das entidades participadas

As entidades participadas revestem a forma de associação de direito privado sem fins lucrativos ou de fundação, cujas atividades são, essencialmente, a realização de cursos de formação e o desenvolvimento de projectos de I&D.

Não houve prestação de contas pelo INDEG ao TC, sendo aquela uma entidade cujo controlo de gestão cabe ao ISCTE.

Situação económica e financeira das participadas

As demonstrações financeiras das entidades participadas evidenciam, de 2008 para 2009, um aumento do activo em 12%, do passivo em 22% e uma redução de 9% nos fundos próprios.

No mesmo período, os proveitos aumentaram 13% e os custos 21%, representando o INDEG 97% dos proveitos globais.

O resultado liquido global das entidades participadas deteriorou-se, passando de 127.845€ (positivos) para -317.946€, em resultado do agravamento da componente operacional.

Fluxos financeiros com as entidades participadas

Os fluxos financeiros do ISCTE para as participadas ascenderam a 100.500€em 2008 e a 159.299€em 2009, respeitando maioritariamente a prestação de serviços.

Quanto aos fluxos financeiros das participadas para o ISCTE, no total de 672.672€ em 2008 e 650.117€ em 2009, respeitam, essencialmente, a *overheads* e a prestação de serviços.

Unidades descentralizadas de investigação

No âmbito dos novos estatutos foram criadas oito unidades descentralizadas de investigação, com autonomia administrativa e financeira, sete das quais sob proposta das direcções dos centros de investigação associados.

Os anteriores centros de investigação associados (UIC) com a natureza jurídica de associações de direito privado, e num caso de cooperativa de responsabilidade limitada, não foram, juridicamente, objeto de extinção por ausência de deliberação das respectivas assembleias gerais.

Protocolos celebrados com o ISCTE

Nos anos de 2008 e de 2009, foi solicitada pela Presidência do ISCTE a realização de 35 projectos cuja responsabilidade é do ISCTE, a sete centros associados, sem observância dos procedimentos inerentes à contratação pública de serviços.

A autorização constante dos protocolos celebrados com os centros associados para a participação de docentes em regime de dedicação exclusiva, nas atividades dos centros associados, não restringe o seu exercício a atividades da responsabilidade do ISCTE-IUL.

Situação económica e financeira dos centros

O total do activo dos centros associados aumentou 10,5% de 2008 para 2009, e o passivo 12,9%. No mesmo período, os proveitos cresceram 10,4%, em resultado da prestação de serviços e os custos 10,3%, devido essencialmente às despesas com pessoal.

O Resultado líquido global aumentou 19,6%, tendo sido o CIES, o AUDAX e o CECHP os centros que mais contribuíram para os resultados alcançados.

Fluxos financeiros com os centros associados

Os fluxos financeiros do ISCTE para os centros associados ascenderam globalmente em 2008 e 2009 a 2.210.602€ maioritariamente relativos a prestação de serviços (99,8%), sendo os centros mais representativos o CIES, o GEST-IN e o CET.

Quanto aos fluxos financeiros dos centros associados para o ISCTE, perfizeram o montante global de 379.483€, tendo sido os centros GIEM, CEMAF, ADETTI e CET os que mais contribuíram para estes recebimentos.

Clube ISCTE

Foi celebrado, em 17 de dezembro de 2007, um contrato entre o ISCTE e o Clube ISCTE tendo por objeto o comodato ao Clube, por um período de 5 anos, do 4.º piso do edifício denominado Ala Autónoma, para sua sede;

A gratuitidade do contrato de comodato não é legalmente compatível com a cedência onerosa da utilização de espaços prevista legalmente.

Pagamento de despesas e atribuição de apoios financeiros

Autorização de despesas e pagamentos ilegais, realizados em 2008 às empresas Corretinta, Sociedade de Construções, Ld.ª e Publilógica, Publicidade e Representações Lda, no montante total de 14.804,60€ por respeitarem a despesas do Clube ISCTE, bem como de um subsídio atribuído em janeiro de 2009, no montante de 15.000€ para a realização de obras de construção civil no espaço afecto ao Clube ISCTE.

A atribuição de apoio financeiro a associações de antigos estudantes visa o desenvolvimento estratégico da respectiva instituição, constituindo um meio para atingir um fim de interesse público, só este podendo legitimar a concessão de qualquer benefício público.

RECOMENDAÇÕES

Aos Ministros de Estado e das Finanças e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

- Clarificação dos procedimentos administrativos e contabilísticos aplicáveis às instituições de ensino superior em regime fundacional, designadamente quanto à aplicabilidade do Plano Oficial de Contabilidade para o sector da Educação na vertente orçamental e aos documentos previsionais exigíveis, de forma a uniformizar a informação produzida pelas instituições em causa;
- Desagregação dos valores a transferir anualmente de acordo com as acções previstas na cláusula 2 do contrato-programa, com indicação das entidades responsáveis pelas transferências;

Ao ISCTE

- 3. Publicação na 2.ª série do DR do património inicial da Fundação ISCTE-IUL, de acordo com o estipulado no n.º 1 do art.4.º dos seus Estatutos (anexos ao DL n.º 95/2009, de 27 de abril);
- Observância do estabelecido no POC Educação, nomeadamente no que se refere à constituição de reservas de reavaliação e à contabilização da participação financeira no INDEG-ISCTE;
- 5. Implementação de medidas que permitam colmatar os pontos fracos identificados no SCI;

- Constituição da Comissão de Acompanhamento e Monitorização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas;
- Criação de medidas que permitam o cumprimento do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado quanto ao prazo de emissão de facturas;
- Regularização das contas bancárias não reflectidas contabilisticamente, designadamente daquelas em que foi utilizado o nome e o número de identificação fiscal do ISCTE sem conhecimento deste;
- 9. Promoção de diligências para que o INDEG, o AUDAX e o INDEG Projectos apresentem as suas contas anuais a este Tribunal;
- 10. Realização de diligências no sentido de serem juridicamente extintos os centros de investigação associados que deram origem, na actual estrutura orgânica do ISCTE-IUL, às unidades descentralizadas de investigação;
- Alteração, nos protocolos celebrados com os centros associados, da cláusula relativa à participação, nas atividades daqueles, de docentes em regime de dedicação exclusiva;
- 12. Revisão da manutenção do contrato de comodato celebrado com o Clube ISCTE em 2007;
- 13. Regulamentação da atribuição de apoios a pessoas colectivas de direito privado, designadamente quanto à sua tipologia, condições para a sua concessão e à justificação da respectiva aplicação.

Relatório de Auditoria nº 006/2011 - 2ª S/SS Processo nº: 15/2010 - AUDIT 17.02.2011

ASSUNTO: Auditoria à Operação de Cessão de Créditos da Segurança Social para efeitos de Titularização.

AUDITORIA ORIENTADA / CESSÃO DE CRÉDITOS / DESPESA PÚBLICA / FIABILIDADE DE VALORES / SEGURANÇA SOCIAL / SISTEMA CONTABILÍSTICO / TITULARIZAÇÃO DE CRÉDITOS

Conselheiro Relator: João Manuel Macedo Ferreira Dias

1. Natureza, âmbito e objetivos da ação

O Relatório de Auditoria n.º 6/2011 – 2: a S, aprovado em 17.02.2011 em subsecção da 2. a Secção do Tribunal de Contas, pôs termo à "Auditoria orientada à operação de cessão de créditos da Segurança Social para efeitos de titularização", operação esta realizada através da celebração de contrato celebrado entre o Estado Português (representado pelo Ministro das Finanças) e o IGFSS, como cedentes, e a Sagres – Sociedade de Titularização de Créditos, SA, como cessionária, em 19 de dezembro de 2003, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 453/99, de 5 de novembro, e legislação conexa.

Constituíram objetivos principais da auditoria apreciar a evolução do "portefólio" dos créditos titularizados nos termos do contrato, designadamente, o grau de execução das cobranças efetuadas até 28 de fevereiro de 2010; aferir da coerência e fiabilidade da informação produzida; analisar as operações contabilísticas com reflexo na Conta da Segurança Social; e, por último, efetuar uma análise preliminar global da operação. A auditoria não visou apreciar a legalidade e regularidade dos contratos celebrados no âmbito da operação em causa ou auditar os fundos e sua aplicação, tendo antes como escopo principal a análise da execução do contrato de prestação dos serviços de cobrança ('Servicing Agreement'), na parte relativa aos créditos cedidos pela Segurança Social.

2. Principais conclusões do Relatório de Auditoria

O contrato de cessão de créditos para efeitos de titularização

1. Os créditos em execução fiscal, no valor de €11.441.384.977, foram cedidos mediante o pagamento de um preço inicial de €1.760 milhões e de um eventual preço diferido, cujo montante será determinado após o pagamento integral das quantias devidas aos titulares das obrigações titularizadas, deduzidas as despesas e os custos da operação de titularização. O preço inicial pago corresponde a 15,38% do valor total dos créditos cedidos em cobrança coerciva e situa-se no intervalo de valores estimados no estudo "Market Value of the Portfolio Underlying the Securitization of Portuguese Litigious Tax and Social Security Payments in Arrears" realizado pelo IDEFE/ ISEG em 2003.

Considerando que o portefólio dos créditos do Estado somava €9.446.137.174 e o da Segurança Social €1.995.247.803, o montante pago como preço inicial foi distribuído na mesma proporção. Ao Estado coube o valor de €1.453.070.660,76 e à Segurança Social o montante de €306.929.339,24.

No que concerne aos créditos cedidos pela Segurança Social, no valor de €1.995.247.803,00, 93,7% (€1.869.579.135,78) reportam-se a contribuições e quotizações e 6,3% (€125.668.667,22) a juros de mora vencidos e devidos à Segurança Social à data da separação (30/09/2003).

Do mesmo valor total de créditos cedidos (€1.995.247.803), cerca de 81,3% respeitavam a créditos cujos processos corriam termos nos Serviços de Finanças da DGCI e 18,7% a créditos com processos a correr termos nas Secções de Processo Executivo (SPE) do IGFSS.

2. Os créditos da Segurança Social que integraram inicialmente o portefólio respeitavam a processos de execução instaurados entre 1 de janeiro de 1993 e 31 de julho de 2001, que corriam termos nos Serviços de Finanças da DGCI, e entre 1 de agosto de 2001 e 30 de setembro de 2003, que corriam termos nas Secções de Processo Executivo da Segurança Social (SPE), serviços desconcentrados do IGFSS.

No conjunto, foram cedidos créditos da Segurança Social que integravam 149.911 processos, dos quais 124.546 se encontravam em execução fiscal nos Serviços de Finanças da DGCI e 25.365 nas SPE do IGFSS.

Relativamente aos processos que corriam termos nos Serviços de Finanças da DGCI, relativos a créditos da Segurança Social, 50,1% apresentavam uma antiguidade do processo superior a cinco anos, pelo que, à data da celebração do contrato, em 19 de dezembro de 2003, encontravam-se já em elevado risco de cobrança.

Relativamente aos créditos em cobrança coerciva nas SPE, a probabilidade de cobrança dos valores em dívida era maior, devido ao facto de as Secções de Processo Executivo só terem a seu cargo a cobrança de dívida coerciva participada a partir de agosto de 2001.

Explorer 2003 e Explorer 2004

- 3. A obtenção pelo cessionário do financiamento necessário à aquisição dos créditos cedidos através da emissão de obrigações foi efectuada em duas fases. Assim, em 19 de dezembro de 2003, no âmbito da Explorer 2003, foram emitidas séries de obrigações titularizadas no valor de €1.765 milhões, sob a forma de uma 'Global Bearer Note', com a possibilidade de a mesma vir a ser convertida numa 'Definitive Note'. Em 20 de abril de 2004, aquelas obrigações, que foram objeto de subscrição particular, foram substituídas por séries subsequentes de obrigações titularizadas também alocadas à referida carteira de créditos (obrigações das classes A1, A2, M, N e O, no valor total de 1.610 milhões de euros, com taxa de juro variável correspondente à Euribor a 6 M adicionada de um spread entre 0,11% e 1,47% e da classe T, no valor de 53 milhões de euros, com taxa de juro fixa de 7%) e postas em circulação, através de oferta pública, ao abrigo de uma 'Offering Circular', com a designação de Explorer 2004 -Series 1, pelo valor de emissão de €1.663 milhões. As obrigações inicialmente emitidas foram objeto de reembolso ao investidor particular – Citigroup Financial Products Inc.
- 4. Na sequência da assinatura do contrato, em 19 de dezembro de 2003, foi transferido para o Estado português, para uma conta bancária no Tesouro (actual IGCP), o valor de €1.760 milhões, a título de preco inicial. A diferença, de €5 milhões, entre o valor da emissão das obrigações titularizadas Explorer 2003 e o valor do preço inicial transferido constituiu um fundo inicial de Reserva para Despesas. Este valor foi creditado, em 19/12/2003, na conta Expense Account, em nome do Emitente (empresa Sagres) e cobriu, num primeiro período, as despesas iniciais da operação Explorer 2003, no montante de €1.441.304,11. O saldo de €3.558.695,89 constituiu o saldo inicial na mesma conta, no âmbito da Explorer 2004, tendo as despesas realizadas, até 31/08/2004, ascendido a €2.593.090,87. As despesas iniciais da operação pagas através da referida conta bancária totalizaram, assim, até àquela data, €4.034.394,98. O saldo final, nesta conta, a 30/08/2004, era de €972.079,72.
- O conjunto das obrigações titularizadas no âmbito da Explorer 2004 relativas às Classes de A1, A2, M, N e O tinha já sido objeto de reembolso total, em 25/03/2010, no valor de €1.610 milhões.

Os juros pagos aos obrigacionistas relativos a estas obrigações totalizaram €176.087.143,32.

Em 25/03/2010, haviam já sido pagos ao obrigacionista único da Classe T de Obrigações – Caixa – Banco de Investimento, SA – €23.875.621,01 de juros vencidos, continuando por pagar o valor de €560.301,98 referente a juros igualmente já vencidos até àquela data e ainda o valor do capital investido naquela classe, 53 milhões de euros. No entanto, em 27/09/2010 foram pagos €32.145.654,96 a título de capital, bem como €5.321.278,69 a título de juros.

- 6. No âmbito da Explorer 2003 e da Explorer 2004 (até ao 12.º SASR), a receita proveniente da cobrança dos créditos cedidos foi, respetivamente, de €195.344.093,37 e de €1.770.841.496,72, acrescida dos juros vencidos na conta de €93.918,05 e €42.364.803,50. Refira-se, ainda, a título de receitas do 'Hedge' (com exceção do Hedge Collateral Payment) o valor de €150.117.592,52. Considerando ainda a provisão para despesas iniciais no valor de €5 milhões, a totalidade das receitas da operação é de €2.163.761.904,16.
- 7. Em matéria de despesas iniciais, além das pagas através da 'Expense Account' referidas na conclusão 4. (que somaram no seu conjunto €4.034.394,98), foram ainda reportadas outras, pagas através da conta geral da Sagres, que ascenderam a €6.879.738,29. A totalidade das despesas iniciais perfaz, assim, o valor de €10.914.133,27.

Até ao 12.º SASR, foram evidenciadas outras aplicações de fundos/despesas inerentes às operações Explorer 2003 e Explorer 2004, nos valores de €128.561.529,38 e de €2.023.798.051,44, respetivamente. Destas despesas destacam-se, a título de juros, €17.393.395,00 no âmbito da Explorer 2003 e €199.962.764,33 no âmbito da Explorer 2004 e, a título de comissão de cobrança, €3.231.018,68 no âmbito da Explorer 2003 e €19.004.593,10 no âmbito da Explorer 2004. Assim, considerando as despesas iniciais supra referidas, a totalidade das aplicações de fundos é de €2.163.273.714,09.

O contrato de prestação dos serviços de cobrança dos créditos

8. As funções de gestão e cobrança dos créditos titularizados eram asseguradas pelo Estado e pela Segurança Social, através da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e do Instituto de Gestão

Financeira da Segurança Social (IGFSS). Para o efeito foi celebrado com a empresa *Sagres* (cessionária) um contrato de prestação de serviços, nos termos do qual os cedentes (DGCI e IGFSS) prestavam informação àquela empresa sobre a cobrança realizada e a situação dos créditos, nos períodos de reporte, através da emissão e do envio de relatórios mensais (MSR – Monthly Servicer Report), elaborados e remetidos à *Sagres* por cada entidade gestora, e semestrais (SASR – Semi Annual Servicer Report), consolidados pelo Ministério das Finanças.

9. No que concerne aos créditos da Segurança Social, os mesmos eram cobrados nos Serviços de Finanças da DGCI, com transferência subsequente dos valores cobrados para o IGFSS, e nas Secções de Processo Executivo do IGFSS. O valor total dessas cobranças era transferido pelo IGFSS para o IGCP, a quem cabia, nos termos contratuais, transferir mensalmente para a Sagres a totalidade dos pagamentos efectuados no âmbito da cobrança coerciva relativa aos créditos do Estado e da Segurança Social. Até 28/02/2010 o valor transferido a título de cobrança de créditos da Segurança Social foi de €264.193.512,60, deduzido dos valores retidos por força do mecanismo acordado nos termos contratuais para fazer face à má cobrança.

Contabilização da operação de cessão de créditos

- 10. A contabilização da operação de cessão de créditos para efeitos de titularização implicou a introdução de novos procedimentos e novas operações contabilísticas com impacto nas contas da Segurança Social, tendo, desde logo, originado a redução, no valor de €1.995.247.803,00, da dívida de terceiros relevada no Activo do Balanço e a relevação contabilística da cobrança de receita extraordinária, no valor de €306.929.339,24, correspondente ao preço inicial pago pela Sagres por conta dos créditos cedidos pela Segurança Social.
- 11. Até 2007, a Segurança Social não procedeu à relevação de quaisquer dívidas incobráveis, dentro ou fora do âmbito da operação de cessão de créditos para efeitos de titularização, não obstante a Circular normativa n.º 11/CD/2004 determinar que deveriam ser registadas enquanto tais as referentes a créditos que, além de inexigíveis ou inelegíveis nos termos contratuais, também já não fossem cobráveis fora do âmbito da operação.

Em 2008, foram pela primeira vez contabilizadas dívidas incobráveis provenientes de contribuições e quotizações, no montante de €81.499.164,00, cuja incobrabilidade foi originada por prescrição, de acordo com dados extraídos do SEF da Segurança Social. Porém, não foi possível confirmar se naquele valor estavam incluídos créditos que integraram a operação em análise e que, por não reunirem as condições contratuais, foram substituídos por outros, dado que não existiam elementos que permitissem identificar os processos considerados como dívidas incobráveis.

Análise preliminar global

- 12. Embora uma análise conclusiva sobre a operação de titularização de créditos por dívidas fiscais e à Segurança Social só seja possível quando a operação se der por concluída, é possível, desde já, proceder a uma apreciação global provisória da mesma que é caracterizada pelos seguintes valores:
 - a. Até 28/02/2010 tinha já sido transferido para a Sagres, proveniente da cobrança daqueles créditos e dos juros de mora calculados, o montante total de €1.966,2 milhões, dos quais €264,2 milhões correspondem a créditos da Segurança Social;
 - b. O montante transferido, acrescido da reserva inicial para despesas (€5 milhões) e dos juros e outras receitas relativas à operação (€42,5 milhões), serviu para pagar, até 28/02/2010:

(em milhões de euros)

Resgate de obrigações titularizadas	1.712,0
Juros aos obrigacionistas	217,4
Despesas da operação	83,8
Total	2.013,2

13. Repartindo entre o Estado e a Segurança Social os juros arrecadados nas contas da operação proporcionalmente ao valor transferido com origem nos créditos de cada entidade e com base no preço inicial recebido, o resgate de obrigações, os juros pagos aos obrigacionistas e as despesas da operação (excepto na parte financiada pela reserva inicial de €5 milhões e o montante de

- €22,2 milhões pago ao Estado e à Segurança Social a título de comissão de cobrança), verifica-se que o montante transferido relativo a créditos da Segurança Social não foi suficiente para pagar a parte que lhe caberia suportar, no total de €346,1 milhões, pelo que existe um défice por parte da Segurança Social de €77,9 milhões que, no entanto, já foi pago com receitas relativas a créditos fiscais.
- 14. A operação de titularização tem de ser devidamente enquadrada na sua finalidade principal ser uma via, tal como aconteceu em outros Estados Membros da União Europeia, de reduzir o défice público e a dívida pública através de receitas extraordinárias aceites pelo EUROSTAT e, desse modo, evitar procedimentos por défices excessivos, nos termos decorrentes das normas comunitárias aplicáveis.
 - Com efeito, se a operação de titularização não tivesse sido realizada, o Estado Português teria de aumentar a sua dívida pública, pagando igualmente os correspondentes juros, e ficaria sujeito às consequências decorrentes de ter sido declarada, em novembro de 2002, a existência de uma situação de défice excessivo, que teria de ser corrigido para um nível inferior a 3% do PIB até 31/12/2003, sob pena de o procedimento por défice excessivo prosseguir e poder levar eventualmente à aplicação a Portugal de sanções.
- 15. A operação de titularização evidenciou a falta de fiabilidade e de cobrabilidade de grande parte dos créditos cedidos que foram titularizados, demonstrando uma pronunciada falta de qualidade dos registos que os suportavam, bem ilustrada pelo elevado número e valor das substituições e prescrições ocorridas, determinando que, até 28/02/2010, apenas tenha sido cobrado 9,4% do total de créditos da Segurança Social cedidos.
- 16. A operação permitiu que tenha sido imprimida uma nova dinâmica à área das execuções fiscais, pressionando a melhoria dos sistemas aplicacionais e o desenvolvimento de aplicações informáticas, desse modo contribuindo não só para uma maior eficácia na cobrança de receitas, como também para uma maior justiça tributária. Importa, porém, uma constante atenção à 'purificação' dos dados constantes dos sistemas aplicacionais, de modo a que os créditos aí registados correspondam sempre a créditos ainda exigíveis, assim assegurando não só a fiabilidade dos valores

- contabilizados, como também garantindo que se exige aos sujeitos passivos apenas o que é legalmente exigível e só isso.
- 17. Regista-se que a operação de titularização manteve os níveis de *rating* originários atribuídos pela Fitch, Standard & Poors e Moodys às séries de obrigações do Explorer 2004, tendo as séries A1, A2, M, N e O sido amortizadas antes do prazo de maturidade, sendo alegado que o mesmo virá a acontecer com a classe T, concluindo-se a operação antes do termo previsto.

3. Principais recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas

- Ao Ministro de Estado e das Finanças e à Ministra do Trabalho e da Segurança Social que, após o termo da operação Explorer 2004, e anteriormente à determinação do eventual preço diferido, determinassem a realização de uma auditoria às despesas da operação, suportadas pelo Estado e pela Segurança Social.
- 2. À DGCI e ao IGFSS, que promovessem a 'purificação' dos dados constantes dos sistemas aplicacionais, de modo a que os créditos aí registados correspondessem sempre a créditos ainda exigíveis, assim assegurando não só a fiabilidade dos valores contabilizados, como também garantindo que se exige aos sujeitos passivos apenas o que é legalmente exigível.

Relatório de Auditoria nº 008/2011 - 2ª S/SS Processo nº: 42/2008 - AUDIT 24.03.2011

ASSUNTO: A função de Auditoria Interna no SEE.

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / AUDITORIA HORIZONTAL / BOAS PRÁTICAS / COMISSÃO EXECUTIVA / CONTROLO INTERNO / FRAUDE / GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

Conselheiro Relator: José Manuel Monteiro da Silva

SUMÁRIO EXECUTIVO

♦ INTRODUÇÃO

O presente relatório dá conta dos resultados de uma acção de âmbito temático, intitulada "Acção de controlo à função de Auditoria Interna no Sector Empresarial do Estado", desenvolvida pelo Tribunal de Contas e incluída nos seus Planos de Fiscalização.

Antecedentes e objeto

Os pressupostos que nortearam a realização da presente acção basearam-se no histórico de auditorias de gestão executadas pelo TC, no âmbito das quais se obteve alguma evidência de deficiências no desempenho adequado da função de Auditoria Interna (AI) em empresas públicas. Da mesma forma, a publicação recente de legislação sobre os princípios de bom governo e mecanismos de fiscalização alterou significativamente o papel e o posicionamento da função de Auditoria Interna nas empresas, passando a AI de simples fiscalizador de SCI a parceiro estratégico de gestão. Uma gestão eficaz da função de Auditoria Interna pode desempenhar um papel chave na estrutura de governação das empresas.

Sendo a primeira vez que o Tribunal analisou esta temática, optou, numa perspectiva pedagógica e construtiva, por centrar a sua atenção, mais do que em aspetos de estrita legalidade e regularidade, na análise de aspetos ligados ao **cumprimento dos critérios da economia, da eficiência e da eficácia**. Isto com o propósito de poder contribuir para a superação das insuficiências detectadas, tendo em conta os recursos envolvidos.

Objectivos e âmbito

A presente acção foi, subordinada ao tema "a Função de Auditoria Interna no SEE", a qual incidiu em 20 entidades do Sector Empresarial do Estado. O ano de 2008 constituiu o horizonte temporal de referência, tendo-se analisado, ainda, alguns aspetos de 2009, com vista à actualização de informação, na sequência de publicação, naquele ano, de legislação e da alteração da estrutura organizacional de alguns grupos empresariais que integraram a amostra. No que se refere ao CPC, recorreu-se à informação disponibilizada no seu sítio da Internet reportada a março de 2011.

Fixaram-se como objectivos: Caracterizar a função de Auditoria Interna das entidades do SEE face às melhores práticas internacionais; Determinar a influência dos modelos de governação, em particular a existência de uma Comissão de Auditoria Interna; Avaliar o papel da função de Auditoria Interna na estrutura de governação, designadamente a sua relação com a Comissão de Auditoria, quando existente; Apurar o custo de funcionamento da Auditoria Interna das entidades do SEE.

Metodologia e amostra

A metodologia utilizada teve, genericamente, subjacentes os princípios, métodos e técnicas de auditoria adoptados pelo Tribunal e que constam do respetivo Manual de Auditoria e Procedimentos, bem como as práticas e normas aceites pelas organizações internacionais de controlo público externo, de que se destaca a INTOSAI, da qual o Tribunal de Contas é membro. Tratando-se da primeira vez que o Tribunal de Contas se debrucou sobre esta temática, considerou-se relevante auscultar a experiência obtida por outras Instituições Superiores de Controlo congéneres na abordagem deste tema, em particular no domínio das metodologias e procedimentos adoptados. Em consequência, foi enviado um questionário on line a vinte ISC, com vista à disponibilização de trabalhos realizados no âmbito da atividade de Auditoria Interna pelas entidades públicas dos respetivos países. Para a prossecução dos objectivos enunciados, procedeu-se à selecção de 20 entidades do SEE que se apresentam no quadro seguinte, cujos critérios assentaram na relevância dos sectores de atividade onde estas actuam, na forma jurídica, no modelo de governação instituído, na dimensão financeira e no desempenho económico.

Exercício do contraditório

Nos termos previstos nos art^os 13 e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pela Lei n.º 48/06, de 26 de agosto, o Tribunal procedeu ao exercício do contraditório, tendo o juiz relator do processo remetido, para o efeito, o relato de auditoria. As respostas recebidas, em sede de contraditório, vão publicadas na íntegra, em anexo ao presente relatório, dele fazendo parte integrante.

Do conteúdo das alegações remetidas ao TC, importa realçar as observações tecidas por algumas das entidades no que se refere à versão do relato, reconhecendo e enaltecendo o documento produzido, pelo seu carácter pedagógico e construtivo, considerando-o um documento de referência sobre a função de Auditoria Interna – modelo de governação e as boas práticas que lhes estão subjacentes.

Antes de estabelecer o texto final deste Relatório, o Tribunal de Contas convidou o Instituto Português de Auditoria Interna a colaborar no conteúdo e nas recomendações constantes do presente documento. As sugestões feitas, que se agradecem, foram genericamente acolhidas e introduzidas no texto do presente Relatório, tendo contribuído para a sua melhoria.

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

Do trabalho desenvolvido pelo Tribunal, incluindo a análise de diversa informação que a suportou, extraem-se as principais observações e conclusões que a seguir se indicam:

Em Portugal, os sistemas de Auditoria Interna articulados com a administração são um fenómeno recente, cujo quadro legal assenta, entre outros, no Código das Sociedades Comerciais, consagrando relevância à componente fiscalização, em especial à função de Auditoria Interna. Os documentos produzidos visando a instituição de boas práticas de auditoria, expressas por várias entidades, designadamente o IIA e ANAO, vão no mesmo sentido, de acentuar a importância da existência da função de Auditoria Interna. O seu bom funcionamento e independência são reforçados através da constituição de uma Comissão de Auditoria ancorada à administração, quando se opte por um modelo de estrutura de sociedade tipo anglo-saxónico. Neste sentido, não se obteve evidência de um guião/carta de boas práticas que pudesse orientar as entidades do SEE em matéria de Auditoria Interna. Este instrumento de gestão permitiria clarificar e agregar as normas e princípios emanados pelo IIA e ainda os consagrados em legislação: CSC, RCM n.º 49/2007 e Projecto de Código de Bom Governo das Sociedades.

Entre 2007 e 2008, na sequência das alterações introduzidas ao Código das Sociedades Comerciais, foram aprovados novos modelos de governo societário em 27 entidades do SEE. Esta alteração visou concretizar, no sector empresarial do Estado, as mudanças já introduzidas no sector privado através da reforma do Código das

Sociedades Comerciais, que alterou o modelo de fiscalização das empresas em função das melhores práticas internacionais de bom governo. Segundo a DGTF, estas novas medidas corporizaram o reforço da fiscalização de matérias financeiras e outras que lhes são adjacentes, como sejam, a fiscalização do processo de relato financeiro, da eficácia dos sistemas de controlo interno, de Auditoria Interna e de gestão de riscos. Assim, o reforço dos mecanismos da fiscalização, pela adoção dos modelos "latino clássico reforçado" e "anglo-saxónico", gerou nas entidades do SEE, entre 2007 e 2008, um custo na ordem de 3,7 milhões de euros.

Em regra, as empresas estatais não assimilaram, na sua essência, o conceito de Auditoria Interna do IIA, "uma atividade independente de avaliação objectiva e de consultoria, que tem como objectivo acrescentar valor e melhorar as operações de uma organização", nem tão pouco seguem as melhores práticas e exigências profissionais internacionais, não obstante o enfoque e reforço dado à função de AI por via legislativa, em matéria de bom governo, na medida em que contribui para o cumprimento dos princípios de boa governação e fortalece a estrutura de controlo interno e gestão do risco.

Dos três modelos de governação societários vigentes, constata-se que o modelo anglo saxónico que integrava uma Comissão de Auditoria ancorada à administração, determinante para o bom funcionamento e independência da AI, imperava apenas em 3 das 20 empresas da amostra: PT, S.A., Parpública, S.A. e Redes Energéticas Nacionais S.A., tratando-se de empresas com a forma de "Sociedade Anónima" e integrando o sector das telecomunicações, gestão de participações sociais e energia. O modelo dualista que também comportava uma CAUD nomeada pelo Conselho Geral de Supervisão vigorava apenas na TAP, S.A e o modelo latino ou latino reforçado, sem CAUD, predominava nas restantes 16 entidades.

Das entidades inquiridas, 16 possuíam uma unidade orgânica de AI, correspondendo aquelas ás empresas de maior dimensão. De entre as que não possuíam (Parpública, S.A, Hospital de São João, E.P.E, REN - Redes Eléctricas Nacionais, S.A e Transtejo, S.A), apenas a "Parpública SGPS, S.A", manifestou não ter qualquer intenção de criar este tipo de estrutura, porquanto a sua atividade de AI encontrava-se disseminada pela estrutura das várias empresas participadas. Segundo a empresa, o modelo em vigor derivava das peculiaridades de negócio da empresa "gestora de participações sociais" e funcionava em pleno. Contudo, em sede de contraditório, a Parpública, a REN e a Transtejo informaram

o TC de que tinham criado uma unidade de Auditoria Interna após a resposta ao inquérito.

Pese embora 16 das 20 empresas inquiridas tenham revelado possuir uma unidade orgânica de AI, com efeito, apenas 5 empresas demonstraram conhecer a total amplitude do conceito de AI do IIA e aplicá-lo, uma vez que as restantes limitavam a sua atividade à simples fiscalização do controlo interno, descurando aspetos como a avaliação dos processos de gestão do risco e da governação. Também se verificou que, das 16 empresas com uma unidade orgânica de AI, em cerca de metade, a função de AI limitava-se apenas à fiscalização do SCI, subvalorizando o seu papel como parceiro estratégico de gestão. Também se verificou que a AI nestas empresas nem sempre abrangia todas atividades e departamentos, o que evidenciava limitações ao exercício da sua atividade.

Constatou-se que, em cerca de metade das entidades da amostra, a AI reportava diretamente ao CA, garantindo deste modo a independência de acesso sem restrições. Porém, pelo facto de alguns destes CA não integrarem membros não executivos a independência daquelas unidades poderá ficar prejudicada, na medida em que uma Comissão de Auditoria, a existir, seria composta por membros não executivos. A independência da AI encontrava-se amplamente reforçada apenas em duas daquelas empresas, cujo departamento de AI reportava ao CA/CGS, via CAUD, a PT, S.A. e a TAP, S.A. Em regra, nas empresas da amostra, a AI reportava funcionalmente à gestão de topo, não sendo definida com clareza a distinção entre os órgãos a quem reportavam funcional e administrativamente, como é expressamente recomendado pelo IPAI.

Tal como referido, das empresas inquiridas, o TC verificou que apenas 4 (20%) possuíam uma Comissão de Auditoria, criadas entre 2004 e 2007, e destas, a PT, S.A., empresa participada pelo Estado, com modelo de governação anglo-saxónico (puro) era a única em que a unidade orgânica de AI reportava funcionalmente à Comissão de Auditoria. A Parpública, S.A., e REN, S.A., também com modelo societário anglo-saxónico, não possuíam UOAI, mas o seu modelo de governação incluía uma CAUD que reportava ao CA. A TAP, S.A., era a única empresa com modelo dualista em que a respectiva CAUD reportava diretamente ao Conselho Geral e de Supervisão. Também se verificou que as empresas onde existia uma CAUD eram aquelas que se encontravam mais alinhadas com as boas práticas existentes.

Das 16 empresas com AI, apenas uma (CP, E,P.), informou o TC que não tinha formalmente aprovado um estatuto para o funcionamento da atividade de Auditoria Interna. Em sede de contraditório, a empresa afirmou que para o ano de 2011 tinha como objectivo "Elaborar Manual de Auditoria Interna e Carta de auditoria e submetê-los à aprovação do CA." Quanto às restantes 15 empresas, com estatutos aprovados, verificou-se que a proposta de estatuto coube, em 54% dos casos, ao Director do departamento de Auditoria, seguindo-se o Presidente do CA (15%), CA, CG e DGOUA - Direcção de Gestão da Qualidade (31%), representando esta última uma situação delicada, uma vez que propõe normas para o exercício da AI, quando concebe e gere processos com riscos e controlos associados e como unidade gestora, pertence ao universo auditável pela AI. Também se verificou que, em quatro daquelas empresas, a responsabilidade de propor e de aprovar o estatuto coube ao mesmo órgão, o que põe em causa o princípio da segregação de funções.

Os 199 auditores internos existentes nas 16 empresas cujas unidades orgânicas de AI possuíam recursos humanos afectos, representavam uma média de 12,4 auditores internos por unidade orgânica. Estes eram, de uma forma geral (87%), contratados internamente. Sucede que 29 (15%) daqueles auditores internos tinham exercido anteriormente cargos de chefia, uma prática comummente utilizada nas empresas estatais, já comprovada em anteriores auditorias de gestão realizadas pelo TC. Trata-se de uma situação que potencia uma situação de risco para a independência das operações das Unidades de Auditoria Interna e que não se coaduna com a Prática Recomendada 1130.A1-1 do IIA. Estas situações verificaram-se em 12 empresas (60%) das 20 inquiridas. É ainda de anotar que 6 destas empresas (REFER, E.P.E, ML, E.P, CP, E.P., RTP, S.A., TAP, S.A. e CARRIS, S.A.,) eram prestadoras de serviço público (sector dos transportes e atividades auxiliares e comunicação social) e apresentaram, em 2008, à semelhança de anos anteriores, desempenho económico negativo. Por outro lado, o rácio auditor/colaboradores situava-se em 2,2‰, valor dentro do intervalo dos resultados encontrados pelo IPAI nos inquéritos efectuados em Portugal (entre 2,1‰ e 3,2‰ em média).

Tal como referido, 16 empresas das 20 inquiridas continham UOAI com 199 auditores internos dos quais apenas 17 (8,5%) estavam devidamente certificados pelo IIA (CIA) e ISACA (CISA) para o exercício cabal da função. Deste grupo, distribuído por 3 empresas, 13

auditores certificados CIA/CISA pertenciam apenas a uma única empresa a PT, S.A., o que revelou uma aposta da empresa neste tipo de certificação; os restantes 4 repartiam-se entre a EP, S.A. com 3 e a CP, E.P. com um auditor certificado. Os resultados evidenciam que as empresas estatais apostam muito pouco na certificação dos auditores internos. Em sede de contraditório, a CGD e a CP informaram o TC que vão apoiar alguns colaboradores na certificação do IIA e do ISACA.

Das 17 empresas inquiridas que afirmaram desenvolver atividades de AI, 12 realizavam a sua atividade com recursos exclusivamente internos - modelo "in house" - e cinco (ANA, S.A., ENVC, S.A., EP, S.A., REN, S.A. e NAV, E.P.E) recorriam pontualmente ao outsourcing - modelo misto - alegando para o efeito a insuficiência de recursos, falta de competências internas e, ainda, trabalhos especializados (informática). Nenhuma empresa da amostra desenvolvia integralmente a função de Auditoria Interna com recursos externos.

As empresas inquiridas, de uma forma geral, consideravam dispor, quer dos recursos humanos, quer dos recursos financeiros necessários para o desempenho adequado da sua função. O rácio auditor/colaboradores era de 2,2‰, situando-se dentro do intervalo observado pelo IPAI nos seus inquéritos/estudos sobre Auditoria Interna em Portugal (2,1 a 3,1‰). A média horária anual que cada auditor interno dedicava à sua formação era de 45 horas, o que se enquadrava com o "benchmark" definido pelo IPAI/IIA, que é de 80 horas em cada dois anos.

Das 17 empresas que desenvolviam atividade de AI, 2 não possuíam plano de auditoria, em um caso explicado pela inexistência de unidade orgânica de AI (REN, S.A.) e a outra por possuir uma estrutura subdimensionada (Parque Expo, S.A.). Ditam ainda as boas práticas que o plano de auditoria, peça fundamental no exercício da atividade, deve ser aprovado pela CAD, quando existente, o que não se verificou nas empresas da amostra que possuíam esta comissão. Assim, das 4 empresas onde predominava aquele tipo de estrutura (PT, S.A., Parpública, S.A., REN, S.A. e TAP, S.A.) duas não possuíam um órgão estruturado de Auditoria Interna e as outras duas não sujeitaram o seu plano anual à aprovação da CAUD o que esvazia as competências deste órgão. Em regra, a atividade desenvolvida pela AI das empresas inquiridas não surge devidamente tipificada, porquanto as respostas produzidas concentravam-se, maioritariamente, em "outros" (58%), seguindo-se a auditoria de gestão (30%), verificação do sistema de controlo interno (5%), auditoria financeira (4%) e restante atividade (3%)

repartida entre auditorias de conformidade, novos processos ou sistemas e de risco.

Todas as empresas inquiridas, à exceção de uma, informaram o TC de que, na avaliação da gestão do risco, contavam com a colaboração das respectivas unidades orgânicas de Auditoria Interna. Segundo o IPAI, tratase de uma percepção muito favorável por parte destas empresas, porquanto a "experiência indica que a gestão de risco realizada com apoio em normas e documentos de referência adequados (COSO — *Enterprise Risk Management*, por exemplo) é relativamente pouco praticada em Portugal à exceção dos bancos, seguradoras e grandes empresas". No que se refere a este assunto, a REN, SGPS, S.A., informou, em sede de contraditório, que a CE aprovou em 2010 a criação de um **Comité de Gestão de Risco**, do qual fazem parte vários quadros superiores, entre os quais o responsável pelo Gabinete de Auditoria Interna.

Das empresas inquiridas, em mais de metade foi referido que a AI ainda não prestava o apoio desejável na prevenção e detecção da fraude, mas que tenderia a melhorar com a implementação de políticas de Gestão de Risco de Fraude e do plano de prevenção de riscos de gestão, que inclui riscos de corrupção e infracções conexas. Com efeito, verificouse que, das 19 empresas públicas inquiridas, 12 (63%) já dispunham de planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas, conforme recomendação do CPC (de acordo com informação disponível no sítio da Internet do CPC, datada de 15/02/2011).

Das 17 empresas que possuíam atividade de AI, 5 não definiram indicadores para aferir o desempenho da respectiva unidade o que não permitiu a sua quantificação e qualificação. Do conjunto, destaca-se pela positiva, a PT, S.A. que apresentava um modelo de avaliação estruturado consubstanciado pela existência de um balanced scorecard para a função. Além disso, ditam também as boas práticas que os produtos da Auditoria Interna sejam objeto de uma avaliação externa independente, porém, a maior parte destas empresas ainda não tinha declarado tal exigência para a sua unidade de Auditoria Interna.

O custo da função de AI das empresas inquiridas ascendeu, em 2008, a 15,9 milhões de euros, dos quais 85% correspondem a empresas em que vigora o modelo latino ou reforçado com dupla fiscalização. O custo médio anual de cada departamento de Auditoria Interna era cerca de 933,1 mil euros e de um auditor interno 79,7 mil euros, equivalente a 5,7 mil euros/mês.

Tendo em conta as orientações e exigências da Auditoria Interna em matéria de governação, bem como os resultados obtidos no presente trabalho, o TC conclui que, em regra, as empresas Estatais não assimilaram o conceito do IIA, nem tão pouco existe prioridade no uso da Auditoria Interna para a melhoria dos processos de gestão, limitando-a a simples fiscalizador do controlo interno e não cumprindo grande parte das melhores práticas internacionais. Cumpre assinalar, porém, um crescente interesse nesta temática, assinalado pelo facto da recente criação de UOAI na quase totalidade das empresas visadas neste trabalho.

RECOMENDAÇÕES

Tendo em consideração o conteúdo do relatório da presente acção e, em particular, as suas conclusões, bem como as respostas produzidas em sede de contraditório, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

Ao Estado na sua competência tutelar/accionista

1. Emanar e publicitar, designadamente na Internet, um guião/carta de boas práticas para orientar as entidades do SEE em matéria de Auditoria Interna, de forma a melhorar o papel e contributo da AI nos sistemas de governação, agregando as normas e princípios emanados pelo IIA e, ainda, os consagrados em legislação: CSC, RCM n.º 49/2007 e Projecto de Código de Bom Governo das Sociedades. 2. Incentivar as empresas a alterarem o paradigma da função de Auditoria Interna e integrar a atividade no processo de governação da sociedade, no sentido de fortalecer a estrutura de controlo interno e de gestão do risco. Neste sentido, as empresas devem dar cumprimento aos princípios de boa governação e aclarar através de documento os papéis e responsabilidades do seu modelo de governação, inclusive a Comissão de Auditoria. 3. Promover o cumprimento das normas inseridas no DL nº 300/2007, de 23/8, no que se refere à implementação de estruturas de gestão nele previstas, designadamente a distinção entre administradores executivos e não executivos e, bem assim, a criação de uma comissão executiva e de uma comissão de auditoria.

Ao CA das empresas

4. Redinamizar a função de Auditoria Interna, conferindo-lhe um papel de maior intervenção, no sentido de a dotar de competências que lhes permita desempenhar um papel na avaliação da eficácia de gestão do risco, de controlo e de governação. 5. Cumprir as recomendações emanadas pelo IIA, no que respeita ao planeamento, recursos humanos, competências, certificação, formação e avaliação da AI. 6. Incentivar a Auditoria Interna a apoiar a empresa na prevenção, detecção e reporte das atividades potenciadoras de fraude. 7. Garantir a independência, a objectividade e competência técnica dos recursos humanos das UAI, através do aumento das certificações reconhecidas na área e da limitação do recurso a exchefias para integrar a UAI, findo o exercício das respectivas funções. 8. Estabelecer num documento a medição do desempenho da unidade orgânica de AI, de modo a facilitar a objectividade e transparência no processo de avaliação dos auditores internos e dos seus produtos de auditoria. Devem ainda, ser objeto de avaliação externa, de acordo com o recomendado pelo IIA.

Relatório de Auditoria nº 011/2011 - 2ª S/PL Processo nº: 1/2009 - AUDIT 14.04.2011

ASSUNTO: Auditoria Operacional ou de Resultados à execução do Acordo de Cooperação entre a ARSLVT, I.P., e a CVP-SGH, S.A.

ATIVO FINANCEIRO / AUDITORIA OPERACIONAL / CAPITAL SOCIAL / CONTABILIDADE / CONTENÇÃO DE CUSTOS / CUSTOBENEFÍCIO / DECISÃO / GESTÃO FINANCEIRA / INVESTIMENTO FINANCEIRO / PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA / PREÇO / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE / PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO / PROTOCOLO / QUALIDADE EM SERVIÇOS PÚBLICOS / SUSTENTABILIDADE / TAXA MODERADORA / UTENTE

Conselheiro Relator: Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

Relatório de Auditoria nº 014/2011 - 2ª S/SS

Processo nº: 42/2009 - AUDIT 26.05.2011

ASSUNTO: Instituto Politécnico do Porto - Serviços Centrais. Gerência

de 2008

ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES / AQUISIÇÃO DE BENS / AUDITORIA FINANCEIRA / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / DÍVIDAS / DOCUMENTO DE DESPESA / FLUXOS FINANCEIROS / FUNDO DE MANEIO / PAGAMENTO / PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA / POC EDUCAÇÃO / PRESTAÇÃO DE CONTAS / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL / PROPINA / PROTOCOLO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Conselheiro Relator: António José Avérous Mira Crespo

SUMARIO EXECUTIVO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC) para 2009 foi realizada, pelo Departamento de Auditoria V, uma **auditoria financeira ao Instituto Politécnico do Porto (IPP)** – **Serviços Centrais,** com especial incidência no exercício de 2008.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

Enquadramento legal

O IPP é uma instituição de ensino superior criada pelo Decreto-Lei (DL) n.º 513-T/79, de 26 de dezembro, que goza de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira, disciplinar e patrimonial.

Os Novos Estatutos

Os novos estatutos do IPP homologados pelo Despacho Normativo n.º 5/2009, de 26 de janeiro, procederam à adequação do quadro institucional ao Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES),

destacando-se a perda de autonomia administrativa e financeira por parte das escolas, com exceção do Instituto Superior de Engenharia do Porto (ISEP).

Sistema contabilístico e prestação de contas

A contabilização das operações é feita nos termos do Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação (POCE), tendo a conta de gerência sido apresentada conforme a Instrução n.º 1/2004 – 2ª Secção.

Análise sumária das Demonstrações Financeiras

A receita, em 2008, foi de 59.383.663,90€, tendo ocorrido um aumento face a 2007.

A despesa de 2008 ascendeu a 13.722.186,34€ registando-se um acréscimo em relação ao ano anterior.

Disponibilidades

Existência de 26 contas bancárias, 13 das quais com a designação "contas sem saldo", não registadas contabilisticamente em 2008.

Avaliação SCI

O Sistema de Controlo Interno (SCI) é regular, não obstante os pontos fracos identificados, designadamente, na área das entidades participadas pelo IPP.

Protocolos/ Acordos

Através de protocolos e acordos foi prestado serviço docente por professores do IPP às entidades co-contratantes, tendo como contrapartida o pagamento dos valores do trabalho realizado.

Propinas

A 31/12/2008, encontrava-se por receber um valor acumulado (desde o ano letivo de 1997/98) de 205.379,01€, referente a propinas.

Fundos de maneio

Atribuição ilegal a um prestador de serviços de um fundo de maneio, no valor de 4.000.00€

Despesas com pessoal

Despesas e pagamentos ilegais, nos anos de 2007 a 2009, respeitantes a remunerações pelo desempenho do cargo de "Assessor do Presidente" (146.500,54€), provido por um prestador de serviços.

Recurso a prestadores de serviços em regime de tarefa e de avença com preterição de pressupostos legais.

Reclassificação de dois trabalhadores através de ato administrativo cujos efeitos jurídicos tiveram produção em data posterior à revogação da norma legal habilitante.

Empreitadas e aquisições de bens e serviços

Celebração de contratos respeitantes a trabalhos a mais por erros e omissões de projectos adquiridos pelo IPP, sem que este averiguasse da eventual responsabilidade dos projectistas.

Prestação de serviços de vigilância e segurança e de limpeza, cujos contratos foram celebrados com cláusulas de renovação sem limite de duração.

Participações financeiras

Participação do IPP no capital social/património social em 9 entidades de direito privado (sociedades, associações ou fundações), e em 5, no pagamento de quotas, ascendendo globalmente a 504.243,26€ à data de 31/12/2008.

Caracterização geral

Quanto à natureza jurídica, 86,7% são associações de direito privado sem fins lucrativos, participando numa Fundação e numa Sociedade Anónima (SA), sendo esta objeto de liquidação em 2010.

Os fluxos financeiros do IPP para as participadas, para além dos respeitantes à realização de capital/fundo social, no biénio de 2007/2008, totalizaram 1.520.060,14€ Quanto aos fluxos financeiros das participadas para o Instituto, no mesmo período, perfizeram o montante de 84.179,04€

Prestação de contas ao TC

Não houve prestação de contas ao TC pela Fundação Instituto Politécnico do Porto (FIPP), Associação para o Centro de Incubação de Base Tecnológica de Vila Nova de Gaia (INOVAGAIA), Associação para o Parque Tecnológico do Porto (APCT-P) e Sociedade de Incubação Setorial, SA (SOGISTFIPP).

Cedência de utilização de imóveis à FIPP

Cedência de utilização de imóveis pelo IPP à FIPP, a título gratuito, em violação do princípio da onerosidade.

Aquisição de serviços à FIPP

Através da celebração dos protocolos "Gosto de Estudar no IPP", no período de 2007 a 2009 (146.500,54€) e "Sistemas de Informação e Comunicação", no ano de 2008 (447.413,48€), foram autorizadas despesas e pagamentos ilegais relativos à aquisição de serviços, por inobservância dos procedimentos de consulta de mercado.

Prestação acessória e suprimentos à SOGISTFIPP

Autorização de despesas e de pagamentos ilegais, no ano de 2004, relativos à prestação acessória, no montante de 28.295,58€

Renúncia ilegal a créditos por suprimentos e respetivos juros, no ano 2007, no valor total de 104.732,66€

Aquisição de bens móveis à SOGISTFIPP

Autorização de despesas e de pagamentos ilegais respeitantes à aquisição de bens da SOGISTFIPP, no ano de 2007, no montante de 13.358,93€

Liquidação da SOGISTFIPP

A SOGISTIFIPP foi objeto de dissolução e liquidação, publicada em 7 de outubro de 2010.

Juízo sobre as DF

Apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras é favorável.

RECOMENDAÇÕES

Atentas as principais conclusões e observações formuladas no presente Relatório, recomenda-se a adoção das seguintes medidas:

- 1. Remessa ao TC das demonstrações financeiras consolidadas nos termos da Instrução n.º 1/2004 2.ª Secção;
- 2. Relevação contabilística de todas as contas bancárias e cancelamento daquelas cuja existência não se justifique;
- Implementação de medidas que permitam colmatar os pontos fracos identificados no SCI:

- Concretização das medidas já encetadas para a regularização das dívidas relativas a propinas e a identificação, por aluno, dos créditos bancários respeitantes a propinas;
- Cumprimento das normas legais aplicáveis à constituição de fundos de maneio;
- Cumprimento das disposições legais relativas à contratação (ou renovação de contratos) de pessoal em regime de prestação de serviços;
- Observância dos requisitos legais no exercício de funções de docentes em regime de exclusividade, designadamente em matéria de acumulação;
- 8. Respeito pelos princípios e normas legais que estabelecem a disciplina aplicável à contratação pública, designadamente quanto à realização de procedimentos pré-contratuais de consulta ao mercado e quanto ao prazo de vigência dos contratos de execução continuada relativos à limpeza, vigilância e segurança das instalações;
- Observância do estabelecido no POCE, nomeadamente no que se refere à contabilização das participações financeiras detidas pelo IPP;
- Regulamentação da matéria relativa à gestão e monitorização das participações financeiras em associações, fundações e sociedades comerciais;
- 11. Intervenção do representante do IPP junto das entidades privadas por si participadas para que as mesmas prestem contas ao TC quando se encontrem legalmente obrigadas a tal;
- Promoção, junto do liquidatário da SOGISTFIPP, para a remessa ao TC dos documentos de prestação de contas reportados à data de dissolução da sociedade, bem como do relatório e das contas finais dos liquidatários;
- 13. Intervenção junto da FIPP para que esta regularize o montante de 10.168,98€correspondente à partilha do activo da SOGISTFIPP pelos acionistas, mediante o depósito em conta bancária do IPP do referido montante.
- 14. Obtenção de documentação probatória relativa ao fluxo financeiro no montante de 62.349,74€, que comprove a sua origem e a indicação da participação de cada entidade na FIPP.

15. Alteração dos protocolos em vigor relativos à cedência da utilização de bens imóveis a título gratuito, atento o princípio da onerosidade previsto legalmente.

Relatório de Auditoria nº 015/2011 - 2ª S/SS Processo nº: 36/2010 - AUDIT 09.06.2011

ASSUNTO: Auditoria de Acompanhamento das Recomendações Formuladas no Âmbito da Auditoria ao Programa "Sociedade da Informação e Governo Eletrónico" do PIDDAC.

ANÚNCIO DO CONCURSO / AQUISIÇÃO DE BENS / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / ARQUIVO / AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / COMPETITIVIDADE / CONTENÇÃO DE CUSTOS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / PREÇO / PUBLICIDADE / RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO

Conselheiro Relator: António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

Objetivo

A auditoria teve por objetivo aferir o grau de acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Relatório n.º 54/2008 – 2ª Secção, de que eram destinatários a UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P., a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP), e as entidades executoras dos projetos analisados na Auditoria ao Programa "P01 – Sociedade da Informação e Governo Eletrónico" do PIDDAC.

Principais conclusões

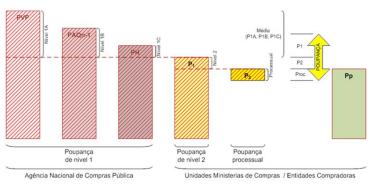
A auditoria concluiu que, em geral, as entidades auditadas deram acolhimento à generalidade das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas.

Não foi possível, no entanto, concluir se a UMIC promoveu a reformulação dos objetivos e indicadores de execução material dos projetos incluídos no Programa P01, bem como a atualização sistemática da informação sobre a mesma execução, de acordo com as recomendações formuladas pelo Tribunal, uma vez que a base de dados do SIPIDDAC estava desativada e o Programa P01, tal como existia, terminou em 2009 e em 2010 o PIDDAC foi estruturado por programas em geral coincidentes com o ministério executor.

A ANCP celebrou, entre setembro de 2008 e 26 de agosto de 2009, na sequência de concursos públicos internacionais para selecção de fornecedores, diversos acordos quadro, que abrangeram as categorias de bens e serviços de informática adquiridos em maior volume e substituíram os contratos públicos de aprovisionamento analisados na auditoria ao Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico.

Os acordos quadro celebrados pela ANCP acolheram a recomendação formulada pelo Tribunal, no sentido de garantir condições de efetiva competitividade que estimulasse a concorrência e potenciasse a realização de poupanças e de criar condições que facilitassem os procedimentos de contratação, contribuindo para a racionalização dos processos de compra pelos organismos públicos.





PVP = Preço vulgarmente praticado no mercado para o bem ou serviço em causa ou preço de venda ao público médio apresentado pelos fornecedores nas suas propostas

PAQ_{n-1} = Preço médio do CPA ou do AQ que precede o AQ em vigor

PH = Preço histórico real conseguido pela Entidade Compradora resultante da última aquisição do bem ou serviço em causa

P₁ = melhor preço obtido em concurso e contratado através dos AQ celebrados pela ANCP

P_n = Preço efectivamente obtido na adjudicação feita na seguência de uma consulta ao abrigo do AQ

Figura x - A poupança tal como definida e calculada pela ANCP no Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas

Relativamente à poupança global nas compras públicas "atingida" em 2009, constatou-se que o valor de €86,5 milhões referidos pela ANCP no "Relatório de Gestão 2009" sobreavaliava as poupanças obtidas nas aquisições realizadas ao abrigo dos acordos de Equipamento Informático e Licenciamento de *Software* (os únicos analisados na auditoria) em €41 578 575. Como o valor das poupanças obtidas serviu de base para o cálculo da compensação financeira a pagar pelo Estado à ANCP, como fixado pela Portaria n.º 407/2010, de 29 de maio, do Ministério das Finanças e da Administração Pública, publicada no DR, II Série, de 16 de junho de 2010, a sobreavaliação justificou em mais €2 078 929 a compensação recebida, que a ser corrigida ficaria €253 413 aquém do máximo de €2 500 000 legalmente previsto.

A aquisição através de acordos quadro e da plataforma eletrónica para contratação pública disponibilizada pela ANCP, quando comparada com as práticas anteriores, foi maioritariamente considerada pelas entidades compradoras, na sua globalidade, como sendo pior ou sem alteração em termos de facilidade de utilização e, sobretudo, pior quanto à adequação dos produtos e serviços adquiridos às necessidades que visavam satisfazer. Pontualmente colocaram-se dúvidas quanto à efetiva competitividade da contratação através dos acordos quadro. As entidades adquirentes

abrangidas pela auditoria consideraram que, em geral, os preços obtidos através de procedimentos realizados através da plataforma eletrónica e dos acordos não eram inferiores aos obtidos diretamente no mercado através dos procedimentos que anteriormente realizavam. Essa situação foi particularmente evidente no caso do acordo relativo a Licenciamento de Software, onde a opinião negativa foi unânime.

Constataram-se também situações de constrangimento que impediram ou dificultaram a aquisição, através de acordos quadro, dos bens ou serviços pretendidos, tendo havido necessidade de solicitar exceção, com a demora inerente, ou em que os serviços foram obrigados a optar por produtos / serviços disponíveis nos acordos, com prejuízo da satisfação de requisitos de funcionalidade e eficiência, ou mesmo de economia.

As entidades compradoras consideraram que os processos de aquisição ao abrigo dos acordos quadro, Catálogo Nacional de Compras Públicas e portal eletrónico se revestiam de aspetos positivos, que incluíam: (i) maior transparência e equidade na escolha de fornecedores; (ii) redução das tarefas administrativas; (iii) segurança e rapidez da comunicação com os fornecedores; e (iv) facilitação do trabalho dos júris dos procedimentos.

Na ótica das mesmas entidades deveriam ser corrigidas deficiências de funcionamento e insuficiências da plataforma eletrónica disponibilizada pela ANCP e do Catálogo Nacional de Compras Públicas, de que relevaram: (i) inexistência da possibilidade de criação e gestão dos perfis de utilizadores pelas próprias entidades adquirentes; (ii) inexistência de uma área onde fosse possível colocar todos os documentos associados aos procedimentos sem ser como anexo às mensagens; (iii) necessidade de funcionalidade que permitisse, de forma expedita, obter todo o processo documental para arquivo nos organismos; (iv) necessidade de aperfeiçoamento das funcionalidades para avaliação e ordenamento de propostas, para aplicação com o critério do preço economicamente mais vantajoso e em caso de negociação e/ou leilão eletrónico; (v) melhoria da informação sobre bens e serviços incluídos nos acordos inserida no Catálogo Nacional de Compras Públicas; (vi) aperfeiçoamento da contratação e atualização mais frequente dos acordos, para que os preços obtidos não fossem superiores aos praticados no mercado; e (vii) aperfeiçoamento dos manuais e melhoria do help desk.

Relativamente às recomendações dirigidas às entidades executoras dos projectos no âmbito do regime da contratação pública assinalou-se uma melhoria significativa no que se refere à instrução e à organização dos processos administrativos de contratação por parte de todas as entidades

auditadas. Salienta-se no entanto, que o IFAP não cumpriu as regras legais relativas à solicitação do pedido de exceção ao membro do Governo responsável pela área das finanças previsto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, em três procedimentos contratuais de aquisição de equipamentos informáticos.

Verificou-se ainda que no ano de 2009, o IFAP e o IHRU, tendo celebrado contratos de prestação de serviços e de aquisição de bens, cujo valor foi superior a €750.000, não procederam à publicação do respetivo préanúncio de informação, conforme disposto no n.º 1 do artigo 34.º do CCP

Recomendações

Face às conclusões apuradas, foram feitas recomendações à **Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. no sentido de:**

- a) Publicitar, conjuntamente com os dados estatísticos e outros indicadores de gestão relevantes, nomeadamente os indicadores do volume de poupança alcançado, nos termos definidos no artigo 18.º, n.º 2, dos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, o Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas, o valor estimado da redução da despesa alcançada e os dados relevantes subjacentes aos respetivos apuramentos;
- b) Ponderar a inclusão, nos requisitos técnicos e funcionais do caderno de encargos para contratação da plataforma eletrónica para contratação pública a disponibilizar para utilização pelas entidades compradoras: (i) a possibilidade de criação e gestão dos perfis de utilizadores pelas próprias entidades adquirentes; (ii) a criação de uma área onde fosse possível colocar todos os documentos associados aos procedimentos sem ser como anexo às mensagens; (iii) o aperfeiçoamento das funcionalidades para avaliação e ordenamento de propostas, para aplicação com o critério do preço economicamente mais vantajoso e em caso de negociação ou leilão eletrónico; (iv) a inclusão de funcionalidades que permitissem desenvolver, dentro da plataforma, todas as formalidades do procedimento pré-contratual, até à proposta de decisão de contratar; e (v) a criação de funcionalidade que permitisse, de forma expedita, a exportação virtual de todo o processo documental para arquivo nos organismos;
- Prosseguir diligências para assegurar a competitividade dos preços incluídos nos acordos quadro e corrigir as deficiências detetadas, designadamente não renovando os acordos, quando tal se justificasse,

melhorando os cadernos de encargos dos concursos e aumentando o número de fornecedores com acordo celebrado.

Foram ainda formuladas recomendações ao Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas, I.P. no sentido de dar cumprimento à legislação referente à aquisição de bens e serviços ao abrigo dos acordos quadro celebrados pela ANCP e de observar os procedimentos respeitantes à publicação do anúncio de pré-informação, tendo sido esta última recomendação igualmente dirigida ao Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, I.P.

Relatório de Auditoria nº 016/2011 - 2ª S/SS

Processo nº: 37/2010 - AUDIT

07.07.2011

ASSUNTO: Auditoria orientada à Consolidação de Contas e à situação Económico-Financeira do SNS 2008-2009.

AUDITORIA ORIENTADA / CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS / DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / FLUXO DE CAIXA / EMPRÉSTIMO / SALDO / SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA / ENDIVIDAMENTO / OUTSOURCING / REGIME CONTABILÍSTICO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / POCMS / BOAS PRÁTICAS /SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / TRANSFERÊNCIA DE VERBAS / CONTA DE GERÊNCIA / RELATÓRIO DE ATIVIDADES

Conselheiro Relator: Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

1. Conclusões

A Consolidação de Contas do SNS

Importância, Antecedentes e Enquadramento Normativo da Consolidação de Contas do SNS

Não obstante as reiteradas recomendações proferidas em Relatórios anteriores do Tribunal de Contas, constata-se que a consolidação de contas do Serviço Nacional de Saúde continua sem um quadro normativo coerente e alinhado com os princípios e boas práticas contabilísticas internacionais para o sector público que abranja os subsectores do Sector Público Administrativo e do Sector Empresarial do Estado e garanta um conhecimento rigoroso e transparente da situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde.

Políticas contabilísticas para transações e outros acontecimentos em circunstâncias semelhantes

- A análise das demonstrações financeiras individuais das entidades que integram o perímetro de consolidação, evidenciaram a adoção de diferentes políticas contabilísticas e/ou critérios valorimétricos, nomeadamente quanto às amortizações e provisões bem como à valorização do ativo imobilizado.
- A normalização e uniformização de procedimentos contabilísticos, condição essencial para a prossecução dos objetivos de uma consolidação de contas, não constituem uma prioridade da entidade consolidante (Administração Central do Sistema de Saúde), o que revela uma contradição face ao disposto na norma internacional de contabilidade para o sector público relativa à consolidação de contas (IPSAS 6) bem como ao ponto 7 das Normas de Consolidação remetidas à Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública.

Levantamento e validação das operações de consolidação de contas

• Quantificou-se um valor materialmente relevante de operações de consolidação que não conciliam³, designadamente:

-

O que implicou o recurso às denominadas Plug Acounts. Estas contas permitem que a ACSS manipule os dados de forma a garantir o equilíbrio das demonstrações financeiras.

Perímetro SPA+ACSS_SNS: €14 milhões (Demonstração de Resultados); €11,5 milhões (Ativo); €25,5 milhões (Fluxos de caixa); **Perímetro SNS**: €288,1 milhões (Demonstração de Resultados); €750,1 milhões (Ativo); €380,5 milhões (Fluxos de caixa).

- Sublinhe-se que o recurso às Plug Acounts só seria aceitável, se os valores em causa fossem materialmente irrelevantes. Não sendo assim, e é este o caso, traduzem as limitações da Administração Central do Sistema de Saúde em proceder à correcta consolidação de contas do Serviço Nacional de Saúde.
- Observou-se que as demonstrações financeiras consolidadas do exercício de 2009 encontram-se incorretamente formuladas no que respeita às entidades objeto de transformação. O procedimento operacionalizado pela Administração Central do Sistema de Saúde considera, simultaneamente, o património das entidades à data da sua extinção/transformação, bem como a integralidade do património da nova entidade constituída a 31/12/2009, que integra o património das entidades extintas, originando uma duplicação de valores.
- O procedimento levado a cabo incorretamente pela Administração Central do Sistema de Saúde teve os seguintes impactos: Perímetro SPA: sobreavaliação do Resultado Líquido do Exercício em € 1,7 milhões e do Ativo em € 53,6 milhões; Perímetro SEE: subavaliação do Resultado Líquido em € 8 milhões e sobreavaliação do Ativo em €174,8 milhões.

Construção da Demonstração de Fluxos de Caixa Consolidada

- A Demonstração de Fluxos de Caixa consolidada do Serviço Nacional de Saúde apresentada pela ACSS está afetada pelos erros materiais seguintes:
 - O saldo final de caixa e seus equivalentes da Demonstração de Fluxos de Caixa consolidada do

Acresce que uma parte das diferenças de conciliação tem origem na própria ACSS, dado que usa um regime contabilístico de caixa, distinto do preconizado pelo POCMS e seguido pelas restantes entidades que integram o perímetro de consolidação. A ACSS não segue as boas práticas que recomendam que as diferenças em questão sejam indagadas junto das entidades envolvidas e, a correspondente correção efetuada nas demonstrações financeiras individuais.

Serviço Nacional de Saúde não coincide com o saldo final constante do Balanço para as mesmas rubricas, materializado numa diferença de €310,3 milhões.

➢ Os saldos finais das entidades transformadas estão a ser considerados em duplicado, o que deu origem a uma correção por parte dos auditores do TC no montante de €67.3 milhões⁴.

Situação económico-financeira do SNS consolidada

- À semelhança dos anos anteriores, a Administração Central do Sistema de Saúde elaborou a situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde, para efeitos de apuramento do défice das Administrações Públicas na perspetiva das contas nacionais (SEC 95) excluindo, portanto, a atividade das entidades públicas empresariais⁵.
- Detetaram-se incorreções na informação que serviu de suporte à elaboração do mapa da situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde consolidado, o que prejudica a fiabilidade do mesmo.
- Verificou-se que as entidades do Sector Público Administrativo não estão a adotar o princípio da especialização na sua plenitude. Tal, prejudica a exatidão dos montantes reportados para efeitos de apuramento do défice das administrações públicas, sendo que, em 2008, o referido reporte para o Instituto Nacional de Estatística encontrava-se subavaliado em cerca de €85 milhões.
- Conclui-se que, consoante a fonte de informação e respetivos destinatários, é possível apurar distintos montantes para o "défice do Serviço Nacional de Saúde". Contudo, na perspetiva do interesse do contribuinte, para efeitos do montante que terá que suportar para fazer face ao somatório do deficit acumulado da saúde apurou-se que, em 31 de dezembro de 2009, ascende a cerca de €1.640,4 milhões, representando um agravamento de cerca de 23% face ao ano anterior.

-

⁴ Vide Apêndice 7 do Relatório Apenso da Universidade do Minho.

Nesta perspetiva os hospitais EPE apenas são considerados entidades prestadoras de serviços de cuidados de saúde remunerados pelos contratos-programa.

Porém, o "stock da dívida" ajustado (líquida da tesouraria ajustada) supra referido deve, todavia, ser cotejado com a receita por cobrar do Serviço Nacional de Saúde que, em 2009, ascendeu a €924,1 milhões. Desta confrontação, resulta que o "défice financeiro do Serviço Nacional de Saúde" de 2009 ascendeu a €716,3 milhões.

Situação económico-financeira das entidades que integram o SNS

Endividamento das entidades que integram o SNS

- De acordo com o balanço consolidado do Serviço Nacional de Saúde, a dívida a terceiros a 31 de dezembro de 2009 representou €2.640 milhões, traduzindo um acréscimo de cerca de 8% face ao período homólogo.
- O prazo médio de pagamento a fornecedores externos, apurado pela Administração Central do Sistema de Saúde, no âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas, para as entidades do Sector Público Administrativo foi de 60 dias e para as entidades do Sector Empresarial do Estado foi de 126 dias, o que revela uma evolução positiva face ao ano anterior⁷.
- O endividamento a fornecedores c/c agravou-se em cerca de 76% no biénio. Tal evolução é justificada pelo facto de, em 2009, os adiantamentos concedidos no âmbito do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde terem sido muito inferiores aos registados em 2008 (€766,9 milhões e €29,9 milhões, respetivamente), uma vez que as disponibilidades financeiras do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos se encontravam praticamente esgotadas.

Apreciação da situação económico-financeira das entidades que integram o SNS

 Verifica-se que a estrutura de financiamento do Serviço Nacional de Saúde, em 2009, não sofreu oscilações significativas face ao

⁶ Do montante apurado destaca-se que 51,4 % respeitam a créditos sobre Clientes (conta 211) e 37,4% a Outros devedores (contas 262/3/4+267/8).

⁷ Eram 174 dias para as entidades EPE e 70 dias para as entidades do SPA.

ano anterior. Com efeito, utilizando, como métrica, os rácios de Autonomia Financeira e de Endividamento, constata-se que o Serviço Nacional de Saúde apresenta uma estrutura de financiamento composta por cerca de 1/3 de capitais próprios e 2/3 de capitais alheios, a qual reflecte a dependência face a terceiros e consequente risco financeiro.

- O Serviço Nacional de Saúde dispunha, em 2009 à semelhança do que sucedia em 2008, de um grau de Solvabilidade de todos os seus compromissos aquém do aceitável verificando-se que, por cada unidade do passivo, aproximadamente 0,42 unidade é coberta por capitais próprios. Da análise conjugada dos rácios de solvabilidade (42,2%) e de liquidez geral (0,83) verifica-se que as entidades que constituem o Serviço Nacional de Saúde se encontram aquém do equilíbrio financeiro desejável.
- O Mapa de Origem e Aplicação de Fundos do Serviço Nacional de Saúde evidencia uma manifesta debilidade financeira. O cash flow operacional (desalavancado/expurgado dos resultados financeiros/custos non cash) é negativo (€-185,8 milhões), evidenciando o contributo negativo para os resultados da atividade operacional das entidades que compõem o Serviço Nacional de Saúde.
- O défice de tesouraria do ano ascende a €225 milhões, não sendo ainda mais acentuado devido à realização de capital, às doações, aos resultados não operacionais e ao expressivo "financiamento obtido junto dos fornecedores" que sofreu um acréscimo de €193,4 milhões em 2009, de onde se infere que a geração de meios financeiros próprios é acentuadamente negativa.

2. Recomendações

Aos Ministros de Estado e das Finanças e da Saúde

Apesar do disposto na Portaria n.º 474/2010⁹ reitera-se a

⁸ Por via do incumprimento dos prazos contratuais de pagamentos a fornecedores. O saldo da conta de Fornecedores c/c ascende, em 31/12/2009, a €1.081 milhões, o que representa um acréscimo de 76% face ao ano transato (€612,9 milhões), tal como já mencionado no ponto 9.2.3.1.

⁹ Publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 126, de 1 de julho de 2010 que aprova a orientação n.º 1/2010, «Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo».

recomendação do Tribunal de Contas, em anos anteriores, que aponta para a aprovação e implementação de normas de consolidação de contas aplicáveis a todas as entidades que compõem o Serviço Nacional de Saúde, designadamente ao nível do subsector empresarial do Estado que tem vindo a assumir uma preponderância crescente e, sem o qual é impossível obter uma panorâmica rigorosa e transparente da situação económica e financeira do Serviço Nacional de Saúde:

- Determinar que seja feita a plena consolidação de contas do Serviço Nacional de Saúde e que se atribua essa tarefa a uma entidade que disponha de competências técnicas para o efeito, seja a ACSS desde que dotada para o efeito, seja outra, sem excluir um eventual recurso ao outsourcing.
- Determinar que a Administração Central do Sistema de Saúde passe a utilizar o regime contabilístico do acréscimo em substituição do regime de caixa que deve ser definitivamente banido da contabilização de qualquer operação do Serviço Nacional de Saúde, recomendação que se reitera.

Ao Ministro da Saúde

- Determinar que a Administração Central do Sistema de Saúde proceda aos ajustamentos e correções que permitam a comparabilidade de conjuntos sucessivos de demonstrações financeiras consolidadas que assegurem a apreciação da evolução da situação económico e financeira do Serviço Nacional de Saúde, perante o cidadão/contribuinte, Assembleia da República, Tribunal de Contas e entidades estatísticas;
- Determinar à Administração Central do Sistema de Saúde que, cumpra o princípio do acréscimo em substituição do regime de caixa, garantindo o cumprimento dos princípios e procedimentos contabilísticos constantes no Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde, de modo a suprimir, definitivamente, as diferenças de conciliação (*Plug Accounts*) e a não prejudicar a fiabilidade e transparência da consolidação de contas do Serviço Nacional de Saúde;
- Determinar que a Administração Central do Sistema de Saúde, enquanto entidade consolidante, cumpra as normas e boas práticas

respeitantes às obrigações das entidades consolidantes nos setores público e privado e em consonância com a sua missão, no que respeita ao seu papel na verificação da qualidade/homogeneização da informação contabilística e na garantia do funcionamento do sistema de controlo interno das entidades consolidadas;

Ao Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde

- Cumprir as normas e boas práticas respeitantes às obrigações das entidades consolidantes nos setores público e privado e em consonância com a sua missão, no que respeita ao seu papel na verificação da qualidade/homogeneização da informação contabilística e na garantia do funcionamento do sistema de controlo interno das entidades consolidadas;
- Cumprir os princípios contabilísticos previstos no Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde pela própria ACSS/SNS nas suas contas individuais, em particular o respeito pelo princípio do acréscimo, o que se afigura como requisito essencial para que possam ser eliminadas as diferenças de conciliação (*Plug Acounts*) e, deste modo, prosseguidos os fins de uma consolidação de contas;
- Encetar ajustamentos, correções e procedimentos que assegurem a comparabilidade da informação contabilística ao longo de exercícios sucessivos (2008/2009/2010/∞), a qual se constitui como condição imprescindível para efeitos de apreciação da evolução do desempenho económico e financeiro do Serviço Nacional de Saúde:

Relatório de Auditoria nº 019/2011 - 2ª S/SS

Processo nº: 18/2010 - AUDIT 14.06.2011

ASSUNTO: Relações contratuais entre o Município de Portimão e o setor empresarial local.

Conselheiro Relator: António Manuel Fonseca da Silva

AUDITORIA ORIENTADA / PATRIMÓNIO / DÍVIDA A FORNECEDORES / EMPRÉSTIMO BANCÁRIO / ATIVO FINANCEIRO / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / CONTRATO-PROGRAMA / EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / CONTRATO DE GESTÃO / INSCRIÇÃO ORÇAMENTAL / PAGAMENTO / POCAL / PRINCÍPIO DA ESPECIALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO / ENDIVIDAMENTO AUTÁRQUICO

Relatório de Auditoria nº 021/2011 - 2ª S/SS

Processo nº: 28/2011

15.09.2011

ASSUNTO: "Auditoria à EMPORDEF/DEFAERLOC: Aeronaves C-295M".

AUDITORIA DE SISTEMAS / AQUISIÇÃO DE BENS / PLANEAMENTO / CONTROLO DE GESTÃO / DOTAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / LEASING / ATRASO NO CUMPRIMENTO / PROJETO / INVESTIMENTO / ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / PREÇO / CONTRATO DE LOCAÇÃO E DE CESSÃO DE CRÉDITOS / FINANCIAMENTO / PAGAMENTO

Conselheiro Relator: João Manuel Macedo Ferreira Dias

SUMÁRIO EXECUTIVO

Objectivos e âmbito

O Relatório comporta os resultados da auditoria à DEFAERLOC – Locação de Aeronaves Militares, S.A., tendo incidido nomeadamente sobre o procedimento de aquisição e posterior locação de 12 aeronaves C-295 M.

A auditoria, cujo âmbito temporal foi estabelecido para os anos de 2009 e 2010, teve como objetivos examinar o sistema de planeamento, gestão e controlo, a execução orçamental, física e financeira e a execução do leque de contratos relativos ao fornecimento ao Estado de 12 aeronaves C-295M. Para o efeito procedeu-se ao exame da informação recolhida junto dos OSC – Órgãos e Serviços Centrais do MDN – Ministério da Defesa Nacional, EMFA – Estado-Maior da Força Aérea, EMPORDEF e DEFAERLOC.

Enquadramento

No âmbito do investimento público nas Forças Armadas têm sido criadas sociedades instrumentais, que se integram no grupo EMPORDEF, para viabilizar a aquisição de equipamentos que posteriormente são locados ao Estado, através de contratos de *leasing*, para utilização operacional pelos ramos militares.

É o que acontece com o designado Núcleo Financeiro da EMPORDEF que é constituído por duas empresas: a DEFLOC – Locação de Equipamentos de Defesa, S.A., envolvida na aquisição e locação dos helicópteros EH-101, operados pela Força Aérea e a DEFAERLOC – Locação de Aeronaves Militares, S.A., criada em 17 de fevereiro de 2006 para funcionar como veículo financeiro ("special purpose vehicle") no fornecimento de 12 aeronaves C-295M para utilização pela Força Aérea.

Em 17 de fevereiro de 2006 foram celebrados os seguintes contratos relativos ao processo de aquisição e locação das aeronaves C-295M: Contrato de fornecimento, no valor de 275 M€, Contrato de locação, equipamentos e serviços associados de manutenção, no valor estimado de 303 M€, Contrato de cessão de créditos celebrado entre a DEFAERLOC e um Sindicato Bancário; Contrato de prestação de serviços logísticos associados de manutenção e Contrato de contrapartidas, no montante 460 M€

De acordo com a simulação dos encargos, nos termos previstos no contrato de cessão de créditos os alugueres semestrais totalizariam 303,3 M€(soma de valores correntes), variando as prestações semestrais entre 11,4 M€ e 11.8 M€

As aeronaves foram recebidas entre setembro de 2008 e março de 2011, tendo corrido atrasos na entrega, que variaram entre 10 e 64 semanas, face ao estabelecido inicialmente no contrato de fornecimento, totalizando 450 semanas. Os atrasos, cuja responsabilidade é atribuível quer ao fornecedor quer ao Estado Português (MDN, Força Aérea/MAF-Fornecimento),

decorreram de fatores tais como: dificuldades na obtenção de rádios e na importação de equipamentos a incorporar nas aeronaves; introdução de modificações; morosidade no processo de qualificação VIMAR; atraso no processo de aceitação das aeronaves.

No contrato de locação inicial, a data de determinação do valor base da locação correspondia à data de assinatura do certificado de entrega para locação da última aeronave, mas nunca para além da data limite de 31 de dezembro de 2009 constante no contrato de cessão de créditos.

Face ao deslizar do calendário de entregas das aeronaves houve necessidade de obter financiamento para um período adicional até 31 de março de 2011, nova data prevista para a entrega e consequente pagamento da última aeronave (desvio de 15 meses face ao inicialmente previsto), concretizado na alteração dos contratos de locação e de cessão de créditos, formalizada em junho de 2010, em condições mais onerosas que as inicialmente contratualizadas

Nos termos do contrato alterado, o pagamento da primeira prestação aos cessionários ocorreria em setembro de 2011, seguindo-se 25 prestações semestrais com um valor médio de cerca de 15 M€, até março de 2024, num total de cerca de 390 M€

Principais conclusões

O Tribunal concluiu, designadamente, que:

- a DEFAERLOC adquiriu as aeronaves à fornecedora, alocou por contrato de locação operacional as aeronaves ao Estado Português para utilização pela Força Aérea, cedeu os créditos do *leasing* operacional a um sindicato bancário, ao qual o Estado pagará diretamente os alugueres semestrais e subcontratou a manutenção à fabricante das aeronaves, que presta os serviços diretamente à Força Aérea, suportando esta os respetivos custos;
- a DEFAERLOC é adjudicante, sem ter intervenção decisiva na escolha das aeronaves e na sua aceitação; é locadora sem sequer exercer as funções financeiras adstritas ao locador nem se assumindo como parte na "relação de pagamento" com o sindicato bancário; é responsável pela manutenção, sem ter capacidade técnica para supervisionar o subcontrato de serviços Full in Service Support;
- face ao preço das aeronaves, os valores apurados decorrentes da alteração contratual representaram um acréscimo de custos de 115 M€

(+42%), ou seja, o equivalente ao preço de mais 5 aeronaves;

- não gozando o locatário da opção de aquisição dos bens locados, findo o referido prazo de 15 anos de vigência do contrato, deverão as aeronaves ser entregues à DEFAERLOC (sociedade de capitais integralmente públicos) ou ser renovado o contrato de locação, sendo o montante dos alugueres calculado tomando em consideração o valor de mercado dos bens à altura;
- como já alertado pelo TC, o Estado tem vindo a constituir sociedades de capitais exclusivamente públicos, com as quais tem celebrado contratos de locação de equipamento militar, que cedem à banca os créditos emergentes daqueles contratos, obrigando-se o Estado a pagar diretamente aos bancos as respetivas rendas, pelo que, partindo de uma locação operacional o Estado acabou por adquirir uma posição contratual em tudo semelhante à de mero mutuário;
- a dotação disponível na LPM é insuficiente para suportar os custos estimados associados ao pagamento das rendas do contrato de locação e da manutenção das aeronaves em cerca de 86 M€, situação que poderá ainda ser agravada pelas cativações às dotações da LPM anualmente previstas nas leis do OE;
- não ficou demonstrado terem sido atempadamente emitidos alertas e propostas medidas alternativas que efetivamente tenham permitido minimizar as consequências da ultrapassagem de prazos contratuais, designadamente, a necessidade de alterar o contrato de cessão de créditos, com os consequentes custos adicionais para o Estado Português. O valor apurado para o pagamento dos alugueres semestrais é superior à estimativa inicial em 87 M€
- não foi identificada com clareza qual a entidade que desempenha efetivamente a função de gestão integrada do processo ("gestor de projeto"), função crítica em qualquer projeto de investimento, constatando-se a dispersão de informação e de responsabilidades, no quadro duma complexa arquitetura institucional e contratual, e a carência de apropriados instrumentos de controlo da rede de atividade, que comprometem o conhecimento atualizado dos dados cruciais em todas as dimensões envolvidas jurídica, material, financeira, etc. e o cálculo de desvios em tempo e custo, bem como a simulação das consequências das decisões;
- face à importância e natureza dos investimentos financiados e aos montantes envolvidos, as estruturas formais às quais compete a gestão

e controlo da execução dos projetos financiados pela LPM, não criaram sistemas eficazes capazes de acautelar e minimizar as recorrentes dificuldades, erros, insuficiências e atrasos na materialização dos investimentos programados, com reflexo em acentuados desvios nos prazos e, consequentemente, no acréscimo de custos a suportar pelo Estado Português.

Nestas circunstâncias, o Tribunal formulou um conjunto de recomendações ao Governo, ao Conselho de Administração da EMPORDEF/DEFAERLOC, à Secretaria-Geral do MDN e à Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa, em articulação com o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e Chefes do Estado-Maior dos três Ramos das Forças Armadas com vista a suprir as insuficiências e deficiências apuradas.

Relatório de Auditoria nº 025/2011 - 2ª S/PL

Processo nº: 40/2010 - AUDIT

06.10.2011

ASSUNTO: Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas.

AUDITORIA ORIENTADA / PENHORA / ADMINISTRAÇÃO FISCAL / INDICADOR DE GESTÃO / SISTEMA INFORMÁTICO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS / PLANO DE AÇÃO / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Conselheiro Relator: José de Castro de Mira Mendes

A auditoria cujos resultados se apresentam foi solicitada ao Tribunal de Contas pela Assembleia da República e centrou-se na apreciação dos sistemas de informação desenvolvidos para a realização das penhoras fiscais tendo envolvido a execução de análises documentais, entrevistas e inquéritos junto da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA).

A auditoria incidiu sobre os anos de 2009 e 2010, caracterizou as condições de realização das penhoras e examinou o respeito pelos limites legais estabelecidos e pelo princípio da proporcionalidade. A implementação de indicadores de desempenho eficazes neste domínio da administração fiscal foi igualmente examinada.

Na sequência da introdução, em 2005, do Sistema Informático de Penhoras Automáticas (SIPA) e de um conjunto de relevantes simplificações processuais, verificou-se um importante aumento do número de penhoras efetuadas – 236 mil em 2009 no valor de 4 mil milhões de euros.

Esse aumento de eficiência da administração fiscal veio porém a suscitar receios na opinião pública quanto ao respeito pelos direitos dos contribuintes e devedores face a penhoras concretizadas de forma mais célere e vista como "automática".

 apesar da designação do sistema informático e da terminologia utilizada pelos serviços não são realizadas "penhoras automáticas", o SIPA disponibiliza informação sobre os ativos penhoráveis e procede à comunicação dos atos de penhora da competência do órgão de execução fiscal - Chefe do Serviço de Finanças.

O SIPA como suporte à realização de penhoras é eficaz na reunião dos elementos necessários à decisão daquele órgão e no apoio à sua execução, mas os procedimentos instituídos revelam-se insuficientes para evitar penhoras indevidas, designadamente:

- não existe registo da fundamentação da escolha do bem penhorado nem histórico com os elementos da penhora à data da decisão;
- não é assegurada a imediata deteção e levantamento de penhoras indevidas;
- não existem indicadores de qualidade nem resultados relativos aos indicadores de eficiência.

Concluiu-se que foram realizados progressos importantes na eficiência da realização dos atos de penhora fiscal. Porém, existem limitações e insuficiências nos sistemas de informação e de controlo suscetíveis de ser superadas, no sentido de mitigar o risco de penhoras indevidas, de reparar, com celeridade, eventuais devedores lesados e de conservar os elementos em que se sustenta, em cada caso, a decisão de penhora acautelando os interesses legítimos dos devedores.

Na decorrência das conclusões, recomendou-se ao Governo a adoção de medidas dirigidas ao aperfeiçoamento do sistema informático, à atuação

da administração tributária para garantir o imediato ressarcimento dos devedores e à implementação de indicadores de qualidade para os atos de penhora.

Em sede de contraditório a DGCI e a DGITA apresentaram explicações úteis que foram tomadas em conta e afirmaram-se prontas a acolher as recomendações do Tribunal decorrentes da auditoria.

Relatório de Auditoria nº 026/2011 - 2ª S/SS

Processo nº: 42/2008 - AUDIT 24.03.2011

ASSUNTO: Auditoria ao Metro-Mondego, SA – Metro Ligeiro de Superfície nas áreas dos municípios de Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã –

AUDITORIA OPERACIONAL / EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL / RENTABILIZAÇÃO / ENDIVIDAMENTO / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / FINANCIAMENTO / SUSTENTABILIDADE / PLANO ANUAL / INVESTIMENTO / CONTENÇÃO DE DESPESAS / ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES / GESTOR PÚBLICO / TRANSPORTE PÚBLICO / REMUNERAÇÕES / CUSTO-BENEFÍCIO

Conselheiro Relator: José Manuel Monteiro da Silva

SUMÁRIO EXECUTIVO

♦ Introdução

A Metro-Mondego, SA foi criada por escritura pública em 20 de maio de 1996 e tem como objeto social principal a exploração de uma rede de metro ligeiro de superfície que opere nos concelhos de Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã. Naquela data, o capital social da empresa era detido, maioritariamente, pelas autarquias daqueles três concelhos.

Em 2001, face à ineficácia das bases que sustentavam o projeto para a construção daquela rede de metro, o Estado português entrou no capital social da Metro-Mondego, SA, elevando-o de 499 mil para 1 075 mil euros, passando a acionista maioritário para, desse modo, dinamizar o desenvolvimento do projeto de implementação daquele modo de transporte.

Todavia, à data da auditoria, fevereiro de 2011, volvidos quinze anos desde a constituição da Metro-Mondego e dez anos desde que o Estado português passou a deter 53% do capital social desta empresa pública, ainda não existia o perspetivado sistema de metro ligeiro de superfície a operar naqueles três concelhos, pese embora houvesse obras em curso.

Por analogia, recorda-se que:

- a rede de metro ligeiro do Porto entrou em funcionamento em 2003, tendo a empresa Metro do Porto, SA sido criada em 1993, um hiato de 10 anos:
- o metro sul do Tejo entrou em funcionamento em 2008, sendo que o protocolo celebrado entre o Governo e as autarquias envolvidas (Almada, Seixal, Barreiro e Moita) para o desenvolvimento do projeto foi assinado em 1995, um hiato de 13 anos.

♦ CONCLUSÕES

ca Quanto à decisão e ao desenvolvimento do projeto SMM

Foi o Estado quem formalmente decidiu, através do DL 70/94, de 3 de março, implementar um sistema de metro ligeiro de superfície nos concelhos de Coimbra, de Miranda do Corvo e da Lousã, decisão que não estava escorada em documento técnico que mostrasse a viabilidade técnica, económica e financeira do projeto, nem estava estimado o impacto que teria na mobilidade da região.

A Metro-Mondego foi criada em maio de 1996, por decisão do Estado, mas sem participação direta deste, para implementar o sistema de metro. Todavia, esta empresa pública não foi dotada de meios financeiros suficientes que lhe permitisse executar o seu objeto social.

Consequentemente, passados cinco anos desde a constituição da Metro-Mondego sem que houvesse desenvolvimento evidente do projeto, o Estado, para dar sustentação financeira à empresa, adquiriu, em 2001, 53% do seu capital social.

Em 2005, as Câmaras Municipais da Lousã e de Miranda do Corvo impediram o prosseguimento do concurso público internacional lançado, em fevereiro de 2005, pela Metro-Mondego, para que fosse constituída uma parceria público-privada para construir e operar o sistema de metro.

Aquela decisão das autarquias obstou a que pudessem ter sido apresentadas propostas que baixassem o custo do investimento.

Sem avanço relevante do projeto após cancelamento daquele concurso, 10 anos depois de criada a empresa e cinco anos depois de o Estado ser acionista maioritário da Metro-Mondego, a então Secretária de Estado dos Transporte decidiu que passariam a ser a REFER e a CP quem, em substituição da Metro-Mondego, iria dar execução à 1ª fase do projeto, passando esta empresa a coordenadora da mesma.

O Estado, quando transferiu para as empresas públicas REFER e CP a responsabilidade pela concretização de investimentos na linha da Lousã do SMM, cujos encargos são financiados por endividamento bancário destas, desorçamentou despesa do Orçamento do Estado, já que, de acordo com as Bases de concessão, competia ao Estado financiar aqueles encargos.

À data de fevereiro de 2011, a CP não tinha concretizado nenhum dos investimentos que lhe competia, sendo que já havia realizado três concursos públicos internacionais para aquisição do material circulante, mas sempre sem conseguir habilitar alguma proposta.

O início proeminente da execução física do projeto ocorreu em novembro de 2009, quando, através da REFER, enquanto dona da obra, se iniciou a reabilitação do troço Serpins-Miranda do Corvo da linha da Lousã.

A estimativa do custo do investimento do SMM ascendia a 512 milhões de euros acrescidos de quase 59,7 milhões de euros de encargos financeiros.

Assim, em janeiro de 2011, o investimento previsto do projeto era 70% (210 milhões de euros) mais dispendioso do que o que havia sido previsto em 2005 e 176% (326,5 milhões de euros) mais oneroso do que o calculado no Anteprojeto de 2001.

Daquela estimativa, a Metro-Mondego calculava que haviam sido despendidos com o projeto SMM 103,8 milhões de euros, até janeiro de 2011.

Já em fevereiro de 2011, após publicação do Programa de Estabilidade e Crescimento que impunha restrições à despesa pública, o Estado constituiu um grupo de trabalho para revisão do projeto do SMM com vista a eliminar despesas supérfluas. O relatório desse grupo de trabalho, de junho de 2011, revia o custo do investimento - sem custos de financiamento e sem receitas pela venda de imóveis - para 455,3 milhões de euros, ao que poderiam acrescer custos com indemnizações a empreiteiros por paragem de obras.

Nos quinze anos que decorreram entre a constituição da Metro-Mondego e o trabalho de campo da auditoria, a empresa teve cinco presidentes diferentes do conselho de administração.

∨ Quanto às consequências da decisão

A consequência de o Estado ter decidido concretizar um projeto que não era, à partida ou num período de tempo razoável, consistente nas suas componentes, sobretudo as relacionadas com o custo e a comportabilidade financeira, permitiu que o mesmo fosse perdurando sem execução, mas sempre vulnerável às alterações exteriores.

O arrastamento na concretização do projeto também prova que a construção do sistema de metro ligeiro de superfície do Mondego não tem sido, para os sucessivos Governos, nem premente, nem fundamental, características que devem sempre justificar os investimentos públicos, isto é, a utilização do dinheiro dos contribuintes, sobretudo quando estes são escassos.

O desenvolvimento do projeto ficou ainda mais condicionado com as restrições do Plano de Estabilidade e Crescimento 2011-2013 que obrigaram à sua revisão, e quanto mais tardar a decisão que se impõe mais perdurará a estagnação do projeto decorrente de incapacidade de decisão, mas, ainda assim, sempre a gerar custos ao erário público.

Em suma, o Tribunal entende que devem ser revistos os critérios que presidem à criação e/ou manutenção de empresas públicas, designadamente atendendo à sua sustentabilidade económica e financeira a médio e longo prazo.

A Quanto a outros aspetos do projeto

O material circulante que estava perspetivado, em janeiro de 2011, para ser inicialmente utilizado no SMM seria alugado à Metro do Porto, SA, e custaria 30,4 milhões de euros. Todavia, os gestores da Metro-Mondego não

cuidaram de obter junto da outra empresa pública o valor da renda exigida.

Importa notar que em Portugal não existe uniformidade nem padronização entre os três sistemas de metro ligeiro de superfície, naquilo em que seria possível por haver analogia, ainda que seja sempre o Estado a financiar estes investimentos. Assim, perde-se a oportunidade de se rentabilizar competências e experiências e de se obter poupanças processuais e economias de escala, caso, nomeadamente, as aquisições dos investimentos necessários, como o material circulante, resultassem de um planeamento nacional e não da ação individualizada de cada entidade gestora.

O Quanto à exploração do sistema de metro e ao seu financiamento

As estimativas de 2010 apontavam para um défice operacional do SMM que oscilaria ente 4,5 e 4,8 milhões de euros, no primeiro ano da operação de todo o sistema.

A execução em 2010 mostrava que os transportes públicos registavam um prejuízo de 1,76 euros por passageiro, na linha da Lousã, um prejuízo de 0,24 euros por passageiro, no concelho de Coimbra.

Pese embora fosse previsível um défice operacional resultante da exploração do SMM, não era suficientemente firme quem e como seria financiado esse défice anual.

O3 Quanto aos órgãos sociais da Metro-Mondego

Entre 1997 e 2010, a Metro-Mondego despendeu com os seus órgãos sociais cerca de 3,4 milhões de euros.

O número de elementos constitutivos dos órgãos sociais revelava-se excessivo.

Os quatro membros não executivos da Metro-Mondego não elaboraram o relatório anual que visa acompanhar e avaliar a atuação dos gestores executivos, em desrespeito pelo Estatuto do Gestor Público.

Entre julho de 2001 e 31 de dezembro de 2010, a atuação da comissão de fixação de remunerações redundou em ineficácia.

♥3 Quanto às remunerações e regalias associadas aos gestores executivos da Metro-Mondego

Entre 2004 e 2007, Os gestores públicos da Metro-Mondego, Dr. José Mariz e Eng.º. Guilherme Fonseca Carreira, ao utilizarem reiterada e indevidamente os cartões de crédito da Metro-Mondego em benefício próprio, não só se utilizaram da sua posição privilegiada numa empresa pública para satisfazer interesses próprios, como também se usaram, com benefício pessoal, dos dinheiros públicos que estavam à sua guarda, situação passível de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da Lei 98/97, de 26 de agosto.

Acresce que a Metro-Mondego assumiu indevidamente o pagamento de taxas bancárias cobradas pelas instituições financeiras, aquando dos levantamentos de dinheiro a crédito por aqueles dois administradores.

Entre 2000 e 2010, com os benefícios remuneratórios associados aos seus administradores executivos, a Metro-Mondego despendeu 405 251 euros com viaturas, 60 689 euros com consumo de combustíveis e 37 157 euros com comunicações.

Em 2007, o conselho de administração da Metro-Mondego, sob proposta da comissão executiva, tenha deliberado e fixado os limites máximos anuais para a utilização de telemóveis e combustíveis pelos gestores executivos, aqueles, no ano seguinte, 2008, excederam em 693 euros o limite ao consumo de combustível.

© Quanto ao financiamento da Metro-Mondego

Tem sido o Estado, direta e indiretamente, quem tem, maioritariamente, financiado a Metro-Mondego e o projeto SMM, o que lhe havia custado, até dezembro de 2010, 75,3 milhões de euros.

As Câmaras Municipais de Coimbra, de Miranda do Corvo e da Lousã que muito têm apelado à construção do sistema de metro, haviam, até dezembro de 2010, esgotado esse compromisso com a realização do capital social da empresa, no montante de 541,5 milhares de euros, efetuado em 1996.

De todas as fontes de financiamento da Metro-Mondego, a mais relevante tem sido o PIDDAC – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, proveniente do Orçamento do Estado, que financiou 98% dos custos com pessoal e 90% dos fornecimentos e serviços externos da empresa.

Mas para além daquele contributo direto, o Estado tem vindo a antecipar a entrega do PIDDAC à Metro-Mondego, o que lhe tem permitido rentabilizar, junto de instituições financeiras, esse excedente temporário de tesouraria.

Para as três empresas públicas envolvidas, o projeto SMM exigiu, até dezembro de 2010, endividamento bancário que totalizou 54,5 milhões de euros.

Finalmente, quase quinze anos depois de ter sido criada a Metro-Mondego e quase cinco anos depois da Secretária de Estado dos Transportes ter reduzido o seu objeto social, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2010, de 27 de dezembro, determinou a intenção de integrar a empresa na REFER.

♦ RECOMENDAÇÕES

Ao Governo, enquanto acionista e entidade tutelar da empresa, que:

- 1. Reveja os critérios de criação e/ou de manutenção de empresas públicas, designadamente em função da sua rentabilidade económica e financeira a médio e longo prazo.
- 2. Não recorra ao endividamento das empresas públicas para custear despesas que competem ao Orçamento do Estado, pois tal procedimento de desorçamentação é contrário aos princípios do rigor e da transparência das contas públicas.
- 3. As decisões sobre construção de infraestruturas financiadas pelo Estado sejam acompanhadas de documentos técnicos que mostrem, com clareza, quais as necessidades de financiamento, a sustentabilidade dos encargos inerentes, quer de construção, quer de operação, e, consequentemente, a respetiva viabilidade económica e financeira.
- 4. Diligencie pela elaboração de um plano nacional que reúna as necessidades, a médio prazo, de investimentos, financiados por dinheiros públicos, a realizar nos diferentes modos de transportes públicos, para que se possa promover, sempre que possível, uniformização, contribuindo, desse modo, para a existência de poupanças processuais e economias de escala.

- 5. Sempre que decidir antecipar a entrega de PIDDAC Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central às empresas públicas, quantifique os custos que tal aporta para o Orçamento do Estado.
- 6. Seja célere e oportuno na apreciação do pedido de acumulação de funções por parte dos gestores públicos e obste, preferencialmente, à existência de gestores públicos que não estejam a tempo completo nas empresas públicas que gerem.
- 7. Decida, com brevidade, sobre o destino da continuidade do investimento no metro ligeiro de superfície nas áreas dos municípios de Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã, indicando, com clareza:
 - Qual o modo de transporte público que será adotado entre a Lousã e Coimbra;
 - Se, e quando, será construída a linha de metro do hospital.
- 8. Caso decida pela continuidade da construção da rede de metro ligeiro, promova para que fique formalmente assente como e por que entidades serão financiados os eventuais défices de exploração, devendo, preferencialmente, ser chamados os municípios beneficiários a participar nesse financiamento.
- 9. Caso não se concretize a integração da Metro-Mondego na REFER, como previsto na RCM 101-A/2010, de 27 de dezembro, reavalie o benefício para o projeto sistema de mobilidade do Mondego da intervenção das três empresas públicas envolvidas na construção e operacionalização do sistema de metro ligeiro (Metro-Mondego, SA, CP Comboios de Portugal, EPE, e REFER Rede Ferroviária Nacional, EPE), ponderando, ainda, em que medida poder-se-ia beneficiar da experiência da Metro do Porto, SA.
- 10. Caso decida pela continuidade da Metro-Mondego, SA:
- 10.1. Reduza o número de administradores ao estritamente indispensável, face à atividade desta empresa que no curto prazo exerce, essencialmente, funções de gestora de projeto;
- 10.2. Celebre contratos de gestão com os gestores públicos, conforme possibilita o Estatuto do Gestor Público, DL 71/2007, de 27 de março;
- 10.3. Contribua para que seja nomeada uma nova comissão de fixação de remunerações e acautele pela sua eficácia no cumprimento das funções que lhes estão, legalmente, atribuídas.

- 11. Considere rentabilizar o material circulante da Metro do Porto, SA, enquanto este for excedentário, por utilização na rede do sistema de mobilidade do Mondego.
- 12. Promova para que fique definido como e quando será a REFER Rede Ferroviária Nacional, EPE e a CP Comboios de Portugal, EPE ressarcidas dos custos dos investimentos que têm vindo a realizar no sistema de mobilidade do Mondego.

Ao conselho de administração da Metro-Mondego (ou de outra entidade que fique com a responsabilidade pela execução do projeto SMM, em substituição daquela).

- 13. Quantifique, formalmente, quais os custos, nomeadamente de financiamento, previsíveis caso substituísse a CP-Comboios de Portugal, EPE, na gestão do contrato referente aos serviços alternativos rodoviários, adotando a decisão mais económica para os dinheiros públicos.
- 14. Previamente ao lançamento do procedimento de concurso para aquisição do sistema de bilhética para ser utilizado no metro ligeiro de superfície, articule-se com os SMTUC Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra e produza um documento no qual mostre o custo-benefício de potenciar o sistema de bilhética já adotado por estes serviços *versus* a conceção de um novo sistema.
- 15. Aquando do funcionamento do metro ligeiro de superfície nas áreas dos municípios de Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã sejam analisados os números da procura, também por comparação às previsões constantes no estudo da procura realizado pela empresa pública Ferbritas, SA, com vista a aferir o rigor do mesmo, e que os resultados anuais sejam, oficialmente, dados a conhecer a esta empresa e à respetiva tutela setorial.

Relatório de Auditoria nº 034/2011 - 2ª S/SS

Processo nº: 11/2011 - AUDIT

17.11.2011

ASSUNTO: Auditoria à Execução do Programa de Gestão do Património

Imobiliário do Estado.

AUDITORIA ORIENTADA / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO / SANÇÃO / CONTROLO DE GESTÃO / BEM IMÓVEL / PATRIMÓNIO / PRINCÍPIO DA ONEROSIDADE / ECONOMIA, EFICACIA E EFICIÊNCIA / CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES

Conselheiro Relator: José de Castro de Mira Mendes

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI) foi aprovado em 2008 com o objetivo de promover a eficiência na administração dos bens imóveis do Estado e a adequação da gestão imobiliária às orientações da política económica e financeira, contribuindo para a "reforma do património imobiliário público".

Trata-se de um programa plurianual (2009-2012) com objetivos a alcançar através de ações a empreender em sete eixos de atuação: inventariação, regularização jurídica dos imóveis, regime de utilização, programação da ocupação, conservação e reabilitação, gestão do domínio público e acompanhamento e controlo da execução.

Entretanto, a Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2010 veio estabelecer, às entidades ocupantes de bens imóveis do domínio privado do Estado, um conjunto muito claro de obrigações de prestação de informação sobre a execução do PGPI.

A auditoria cujos resultados se relatam centrou-se na apreciação da execução do PGPI em 2010, através de análises documentais, entrevistas e inquéritos junto da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e das unidades de gestão patrimonial dos ministérios, tendo identificado como principais insuficiências:

- ⇒ o incumprimento das obrigações legais constantes do PGPI e da LOE, sobretudo pelos Ministérios da Defesa Nacional, dos Negócios Estrangeiros e da Justiça que não prestaram a informação devida;
- ⇒ a existência de erros materiais na identificação dos imóveis e das entidades ocupantes que comprometem a integralidade e a fiabilidade da informação reportada;
- ⇒ a deficiente coordenação dos procedimentos de execução e de controlo de prestação de informação rigorosa;
- ⇒ a não implementação do princípio da onerosidade pela utilização de imóveis públicos;
- ⇒ a não submissão à Assembleia da República, para aprovação, do regime de utilização económica e financeira dos bens imóveis do domínio público.

As observações referidas suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações dirigidas às entidades responsáveis com vista a assegurar a concretização dos objetivos visados pelo PGPI.

As observações e conclusões detalhadas da auditoria foram sujeitas a contraditório, tendo as respostas recebidas sido tomadas em consideração.

Relatório de Auditoria nº 035/2011 - 2ª S/SS

Processo nº: 37/2011 - AUDIT

24.11.2011

ASSUNTO: Auditoria aos Efeitos na Despesa do Sistema Nacional de Compras Públicas. (Ano de 2010)

ACORDO-QUADRO / APRECIAÇÃO DAS PROPOSTAS / AUDITORIA ORIENTADA / COMPRAS PÚBLICAS / CONTENÇÃO DE CUSTOS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CRITÉRIO AMBIENTAL / CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / INVENTÁRIO / ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO / POUPANÇA / QUADRO DE PESSOAL / PREÇO

/ SEGURO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / SISTEMA INFORMÁTICO / VEÍCULO

Conselheiro Relator: José Luís Pinto de Almeida

1 – Sumário executivo

O Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), gerido pela Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), integra as unidades ministeriais de compras (UMC), as entidades compradoras vinculadas (serviços da administração direta do Estado e institutos públicos) e as entidades compradoras voluntárias.

A ANCP tem por objeto conceber, definir, implementar, gerir e avaliar o SNCP "com vista à racionalização dos gastos do Estado, à desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento, à simplificação e regulação do acesso e utilização de meios de suporte e à proteção do ambiente", devendo elaborar uma conta de resultados que evidencie o volume de poupança gerado anualmente pelo SNCP.

A ANCP tem ainda por objeto centralizar a aquisição ou locação de veículos que compõem o parque de veículos do Estado (PVE) e assegurar a sua gestão.

Na auditoria, globalmente, concluiu-se que:

O modelo de cálculo de poupanças, que permitiria determinar o efeito do SNCP na despesa, não é fiável, tendo-se obtido valores inferiores aos estimados pela ANCP.

O SNCP constitui um sistema complexo, com virtualidades mas também com defeitos, tendo-se equacionado um conjunto de problemas e de medidas de melhoria.

O sistema de gestão do parque de veículos do Estado (SGPVE) apresenta deficiências, tendo-se sistematizado medidas necessárias para as ultrapassar.

Concluiu-se, também, que:

A ANCP considera entidades de adesão voluntária aos regimes do SNCP e do SGPVE os órgãos de soberania, as entidades independentes (sem tutela ministerial), certas entidades "atípicas" e as entidades reguladoras. Porém, estando em causa exclusivamente aspetos de natureza económica, financeira e patrimonial, uma interpretação correta para a definição do universo das entidades obrigatoriamente abrangidas deve ter em conta o conceito de serviço público (em sentido orgânico) consagrado na legislação financeira, em especial na Lei de Enquadramento Orçamental.

Entre 2008 e 2010 a ANCP concluiu 15 dos 16 acordos quadro previstos na legislação atual. Verifica-se grande discrepância entre os diferentes Ministérios quanto à centralização das aquisições de bens e serviços ao nível da respetiva UMC, sendo certo que a aquisição diretamente pelos serviços compradores se encontra prevista apenas a título excecional.

No tocante aos sistemas informáticos de suporte: as deficiências na ferramenta para agregação das necessidades dos serviços de cada Ministério, na respetiva UMC, levaram à sua suspensão; não foram criadas formas automatizadas de alimentar o Sistema de Recolha e Validação de Informação (SRVI) com a informação constante da plataforma eletrónica de contratação, obrigando ao carregamento manual dos relatórios de contratação; não é possível, no SRVI, a reconciliação automática dos relatórios de faturação (dos fornecedores) com os relatórios de contratação (das entidades adjudicantes); não existe intercomunicabilidade entre o SRVI e o "Portal base", que recolhe informação quanto à formação e execução dos contratos públicos, o que obriga à duplicação da prestação de informação pelos serviços adquirentes.

Segundo o modelo de cálculo das poupanças utilizado, a ANCP estimou uma poupança de €168,2 M, de setembro de 2008 até 31/12/2010. Os trabalhos de auditoria efetuados pelo Tribunal revelaram falhas com impacto significativo no valor da poupança apurado pela Agência, sendo quantificada uma reducão para €118.7 M.

O apuramento das poupanças é um processo complexo e pouco seguro, que se baseia na informação disponível, com limitações, decorrentes em parte de uma avaliação custo/benefício dos meios necessários à obtenção de dados mais completos.

As poupanças de nível 1, resultantes da celebração de cada acordo-quadro, são estimadas para a sua duração prevista (dois anos) e apuradas após a seleção dos co-contratantes, pelo que se baseiam em quantidades estimadas

que deveriam ser posteriormente corrigidas em função da execução dos acordos quadro, o que não ocorreu nos acordos quadro analisados ("Veículos automóveis e motociclos" e "Seguro automóvel"). As poupanças estimadas pela ANCP para o acordo-quadro "Veículos automóveis e motociclos" ascenderam a $\ensuremath{\in} 5,2$ M, contudo, após a análise das fontes e métodos de apuramento, concluiu-se por um valor negativo de $\ensuremath{\in} 0,2$ M.

As poupanças de nível 2 resultam da diferença entre o melhor preço do acordo-quadro e o preço adjudicado, pelo que não correspondem a poupanças efetivas quando o melhor preço do acordo-quadro seja superior ao preço de mercado ou ao preço histórico.

As poupanças processuais levam em conta o efeito do SNCP na redução do número de procedimentos (concursos públicos e ajustes diretos) e baseiamse numa estimativa dos respetivos custos que está desatualizada e carece de revisão.

No inquérito realizado a serviços utilizadores do SNCP destaca-se, nas respostas, que a contratação ao abrigo dos acordos quadro representa cerca de 10% do valor dos contratos celebrados pelos serviços e, no que se refere às UMC, 37% das adjudicações que efetuaram em representação do respetivo Ministério. No tocante aos preços e à adequação às necessidades, 65% evidenciaram que com o SNCP obtiveram preços melhores do que o mercado, 27% que obtiveram preços iguais e 9% piores; 75% consideraram que os produtos abrangidos são habitualmente adequados às suas necessidades.

No tocante ao SGPVE concluiu-se que a ANCP iniciou a inventariação dos veículos em outubro de 2008, continuando o processo em curso, mas não está garantida a fiabilidade dos dados. Verificaram-se falhas na informação do sistema referentes a: consumo de combustíveis e despesas de manutenção; regulamento de uso dos veículos. Verificaram-se também deficiências na aplicação da legislação regulamentadora da aquisição de veículos, referente a: opção prioritária pelo aluguer operacional; critérios ambientais; e critérios financeiros.

A final formularam-se as correspondentes recomendações, dirigidas ao Governo e à ANCP.

2 - Recomendações

Ao Governo

Que promova a clarificação do quadro legal que define as entidades obrigatoriamente abrangidas pelo SNCP e pelo PVE, no sentido de fazer coincidir o conceito de serviço público em sentido orgânico com o estabelecido na legislação financeira, em especial na Lei de Enquadramento Orçamental, pois estão em causa exclusivamente aspetos de natureza económica, financeira e patrimonial.

Que tome medidas para superar as deficiências do SNCP, incluindo o modelo de cálculo de poupanças e do SGPVE, elencadas nas conclusões, designadamente procedendo à centralização nas UMC das aquisições de bens e serviços no âmbito dos acordos quadro, nos casos em que a centralização não se encontre cometida à ANCP.

À ANCP, não obstante os propósitos já manifestados e algumas medidas anunciadas para a correção de deficiências apontadas:

Relativas ao SNCP

Que tome medidas para superar as deficiências elencadas nas conclusões, designadamente no tocante a:

- Resolver as dificuldades ao nível da ferramenta de agregação das necessidades;
- Promover a participação de um maior número de fornecedores nos acordos quadro, procurando o equilíbrio entre o seu nível de competitividade e os critérios de habilitação dos concorrentes;
- Criar procedimentos de um controlo interno de verificação pontual dos dados constantes do CNCP, para assegurar a sua fidedignidade;
- Criar procedimentos que permitam automatizar a prestação de informação no âmbito da plataforma eletrónica de contratação, do SRVI e do "Portal base" e eliminem a duplicação na prestação de informação no que refere à aquisição de bens e serviços;
- Levar em consideração as sugestões dos serviços e UMC, designadamente as relativas ao acompanhamento da elaboração dos acordos quadro por uma comissão representativa dos serviços

públicos com maior interesse no objeto desse acordo e na prestação de maior apoio aos utilizadores do SNCP.

Relativas ao cálculo das poupanças

- Que a estimativa inicial das poupanças de nível 1 seja atualizada com base nas quantidades efetivamente adquiridas, mantendo o registo integral do método de cálculo das poupanças, incluindo as respetivas fontes de informação e todo o tratamento de dados associado. Os cálculos efetuados a partir dos dados históricos de um ano base, devem eliminar dados que não pertençam a esse ano;
- Que o melhor preço do acordo-quadro para o cálculo das poupanças de nível 1 não corresponda a proposta de fornecedor que não tenha outorgado o contrato;
- Que nos produtos abrangidos pelo apuramento de poupanças de nível 1, o melhor preço do acordo-quadro seja igual na poupança de nível 2;
- Que o SRVI seja aperfeiçoado no sentido de: criar um procedimento de reporte que corrija a informação já prestada, sempre que seja revogada a decisão de contratar de um procedimento já reportado; emitir alertas para detetar e corrigir situações de erro manifesto (por exemplo, poupanças anormais); melhorar os procedimentos de carregamento e de consulta;
- Que reveja a estimativa de custo do concurso público e do ajuste direto usada no cálculo das poupanças processuais.

Relativas ao SGPVE

- Que assegure a integralidade e a fiabilidade da informação do SGPVE:
- Que prossiga o trabalho de inventariação e regularização da frota, continuando a desenvolver, com os serviços e/ou fornecedores, ferramentas que permitam o carregamento da informação relativa à utilização dos veículos e essencial para a análise da eficiência da frota;
- Que proceda a uma análise mais rigorosa dos regulamentos de uso de veículos e promova a sua alteração, se necessário;

- Que zele pelo cumprimento do Regulamento de Gestão do PVE e legislação conexa, designadamente no que se refere à obrigatoriedade da apresentação da declaração de compromisso, e pelo cumprimento dos critérios ambientais e financeiros e de outras obrigações legais;
- Que leve em consideração as sugestões dos serviços no sentido da melhoria do SGPVE, designadamente quanto a dificuldades no acesso ao sistema e à prestação de esclarecimentos aos utilizadores.

Relatório de Auditoria nº 039/2011 - 2ª S/SS

Processo nº: 16/2011 - AUDIT

09.12.2011

ASSUNTO: Auditoria a mecanismos previstos para o controlo e redução de CO2 – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono.

LICENÇAS DE EMISSÃO / PUBLICAÇÃO DO ANÚNCIO / GASES COM EFEITO DE ESTUFA / INVESTIMENTO / APOIO FINANCEIRO / PROJETO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / AJUSTE DIRETO / PROCEDIMENTO PRÉCONTRATUAL / CADERNO DE ENCARGOS / CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / ANÚNCIO DO CONCURSO / ALTERAÇÃO CLIMÁTICA / RECEITA / ENERGIA RENOVÁVEL / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA

Conselheiro Relator: António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

Objetivos

A auditoria teve como objetivos avaliar a execução dos planos nacionais para controlo e redução das emissões de CO2, a que Portugal está obrigado

como consequência da ratificação do Protocolo de Quioto, em particular a aplicação do Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE) e a aplicação dos fundos atribuídos ao Fundo Português de Carbono para obtenção de créditos de carbono.

Principais conclusões

Portugal, ao subscrever o Protocolo de Quioto, assumiu o compromisso de redução das emissões de gases com efeito de estufa em 8%, durante o período de cumprimento (2008–2012), tendo como referência os níveis de emissão de 1990. A Quantidade Atribuída a Portugal, ou seja, o total de emissões de gases com efeito de estufa que Portugal não poderá exceder nesse período, foi depois fixada em 381 937 527 toneladas de CO2 equivalente (t CO2e) no Acordo de Partilha de Responsabilidades celebrado no âmbito da União Europeia, valor que representa um aumento de 27% relativamente ao ano de referência, o acréscimo mais elevado permitido aos Estados-Membros.

As emissões totais de Portugal, de acordo com o Inventário incluído no último relatório remetido ao Secretariado da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas, excluindo o Uso do Solo, Alterações do Uso do Solo e Florestação, atingiram um máximo de 86,90 Mt CO2e em 2002, 46,5% acima do nível aí estimado para 1990, e apresentam uma tendência decrescente a partir de 2005, sendo de 77,94 e 74,58 Mt CO2e em 2008 e 2009, últimos anos com dados totais apurados, ou seja, 1,55 acima e 1,81 Mt CO2e abaixo da meta estabelecida para cumprimento do Protocolo, respetivamente.

No âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE) criado pela Diretiva n.º 2003/87/CE, do Parlamento e do Conselho, de 13 de outubro, e do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de dezembro, que a transpôs, o Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão relativo ao período de cumprimento fixou em 174,05 Mt CO2 o total de licenças de emissão a atribuir às instalações incluídas no CELE, ou seja, 34,81 Mt CO2/ano, das quais 30,5 Mt se destinavam às instalações existentes e as 4,3 Mt remanescentes constituíam uma reserva para novas instalações. Neste âmbito, entre 2008 e 2010, a diferença entre o número de licenças atribuídas (30,38, 30,74 e 32,32 Mt CO2) e o volume total de emissões verificadas (29,94, 28,26 e 24,17 Mt CO2) e licenças devolvidas (29,91, 28,26 e 24,17 Mt CO2) apresentou uma tendência crescente, destacando-se a variação ocorrida em 2010, ano em que se verificaram, simultaneamente, o maior aumento na atribuição de licenças e a maior redução nas emissões

verificadas e correspondente devolução de licenças.

Face ao cenário de emissões resultante das projeções efetuadas no âmbito do Programa Nacional para as Alterações Climáticas (2006), para cumprir os objetivos fixados no Protocolo era necessário alcançar uma redução de emissões de 8,21 Mt CO2e/ano. Previa-se obter uma redução de emissões através das várias medidas adotadas e que o excesso de emissões médio anual estimado resultante, da ordem das 2,88 Mt CO2e/ano, fosse suprido pelo Fundo Português de Carbono através da aquisição, para o total do período de cumprimento, de créditos de carbono correspondentes a 14,4 Mt CO2e. Para este efeito foi previsto capitalizar o Fundo Português de Carbono com dotações transferidas anualmente do Orçamento do Estado e que totalizariam, até 2012, €348 milhões. O Fundo foi, ainda, dotado de outras fontes de financiamento, onde relevam a parte do imposto sobre produtos petrolíferos correspondente à harmonização fiscal do gasóleo de aquecimento e a taxa sobre lâmpadas de baixa eficiência energética.

O total de compromissos assumidos pelo Fundo era, no final de 2010, de € 140,9 milhões, incluindo pagamentos já efetuados de €98,7 milhões. O valor comprometido em fundos era de €75,8 milhões e os pagamentos já realizados de €46,0 milhões, estando associados a estas participações o recebimento de créditos de carbono no total de 6,8 Mt CO2e, sem análise de risco, e 3,1 Mt CO2e, com análise de risco, dos quais 2,5 Mt CO2e antes do final do período de compromisso, com preços médios estimados em 11,22 €t CO2e e 13,33 €t CO2e, sem e com análise de risco, respetivamente. Os ativos do Fundo, em 2010, incluíam também 4.200.000 Assigned Amount Units, adquiridas a um preço médio de 9,55€t CO2e e 862.578 Certified Emissions Redutions, adquiridas a um preço médio de 12,27€t CO2e. O Fundo tinha ainda em curso, em 2010, o apoio a projetos nacionais para redução de emissões de gases com efeito de estufa num total previsto de €12,127 milhões, a que correspondia uma redução de 1,61 Mt CO2e nas emissões nacionais, traduzindo-se num custo médio de 7,53€t CO2e, e apoiou também a Rede piloto para a mobilidade elétrica – Mobi.e, onde prevê a aplicação de €9,0 milhões, prevendo uma redução de 0,92 Mt CO2.

Uma alternativa ao financiamento do Fundo Português de Carbono pelo Orçamento do Estado não foi equacionada: A Diretiva CELE e o Decreto-Lei n.º 233/2004 permitiam a atribuição não gratuita de 10% de licenças de emissão no período 2008-2012, mas a opção tomada politicamente foi a de atribuir gratuitamente a totalidade das licenças. Caso fossem leiloadas 10% das licenças atribuídas aos operadores CELE no período de Quioto, ou seja, o correspondente a 3,48 Mt CO2/ano, quantidade superior ao défice

previsto e, por essa via, fosse financiado o Fundo Português de Carbono, não seriam necessárias outras fontes de financiamento ou, quando muito, seria necessário um financiamento reduzido.

Apesar de se prever que Portugal iria exceder no período de Quioto a Quantidade Atribuída, assumiu desde o início uma posição de vendedor líquido de licenças de emissão — logo em outubro de 2008, quando da ligação do Registo Português de Licenças de Emissão ao International Transaction Log, Portugal apresentava um saldo líquido exportador de 2 235 418 European Union (emission) Allowances — e o montante total das unidades constantes do registo no final de 2010, apesar da contabilização no registo de 5 062 578 créditos já adquiridos ao exterior pelo Fundo Português de Carbono, era inferior em 3 429 021 t CO2e à Quantidade Atribuída, colocando Portugal como vendedor líquido de créditos de carbono. Os valores em depósito evidenciam que, nos anos de 2008 a 2010, os operadores, no seu conjunto, alienaram para o exterior um total de 9 742 591 créditos de carbono. Considerando as cotações médias das European Union Allowances, estimam-se em €157,8 milhões os proveitos líquidos totais dos operadores com a alienação das licenças que receberam gratuitamente, valor muito superior ao total dos investimentos já comprometidos pelo Fundo Português de Carbono. Esta alienação apresenta tendência crescente, sendo que em 2011, o saldo vendedor dos operadores atingia já, em agosto, 3 774 669 unidades.

O Fundo Português de Carbono apoiou financeiramente quatro projetos para redução de emissões de óxido nitroso em instalações de produção de ácido nítrico, que dispunham de licenças ambientais emitidas pela Agência Portuguesa do Ambiente em 2008 e 2009 onde eram fixados limites de emissão de 2,50 kg N2O/t HNO3 com efeito apenas a partir de 2010, apesar do enquadramento legal, que obriga à adoção da melhores técnicas disponíveis, apontar para a limitação das emissões permitidas a valores substancialmente mais baixos. Essa situação é especialmente evidente no caso de uma instalação nova, para a qual o Reference Document on Best Available Techniques for the Manufacture of Large Volume Inorganic Chemicals - Ammonia, Acids and Fertilisers, adotado pela Comissão Europeia, aponta para valores de emissão entre 0,12 e 0,6 kg N2O/t HNO3. Deste modo, a instalação de dispositivos para redução de emissões, que deveria ter lugar para cumprimento dos limites fixados nas licenças ambientais respetivas, correspondentes às melhores técnicas disponíveis, está a ser paga, na quase totalidade, por via do financiamento de projetos para redução de emissões, com dinheiros públicos, que poderá atingir um valor na ordem dos €3.6 milhões.

A rigidez do processo de atribuição das licenças, que resulta dos mecanismos estabelecidos na Diretiva CELE, conduziu à continuação da atribuição do mesmo número de licenças em situações de cessação de laboração ou manifesta redução da produção para valores quase nulos. Assinalaram-se situações de atribuição de licenças a instalações que depois não têm correspondência em emissões, com especial relevo para 2010, onde se assinalam 18 instalações com emissões entre 0 e 100 t CO2 e que, no seu conjunto, receberam um total de 203 250 licenças quando depois emitiram, no total, 214 t CO2 e devolveram apenas 215 licenças. Estas 18 instalações apresentam uma diferença total acumulada entre licenças efetivamente atribuídas e devolvidas de 470 029 licenças nos três anos de 2008 a 2010. Apesar disso, foram atribuídas a 13 destas instalações, em 2011, o mesmo número de licenças dos anos anteriores, num total de 58 274, a que acresceram 4 157 por acesso à reserva. Em geral trata-se de instalações que utilizam biomassa e têm direito às licenças de emissão previstas no PNALE desde que não incorram em nenhuma das situações de incumprimento legalmente penalizadas mas que, para efeito de contabilização no regime do CELE, tendo a biomassa um fator de emissão igual a zero, têm emissões nulas (ou quase nulas).

No Indicador de Cumprimento de Quioto criado pela Comissão para as Alterações Climáticas como previsão do grau de cumprimento dos compromissos no âmbito do Protocolo, estima-se que Portugal "esteja 1% abaixo da quantidade atribuída (...)" pretendendo com isso significar que a soma das emissões verificadas em 2008 e 2009 (77,94 e 74,58 Mt CO2e, respetivamente) e das emissões previstas para os anos de 2010 a 2012 (estimadas em 76,66 Mt CO2e/ano), subtraídas das 5,32 Mt CO2e de créditos de carbono já detidos pelo Fundo Português de Carbono, se situa 1% abaixo da Quantidade Atribuída (381,95 Mt CO2e). Esta avaliação do estado de cumprimento do Protocolo não leva em devida conta a forma como esse cumprimento irá ser aferido no final do período. Com efeito, quando são atribuídas licenças aos operadores, as unidades de Quioto correspondentes são abatidas na conta da Parte no Registo Português de Licenças de Emissão, e esta redução da Quantidade Atribuída é compensada apenas pelas licenças devolvidas. Assim, as unidades relativas à diferença entre o valor total de licenças atribuídas e devolvidas (licenças que ficaram na posse dos operadores e que podem ser por estes livremente transacionadas) não poderá ser usada por Portugal para demonstração do cumprimento dos compromissos assumidos no Protocolo. Como Portugal deixou de dispor de 0,48 e 2,48 Mt CO2e, respetivamente, de licenças

atribuídas e não devolvidas em 2008 e 2009, considerando esses valores, o índice deve ser calculado com base num valor de 2,96 Mt CO2e, ou seja, o Indicador de Cumprimento de Quioto resulta reduzido para 0,5%, metade do valor em que é quantificado pela Comissão.

Tudo indica, no entanto, que, devido à redução da atividade económica e ao maior peso das energias renováveis na energia consumida, Portugal poderá vir a cumprir os compromissos assumidos no Protocolo de Quioto, não necessitando de utilizar os créditos adquiridos pelo Fundo Português de Carbono, caso mantenha sem alterações significativas o número de licenças atribuídas às instalações incluídas no CELE e se mantenha também a tendência decrescente das emissões dos sectores fora do CELE.

Recomendações

Face às conclusões apuradas, foram feitas recomendações à Ministra da área do ambiente e ao Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas no sentido de promoverem o estabelecimento de regras para a aplicação das receitas da venda em leilão de licenças de emissão que reverterão para Portugal a partir de 2012, devendo ser dada preferência ao investimento em Portugal, no apoio a projetos de que resultem reduções quantificáveis de emissões de gases com efeito de estufa ou que constituam sumidouros de carbono, contribuindo simultaneamente para o cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente em matéria de alterações climáticas e para o desenvolvimento da economia e da competitividade das empresas nacionais, em detrimento da participação em fundos de investimento e/ou aquisição de créditos de carbono que se traduzem no investimento noutros países.

Foram ainda formuladas recomendações à Ministra para definir orientações no sentido do estrito cumprimento dos mecanismos legalmente previstos para a emissão de licenças ambientais no que respeita à fixação dos valores limite de emissão de gases com efeito de estufa, e à Agência Portuguesa do Ambiente para fixar nas licenças ambientais limites de acordo com as melhores técnicas disponíveis e para fixar, de imediato, em aditamento à licença ambiental da nova instalação de produção de ácido nítrico, um limite de emissão de óxido nitroso conforme com os limites impostos pelo enquadramento legal.

3ª SEÇÃO RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

Sentença nº 003/2011 - 3ª S/SS Processo nº: 05-JRF/2010 3ª Seção em 1ª Instância – 25/01/2011

Sumário:

- 1. No que toca às contratações dos técnicos superiores, a redação do artº 1º nº 1 do Decreto-Lei nº 108/95 presta-se a alguma equivocidade: é certo que só se refere ao pessoal operário e auxiliar mas não é expresso nas restrições do recrutamento desse pessoal. Acresce que o preâmbulo também não ajuda à interpretação correta do pensamento do legislador pois, no último parágrafo se refere, como uma das finalidades do diploma "garantir aos serviços de ação social do ensino superior a possibilidade de recrutar outro pessoal para o exercício de atividades nos respetivos sectores, mediante o recurso à figura do contrato individual de trabalho, pelo que a sua atuação compaginou-se com a que seria exigível a um gestor cuidadoso e responsável, (artigo 17º nº 1 do Código Penal), o que excluiu a culpa.
- 2. Quanto às restantes infrações, nomeadamente, ajustes diretos no fornecimento de refeições e aquisição de bens e serviços, os motivos de urgência imperiosa não tem qualquer fundamento legal, pois, estes ajustes diretos e subsequentes pagamentos são contrários à imposição legal dos contratos sujeitos à fiscalização prévia não poderem produzir efeitos financeiros antes do "Visto" do Tribunal.
- 3. Assim, no que respeita aos ajustes diretos, os despachos de autorização consubstanciam infração financeira sancionatória continuada, prevista e punida pelo artº 65º-nº 1-b) da LOPTC, uma vez que foi praticada no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior, numa proximidade temporal e executada de forma essencialmente homogénea (artº 30º do C. Penal), integrando-se a violação do artº 45º-nº 1 da LOPTC na previsão legal do artº 65º-nº 1-b) da Lei nº 98/97. Tendo em atenção o disposto no artº 67º da lei nº 98/97, julgou-se adequada a aplicação de uma multa correspondente a 20 UC.
- 4. No que respeita à infração prevista e punida pelo artº 65º-nº1-b) da Lei nº 98/97 pela adjudicação do contrato de fornecimento de refeições no âmbito do Concurso Público, sem ter sido obtida, previamente à adjudicação, a portaria de repartição de encargos, considera-se adequada, atento o montante material da lesão em

307

causa, a pena de multa mínima.

ASSUNÇÃO, AUTORIZAÇÃO E REALIZAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA ILEGAL / CULPA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / NEGLIGÊNCIA / INFRAÇÃO FINANCEIRA

Conselheiro Relator: Morais Antunes

Sentença nº 004/2011 - 3ª S/SS

Processo nº: 03-JRF/2010

3ª Seção em 1ª Instância - 08/02/2011

- 1. Verificou-se a inobservância das normas dos artigos 26°, nº 1 e 48°, nº 2 alínea a) do Decreto-Lei nº 59/99, relacionadas com "trabalhos a mais" nos contratos de empreitada de obras públicas e a escolha do procedimento adequado em função do montante da despesa, normas com muitos anos de vigência no nosso ordenamento jurídico e com aplicabilidade constante pelas autarquias locais, pois como é sabido, estas desenvolvem uma intensa atividade em matéria de obras públicas. Daí que aos eleitos locais, com competências específicas nesta matéria, se exija os conhecimentos adequados para que nas suas votações possam cumprir os municípios (prossecução do interesse público e legalidade) a que estão adstritos.
- 2. Todos os Demandados atuaram de forma censurável, pois não agiram com o cuidado exigível, respetivamente a um Presidente, Vice-Presidente e Vereadores de Câmara Municipal prudentes na gestão dos dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a sua conduta, e dá-se por verificada a infração que lhes foi imputada. Considera-se, porém, que aos demandados que desempenhavam funções em regime de permanência, deve-se aplicar-lhes o regime de atenuação especial da pena a que alude o artigo 72º do Código Penal, pelo facto de a sua conduta se encontrar muito próximo do limiar da punibilidade, com referência ao n.º 2 do artigo 2º do Código Penal, e atendendo ainda à ausência de antecedentes.
- 3. O Tribunal decidiu, ainda, que os demandados que não tinham

pelouro atribuído beneficiassem do regime de dispensa de pena (art^o 74° C. Penal) não se lhes aplicando qualquer multa, pois, só tiveram conhecimento das matérias agendadas 48 horas antes da votação, não podendo ter um conhecimento profundo das mesmas.

ASSUNÇÃO, AUTORIZAÇÃO E REALIZAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA ILEGAL / CULPA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / NEGLIGÊNCIA / INFRAÇÃO FINANCEIRA / ATENUAÇÃO ESPECIAL DA PENA / AJUSTE DIRETO / CONTRATO DE EMPREITADA / CONTRATO ADICIONAL / DISPENSA DE PENA

Conselheiro Relator: Mota Botelho

Sentença nº 008/2011 - 3ª S/SS

Processo nº: 07-JRF/2010 3ª Seção em 1ª Instância — 08/02/2011

Sumário:

1. O Tribunal de Contas analisou a questão prévia apresentada pelo **D6** que veio invocar a prescrição do procedimento sancionatório e a violação do artigo 13º da Lei n.º 98/97 (ausência de contraditório). A infração em questão data de "10 de novembro de 2003", tendo a conta de gerência de 2003 da Câmara auditada dado entrada no Tribunal em 17 de maio de 2004, ou seja, passados 6 meses e 7 dias, determinando a suspensão do prazo por dois anos, isto é, até 17 de maio de 2006, e, contando a partir daqui 4 anos, 5 meses e 23 dias (tempo correspondente aos 5 anos de prescrição deduzidos dos 6 meses e 7 dias decorridos inicialmente), atingindo como data em que ocorreria a prescrição o dia 10 de novembro de 2010. Ora, o requerimento inicial do Ministério Público deu entrada no Tribunal em 22 de outubro de 2010, portanto com antecedência de 19 dias relativamente ao dia em que ocorreria a prescrição, tendo, aliás, sido requerida a citação prévia de todos os Demandados, com exceção do **D6**. Este último foi citado apenas em 30 de novembro de 2011, mas há que considerar interrompida a prescrição no quinto dia após a entrada do requerimento do Ministério Público, ou seja, em 27-10-2010, por força do disposto no n.º 2 do artigo 323º do Código Civil

- e no que respeita à alegação de que não foi cumprido o contraditório, ficou, pelo contrário, provado que o **D6**, no âmbito do contraditório pessoal no Relatório de Inspeção, pronunciou-se em 24 de abril de 2004.
- 2. O MP pediu a condenação do Presidente, do Vice-Presidente, de seis Vereadores e do Chefe de Divisão de Planeamento, Cadastro e Digitalização, todos de uma Câmara nas multas de €1.500,00 para o primeiro, de €1.300,00 para o segundo e Vereadores permanentes, de €1.000,00 para os Vereadores sem pelouro e de €800,00 para o Chefe de Divisão, por prática da infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, que se traduziu na assunção e realização de despesa pública ilegal, por não ter sido precedida do procedimento legalmente estabelecido, pedido que foi fundamentado no facto de os D1 a D8 terem deliberado, em 10 de novembro de 2003, adjudicar, por ajuste direto, a uma empresa de Sistemas Informáticos, pelo valor de € 208.148.00 (acrescido de IVA), a aquisição de serviços de cartografia digital, invocando a alínea d) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, na sequência da Informação n.º 121/2003, de 31-10-2003, da Divisão de Planeamento, Cadastro e Digitalização da CMV, subscrita pelo **D9**, responsável por aquela Divisão, quando a adjudicação, atento o custo previsível, tinha que ser obrigatoriamente precedida de "concurso público", ou, pelo menos, de "concurso limitado por prévia qualificação", nos termos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.
- 3. A despesa, autorizada e assumida pelos **D1** a **D8** foi ilegal, pelo que se dá por verificada a ilicitude financeira, por inobservância do preceituado nos artigos 81°, n.°s 1 e 2, e 86°, n.° 1, alíneas c) e d), da Lei n.° 197/99, recaindo naqueles a respetiva responsabilidade (cfr. artigos 61°, n.° 1, 62°, n.° 2 e 67°, n.° 3, da Lei n.° 98/97), responsabilidade que envolve também o **D9**, nos termos dos artigos 61°, n.° 4, 62°, n.° 2 e 67°, n.° 3, da Lei n.° 98/97, em função da inadequada Informação por ele subscrita, podendo a violação das normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos integrar a infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.° 1 do artigo 65° da mesma Lei, posto que se verifique a culpa.
- 4. É, jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas no sentido de que, sendo dever dos responsáveis financeiros atuarem sempre na prossecução do interesse público e com salvaguarda da legalidade

financeira, é-lhes exigível uma conduta que não se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos Serviços. No caso presente, os demandados não se esforçaram minimamente para apurar se a sua decisão se justificava e era legal, selecionaram previamente o fornecedor e esforçaram-se para enquadrar essa escolha num dos procedimentos previstos na Lei, fazendo-o, assim, de forma manifestamente ilegal. Assim, é manifesto que todos os Demandados atuaram de forma censurável (os **D1** a **D8**, no âmbito da deliberação de adjudicação, e o D9 ao subscrever a informação que precedeu a deliberação), pois não agiram com o cuidado exigível, respetivamente a um Presidente, Vice-Presidente, Vereadores e Chefe de Divisão de Câmara Municipal prudentes na gestão dos dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a título de negligência a sua conduta, e dá-se por verificada a infração prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, por violação do disposto nos artigos 80°, n.ºs 1 e 2, e 86°, n.º 1, alíneas c) e d), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

5. Quanto à medida da pena, o Tribunal de Contas teve em conta o n.º 2 do artigo 67° da Lei n.º 98/97, os **D7** e **D8** não tinham pelouro atribuído, iam apenas às reuniões do executivo municipal e tinham acesso aos documentos 48 horas antes das reuniões pelo que justifica-se que beneficiem do regime de dispensa da pena a que alude o artigo 74º do Código Penal e, em consequência, não se lhes aplica qualquer multa nos termos da alínea b) do n.º 1 e n.º 2 e 3 do artigo 65° da Lei n.º 98797, de 26 de agosto. Quanto aos restantes Demandados, na medida das penas, há a considerar o valor da despesa, o terem agido na convicção que era a solução mais vantajosa para o Município e a ausência de antecedentes, no que toca em particular ao **D1**, a qualidade de Presidente, e daí os seus poderes de superintendência nos servicos (cfr. artigo 72º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro) e o facto de ter presidido à reunião onde foi deliberada a adjudicação por ajuste direto, competindo-lhe especiais deveres no cumprimento da legalidade e regularidade das deliberações (cfr. artigo 68°, n.º 1, alínea q), da Lei n.º 169/99, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro), no que concerne ao **D2**, além da qualidade de Vice-Presidente, o facto de, aquando da deliberação já ter conhecimento dos pareceres da Divisão de Serviços Jurídicos, exigindo-se-lhe um cuidado extra na medida em que o último parecer alertava para a escolha criteriosa dos procedimentos tipificados nos artigos 78º a 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, facto este que envolve igualmente o **D9**. Entendendo-se

como adequadas as multas de €1.500,00 para o **D1**, €1.300,00 para o **D2**, €1.200,00 para cada um dos **D3** a **D6** e €800,00 para o **D9**.

PRESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO SANCIONATÓRIO / PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO / CONTA DE GERÊNCIA / SUSPENSÃO DO PRAZO / CITAÇÃO / PRESIDENTE / VEREADORES / MUNICÍPIO / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / AJUSTE DIRETO / ADJUDICAÇÃO / DESPESA PÚBLICA / NEGLIGÊNCIA

Conselheiro Relator: Mota Botelho

Sentença nº 010/2011 - 3ª S/SS

Processo nº: 01-JC/2010

3ª Seção em 1ª Instância – 03/05/2011

- 1. Os artigos 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação, nas versões dos Decretos-Lei nºs 215/87, de 29 de maio, e 179/2005, de 2 de novembro, aplicam-se aos contratos de avença e, por essa via, no caso concreto, aos contratos celebrados com médicos aposentados.
- 2. O artigo 79°, supra mencionado, impõe que as funções públicas desempenhadas por aposentados só possam ser abonadas com uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, salvo autorização do Primeiro-Ministro para montante superior, até ao limite da mesma remuneração.
- 3. *In casu*, os montantes pagos excederam uma terça parte da remuneração correspondente às funções desempenhadas, o que equivale a dizer que tais pagamentos são ilegais (artigos 78° e 79° do EA e 2° segmento da alínea b) do n°. 1 do artigo 65° da LOPTC).
- 4. E porque tais pagamentos causaram dano ao erário público por não haver qualquer contraprestação efetiva por esse excesso remuneratório a mais pago, estamos também perante pagamentos indevidos (artigo 59°, n°. 2, da LOPTC, na redação originária).

ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO / AVENÇA / FUNÇÃO PÚBLICA / REMUNERAÇÃO / DANO / CONTRAPRESTAÇÃO EFETIVA / PAGAMENTO INDEVIDO / EXCESSO REMUNERATÓRIO

Conselheira Relatora: Helena Ferreira Lopes

Sentença nº 012/2011 - 3ª S/SS Processo nº: 04-JC/2010 3ª Seção em 1ª Instância – 15/06/2011

- 1. O enquadramento feito no requerimento inicial de que as condutas dos Demandados, que se traduziram no facto de terem sido autorizados aberturas de procedimentos ("ajustes diretos") e adjudicados os respetivos serviços quando os trabalhos a contratar já haviam sido prestados, violam o disposto no artigo 42°, n.º 1 e 6, alíneas a) e b) da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto e nos artigos 21° a 31° do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho, não se mostra adequado.
- 2. Existência de preterição das regras legais do concurso público, pois, mostrou-se evidente que a situação não era de todo imprevisível para o Conselho Administrativo do Hospital, pois, tinha conhecimento, das condições em que os serviços estavam a ser prestados, designadamente do prazo do contrato, e, por não agir atempadamente, foram-lhe imputáveis as circunstâncias que levaram ao recurso injustificado por ausência de imprevisibilidade de procedimentos por ajustes diretos e respetivas adjudicações a uma Clínica no período de maio a dezembro de 2007, a aquisição de serviços de alimentação e a aquisição de serviços de limpeza nos períodos de outubro a dezembro de 2007e de janeiro a dezembro de 2007, respetivamente.
- 3. Os Demandados que, ao optarem pelo procedimento de ajuste direto, em detrimento do procedimento legal (concurso público) postergaram o princípio da concorrência (cfr. artigo 10º do Decreto-Lei n.º 197/99), inviabilizando a possibilidade do Hospital encontrar prestadores dos serviços a melhor preço e, logo, com menor dispêndio de despesa. Mas, em todas as deliberações agiram na

convicção da legalidade dos procedimentos e com base na confiança que depositavam nos Responsáveis pelo Serviço de Aprovisionamento que subscreveram as propostas e informações. Deu-se, assim, a inobservância das normas dos artigos 80°, n.° 1, 81°, n.°s 1 e 2, 86°, n.° 1, alínea c), 191°, n.° 1, alínea b) e 194° do Decreto-Lei n.° 197/99, relacionadas com "aquisição de bens e serviços" e a escolha do procedimento adequado em função do montante da despesa.

FASES DA DESPESA PÚBLICA / AJUSTE DIRETO / ADJUDICAÇÃO / CONCURSO PÚBLICO / PRETERIÇÃO DE FORMALIDADES ESSENCIAIS / AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS / MONTANTE DA DESPESA / CULPA

Conselheiro Relator: Mota Botelho

Sentença nº 013/2011 - 3ª S/SS

Processo nº: 08-JRF/2010

3ª Seção em 1ª Instância – 16/06/2011

- 1. O Demandado, na qualidade de Presidente de uma câmara, nos exercícios de 2005, 2006 e 2007, relativamente a uma Técnica Superior, autorizou despesa pública e respetivos pagamentos a título de horas extraordinárias para além do limite fixado no n.º 1 do artigo 27º do Decreto-Lei n.º 259/98, quer na versão originária (anos de 2005 e 2006 limite de 120 horas), quer na redação dada pelo artigo 3º do Decreto-Lei n.º 169/2006 (ano de 2007 limite de 100 horas), perfazendo nos três anos 607 horas para além do limite legal. Deu-se por verificada a ilicitude financeira, recaindo naquele a respetiva responsabilidade financeira (cfr. artigos 61º, n.º 1, 62º, n.º 2 e 67º, n.º 3, da Lei n.º 98/97).
- 2. Assim, o Demandado autorizou as horas extraordinárias para além do limite legal e respetivos pagamentos sem que previamente se esforçasse minimamente para apurar se a sua decisão se justificava e

era legal, demitindo-se de exercer a competência que lhe estava atribuída por lei, desleixando, assim, no dever que lhes incumbia de certificar se a decisão era conforme à lei, atuou de forma censurável, pois não agiu com o cuidado exigível a um Presidente de Câmara Municipal prudente na gestão dos dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a sua conduta, e dá-se por verificada a infração que lhe foi imputada.

3. O Tribunal decidiu condená-lo, a título de negligência, pela prática de uma infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, por violação do artigo 27º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto.

PRESIDENTE / AUTARQUIA LOCAL / DESPESA PÚBLICA / HORAS EXTRAORDINÁRIAS / GESTÃO DE DINHEIROS PÚBLICOS / INFRAÇÃO FINANCEIRA

Conselheiro Relator: Mota Botelho

Sentença nº 014/2011 - 3ª S/SS Processo nº: 10-JRF/2010 3ª Seção em 1ª Instância – 20/06/2011

Sumário:

- Face ao valor dos trabalhos em causa no primeiro contrato adicional (257.362,83€) e ao disposto no artº 48º-nº 2 do Decreto-Lei nº 59/99, o procedimento de ajuste direto é ilegal e a correspondente assunção da despesa consubstanciada na deliberação em análise integra a materialidade infracional estatuída no artº 65º-nº 1-b) da L.O.P.T.C.
- O ajuste direto autorizado pelos Demandados, em 21 de maio de 2007, formalizado no 2º contrato adicional à empreitada, <u>não constituiu uma autorização ilegal de despesa pública</u> tendo-se como seguro que os Demandados agiram de forma prudente e atenta.

315

- Os Demandados deveriam saber que é obrigação do dono da obra definir e patentear as características geológicas do terreno para efeitos do concurso (artº 63º - nº4º do Decreto-Lei nº 59/99), não podendo deixar de ser financeiramente censurados quando aprovaram um ajuste direto com base em alegados trabalhos a mais resultantes de "circunstâncias imprevistas".
- Os autos fornecem-nos elementos suficientes para considerar que, apesar da ilicitude do facto e da culpa dos Demandados, deveremos aferir como diminuto o grau das respetivas culpas, justificando-se a aplicação do instituto da dispensa da pena (artº 74º-nº1 do C.Penal).

CONTRATO ADICIONAL / TRABALHOS A MAIS / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / AJUSTE DIRETO / INFRAÇÃO FINANCEIRA / CULPA / AUTARQUIA LOCAL

Conselheiro Relator: Morais Antunes

Sentença nº 019/2011 - 3ª S/SS

Processo nº: 05-JC/2010

3ª Seção em 1ª Instância – 15/11/2011

- 1. Os Secretários-Gerais dos Ministérios podem ser responsabilizados financeiramente se prestarem informações, para os membros do Governo, que não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei (artigos 61.º, n.º 4, e 67.º, n.º 3, da LOPTC);
- 2. Está na situação supra referida o Secretário-Geral de um determinado Ministério que, no âmbito das suas competências, representa como possível que a proposta por si apresentada, à respetiva Ministra, de contratação dos serviços de um determinado jurista, por ajuste direto, não é subsumível no artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, e que, mesmo assim, se conforma com a sua possível não subsunção;

3. Incorre, por isso, o referido Secretário-Geral na infração financeira sancionatória prevista no 2.º segmento da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, e punida no n.º 2 do mesmo normativo, a título de dolo eventual.

INFRAÇÃO SANCIONATÓRIA / RESPONSABILIDADE DOS INFORMANTES / AJUSTE DIRETO / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / ADJUDICAÇÃO / CULPA / DOLO EVENTUAL

Conselheira Relatora: Helena Ferreira Lopes

Sentença nº 020/2011 - 3ª S/SS Processo nº: 04-JRF/2010 3ª Seção em 1ª Instância – 21/12/2011

Sumário:

- 1. A legitimidade passiva afere-se em função do pedido e da causa de pedir;
- 2. A defesa é por impugnação, e não por exceção, quando aquela se traduz em afirmar que os factos alegados pelo M.P. não podem produzir o efeito jurídico por este pretendido;
- 3. Os serviços e fundos autónomos devem dispor de contas abertas na Direção-Geral do Tesouro (atual IGCP) através das quais promovem as respetivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria (artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 05/06);
- 4. Tendo-se provado que das 8 contas bancárias em nome do Instituto 6 estavam na banca comercial (CGD), que aquele Instituto tinha uma percentagem 3,4% do total dos seus depósitos na banca comercial, e não se tendo provado qualquer facto impeditivo ou cerceador para que 5 dessas contas bancárias não estivessem sedeadas na ex-DGT (atual IGCP), mostra-se verificado o elemento

317

- objetivo da infração prevista e punida no artigo 65.°, n.° 1, alínea d) da LOPTC, por violação do disposto no artigo 2,° n.° 2, do DL 191/99.
- Ao Presidente e Vogal do CD, bem como à Chefe de Departamento Financeiro, competia-lhes gerir o Instituto e gerir e coordenar o Sector de Tesouraria, respetivamente, de acordo com as normas aplicáveis;
- 6. Ao não o terem feito, no que ao Regime da Tesouraria do Estado diz respeito, e conhecendo estes as normas relativas ao Princípio da Unidade da Tesouraria, incorreram, cada um, na infração financeira sancionatória identificada no ponto 4. deste Sumário.
- 7. Esta atuação culposa assume a forma negligente. E isto, desde logo, porque o M.P. assim delimitou a sua acusação;
- 8. Na verdade, conhecendo aqueles responsáveis financeiros as normas relativas ao Princípio da Unidade da Tesouraria, podiam e deviam ter acionado todos os mecanismos com vista ao cumprimento do princípio em causa, designadamente colhendo informações sobre as funcionalidades e serviços disponibilizados pelo IGCP, enquanto "banco do tesouro público";
- 9. Embora o art.º 4.º da Lei 91/2001, de 20/08, estatua que o ano económico coincide com o ano civil (n.º4), admite, no entanto, que o fecho da execução orçamental se efetue posteriormente, ou seja, dentro de um período complementar a definir nos termos previstos na lei (n.º 5).
- 10. O artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10/03, ao não permitir a contração de encargos por conta do orçamento de 2006, que não possam ser pagos até 5 de janeiro de 2007 (n.º 1), e ao permitir que a efetivação dos alguns créditos originados ou autorizados até 31 de dezembro de 2006 possa ser realizada até 19 de janeiro de 2007, para efeitos da execução orçamental de 2006 (n.º 5), estabeleceu um período complementar que, na primeira situação, não poderá ir além de 5 de janeiro de 2007 e que, na segunda situação, não poderá ir além de 19 de janeiro do mesmo ano.
- 11. Tendo o Instituto assumido encargos por conta do orçamento de 2006, no valor total de €426.254,36, que não foram pagos, como deviam, até 5 de janeiro de 2007, ou seja, dentro do período complementar de execução do orçamento de 2006, mostra-se verificado o elemento objetivo da infração prevista e punida no

- artigo 65.°, n.° 1, alínea b), 1.ª parte, da LOPTC, por violação do disposto nos artigos 4.°, n°s 1, 4 e 5, da Lei 91/2001, e 8.°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 50-A/2006:
- 12. "Mutatis mutandis" dão-se por reproduzidos os pontos 5. a 10. deste Sumário, sendo que onde se lê "Princípio da Unidade da Tesouraria" ou "Regime da Tesouraria do Estado", deve ler-se "Princípio da Anualidade", e onde se lê "Sector de Tesouraria" deve ler-se "Departamento de Contabilidade";
- 13. As *atribuições* são os interesses públicos cuja realização cabe à pessoa coletiva com vista à prossecução dos seus específicos fins;
- 14. Para a prossecução e desempenho dessas atribuições, a lei dota os órgãos da pessoa coletiva de *competência*, ou seja, de um conjunto de poderes funcionais para o desempenho das atribuições da pessoa coletiva em que estão integrados;
- 15. A oferta de presentes e refeições aos colaboradores do Instituto, mesmo que por ocasião de épocas festivas, não cabe nem nas atribuições do Instituto nem na competência dos seus órgãos;
- 16. Mesmo que se entendesse que tais ofertas podiam caber, ainda que de forma indireta, na "boa gestão de recursos humanos" e, por esta via, nas atribuições do Instituto, na medida em que podiam potenciar a criação de condições favoráveis aos objetivos por aquele prosseguidos, sempre o meio utilizado seria inadequado ao fim que se pretendia atingir e, por isso, desproporcional.
- 17. Na verdade, não se afigura concebível que para atingir tais fins, como o espírito de coesão, de convívio e entreajuda, se tenha que despender dinheiros públicos em jantares e presentes aos colaboradores de um determinado ente público. Dinheiros que, obviamente, são de todos os contribuintes;
- 18. E isto quando mais não seja porque esses objetivos podiam ser facilmente atingidos através da troca de presentes, mesmo que simbólicos, entre todos os trabalhadores, dirigentes e gestores do Instituto, e da realização de um almoço ou jantar de Natal pago por todos os intervenientes, por um preço acessível a todos quantos quisessem nele participar;
- 19. Acresce que se atentarmos no montante despendido pelo Instituto por cada interveniente no jantar, que foi de €3,47, e por cada recetor do presente de Natal, que foi de €28,80, o que perfez o

montante total por unidade de €9,2,6, e um total global de €13.840,00, teremos forçosamente de concluir que tal montante é bastante elevado e, por isso, desproporcional, sobretudo se tivermos em conta que estão em causa dinheiros públicos, e que o preço do jantar corresponde ao que nem sequer um cidadão médio de classe média ou média/alta, à data, habitualmente ou até ocasionalmente, gastaria com uma refeição

- 20. Ao atuarem da forma supra descrita, o Presidente e Vogais do Instituto incorreram na infração prevista e punida no artigo 65.°, n.° 1, alínea b), 2.ª parte, e n.° 2, da LOPTC, por violação do disposto nos artigos 22.°, n.°s 1 e 2, do DL 155/92, de 28 de julho (RAFE), 42.°, n.° 6, da Lei n.° 91/2001, de 20 de agosto (LEO);
- 21. Não se justifica a atenuação especial da multa aplicável ao Presidente e Vogal do CD, se o Instituto já havia sido objeto de recomendações anteriores quanto ao cumprimento dos Princípios da Unidade da Tesouraria e da Anualidade, e se aqueles, à data dessas recomendações, já exerciam aquelas funções (artigos 72.º do Código Penal, 64.º e 67 da LOPTC).
- 22. Se a ilicitude do facto e a culpa do agente forem diminutas, há fundamento para a não aplicação de qualquer multa (vide artigos 74.º do Código Penal, 64.º e 67.º da LOPTC).
- 23. Justifica-se a conversão da reposição em pagamento de multa em determinadas circunstâncias, designadamente quando se prove que (i) a prática de determinados factos ilegais era habitual no Instituto, desde há bastante tempo, sem que aquele tivesse sido objeto de qualquer recomendação; (ii) a prática desses factos era também habitual em Ministérios e outros Institutos Públicos; (iii) os Demandados agiram sem sequer representar a possibilidade de que, ao presentearem os seus colaboradores, podiam, eventualmente, estar a praticar atos suscetíveis de integrar infrações financeiras (iv) os Demandados acataram a recomendação, quando desta tiveram conhecimento; (v) as responsabilidades e as culpas de cada um dos Demandados são diferenciadas, o que permite também diferenciar os montantes a pagar por cada um, ao invés do que ocorreria com uma redução da responsabilidade, em que o pagamento seria solidário.

LEGITIMIDADE PASSIVA / DEFESA POR EXCEÇÃO E POR IMPUGNAÇÃO / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / PRINCÍPIO DA UNIDADE DA TESOURARIA / PRINCÍPIO DA ANUALIDADE / INFRAÇÃO FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / PAGAMENTO INDEVIDO / FALTA DE ATRIBUIÇÕES / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / CULPA / MEDIDA DA MULTA / DISPENSA DE MULTA / REDUÇÃO DA RESPONSABILIDADE / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE

Conselheira Relatora: Helena Ferreira Lopes

Acórdão nº 001/2011 - 3ª S/PL Processo nº: 03-SRM/2010 3ª Seção em Plenário – 09/02/2011

- 1. Os Recorrentes formalizaram operações de endividamento financeiro para a autarquia, pelo que decidiu bem a 1ª instância ao enquadrar a factualidade apurada na estatuição do artigo 65°-n° 1-b) da LOPTC no que respeita aos contratos de fornecimento de bens e serviços, que, tendo uma vigência superior a um exercício económico, não só foram celebrados sem observância dos requisitos estabelecidos nos artigos 23°-n° 5 da Lei n° 42/98, como não foram remetidos à fiscalização prévia deste Tribunal (artigo° 46°-n° 1-a) da LOPTC).
- 2. No que respeita aos contratos nºs 229, 231 e 240, em que se apurou que os créditos se destinavam ao fornecimento de bens e serviços correntes, também se acompanha o enquadramento feito na 1ª instância na estatuição do artº 65º-nº 1-f) da LOPTC, pois, houve violação do disposto no artº 24º-nº 1 da LOPTC, ou seja, está-se perante uma dívida contraída para ser amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício orçamental em que foi gerada e que só pode ser utilizada em investimentos, no saneamento ou no reequilíbrio financeiro dos municípios.
- 3. No que concerne à avaliação da culpa e a graduação das sanções aplicadas na 1ª instância, nenhuma censura merece a sentença

recorrida, na qual se procedeu a uma criteriosa análise do circunstancialismo em que se verificavam os ilícitos e que justificaram ter-se entendido que as condutas dos responsáveis foram negligentes. Assim, são adequadas as concretas sanções decididas na 1ª instância e que observaram o disposto no artº 67º-nº 2 da LOPTC.

DÍVIDAS / ANO ECONÓMICO / CONTRATO DE FORNECIMENTO DE BENS E SERVIÇOS / AUTARQUIA LOCAL / ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS / NEGLIGÊNCIA / RECURSO / MADEIRA.REGIÃO AUTÓNOMA / CASO JULGADO

Conselheiro Relator: Morais Antunes

Acórdão nº 002/2011 - 3ª S/PL

Processo nº: 01-RO-E/2010 3ª Seção em Plenário – 09/02/2011

- 1. Nos termos do artº 13º-a) do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, estão isentos de emolumentos os processos de contas dos serviços e organismos extintos cujos saldos hajam sido entregues ao Estado.
- 2. Pelo Decreto-Lei nº 275/2002, de 9 de dezembro, que entrou em vigor no dia imediato, o Hospital em análise, enquanto organismo do sector público administrativo foi extinto e transformado em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos e detida a 100% pelo Estado. O saldo do organismo extinto, especificamente, a receita própria decorrente da gerência até 09.12.02, (sobre o qual incidiu a fixação emolumentar) foi integrado no capital próprio da Sociedade Anónima na forma de acções nominativas.
- 3. Assim, sendo, é inequívoco que a conta de gerência em causa se refere a um organismo extinto cujos saldos foram, por força da Lei, entregues ao Estado, pelo que, aquando da verificação interna efectuada em julho de 2010, não podia ser ignorada tal situação decorrente da lei e que não permitia qualquer fixação emolumentar

atento o que expressamente se preceitua no artigo 13°-a) do Decreto-Lei nº 66/96, pelo que se revoga a decisão de fixação de emolumentos proferida na 2ª Secção deste Tribunal.

EXTINÇÃO DE ORGANISMOS / RECURSO / SOCIEDADE ANÓNIMA / AÇÃO NOMINATIVA / CONTA DE GERÊNCIA / VERIFICAÇÃO INTERNA DA CONTA / ISENÇÃO EMOLUMENTAR

Conselheiro Relator: Morais Antunes

Acórdão nº 003/2011 - 3ª S/PL Processo nº: 05-RO-JRF/2011 3ª Seção em Plenário – 16/02/2011

- 1. Instaurado o processo jurisdicional previsto no art.º 89.º e segs. da Lei n.º 98/97 e requerido o julgamento e condenação do responsável pela infração financeira, só o pagamento voluntário do montante pedido no requerimento é suscetível de fazer extinguir o procedimento e, se for feito durante o prazo para a contestação, não determina quaisquer encargos emolumentares para o Citado.
- 2. O art.º 65.º, n.º 3 da Lei deve ser interpretado restritivamente: a referência ao julgamento deve ser entendida como ao "processo jurisdicional". O legislador, ao referir-se a fase anterior à <u>de julgamento</u> queria referir-se à fase anterior <u>ao processo jurisdicional.</u>
- 3. A sentença recorrida violou os art°s. 65.°, n.° 3 e 91.°, n.° 5 da Lei n.° 98/97 uma vez que julgou extinto o procedimento financeiro sancionatório relativamente aos Demandados, pelo pagamento voluntário do mínimo legal das respetivas multas acrescido dos emolumentos que, para esse efeito, foram calculados.
- 4. Julga-se, assim, procedente o recurso quanto ao pedido de revogação da decisão proferida em 1.ª instância e determina-se a baixa dos autos á 1.ª instância a fim de ser retomado o procedimento

da liquidação das multas em conformidade com o ora decidido.

PENDÊNCIA DO PROCESSO JURISDICIONAL / PAGAMENTO VOLUNTÁRIO / EXTINÇÃO DE PROCEDIMENTO / MULTA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / EMOLUMENTOS

Conselheiro Relator: Morais Antunes

Acórdão nº 004/2011 - 3ª S/PL Processo nº: 08-SRM/2010

3ª Seção em Plenário – 02/03/2011

- 1- A decisão de autorizar despesas, no âmbito de vários acontecimentos desportivos, com receção a dirigentes desportivos e jogadores, de que resultou o pagamento de um almoço e de vários serviços de cocktail, estes últimos por ocasião de jogos de futebol, não cabe, por si só, no âmbito da competência dos órgãos das autarquias locais e das atribuições a estas cometidas sendo, por isso, objetivamente ilegal (art.º 82.º da LAL, ponto 2.3.4.2 do POCAL);
- 2- No domínio do exercício de poderes discricionários a Administração tem de agir sempre com vista à satisfação do interesse público, o que passa, entre o mais, por uma atuação conforme ao princípio da proporcionalidade.
- 3- Este princípio compreende, em primeiro lugar, a congruência, adequação e idoneidade do meio ou da medida para lograr o fim proposto (princípio da proporcionalidade em sentido amplo), e, em segundo lugar, a proibição do excesso (princípio da proporcionalidade em sentido estrito).
- 4- Para que a autorização da despesa e respetivos pagamentos fosse idónea ou adequada a promover a realização de eventos relacionados com a atividade económica municipal - situação que, a verificar-se, era suscetível de captar e/ou aumentar a quota de turismo do Município, e de, por essa via, ser suscetível de

transportar algum retorno ou benefício para aquela edilidade - era necessário que a própria natureza das despesas e/ou, a sua fundamentação/justificação permitisse estabelecer tal nexo causal, o que não foi o caso dos autos;

- 5- Em alternativa ou concomitantemente poderia a prova do referido nexo causal ter sido feita em sede de julgamento, o que também não foi o caso dos autos.
- 6- Daí que os referidos pagamentos sejam, para além de ilegais, indevidos (art.º 59.º, n.º 2, da Lei 98/97, de 26/08, na redação originária).
- 7- O instituto da relevação da responsabilidade não é aplicável à 3.ª Secção deste Tribuna, sendo restrito às 1.ª e 2.ª Secções vide art.º 65.º, n.º 8, da LOPTC, na redação introduzida pela Lei 35/2007, de 13/08.

PAGAMENTOS ILEGAIS / COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS / PROVA / PAGAMENTO INDEVIDO / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / INSTITUTO DA RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE

Conselheira Relatora: Helena Ferreira Lopes

Acórdão nº 005/2011 - 3ª S/PL Processo nº: 01-ROM-1S/2011 3ª Seção em Plenário – 03/05/2011

Sumário:

1. Às infrações que cabem no âmbito de aplicação do artigo 66°, n° 1, são aplicadas multas diretamente pelos juízes da 1ª e 2ª seções do Tribunal de Contas, não sendo necessário serem precedidas de qualquer pronúncia pelo Ministério Público, exigindo-se somente que seja assegurado o princípio do contraditório consagrado no artigo 13º da lei nº 98/97, de 26/08.

- 2. No caso em apreço, cabia ao recorrente proceder ao reenvio do processo por força do disposto no nº 4 do artigo 81º da Lei nº 98/97, dever que foi violado por aquele ao não fazê-lo, sem apresentar qualquer justificação para a sua conduta omissiva, pelo que incorreu na prática de infração prevista na alínea e) do nº 1 do artigo 66º da Lei 98/97, de 26/08.
- 3. O Tribunal de Contas decidiu reduzir a multa aplicada em 1º instância ao recorrente, por haver circunstâncias que atenuam a culpa, mas, manteve, no mais, a sentença recorrida.

INFRAÇÃO NÃO FINANCEIRA / MULTA / REENVIO DE PROCESSO / PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO / CONDUTA OMISSIVA

Conselheiro Relator: Mota Botelho

Acórdão nº 006/2011 - 3ª S/PL Processo nº: 04-RO-SRM/2011 3ª Seção em Plenário – 13/07/2011

Sumário:

1. Nulidade da sentença por infração diversa da constante da acusação:

Colocando o Ministério Público a tónica da infração no facto de os Demandados terem assumido e autorizado realização de despesas públicas através de quatro contratos adicionais que resultaram de trabalhos não medidos em obra mensalmente, como é exigido pelos artigos 202°, n.º 1 e 2 e 203° do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, não há, assim, qualquer discrepância na configuração da infração pela qual os agora Recorrentes foram condenados e, logo, não se verifica a nulidade da sentença.

 Não verificação dos pressupostos jurídicos da responsabilidade financeira sancionatória:

Na fase de autorização de despesa e assunção de compromisso não se verifica a infração prevista na alínea b) do n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, por violação das normas dos artigos 202º, n.º 1 e 2 e 203º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.

NULIDADE DA SENTENÇA / PRESSUPOSTOS DE INFRAÇÃO FINANCEIRA

Conselheiro Relator: Mota Botelho

Acórdão nº 007/2011 - 3ª S/PL Processo nº: 01-SRM/2011 3ª Seção em Plenário – 09/11/2011

Sumário:

- O despacho de 03.06.08 proferido pelo Demandado, enquanto Presidente da Câmara, configurou uma nova autorização de despesa, para trabalhos não previstos nem incluídos no contrato inicial, despesa que, aliás, exigiu o reforço da dotação orçamental, pelo que foi violado o disposto no artº 18º-nº 1-a) do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de junho.
- A ratificação, entretanto operada pela Câmara Municipal, ainda que fora do prazo previsto no artº 68º-nº3 da Lei nº 169/99 mas que não foi impugnada nem revogada nos termos da C.P.A., veio expurgar do procedimento a ilegalidade que o inquinaria", ou seja, sanada a ilegalidade no procedimento, o ato autorizador da despesa veio a convalidar-se na ordem jurídica e nenhuma sanção financeira pode decorrer de um ato, entretanto, válido.
- Sendo o não envio ao Tribunal de Contas consequência inelutável da não redução a escrito do contrato adicional, tem de se considerar que existe um concurso aparente de infracções financeiras, sob a forma de comsupção, na medida em que o não envio constitui um facto posterior não punido relativamente à não redução a escrito.
- Os cálculos de estabilidade constantes do projeto <u>baseavam-se em cálculos apoiados em dados físicos não coincidentes com a realidade</u>, o que tornou necessário quantidades adicionais de trabalhos contratualizados. Pelo que, a situação não integra o conceito legal "trabalhos a mais" a que se refere o artº 26º do

Decreto-Lei nº 59/99, antes a previsão dos art°s 18°, 21° e 37° daquele diploma legal, não sendo exigível a formalização do contrato adicional previsto no nº 7 daquele artigo.

CONTRATO ADICIONAL / RATIFICAÇÃO POR ÓRGÃO COMPETENTE / FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO ADICIONAL / TRABALHOS A MAIS / EXTINÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / PRESIDENTE / AUTARQUIA LOCAL / MADEIRA.REGIÃO AUTÓNOMA

Conselheiro Relator: Morais Antunes

Acórdão nº 008/2011 - 3ª S/PL Processo nº: 03-RO-JRF/2010 3ª Seção em Plenário – 09/11/2011

Sumário:

- Tendo-se dado como reproduzido o teor de um determinado documento, e alegando os Recorrentes que o Tribunal de recurso deverá proceder à modificação da matéria de facto, por o mesmo não ter sido transcrito na íntegra, carece de fundamento o peticionado pelos Recorrentes;
- 2. Tendo-se dado como <u>não</u> provado que o Recorrente <u>não</u> tinha sido notificado para efeitos de contraditório, <u>não</u> se pode ter como demonstrado que aquele foi notificado para tal efeito.
- 3. Alegando o Recorrente que o Tribunal de recurso deverá proceder à modificação da matéria de facto, com o fundamento de que o facto referido em 2.devia ter sido dado como provado, por estar demonstrado que o Recorrente nunca foi notificado de um despacho/relatório do M.P, teremos, necessariamente, de concluir que a sua pretensão terá de improceder. E isto porque a notificação para efeitos de contraditório se reporta à notificação do Relatório de Auditoria e não a qualquer despacho/relatório do M.P (vide artigo 13.°, n.° 2, da LOPTC).

- 4. Tendo o facto infracional ocorrido em 10NOV2003, e a citação do Recorrente ocorrido em 30NOV2010, por causa imputável ao M.P., mostra-se prescrito o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória relativamente a esse Recorrente, nos termos dos nºs 2 e 3 do artigo 70.º da LOPTC;
- 5. Constando do probatório que os Recorrentes agiram na convicção de que estavam a cumprir a Lei e com base na confiança que depositaram no técnico também Recorrente que subscreveu a informação que serviu de fundamento à deliberação infracional, e que este, por sua vez, agiu na convicção de que a sua proposta estava de acordo com a Lei e seguro que era a solução economicamente mais vantajosa para o Município, teremos, necessariamente, de concluir que aqueles incorreram em erro;
- 6. A distinção entre as previsões dos artigos 17.º e 16, n.º 1, 2.ª parte, do Código Penal não é uma distinção na espécie de erro o erro é, em ambas hipóteses, um erro-ignorância sobre a punibilidade –, mas uma distinção no <u>objeto do erro</u>, ou seja, nas incriminações a que respeita;
- 7. O artigo 17.º refere-se às infrações cuja punibilidade se pode presumir conhecida, <u>não</u> sendo desculpável que o não seja. Daí o seu regime mais severo, que se traduz na punição do agente com pena aplicável à infração dolosa respetiva, que pode ser especialmente atenuada (ver n.º 2 do referido artigo);
- 8. O artigo 16.°, n.° 1, 2.ª parte, refere-se às infrações cuja punibilidade se <u>não</u> pode presumir conhecida, nem sempre sendo indesculpável que o não seja. Daí o seu regime mais benevolente, que traduz na exclusão do dolo, ficando, no entanto, ressalvada a punibilidade da negligência, nos termos gerais (ver n.° 3 do referido artigo);
- 9. Exercendo os Recorrentes há mais de 1 ano as funções de Presidente, Vereadores e Chefe de Divisão de Planeamento, impedia sobre estes o dever especial de conhecer as normas jurídicas que regulam a administração e gestão de dinheiros públicos, nas quais se integram as normas jurídicas violadas (artigos 78.°, alíneas a) e b), e 86.°, alíneas c) e d), do Decreto-Lei n.° 197/99, de 8/06), bem como o dever de cumprir e fazer cumprir a lei, sendo-lhes, por isso, aplicável o regime mais severo, ou seja, o regime do artigo 17.° do Código Penal;
- 10. Este dever especial não contende com o princípio da igualdade

- previsto no artigo 13.º da CRP, já que aquele respeita às funções inerentes aos cargos desempenhados pelos Recorrentes, o que os diferencia dos cidadãos que não exercem funções de administração e gestão de dinheiros públicos;
- 11. Também não contende com o direito dos cidadãos em tomar parte na vida política e na direção dos assuntos políticos do país previsto no artigo 48.°, n.° 1, da CRP, já que a este direito constitucional, que, por esta via interpretativa, não é coartado, corresponde o dever de participar na vida pública com responsabilidade, o que implica o conhecimento das normas jurídicas em que tal vida pública se move, ou, no mínimo, a procura desse conhecimento;
- 12.O critério para aferir a censurabilidade da falta de consciência da ilicitude, no caso concreto, tem de ser, pela própria natureza das coisas, um critério de exigibilidade intensificada, atentas as responsabilidades que os Recorrentes assumiram, o que, só por si, implicava uma atitude mais ativa no sentido de conhecerem as normas jurídicas fundamentais aplicáveis à Administração Pública, designadamente no que à contratação pública se reporta, a que acresce o facto das normas violadas já se mostrarem em vigor desde julho de 1999 e a infração ter sido cometida em 10NOV2003;
- 13. Existe, assim, uma "culpa ética", por ser de todo injustificado e, por isso, censurável, que os Recorrentes não conheçam conceitos básicos em sede de contratação pública, há muito tratados pela jurisprudência, sendo certo que, no circunstancialismo fáctico apurado, a não subsunção de tal factualidade às alíneas c) e d) do artigo 86.º do Decreto-Lei 197/99, de 08/06, se mostrava indiscutível e incontrovertida, não correspondendo a solução dada pelos Recorrentes a nenhum ponto de vista juridicamente reconhecido ou relevante:
- 14. Tendo o Tribunal de 1.ª Instância aplicado as multas de 1.500€ (Presidente), 1.300€ (Vice-Presidente), 1.200€ (Vereadores com pelouro) e 800€(Chefe de Divisão de Planeamento), e beneficiando aqueles apenas de duas circunstâncias atenuantes sem relevância significativa convicção de que era a solução mais vantajosa para o Município e ausência de antecedentes não existem fundamentos bastantes para aplicar aos Recorrentes multas inferiores às supra referidas.

INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / MODIFICAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO / RESPOSTA NEGATIVA A UM FACTO / ERRO SOBRE A PUNIBILIDADE / ERRO SOBRE A ILICITUDE DO FACTO / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PARTICIPAÇÃO NA VIDA POLÍTICA / MEDIDA DA PENA

Conselheira Relatora: Helena Ferreira Lopes



Decisão nº 004/2011 - SRA Processo nº: 135/2010 Sessão ordinária: 10/05/2011

Sumário:

- 1. O contrato de gestão relativo à concepção, construção, financiamento, conservação e exploração do Centro de Radioterapia dos Açores, submetido a fiscalização prévia, configura uma parceria público-privada, contratada pela Região Autónoma dos Açores, em que o parceiro privado, através da entidade gestora do edifício, para além da concepção, construção e financiamento, assegura a conservação e exploração do edifício por um período de 30 anos, e, através da entidade gestora do estabelecimento, assegura a gestão e a prestação de serviços clínicos por um período de 10 anos, prorrogável até ao limite de 30 anos, com o encargo público global, estimado pelo Governo da Região, de €60 207 105,52.
- 2. O orçamento da Região Autónoma dos Açores é de base anual, «...sem prejuízo de, por razões de racionalidade económica ou por exigências da política de desenvolvimento regional, poderem nele ser integrados programas e projectos que impliquem encargos plurianuais», nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 2.º da respectiva Lei de enquadramento (Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, com a redacção dada pela Lei n.º 62/2008, de 31 de outubro), pelo que:
 - só podem ser assumidos compromissos que tenham expressão no orçamento, seja em mapas de despesas anuais, seja, em exceção à regra da anualidade, em mapas de programas com encargos plurianuais;
 - face a este regime não se pode pretender que, enquanto a autorização de despesas cuja realização se esgota no ano está sujeita aos limites das respectivas dotações, já os compromissos que envolvem despesas em anos futuros possam ser assumidos pela Administração sem qualquer restrição orçamental.
- 3. Em matéria de reporte de encargos plurianuais em documentos previsionais, o n.º 3 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental, exige que os Orçamentos das Regiões Autónomas devem apresentar «... o total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumidas por via de

335

compromissos plurianuais, decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça a contabilização direta do respetivo montante total no ano em que os investimentos são realizados...».

- 4. É necessário demonstrar a comportabilidade orçamental da parceria público-privada, quer na fase de preparação e estudo, quer na fase seguinte, de lançamento da parceria.
- 5. A demonstração da comportabilidade orçamental da parceria não se pode quedar pelo cálculo dos seus encargos estimados por ano económico, sendo indispensável acrescentar os restantes compromissos anteriormente assumidos, com encargos plurianuais para o mesmo período, nomeadamente os decorrentes de empréstimos públicos, parcerias público-privadas, contratosprograma, bem como, em geral, os encargos plurianuais reconhecidos por lei ou por contrato. É este conjunto de encargos que terá de ser relacionado com a programação financeira plurianual e com as fontes de financiamento.

6. Têm natureza financeira as normas:

- relativas à programação financeira plurianual constantes da lei de enquadramento orçamental (artigo 4.°, n.° 3, da Lei de Enquadramento Orçamental conjugado com os artigos 2.°, n.° 1, e 12.°, n.° 3, da Lei de enquadramento do orçamento da Região Autónoma dos Açores, aplicáveis às parcerias público-privadas também por remissão do artigo 6.°, n.° 1, alínea a), do Decreto-Lei n.° 86/2003, de 26 de abril);
- que impõem a inclusão no orçamento da Região Autónoma dos Açores do mapa com as responsabilidades plurianuais exigido no n.º 3 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental;
- sobre a demonstração da comportabilidade orçamental das parcerias público-privadas (artigos 8.º, n.º 7, alínea e), e 10.º, n.º 4, alínea g), do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho).

7. Verificou-se que:

- os encargos emergentes do presente contrato não têm expressão nos documentos previsionais da Região Autónoma dos Açores;
- O orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2011 não apresenta o mapa exigido no n.º 3 do artigo 5.º da Lei de

Enquadramento Orçamental;

- Não foi demonstrada a comportabilidade orçamental da parceria.
- 8. A violação direta de norma financeira constitui fundamento da recusa do visto, nos termos da segunda parte da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

COMPORTABILIDADE ORÇAMENTAL / NORMA FINANCEIRA / ORÇAMENTO DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES / PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA / PRINCÍPIO DA ANUALIDADE / PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA PLURIANUAL

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Decisão nº 012/2011 - SRA

Processo nº: 75/2011

Sessão ordinária: 13/12/2011

Sumário:

- O contrato de prestação de serviços de transporte de passageiros, celebrado pelo Município de Ponta Delgada, em 21-09-2011, foi precedido de concurso público com anúncio publicado no Jornal Oficial da União Europeia, sendo o critério de adjudicação o do preço mais baixo.
- 2. No entanto, não foram fornecidos aos interessados elementos necessários à boa preparação das propostas e à formação do preço final, como sejam os dados estatísticos relativos ao número de passageiros transportados e à receita cobrada, bem como os tempos de percurso para a realização dos diferentes circuitos, elementos que só eram do conhecimento do anterior prestador de serviços, afastando a possibilidade de apresentação de propostas em moldes idênticos, em ambiente de sã concorrência.
- 3. Ao invés, a entidade adjudicante deu relevância a aspetos que não se mostram essenciais para efeitos de adjudicação, como sejam,

337

nomeadamente, a discriminação dos encargos com seguros, inspeções obrigatórias, conservação e reparação, combustível, custos administrativos e com o pessoal, os quais inserem-se no âmbito do risco próprio da atividade do prestador de serviços, não sendo razoável a entidade adjudicante pretender imiscuir-se nestas matérias.

4. Com a conduta seguida a entidade adjudicante limitou o universo concorrencial a uma única proposta, que não era a do preço mais baixo, com a consequente suscetibilidade de alteração do resultado financeiro do contrato, não aproveitando as vantagens proporcionadas pelo concurso público.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO / CADERNO DE ENCARGOS / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / EXCLUSÃO DE PROPOSTAS / PROGRAMA DO PROCEDIMENTO

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Relatório de Auditoria nº 005/2011 - FS/SRA

Processo nº: 10/116.01-AUDIT

02.03.2011

ASSUNTO: Auditoria ao Município da Calheta — Acompanhamento do

plano de saneamento financeiro

AUDITORIA ORIENTADA / EXECUÇÃO DA DESPESA / RECEITA / CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL / ELABORAÇÃO ORÇAMENTAL /CONTENÇÃO DE CUSTOS / SANEAMENTO FINANCEIRO / CONTROLO INTERNO / ENDIVIDAMENTO / CONTABILIDADE DE CUSTOS

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Sumário

Foi realizada uma auditoria financeira orientada para o acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro do Município da Calheta, aprovado em 2009.

No âmbito daquela auditoria:

- Procedeu-se à verificação da adequada utilização do empréstimo bancário contraído no âmbito do referido plano, no montante de €6 175 000,00, com a finalidade de consolidar dívidas de curto prazo a fornecedores e outros credores, incluindo instituições financeiras.
- Foi analisado o grau de implementação das restantes medidas, quer das que visam estimular o acréscimo das receitas, quer das que pretendem actuar ao nível da contenção das despesas e do endividamento, as quais, em conjunto com a consolidação dos passivos operada através da utilização do referido financiamento bancário, pretendem assegurar a recuperação da sustentabilidade financeira do Município, com respeito pelas normas aplicáveis em matéria de endividamento, prevendo o plano que tal venha a ocorrer em 2016.
- Verificou-se se o executivo municipal tem cumprido as restantes obrigações a que se encontra vinculado, nomeadamente a

339

apresentação periódica de informação à Assembleia Municipal sobre a execução do plano de saneamento.

Principais conclusões

- No final de 2008, exercício que antecedeu a decisão dos órgãos municipais de enveredar por um processo de saneamento financeiro, a dívida global do Município ascendia a €10,8 milhões, dos quais €7,2 milhões eram exigíveis a curto prazo, montante que excedia o volume global das receitas efetivas liquidadas naquele ano, na importância de €5,0 milhões.
- A grave situação de desequilíbrio financeiro foi originada pela sistemática sobreavaliação de receitas em sede orçamental, ficcionando a existência de capacidade financeira para a realização de despesas a níveis desajustados das reais possibilidades do Município.
- O plano de saneamento financeiro não estava a ser cumprido, sendo de salientar que:
 - i) As medidas de contenção da despesa, nomeadamente os limites fixados para a respetiva evolução, não se encontravam refletidos nas modificações efetuadas ao orçamento de 2009 nem nos documentos previsionais para 2010.
 - ii) A execução orçamental da despesa corrente em 2009 teve uma taxa de crescimento de 15,4%, quando o Município se encontrava legalmente vinculado a não ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do OE, que foi de 2,2% para o exercício em causa.
 - iii) Não foram observados os limites de endividamento líquido, tendo-se verificado o incumprimento da obrigação legal de redução, em 2009, de, pelo menos, 10% do montante que excedeu o limite de endividamento líquido verificado em 2008.
- Impossibilidade de se confirmar se o empréstimo contratado no âmbito do plano de saneamento financeiro foi efetivamente aplicado na regularização de todas as dívidas a fornecedores e outros credores constantes da listagem que instruiu o processo.

- A Câmara Municipal cumpriu as disposições legais em matéria de acompanhamento da execução do plano, tendo, inclusivamente, publicitado o correspondente relatório anual no sítio do Município na *Internet*, o qual integrou o processo de prestação de contas relativo a 2009.
- A Assembleia Municipal não comunicou aos ministros com competências nas áreas das finanças e das autarquias locais o incumprimento do plano de saneamento financeiro.

Principais recomendações formuladas

- Adequar o nível de execução da despesa às reais possibilidades financeiras do Município.
- Incutir maior rigor ao processo orçamental, devendo os documentos previsionais refletir as medidas de contenção da despesa enunciadas no plano de saneamento, com respeito pelos limites anualmente fixados na lei do OE para a evolução da respetiva componente corrente.
- Adoção de medidas tendentes a suprir as deficiências detetadas ao nível do controlo interno contabilístico, que impediram a certificação da correta aplicação do empréstimo.
- Respeitar as disposições legais em matéria de endividamento, nomeadamente a obrigação de reduzir anualmente, pelo menos, 10% do montante que exceda os limites do endividamento líquido e dos empréstimos a médio e longo prazos.

Relatório de Auditoria nº 007/2011 - FS/SRA

Processo nº: 09/108.30-AUDIT 01.07.2011

ASSUNTO: Auditoria à Execução do Complexo Marítimo "Portas do Mar".

AUDITORIA FINANCEIRA / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / INVESTIMENTO / INFRA-ESTRUTURAS / BOAS PRÁTICAS / ESTUDOS E PROJETOS / PLANEAMENTO / ESTIMATIVA DE CUSTOS / PRAZO / ESTUDO PRÉVIO / CUSTO-BENEFÍCIO / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / FINANCIAMENTO / CONTROLO DE GESTÃO /ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO / TRAMITAÇÃO PROCESSUAL / FUNDOS COMUNITÁRIOS

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Sumário

Foi realizada uma auditoria à execução do complexo marítimo "Portas do Mar" em Ponta Delgada.

A auditoria teve como objetivo geral verificar a legalidade e regularidade processual e documental da construção do complexo marítimo "Portas do Mar", no período 2003-2009.

A entidade auditada foi a Administração dos Portos de São Miguel e Santa Maria, S.A., com a qual a Região Autónoma dos Açores celebrou contratos de prestação de serviços para regular a promoção das ações com vista à requalificação, modernização e construção dos diversos portos que estão sob a sua jurisdição.

Principais conclusões

1. Contratos e procedimentos pré-contratuais:

- a) Não foi possível aferir sobre a imprevisibilidade dos trabalhos a mais, envolvidos nas alterações no Núcleo Náutico, no Pipeline de Abastecimento e no Pavilhão do Mar, por insuficiência documental no processo. Por se tratar de uma obra cuja execução envolve dinheiros públicos, a ausência de fundamentação processual constitui um procedimento irregular, à luz do disposto no n.º 3 do artigo 18.º da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 62/2008, de 31 de outubro;
- b) O procedimento do concurso para a execução da empreitada de

construção do *Pipeline de Abastecimento ao Terminal Marítimo de Ponta Delgada – Fase II*, cumpriu as normas legais, com exceção da falta de publicação do anúncio de abertura de concurso público em jornal de âmbito nacional. Este procedimento é irregular nos termos do disposto no artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março;

c) Nos trabalhos de auditoria não se mostraram evidências de que o financiamento daqueles contratos tenha sido suportado pela Administração Regional (Entidade que criou a APSM, S.A.), através do Orçamento Regional, pelo que, a confirmar-se este pressuposto, não estariam sujeitos a visto.

2. Valor do Investimento:

- a) De março de 2003, até julho de 2009 foi apurado um valor de investimento de cerca de €67,8 milhões, ao qual acresce o valor de indemnização acordado entre o Dono da Obra e o consórcio empreiteiro, em dezembro de 2010, de €1,975 milhões, perfazendo €69,7 milhões;
- b) A obra de construção do Complexo Marítimo "Portas do Mar" teve como ponto de partida a elaboração de um Plano Director de Ampliação e Reordenamento do Porto de Ponta Delgada e Zona Envolvente, com um custo associado de €332 mil, suportado pela então Junta Autónoma do Porto de Ponta Delgada e atual APSM, S.A., entre 2001 e 2003;
- c) Até julho de 2009 o custo adicional ao investimento inicialmente previsto era de €21,4 milhões (46,3%), valor que se elevou para € 23,4 milhões (50,6%), após o acordo de indemnização havido entre o Dono da Obra e o consórcio empreiteiro;
- d) O desvio ao prazo de execução era, até julho de 2009, de 118%, o que corresponde a um total de 20 meses;
- e) Ao valor do investimento foram imputadas várias despesas que não demonstram, à evidência, relacionamento com a respetiva obra, no valor de €244 mil, e, por isso, consideradas não devidamente contabilizadas, assim como outras que não apresentam justificação adequada e suficiente para a sua realização e imputação fiável, no valor de cerca de €100 mil. A ausência processual dos documentos justificativos para a realização e imputação daquelas despesas à obra de construção do

Complexo Marítimo "Portas do Mar", constitui um procedimento irregular por envolver dinheiros públicos, à luz do disposto no n.º 3 do artigo 18.º da Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 62/2008, de 31 de outubro, bem como no Plano Oficial de Contabilidade (POC), em aplicação à data da realização da auditoria;

3. Financiamento:

- a) No período de 2003 a 2009, embora sem carácter definitivo, o financiamento da obra de construção do Complexo Marítimo "Portas do Mar", cerca de € 54 milhões, proveio das seguintes fontes:
 - ► Capital Próprio €1,8 milhões;
 - ► Autofinanciamento afeto aos projetos SIME "Construção do Pavilhão do Mar", e SIVETUR "Expansão da Marina de Ponta Delgada" €2,8 milhões;
 - ► Contrato entre a RAA e a APSM, S.A. €2,5 milhões;
 - ► Empréstimos de Instituições de Crédito €20,3 milhões;
 - ► Incentivos recebidos de origem comunitária, reembolsáveis e não reembolsáveis, e de origem regional não reembolsável €26.6 milhões:
- b) Acresce ainda que, para fazer face a necessidades de financiamento temporárias a APSM, S.A. recorreu a contas correntes caucionadas, com plafont conjunto, que à data ascendia a €14 milhões, apurando-se uma utilização no montante de €13,1 milhões;

4. Investimento *vs* Financiamento:

- a) O financiamento da obra de construção do Complexo Marítimo "Portas do Mar" assentou em capitais alheios, nos quais assumiram particular relevância o recurso ao endividamento bancário (30%) e as comparticipações de natureza comunitária (37%);
- b) As verbas transferidas pela RAA representaram cerca de 9%, correspondendo a um valor que, atendo ao disposto no n.º 1 da cláusula 5.ª dos contratos celebrados entre a RAA e a APSM, S.A., ficou manifestamente aquém do necessário à cabal satisfação

dos compromissos assumidos pela APSM, S.A.;

- c) Para satisfazer necessidades de financiamento do empreendimento a APSM, S.A. recorreu a contas correntes caucionadas, no equivalente a 20% do valor do investimento;
- d) A construção do Complexo Marítimo "Portas do Mar" não teve um impacto significativo direto, nas Contas da RAA;
- e) As repercussões financeiras deste empreendimento fizeram-se sentir, sobretudo, ao nível das Contas da APSM, S.A. que, no decurso do investimento, passou a apresentar uma situação delicada a curto e médio prazo (dados reportados a 31.12.2008), evidenciada pelo decréscimo da autonomia financeira, aumento do endividamento e diminuição da sua capacidade em solver os seus compromissos de curto prazo.

Principais recomendações

- Proceder com eficácia, eficiência e economia na realização de investimentos em infraestruturas, implementando boas práticas ao nível:
 - a) Do planeamento, introduzindo rigor na definição e quantificação da natureza dos trabalhos a realizar, nas estimativas de custos e nos prazos apresentados. Proceder à realização de estudos prévios, incluindo analises de custo-benefício;
 - b) Dos projetos, exigindo qualidade, coerência, e pormenorização nas soluções apresentadas, promovendo a revisão dos projetos antes do lançamento de concursos;
 - c) Dos procedimentos pré-contratuais e de contratação, garantindo o cumprimento das disposições legais aplicáveis;
 - d) Da transparência dos procedimentos, sobretudo no financiamento, de forma a acautelar a observância das disposições legais em matéria de fiscalização prévia do Tribunal de Contas;
 - e) Da execução e acompanhamento, garantindo uma eficaz e eficiente fiscalização dos trabalhos;
 - f) Do sistema organizacional e de controlo, adotando métodos e instituindo regras internas que garantam uma plena e correta contabilização, uma devida organização processual, integrando

- toda a documentação que justifique, fundamente e comprove os atos praticados, de forma a assegurar a integralidade e fiabilidade documental do processo;
- g) Do financiamento, elaborando e mantendo organizado um dossier com informação sistematizada sobre as fontes de financiamento dos investimentos realizados, incluindo, para os contratos de empréstimos bancários, a especificação anual dos compromissos futuros, e para os incentivos reembolsáveis, os respetivos planos de reembolso:
- h) Dos fundos comunitários, cumprindo as obrigações legais e contratuais em matéria de prestação de informações, relativas aos projetos de investimento objeto de comparticipação no âmbito dos Programas Comunitários e dos Sistemas de Incentivos;
- Atuar em conformidade com uma boa, conveniente e justificada colaboração com o Tribunal de Contas.

Relatório de Auditoria nº 017/2011 - FS/SRA

Processo nº: 10/116.03-AUDIT

13.12.2011

ASSUNTO: Auditoria ao Município de Vila Franca do Campo –

Acompanhamento da Execução do Plano de Saneamento

Financeiro.

AUDITORIA ORIENTADA / SANEAMENTO FINANCEIRO / CONTENÇÃO DE DESPESAS / RECEITA CORRENTE / DESPESA CORRENTE / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / DESPESA DE PESSOAL / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / REEQUILIBRIO FINANCEIRO / ENDIVIDAMENTO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS / EMPRÉSTIMO BANCÁRIO

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Sumário

Foi realizada uma auditoria financeira orientada para o acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro do Município de Vila Franca do Campo, aprovado em outubro de 2008.

No âmbito daquela auditoria:

- Procedeu-se à confirmação da adequada utilização do empréstimo bancário contraído ao abrigo do regime de saneamento, no montante de €9 500 000,00, com a finalidade de consolidar passivos, mediante a conversão de dívidas de curto prazo a fornecedores e outros credores, incluindo instituições financeiras, em dívidas a médio e longo prazos.
- Foi analisado o grau de implementação das restantes medidas, quer das que visavam estimular o acréscimo das receitas, quer das que pretendiam actuar ao nível da contenção das despesas e do endividamento.
- Verificou-se se o executivo municipal cumpriu as restantes obrigações a que se encontrava vinculado, nomeadamente a apresentação periódica de informação à Assembleia Municipal sobre a execução do plano de saneamento e o respeito pelas normas aplicáveis em matéria de endividamento.

No decurso da auditoria, a Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, declarou a situação de ruptura financeira e aprovou o correspondente plano de reequilíbrio financeiro, reconhecendo, deste modo, a ineficácia das medidas previstas no plano de saneamento para fazer face à dimensão do problema financeiro do Município.

Principais conclusões

- Incumprimento do plano de saneamento financeiro aprovado pelos órgãos municipais, na medida em que:
 - i) As medidas de contenção da despesa ínsitas no plano, nomeadamente os limites fixados para a respetiva evolução, não se encontravam refletidos nas modificações efetuadas ao orçamento de 2008 nem nos documentos previsionais para 2009 e 2010.

- ii) As medidas de estímulo ao acréscimo das receitas não surtiram os efeitos pretendidos, registando-se, inclusivamente, sucessivos decréscimos nas importâncias referentes à receita corrente liquidada em 2008 e 2009.
- iii) A execução orçamental de 2009 contrariou os objetivos fixados no plano, destacando-se a este nível a taxa de crescimento de 19,5% evidenciada pela despesa corrente, quando o Município se encontrava legalmente vinculado a não ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do OE, que foi de 2,2% para o exercício em causa.
- iv) A despesa corrente primária evidenciou um desempenho ainda mais negativo, pois ao invés de uma expectável redução de 2,1% em 2009, registou um acréscimo de 22.3%.
- v) O incumprimento da medida de contenção das admissões de pessoal, com as decisões de contratação de 11 trabalhadores, em 2009 e 2010, tendo como contrapartida uma redução de apenas nove, quando, para o efeito, teria de verificar-se uma redução de 33 trabalhadores.
- Em 2009 mantiveram-se as práticas de sobreavaliação de receitas em sede orçamental, permitindo a realização de despesas a níveis incompatíveis com a efetiva capacidade financeira do Município, facto que acabou por se refletir no acréscimo das dívidas de curto prazo, cuja expressão já ascendia a €2,82 milhões no final do exercício.
- O sistemático recurso ao endividamento como estratégia de viabilização dos orçamentos da despesa, a par das responsabilidades financeiras associadas aos processos judiciais em curso, estimadas em cerca de €10,43 milhões no final de 2009, conduziram o Município a uma situação financeira insustentável, tendo, inclusivamente, motivado os órgãos municipais a declarar a situação de ruptura financeira.
- Inobservância, nos exercícios de 2008 e 2009, das disposições legais relativas à redução anual de, pelo menos, 10% dos montantes que excediam os limites de endividamento líquido e

- dos empréstimos a médio e longo prazos, neste caso apenas em relação a 2008.
- A Câmara Municipal não cumpriu as obrigações legais em matéria de acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro.

Principais recomendações

- Avaliar com rigor as receitas a prever no orçamento.
- Assegurar o cumprimento dos objetivos definidos atualmente no plano de reequilíbrio financeiro relativamente à evolução das despesas com a aquisição de bens e serviços e com o pessoal e fazer refletir nos documentos previsionais as medidas de contenção da despesa daí decorrentes.
- Respeitar as disposições legais em matéria de endividamento, nomeadamente a obrigação de reduzir anualmente, pelo menos, 10% do montante que exceda os limites do endividamento líquido e dos empréstimos a médio e longo prazos



Decisão nº 012-FP/2011 - SRM

Processo nº: 86/2011

Sessão ordinária: 15/09/2011

Sumário:

1. No âmbito do Código dos Contratos Públicos, as normas que enquadram e regulam o concurso público, plasmadas essencialmente nos artigos 130.º a 148.º, não contemplam na tramitação deste procedimento uma fase de apreciação de requisitos mínimos de capacidade técnica para efeitos de admissão dos concorrentes, encontrando-se este formalismo específico reservado ao concurso limitado por prévia qualificação.

Consequentemente, quando o procedimento adjudicatório é o concurso público, que se caracteriza por ser de acesso a todos os interessados, apenas podem ser definidas exigências reportadas às propostas dos concorrentes e não às qualidades e aptidões técnicas por estes detidas, bastando-se a entidade contratante com a habilitação do adjudicatário.

2. A escolha do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa obriga a que a elaboração do modelo de avaliação adotado observe a disciplina emanada dos n.ºs 2 a 5 do artigo 139.º do Código dos Contratos Públicos, o que pressupõe a densificação e determinação objetiva das condições de atribuição das menções quantitativas/qualitativas da escala de pontuação e afasta a fixação de paradigmas de referência vagos e genéricos.

Recai, assim, sobre a entidade adjudicante o dever de explicitar, no modelo de avaliação das propostas, as condições de concessão das pontuações da escala gradativa e delas dar conhecimento aos concorrentes no programa do procedimento.

3. Nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, as ilegalidades que decorrem da violação do quadro normativo referenciado, bem como dos princípios enformadores da contratação pública, com destaque para os princípios da igualdade, da concorrência, da proporcionalidade, da transparência, da publicidade e da boa fé, são passíveis de constituir fundamento de recusa de visto, por serem, pelo menos em abstrato, suscetíveis de provocar a alteração do resultado financeiro do contrato.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL / CONTRATO DE EMPREITADA / CONCURSO PÚBLICO / REQUISITOS MÍNIMOS DE CAPACIDADE TÉCNICA / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / MODELO DE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS

Conselheiro Relator: João Aveiro Pereira

Relatório de Auditoria nº 003/2011 - FS/SRM Processo nº: 9/2010-AUDIT 03.02.2011

ASSUNTO Auditoria orientada para os encargos assumidos e não pagos da Administração Regional Direta - 2009.

ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDA / ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DIRETA / AUDITORIA ORIENTADA / CONTABILIZAÇÃO DE ENCARGOS / DÍVIDAS / ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS / ENDIVIDAMENTO / REESCALONAMENTO DE ENCARGOS / REPROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL E FINANCEIRA

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

CONCLUSÕES

a) Em 2009, o montante global dos encargos assumidos e não pagos da Administração Regional Direta ascendia a 120 739 838,53€ sendo a Secretaria Regional do Equipamento Social (SRES) o departamento responsável por cerca de 62,24% daquele total.

b) Em 30 de dezembro de 2008 e 30 de dezembro de 2009, foram celebrados nove acordos de regularização de dívida, entre a Região, através da SRPF (Secretaria Regional do Plano e Finanças) e da SRES, e diversos fornecedores (com créditos relativos a obras públicas realizadas)¹⁰, ao abrigo do previsto no n.º 2 do art.º 10.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16/01, e do n.º 2 do art. 10.º do DLR n.º 45/2008/M, de 31/12, respetivamente;

Tais acordos tiveram por objectivo titular o reescalonamento de encargos no montante global de 184 516 034,21€ (141 315 904,04€ referentes aos acordos de 2008 e o remanescente aos acordos de 2009), pelos anos 2009 a 2014;

Os valores em dívida contemplados nesses acordos de regularização não foram inscritos na listagem de encargos assumidos e não pagos elaborada e disponibilizada pela DROC ao Tribunal de Contas.

c) Os acordos formalizados com as empresas Tecnovia, S.A., AFA, S.A. e AFAVIAS, S.A., incluíam encargos assumidos no âmbito da empreitada "Acesso ao Parque Empresarial da Ribeira Brava (1.ª e 2.ª fase)", cifrando-se o valor em dívida em 21 713 534,49€, do qual foi pago, em 2009, o montante de 5 583 468,90€

Os encargos transitados, respeitantes a estes acordos, não foram incluídos na informação trimestral que a RAM está obrigada a prestar ao Ministério das Finanças, nos termos estatuídos no art.º 61.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 41/2008, de 10/03.

d) O montante de 3 884 918,28€, em dívida à empresa Construtora do Tâmega, S.A., não foi devidamente contabilizado pela SRES, o que evidencia o não acolhimento do conceito de "Encargo Assumido e Não Pago" que subjaz às Instruções aplicáveis sobre esta matéria emitidas pela DROC.

-

A saber, as empresas Tecnovia, S.A., AFA, S.A., AFAVIAS, S.A., Somague, S.A., Construtora do Tâmega, S.A. e Zagope, S.A..

IV. RECOMENDAÇÕES

O Tribunal de Contas recomendou à SRES e à SRPF que providenciassem no sentido de o manter informado sobre o exacto valor dos encargos assumidos e não pagos pela Administração Regional Direta, considerandose aí incluídos os montantes em dívida que forem objeto de reprogramação orçamental e financeira.

NOTICIAS

RELAÇÕES EXTERNAS DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS JAN/DEZ 2011

1. RELAÇÕES EXTERNAS

O Tribunal de Contas desenvolve um conjunto significativo de ações de cooperação com instituições congéneres de outros países, quer no quadro de relações bilaterais quer no âmbito de organizações internacionais de instituições superiores de controlo.

Estas ações, nas quais participaram membros do Tribunal, dirigentes e técnicos dos seus Serviços de Apoio, são da maior relevância para o enriquecimento e reforço da capacidade do Tribunal. No seu âmbito registou-se a participação na elaboração e discussão de importantes documentos normativos e/ou orientadores em matérias de auditoria e controlo financeiro, a partilha de experiências e conhecimento relevante para as funções de controlo, o desenvolvimento de ações conjuntas de auditoria, em especial no quadro das finanças comunitárias, a realização de ações de avaliação mútua e a cooperação especial com as instituições congéneres da CPLP.

No ano de 2011, deve assinalar-se, em especial, que o Tribunal de Contas português assumiu a Presidência da EUROSAI para o período de 2011-2014 e a Presidência do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia para o período de 2011-2012.

1.1 RELAÇÕES NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA

No âmbito da União Europeia, o Tribunal de Contas português esteve representado, através do seu Presidente, na reunião anual do **Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia**, que se realizou na Sede do TCE, no Luxemburgo. Dos temas e assuntos abordados na reunião destacam-se os seguintes:

A qualidade e responsabilidade nas estatísticas nacionais;

Revisão do Regulamento financeiro da EU;

Relatório sobre o acompanhamento da redução de despesas em 2011;

Peer Reviews – Um caminho para reforçar a qualidade de auditoria dos fundos europeus;

Seminário sobre o Impacto para as ISC da UE do Semestre Europeu e das recentes medidas da UE relativas à governação económica da União Europeia.

Para preparação desta reunião, foram realizadas duas reuniões nas quais o Tribunal de Contas português se fez representar, a primeira em Paris e a segunda no Luxemburgo.

Tendo também participado na reunião dos **Agentes de Ligação** dos Tribunais de Contas da União Europeia, realizada em Sófia, Bulgária. Nesta reunião foram tratados diversos assuntos de que se destacam:

Fundo Europeu de Estabilidade Financeira e o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira do ponto de vista da Rede de ISC sobre o Controlo da Política Orçamental;

Revisão do Regulamento Financeiro na perspetiva das ISC;

Questões dirigidas às ISC pela Comissão Europeia;

Resultados finais da análise "Departamentos das ISC da UE que realizam auditorias em domínios comunitários — soluções diferenciadas";

Auditoria paralela à gestão empresarial de empresas públicas e municipais; Network sobre "Política Orçamental".

O Tribunal de Contas participou ainda nas seguintes reuniões e eventos:

. Reunião do Grupo de Trabalho sobre Fundos Estruturais IV,

que teve por tema principal Custos do controlo, em Bona.

- . Reunião sobre o **Mecanismo de Estabilização Europeu**, organizada pelo Tribunal de Contas alemão.
- . Conferência promovida pela Comissão Europeia (EUROSTAT e DGFIN), realizada em Bruxelas, sobre *Estatísticas para as políticas relacionadas com a Europa 2020*;
- . Workshop sobre Política orçamental, no âmbito dos trabalhos do Comité de Contacto, para debate sobre as experiências das várias ISC ao nível do acompanhamento/monitorização e auditorias sobre política orçamental, no âmbito das receitas e das despesas, bem como sobre o papel das ISC ao nível do Mecanismo de Estabilização Financeira e do Fundo Europeu de Estabilização Financeira, realizado em Estocolmo, em maio.

No que se refere ao papel do **Tribunal** como **interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu**, salienta-se a sua **participação** em **13 auditorias** realizadas pelo TCE no âmbito do controlo da utilização dos vários fundos comunitários.

Em novembro, uma Delegação do **Tribunal de Contas Europeu**, chefiada pelo seu Presidente, deslocou-se ao Tribunal de Contas português para apresentar, aos responsáveis da Administração Pública Portuguesa, o **relatório anual** daquele Tribunal, relativo ao exercício de 2010.

1.2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A) RELAÇÕES NO ÂMBITO DA CPLP

No âmbito da Organização das Instituições Supremas de Controlo (OISC) da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CPLP), salienta-se o seguinte conjunto de ações:

. Visita à **República de Timor-Leste**, em março, no âmbito da **criação da Câmara de Contas** neste País, que compreendeu diversos encontros com as Autoridades Timorenses, designadamente, com o Presidente da República, com o Presidente do Parlamento Nacional, com o Primeiro-Ministro, com a Ministra da Justiça e com o Presidente do Tribunal de Recurso, bem como a participação numa Sessão do Parlamento Nacional. No âmbito da mesma foi ainda realizado um Seminário subordinado ao tema *O Objetivo do Controlo Externo das Contas do Estado e os Modelos de Instituições Superiores de Controlo*;

- Formação em Portugal dos futuros auditores da Câmara de Contas de Timor-Leste;
- . Participação em Dili, na sequência das diligências acima referidas para a criação da Câmara de Contas de Timor-Leste, no XV aniversário da OISC da CPLP, no âmbito do qual foi realizado um Seminário no qual foram debatidos os seguintes temas: O Papel das Instituições Superiores de Controlo num Estado de Direito; e A Importância das Instituições Superiores de Controlo no Desenvolvimento Institucional e na Capacitação Técnica. O Tribunal de Contas apresentou contribuições sobre os 2 Temas;
- . Realização no Tribunal de Contas, de uma reunião do Conselho Diretivo da Organização das ISC da CPLP, em maio, que teve como principal objetivo a preparação da próxima Assembleia Geral desta Organização, a realizar em Cabo Verde, em 2012;
- O Conselho Diretivo da OISC da CPLP reuniu de novo, em Lisboa, em Outubro, tendo aprovado por unanimidade a proposta apresentada por Portugal, de adesão do futuro Tribunal de Contas de Timor Leste como membro pleno da OISC/CPLP, durante a VII Assembleia Geral que se realizará em Cabo Verde em 2012. Nesta reunião do Conselho Diretivo e na sequência da reunião também realizada na mesma altura, da Equipa Técnica designada para elaborar o Projeto do Plano Estratégico (PET) 2011-2016 da OISC da CPL, foi também aprovado o respetivo Projeto de PET e Plano de Ação, a serem também submetidos à apreciação do Conselho Diretivo e posterior ratificação pela VII Assembleia Geral da Organização;
- Participação em Brasília, a convite do Tribunal de Contas da União, do Brasil, no Seminário Internacional Desenvolvimento de

Infraestruturas no Pós-Crise: O papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores;

- Participação na cidade da Praia, em junho e em novembro, a pedido do Tribunal de Contas de Cabo Verde, com o apoio das Nações Unidas (PNUD) e em colaboração com o Tribunal de Contas Francês, em duas missões com os objetivos de avaliar e propor *uma Nova Abordagem Estratégica para o Tribunal de Contas de Cabo Verde* e de apresentar as principais conclusões dessa avaliação aos parceiros nacionais e internacionais do referido Tribunal (Parlamento, Governo, Ministério Público e doadores internacionais/grupo de apoio orçamental à República de Cabo Verde União Europeia, Banco Mundial, etc);
- . Cooperação com o Tribunal de Contas de Cabo Verde na avaliação do Plano Estratégico 2007-2010 e na preparação do Plano Estratégico 2012-2015.

B) OUTRAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O Tribunal de Contas português é membro de outras organizações internacionais, designadamente da INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), cujo conselho directivo integrou até 2007; da EUROSAI (European Organization of Supreme Audit Institutions), cuja Presidência foi assumida, em maio, pelo Presidente do TCP; da EURORAI (European Organization of Regional Audit Institutions); e da OLACEFS (Organização Latino-Americana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores), Grupo regional da INTOSAI, da qual é membro aderente.

O Tribunal participou, no ano de 2011, na atividade destas organizações, importando salientar as seguintes ações:

No âmbito da EUROSAI

O Tribunal de Contas português organizou o VIII Congresso da EURO-SAI, que foi realizado em maio de 2011, em Lisboa, no qual assumiu a Presidência da Organização para o período 2011-2014.

Nessa medida, desenvolveu um alargado trabalho de preparação do Congresso, que incluiu a elaboração de documentos e a dinamização de grupos de ISC para o adequado tratamento dos temas. Participou, ainda, ativamente na *Task Force para elaboração da proposta de Plano Estratégico da EUROSAI*.

O referido Congresso teve por temas principais: Os Desafios e as Responsabilidades dos Gestores Públicos, nos dias de hoje, e o papel das Instituições Superiores de Controlo; e A Auditoria das Entidades Reguladoras Independentes por parte das Instituições Superiores de Controlo.

O Congresso aprovou ainda o *Plano Estratégico da EUROSAI 2011-2017* e reestruturou a organização, orientando-a para uma adequada implementação desse Plano.

Nesse sentido foram criadas 4 novas equipas, cada uma responsável por um dos objetivos estratégicos da organização. A Presidência assegura, por inerência, a liderança da Equipa do Objetivo 4 (Goal Team 4 – Governance & Communication), que coordena a implementação do plano estratégico, o que, consequentemente, tem sido uma responsabilidade portuguesa.

O Tribunal de Contas português assumiu o compromisso de, no período da sua presidência da EUROSAI:

- · Implementar o plano estratégico aprovado no Congresso;
- Promover a integração nos trabalhos da organização dos países que menos neles têm até agora intervindo;
- Aprofundar as questões éticas, tanto na perspetiva da postura e comportamento das ISC e seus agentes como na de avaliar e promover a integridade nas organizações auditadas.

No quadro das conclusões do Congresso e das prioridades da presidência portuguesa, o Conselho Diretivo aprovou a criação de uma "Task Force on Audit & Ethics", a presidir também pelo Tribunal de Contas português.

Desde maio de 2011, o Tribunal empenhou-se, pois, em dinamizar a **execução do Plano Estratégico da EUROSAI**. Neste âmbito, salientam-se as seguintes ações:

- . Criação e estruturação das 4 equipas de objetivo;
- . Reuniões plenárias e sectoriais da **Equipa do Objetivo 4** (*Goal Team 4*), em Lisboa, em junho e em setembro, com o objetivo principal de preparar instrumentos de apoio às demais equipas (termos de referência, preparação dos respetivos planos operacionais e calendários de trabalhos) e também em setembro, em Madrid, para preparar a revisão do *site* da EUROSAI;
- Reunião da **Equipa do Objetivo 2** (*Goal Team 2*), em Bona, em outubro, para lançar o trabalho a desenvolver no âmbito da *implementação das normas profissionais de auditoria (ISSAI)*;
- Reunião da Equipa do Objetivo 1 (Goal Team 1), organizada pelo Tribunal de Contas Francês e realizada em Paris, em novembro, para lidar com as questões relativas à capacitação institucional:
- Reunião da Equipa do Objetivo 3 (Goal Team 3), realizada em Praga, República Checa, em novembro, para dinamizar o aprofundamento da partilha de conhecimento e experiências no seio da organização;
- Reunião, em Madrid, em setembro, com a Secretaria-Geral da OLACEFS, para apresentação do plano estratégico da EURO-SAI, e partilha de informação e experiências em matéria organizativa;
- Organização, em Lisboa, em novembro, juntamente com a Secretaria-Geral da EUROSAI (*Espanha*) de uma conferência sobre a EUROSAI, a sua organização, o seu plano estratégico e as ações a desenvolver pelos vários grupos;
- . Constituição da *Task Force on Audit & Ethics*, articulando os seus objetivos com os da Equipa do Objetivo 2 e formulando os convites a outras ISC para adesão à *Task Force*.

No quadro da **cooperação da EUROSAI com outras organizações regionais de ISC**, realizaram-se, em 2011:

- . As III Jornadas EUROSAI/ARABOSAI, em Abu Dhabi, Emirados Árabes Unidos, em março, que tiveram por tema *Princípios da Transparência e Responsabilidade e Luta contra a Corrupção*, tendo o Tribunal apresentado uma comunicação sobre o tema;
- . A 1.ª Conferência ASOSAI/EUROSAI, na qual estiveram presentes os Membros dos Conselhos Diretivos de ambas as Organizações, incluindo os respetivos Presidentes e Secretários-Gerais, realizada em Istambul, em setembro. Esta foi a 1.ª Conferência sob a Presidência do Tribunal de Contas português, após o VIII Congresso da EUROSAI, e teve como tema O reforço da transparência e da "accountability" na gestão pública. O Tribunal de Contas português apresentou contribuições escritas, incluindo a contribuição sobre a contratação pública em especial;

No âmbito desta Conferência foi aprovado pelos Conselhos Diretivos da EUROSAI e da ASOSAI um *Memorando de Entendimento* com vista a promover a comunicação e a cooperação entre ambas as Organizações.

O Tribunal de Contas coopera, ainda, em Grupos de Trabalho da EURO-SAI, tendo, em 2011, participado:

- . Na VII reunião do **Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre as tecnologias de informação** (EUROSAI IT *Working Group*), realizada em Fevereiro, em Istambul, que teve como objetivo analisar o relatório das atividades desenvolvidas pelo Grupo, no âmbito do Plano de Ação 2008-2011, bem como decidir sobre o trabalho e plano a apresentar ao VIII Congresso;
- Nos projetos do referido Grupo de Trabalho referentes à auditoria ao governo eletrónico e aos sistemas informáticos de gestão do processo de auditoria e respetivas reuniões e atividades;
- . Na reunião do **Grupo de Trabalho da EUROSAI para a Auditoria Ambiental** (EUROSAI Working Group on Environmental Audi-

ting) e no Seminário por ele organizado sobre as melhores práticas de auditoria ambiental e o enquadramento das normas ISSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions*), ambos realizados em Estocolmo.

No âmbito da INTOSAI

- . A reunião do **Grupo de Trabalho da Dívida Pública** da INTOSAI (GTDP), realizada em Vilnius, na Lituânia, em junho, onde foi decidida a programação dos trabalhos a desenvolver no período anual seguinte que incluíam diversos projetos de investigação e a avaliação da necessidade de revisão das normas aplicáveis à dívida pública, integrantes do quadro de normas da INTOSAI;
- A reunião de especialista da dívida pública da INTOSAI, organizada pelo Tribunal de Contas português e realizada em Lisboa, em setembro.

No âmbito da OLACEFS

A XXI Assembleia Geral da OLACEFS, que se realizou em Caracas, Venezuela, em outubro, e teve por temas: A participação dos cidadãos na prestação de contas; A utilização e preservação da água; A ética nas Instituições Superiores de Controlo; e A criação e efetivação de uma biblioteca virtual para os membros da OLACEFS. O Tribunal apresentou uma contribuição escrita no âmbito do 3.º tema, delimitada aos seguintes itens: As orientações da INTOSAI sobre a ética nas ISC; A problemática da ética no quadro da EUROSAI; e A promoção da ética no Tribunal de Contas de Portugal.

Outras ações de Cooperação Internacional

No contexto de um processo de aperfeiçoamento e melhoramento contínuos, o **Tribunal de Contas francês** solicitou uma **revisão por pares** ao

Tribunal de Contas português, para sobre esta matéria conduzir uma auditoria. Para o efeito, foi então elaborado um protocolo do acordo entre as duas instituições, no qual foram definidos o seu âmbito e objetivos.

A **convite do Tribunal de Contas francês**, o Tribunal de Contas português participou em Paris, em janeiro, na cerimónia de abertura do Ano Judicial, e em abril, no Seminário sobre *Controlo financeiro*, realizado em homenagem ao ex-Presidente daquele Tribunal, Senhor Dr. Philippe Séguin.

O Tribunal de Contas português participou em Túnis, numa reunião conjunta **com o Tribunal de Contas francês**, que teve como objetivo a apresentação da candidatura do Tribunal de Contas de Portugal e de França ao **concurso da União Europeia sobre o reforço do Tribunal de Contas da Tunísia**, a qual foi aprovada.

O Tribunal participou também na reunião anual, realizada em Bruxelas, em maio, para apreciação e discussão do Relatório de Atividades de 2010 do *IBAN – International Board of Auditors for NATO*.

Durante o ano 2011 o Tribunal **recebeu** nas suas instalações:

- A solicitação do Conselho da Europa, uma Delegação do Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa, para se inteirarem do funcionamento do Tribunal de Contas, nas suas diversas áreas de atuação;
- Quatro Auditores do Tribunal de Contas da Indonésia para troca de informações no âmbito das técnicas de auditorias;
- . Uma Delegação do Tribunal de Contas da China, à qual foi dado a conhecer a organização, o funcionamento e a atividade do Tribunal de Contas português.

O Tribunal de Contas português, enquanto **auditor das contas da União da Europa Ocidental** (UEO), procedeu a uma auditoria às contas de 2010 da Assembleia da UEO.

O Tribunal desenvolveu, também, uma **auditoria à ESO** - **Organização Europeia para a Observação Astronómica do Hemisfério Sul** que teve por objetivos: *Certificação das contas de 2010; Procurement audit 2010; e The Astronomy & Astrophysics accounts certification letter.*